

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pajak merupakan sumber penerimaan negara paling potensial dan utama dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta selalu menjadi prioritas utama pemerintah (Ardillah & Vanesa, 2022). Guna mengoptimalkan fungsi pajak, baik bagi negara maupun warga negaranya, pemerintah Indonesia terus berupaya sekuat tenaga dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan perpajakan. Pemanfaatan pajak oleh masyarakat harus dimaksimalkan, pelayanan yang diberikan oleh pegawai kantor pelayanan pajak di seluruh Indonesia harus ditingkatkan, pengenalan mengenai pajak kepada masyarakat harus divariasikan, penegakan hukum harus dipastikan, dan peraturan perpajakan harus disesuaikan. Berbagai inisiatif tersebut bertujuan untuk meningkatkan penerimaan pajak negara (Herryanto & Toly, 2013).

Perusahaan sebagai wajib pajak sering kali mengalami konflik dengan upaya pemerintah untuk memaksimalkan pemungutan pajak. Pajak merupakan salah satu pengeluaran bisnis terpenting yang dikeluarkan suatu perusahaan dan secara langsung mempengaruhi profitabilitas dan nilai pemegang saham (Landry dkk., 2013). Oleh karena itu, dilihat dari sudut pandang perusahaan, pajak diperhitungkan ketika mengambil keputusan (Lanis & Richardson, 2012). Beban pajak yang tinggi akan memotivasi banyak perusahaan untuk mengatur pembayaran pajak yang rendah. Strategi atau taktik yang dapat dilakukan

perusahaan untuk mengurangi pajaknya adalah dengan melakukan agresivitas pajak (Santoso & Muid, 2014).

Agresivitas pajak mengacu pada strategi perusahaan untuk menurunkan biaya yang terkait dengan pemenuhan kewajiban perpajakannya. Agresivitas pajak mempunyai makna yang sama dengan penghindaran pajak, manajemen pajak, dan perencanaan pajak (Richardson dkk., 2013). Suatu perusahaan dapat melakukan agresivitas pajak dengan dua cara. Pertama, perencanaan pajak yang sah atau penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang melibatkan pencarian cara untuk menurunkan kewajiban pajak perusahaan dengan menggunakan celah hukum perpajakan. Kedua, perencanaan pajak yang melanggar hukum (*tax evasion*), mengacu pada upaya perusahaan untuk menurunkan kewajiban pajaknya dengan melanggar undang-undang perpajakan (Sri Utaminingsih dkk., 2022).

Indonesia diprediksi mendapatkan kerugian hingga US\$4,86 miliar atau Rp68,7 triliun setiap tahunnya akibat penghindaran pajak, menurut Tax Justice Network dalam laporannya berjudul “The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of Covid-19”. Sebesar US\$4,78 miliar setara Rp67,6 triliun merupakan hasil penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Sementara itu, wajib pajak pribadi sebesar US\$78,83 juta atau sekitar Rp1,1 triliun (Sukmana, 2020).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) merilis “Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2023 — Indonesia” yang menunjukkan bahwa rasio pajak terhadap PDB Indonesia pada tahun 2021 adalah 10,9%, lebih rendah 8,9 poin persentase dibandingkan rata-rata Asia dan Pasifik (29 negara) sebesar 19,8%. Selain itu, angka tersebut lebih rendah 23,2 poin

persentase dari rata-rata OECD (34,1%). Rasio pajak terhadap PDB tumbuh dari 10,1% pada tahun 2020 menjadi 10,9% pada tahun 2021 atau meningkat sebesar 0,8 poin persentase. Rasio pajak terhadap PDB Indonesia turun dari 12,2% menjadi 10,9% dalam rentang tahun 2007-2021 atau turun sebesar 1,4 poin persentase. Selama periode tersebut, rasio pajak terhadap PDB terbesar sebesar 13,0 % pada tahun 2008 dan terendah sebesar 10,1% pada tahun 2020 (OECD, 2023).

Pemerintah menetapkan kebijakan program Pengampunan Pajak Sukarela (PPS) atau Amnesti Pajak II yang berlaku dari 1 Januari hingga 30 Juni 2022. Menurut data dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan, Amnesti Pajak Jilid II diikuti oleh 247.918 wajib pajak (WP) dan 308.059 surat keterangan PPS selama periode tersebut dan menghasilkan tambahan penerimaan pajak sebesar Rp61,01 triliun (C. A. Putri, 2022). Oleh karena itu, penghindaran pajak di Indonesia masih menjadi permasalahan yang memerlukan penelitian lebih lanjut. Hal ini dapat dilihat dari data kerugian yang diakibatkan oleh penghindaran pajak, tingginya tingkat penghindaran pajak, rendahnya *tax ratio*, dan tingginya tingkat penggunaan program amnesti pajak (Firmansyah dkk., 2022).

Agresivitas pajak menjadi salah satu isu strategis global. Perusahaan-perusahaan multinasional terlibat dalam kasus penghindaran pajak. Tiga perusahaan besar internet Amerika, Google, Facebook, dan Microsoft menghindari pembayaran pajak, baik di negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia. Perusahaan-perusahaan tersebut menghindari pembayaran

pajak dengan mengeksploitasi kelemahan dalam sistem perpajakan internasional. Jumlahnya mencapai US\$2,8 miliar atau setara Rp41 triliun setiap tahunnya (Nurhaliza, 2020). Tahun 2019, Komisi Eropa menyelidiki perusahaan pakaian olahraga asal Amerika Serikat, Nike yang diduga melakukan penghindaran pajak atas pendapatan ilegal di Belanda. Nike diklaim menyembunyikan pendapatannya di negara-negara yang dikenal sebagai “*tax haven*” dan menghindari pembayaran pajak pendapatan regional (CNN Indonesia, 2019). Selain itu, Amazon pada tahun 2017 didenda EUR283 juta (sekitar Rp4,5 triliun) dan dibayarkan ke Luksemburg setahun setelahnya. Komisi Eropa menyatakan bahwa Amazon mendapat pengurangan pembayaran pajak di Luksemburg tanpa dasar yang sah atas keputusan pajak yang dikeluarkan Luksemburg pada tahun 2003; diperpanjang pada tahun 2011 (European Commission, 2017). Tahun 2016, Komisi Eropa juga melakukan hal serupa terhadap Apple yang diduga mendapatkan perlakuan khusus mengenai pajak dari Irlandia selama sepuluh tahun dan dikenai denda sebesar EUR14,3 miliar (sekitar Rp231,7 triliun) untuk kemudian disetorkan kepada pemerintah Irlandia (DDTC News, 2020).

Di Indonesia, ada sejumlah dugaan kasus penghindaran pajak perusahaan multinasional. Misalnya kasus penghindaran pajak oleh PT Adaro Energy Tbk. Menurut studi yang dilakukan oleh Global Witness bertajuk "Taxing Times for Adaro", Adaro membayar lebih rendah sebesar US\$ 125 juta dari yang seharusnya dibayarkan ke pemerintah Indonesia antara tahun 2009 dan 2017. Perusahaan melakukan hal tersebut dengan menggunakan Coaltrade Services International, anak perusahaan yang berbasis di Singapura. Adaro juga dapat menghemat beban

pajak Indonesia—termasuk jumlah uang yang dapat digunakan pemerintah untuk layanan publik yang penting—sekitar US\$14 juta per tahun dengan menyalurkan lebih banyak dana melalui negara-negara bebas pajak (Suwiknyo, 2019).

Selain itu, berdasarkan laporan dari Tax Justice Network, perusahaan tembakau milik British American Tobacco (BAT) bekerja sama dengan PT Bentoel Internasional Investama untuk menghindari pajak di Indonesia. BAT telah menggunakan dua saluran berbeda untuk mengirimkan sebagian pendapatannya ke luar Indonesia. Pertama, dari tahun 2013 hingga 2015, pinjaman intra-perusahaan dilakukan. Kedua, dengan mengembalikan royalti, biaya, dan layanan ke Inggris (Kontan.co.id, 2019). Karena Bentoel merugi, dan kerugiannya lebih besar jika tidak ada pengalihan laba, pajak atas keuntungan di masa depan akhirnya bisa menyeimbangkan kerugian tersebut. Oleh karena itu, hilangnya pendapatan Indonesia mungkin akan terjadi di kemudian hari ketika Bentoel mulai menghasilkan keuntungan. Negara diprediksi mengalami kerugian sebesar US\$14 juta per tahun (Kontan.co.id, 2019). Kasus lainnya yang berkaitan dengan penghindaran pajak perusahaan multinasional di Indonesia antara lain PT Asian Agri tahun 2007, PT Toyota Motor Manufacturing Indonesia tahun 2013, dan PT Coca Cola Indonesia tahun 2014 (Gunawan, 2021).

Semakin sulitnya mencegah atau mendeteksi penghindaran pajak mendorong negara-negara anggota G20 membahas penghindaran pajak dalam agenda G20 pertemuan Finance Minister and Central Bank Governor (FMCBG). Di dalam FMCBG ke-3, negara-negara anggota G20 memutuskan untuk tetap mendukung Solusi Dua Pilar Perpajakan Internasional (Kementerian Keuangan,

2022). Pembahasan tersebut berlanjut hingga pertemuan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G20 di India tahun 2023. Dua Pilar perpajakan internasional sangat penting dalam sistem perpajakan internasional untuk menjamin hak atas keadilan, hak pemajakan antarnegara, dan pemberantasan penghindaran pajak yang dilakukan dengan *Base Erosion and Profit Sharing* (BEPS) (Kamalina, 2023).

Pajak dipandang sebagai beban politik yang berpengaruh besar oleh perusahaan besar multinasional ketimbang perusahaan kecil (Zimmerman, 1983). Menurut Rego (2003), perusahaan dengan pendapatan lebih tinggi cenderung menghindari pajak lebih agresif yang sejalan dengan tarif pajak efektif yang lebih rendah yang ditunjukkan oleh perusahaan multinasional dengan aktivitas internasional yang signifikan. Untuk menghindari pengawasan otoritas pajak, perusahaan sering memilih untuk menggunakan tindakan penghindaran pajak yang agresif dan teknik akuntansi yang memotong laba (Cloyd dkk., 1996). Lenz (2020) menyatakan bahwa perusahaan multinasional memprioritaskan taktik penghindaran pajak yang agresif untuk meningkatkan kekayaan pemegang saham meskipun hal tersebut berbenturan dengan tujuan peraturan perpajakan yang ditetapkan suatu negara.

Perusahaan dengan operasi lintas negara mungkin menggunakan teknik *transfer pricing* untuk menghindari pajak. Secara umum, *transfer pricing* mengacu pada metode transaksi wajar yang digunakan oleh perusahaan afiliasi untuk menentukan harga transfer untuk transaksi yang melibatkan pertukaran produk atau layanan (Pohan, 2018). Namun, dalam praktiknya, perusahaan secara sadar mentransfer pendapatannya ke afiliasi berbasis hubungan khusus di negara-

negara dengan tarif pajak rendah (Richardson dkk., 2013). Menurut Eden & Smith (2011), sebuah perusahaan bisa mendapatkan keuntungan finansial dan pajak dari agresivitas *transfer pricing* ketika mereka mengambil keuntungan dari perbedaan finansial, ekonomi, dan yurisdiksi tertentu. Desai & Dharmapala (2006) menyatakan bahwa keuntungan tersebut berasal dari hadirnya peluang untuk menghindari pajak atas transaksi yang melibatkan pihak berafiliasi di negara dengan hukum pajak berbeda. Oleh karena itu, *transfer pricing* memiliki stigma negatif karena berpotensi merugikan negara (Suci, 2015).

Penelitian terkait *transfer pricing* terhadap agresivitas pajak dilakukan oleh Fasita dkk. (2022) dan Irawan dkk. (2020) yang menyatakan bahwa *transfer pricing* berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Sebaliknya, penelitian oleh Aristyatama & Bandiyono (2021), Wulandari dkk. (2023), dan Pratomo & Triswidyaria (2021) menyatakan *transfer pricing* berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Sementara itu, Ardillah & Vanesa (2022) tidak menemukan adanya pengaruh antara *transfer pricing* dengan agresivitas pajak.

Alfiyah dkk. (2022) menyebutkan bahwa agresivitas pajak mungkin disebabkan oleh adanya koneksi politik yang dimiliki oleh perusahaan. Koneksi politik adalah aset penting bagi perusahaan, baik di negara maju maupun negara berkembang yang berfungsi sebagai kerangka kerja penting untuk pilihan strategis (Kaplanoglou dkk., 2016). Manfaat koneksi politik yang melibatkan aktivitas bisnis antara lain besarnya peluang pinjaman, pengenaan pajak yang menguntungkan, adanya subsidi pemerintah, tidak adanya tekanan pasar mengenai transparansi publik, rendahnya kemungkinan pemeriksaan pajak, dan

pengurangan sanksi pajak (Firmansyah dkk., 2022). Teori agensi menyatakan bahwa memiliki politisi di dewan komisaris perusahaan cenderung menimbulkan konflik kepentingan dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan CEO (Ling dkk., 2016). Kim & Zhang (2016) berpendapat bahwa karena perlindungan pemerintah memungkinkan perusahaan yang memiliki ikatan politik untuk melakukan perencanaan pajak secara lebih agresif sehingga keterbukaan laporan keuangan menjadi berkurang.

Beberapa penelitian terkait pengaruh koneksi politik dan agresivitas pajak telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Firmansyah dkk. (2022) menemukan bahwa koneksi politik berpengaruh positif signifikan terhadap agresivitas pajak, sejalan dengan Sihono & Munandar (2023). Sementara itu, Iswari dkk. (2019) dan Fasita dkk. (2022) menemukan bahwa koneksi politik berpengaruh negatif signifikan terhadap agresivitas pajak dan penelitian Ardillah & Vanesa (2022) menunjukkan tidak terdapat pengaruh koneksi politik terhadap agresivitas pajak.

Agresivitas pajak erat kaitannya dengan teori agensi (Alfiyah dkk., 2022). Menurut teori agensi, ketika *principal* dan *agent* bertujuan untuk mencapai atau mempertahankan tingkat kemakmuran masing-masing, asimetri informasi dan konflik kepentingan akan terjadi yang berujung pada penghindaran pajak (Ge & Zhang, 2017). Sartori (2008) menyatakan bahwa *corporate governance* berkorelasi erat dengan kepatuhan dan kesetiaan dalam memenuhi kewajiban pajak oleh perusahaan yang mengikuti prinsip *good corporate governance*. *Corporate governance* sangat penting dalam memitigasi asimetri informasi karena

dapat meningkatkan transparansi dan membatasi tindakan oportunistik para manajer yang berpotensi menguntungkan perusahaan (Nuskiya dkk., 2021).

Corporate governance adalah sistem interaksi antara pemegang saham suatu perusahaan, manajemen, direksi, dan pemangku kepentingan lainnya (OECD, 2015) dan menjamin bahwa perusahaan memenuhi kewajiban sosialnya dan kewajiban kepada seluruh pemangku kepentingan (Solomon, 2021). *Corporate governance* dimaksudkan untuk menyediakan *check and balance mechanisms* untuk menjaga keseimbangan di dalam perusahaan dengan mempertimbangkan kepentingan semua pihak (Lukviarman, 2016). Menurut Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), ada sejumlah prinsip umum *corporate governance* yang efektif, antara lain keterbukaan, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan kesetaraan (Ekasari & Kus Noegroho, 2020). Ketika sebuah bisnis menerapkan *corporate governance* yang baik, bisnis tersebut harus mematuhi lima prinsip tersebut.

Pemerintah, yang merupakan pemungut pajak utama bagi perusahaan dan pemegang saham merupakan sumber utama akuntabilitas dewan komisaris. Untuk mengurangi kemungkinan kerusakan reputasi dan mencegah pemerintah kehilangan pendapatan pajak, dewan komisaris dapat mendesak manajemen untuk menahan diri dari perencanaan pajak yang disengaja (Shamil dkk., 2023). Hal ini pada akhirnya menyebabkan penurunan tingkat penghindaran pajak.

Teori *stakeholder* menyatakan bahwa keputusan yang diambil mengenai operasional suatu perusahaan mempengaruhi kepentingan semua pihak yang terlibat, tidak hanya pemegang saham saja. Di dalam kerangka perusahaan

multinasional, *corporate governance* berfungsi sebagai alat pengawasan antara eksekutif dan pemangku kepentingan serta memberikan arahan kepada bisnis yang tersebar secara global dan memperkuat alokasi wewenang, hak, dan tanggung jawab di antara mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada hubungan internasional (Luo, 2005).

Beberapa penelitian terkait pengaruh *corporate governance* terhadap agresivitas pajak telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, seperti penelitian Boussaidi & Hamed-Sidhom (2021) yang menunjukkan bahwa keberagaman gender dewan komisaris, dualitas CEO, kepemilikan manajerial dan kepemilikan institusional berpengaruh negatif signifikan terhadap agresivitas pajak. Penelitian Adela dkk. (2023) menemukan ukuran dewan komisaris, keberagaman gender dewan komisaris, komisaris independen, kepemilikan institusional, dan struktur kepemilikan berpengaruh positif terhadap agresivitas pajak. Kemudian, Sri Utaminingsih dkk. (2022) menemukan bahwa keberagaman gender dewan komisaris berpengaruh negatif signifikan terhadap agresivitas pajak, sedangkan komite audit dan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap agresivitas pajak.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan menguji secara empiris tentang pengaruh *corporate governance*, *transfer pricing*, dan koneksi politik terhadap agresivitas pajak pada perusahaan multinasional yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2019-2022. Penelitian ini mengacu pada penelitian Ardillah & Vanesa (2022). Perbedaan dalam penelitian ini terletak pada variabel independen, yaitu dengan menambahkan beberapa variabel independen yang

berkaitan dengan *corporate governance* yaitu kepemilikan manajerial dan kepemilikan institusional (Boussaidi & Hamed-Sidhom, 2021; Fauzan dkk., 2021), ukuran dewan komisaris (Shamil dkk., 2023) dan keberagaman gender (Adela dkk., 2023) serta beberapa variabel kontrol antara lain ukuran perusahaan, profitabilitas, dan *leverage* (Fasita dkk., 2022; Firmansyah dkk., 2022).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah ukuran dewan komisaris berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
2. Apakah proporsi komisaris independen berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
3. Apakah keberagaman gender berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
4. Apakah ukuran komite audit berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
5. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
6. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
7. Apakah *transfer pricing* berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
8. Apakah koneksi politik berpengaruh terhadap agresivitas pajak?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh ukuran dewan komisaris terhadap agresivitas pajak.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh proporsi komisaris independen terhadap agresivitas pajak.

3. Untuk menguji secara empiris pengaruh keberagaman gender terhadap agresivitas pajak.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh ukuran komite audit terhadap agresivitas pajak.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepemilikan manajerial terhadap agresivitas pajak.
6. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepemilikan institusional terhadap agresivitas pajak.
7. Untuk menguji secara empiris pengaruh *transfer pricing* terhadap agresivitas pajak.
8. Untuk menguji secara empiris pengaruh koneksi politik terhadap agresivitas pajak.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat kepada berbagai pihak terutama pemerintah, perusahaan, investor, dan akademisi dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Temuan penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah sebagai dorongan dan masukan untuk merumuskan peraturan/kebijakan mengenai faktor *corporate governance*, *transfer pricing*, dan koneksi politik dalam mengurangi agresivitas pajak. Kepatuhan yang ketat terhadap peraturan/kebijakan yang relevan harus dipastikan oleh pemerintah.

2. Temuan penelitian ini dapat menjadi acuan bagi perusahaan dalam memastikan dan merumuskan komponen-komponen *corporate governance* dalam organisasi.
3. Temuan penelitian ini dapat digunakan oleh para akademisi sebagai referensi dan bacaan lebih lanjut untuk penelitian selanjutnya yang sebanding dengan penelitian ini.

1.5. Sistematika Penulisan

Ada lima bab dalam sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini. Bab pertama menyajikan pendahuluan yang menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Tinjauan literatur yang meliputi landasan teori, penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis, dan kerangka konseptual dijelaskan dalam bab dua. Bab tiga membahas mengenai desain penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data dan data, variabel penelitian, dan teknik analisis data beserta penjelasan mengenai metodologi penelitian. Temuan penelitian akan disajikan dalam bab empat sebagai hasil analisis data, beserta kesimpulan terhadap hipotesis yang diuji dan penjelasan pembahasan hasil pengujian. Bab lima menjelaskan kesimpulan, batasan penelitian, implikasi, dan rekomendasi untuk penelitian lebih lanjut.