

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berdasarkan Undang-undang No. 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Mardiasmo, 2011). Pembayaran pajak merupakan perwujudan dari kewajiban kenegaraan dan peran serta bagi masyarakat khususnya wajib pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan untuk pembiayaan Negara dan pembangunan nasional. Pajak merupakan salah satu pendapatan negara yang paling besar. Oleh karena itu Pemerintah terus berusaha menggenjot dan menaikkan target penerimaan Pajak dari tahun ke tahun, hal ini dimaksudkan agar program-program Pemerintah dalam menjalankan roda Pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan juga.

Sebagai sumber pendapatan terbesar negara, pajak merupakan hal yang krusial baik dari segi pelaksanaan, pemungutan maupun peraturan perundang-undangannya. Namun bagi perusahaan pajak dianggap sebagai biaya yang dapat mengurangi keuntungan perusahaan. Kondisi tersebut yang menyebabkan banyaknya perusahaan yang mencari cara untuk mengurangi biaya pajak yang

harus dibayar. Pemerintah dan wajib pajak mempunyai kepentingan yang berbeda dalam pelaksanaan pemungutan pajak. Pemerintah ingin terus menaikkan penerimaan negara melalui pajak guna membiayai penyelenggaraan pemerintah, sedangkan sebagian besar wajib pajak tidak ada secara sukarela dengan senang hati untuk membayar pajak dan berusaha untuk membayar pajak sekecil mungkin karena dengan membayar pajak akan mengurangi pendapatan atau laba bersih perusahaan (Dharma dan Ardiana, 2016).

Tindakan agresif terhadap pajak atau yang sering disebut sebagai penghindaran pajak adalah suatu tindakan yang dilakukan dengan tujuan untuk mengurangi penghasilan kena pajak melalui tindakan perencanaan pajak (*tax planning*), baik menggunakan cara yang legal yaitu dengan penghindaran pajak (*tax avoidance*) atau menggunakan cara ilegal yaitu dengan penggelapan pajak (*tax evasion*) (Frank *et al.*, 2009. dalam Handayani, 2018). Menurut Garbarino (2011), penghindaran pajak adalah suatu perilaku manajemen pajak untuk mengurangi beban pajak perusahaan dalam rangka memajukan kepentingan perusahaan.

Salah satu tindakan penghindaran pajak juga dilakukan oleh PT Multi Sarana Avindo (MSA) digugat oleh Direktorat Jendral Pajak karena diduga melakukan penghindaran pajak dengan melakukan pemindahan kekuasaan pertambangan yang mengakibatkan kurangnya kewajiban bayar Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Perpindahan kekuasaan tersebut menjadikan PT MSA berkerja sama dengan PT Anugerah Bara Kaltim (ABK) dan terjadi kerjasama

bagi hasil antara kedua perusahaan. Dalam produksi batu bara mentah pemerintah memang tidak menarik PPN, namun karena dianggap ada pemindahan kekuasaan pertambangan maka terjadi penyerahan barang atau jasa kena pajak. Seseuai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan pajak penjualan atas Barang Mewah, penyerahan jasa kena pajak seharusnya dikenakan PPN. Direktorat Jenderal Pajak menggugat tiga kali untuk tahun 2007, 2009, dan 2010. Nilai tagih kurang bayar PPN tahun 2007, 2009, dan 2010 berturut-turut Rp. 1,5 Milyar, Rp. 2,6 Milyar dan Rp. 3,6 Milyar atau total senilai 7 Milyar (Ah Maftuchan, katadata.co.id , 11 April 2019).

Apple Inc (2012) juga melakukan tindakan penghindaran pajak dengan menyembunyikan uang pendapatan senilai US\$ 11 Miliar di negara-negara yang mendapat keringanan pajak (*tax heaven*) antara lain Virginia Island, Irlandia dan Luxemborg sehingga pajak yang dibayarkan menjadi kecil. Kemudian PT. Kaltim Prima Coal (2007) Melakukan praktik transfer pricing dengan menjual batu bara dengan harga miring, dibawah harga yang berlaku di pasar perusahaan terafiliasi (PT Indocoal Resource Limited). Penjualan batu barahnya dihargai separuh dari harga yang biasa dilakukan KPC menjual langsung kepada pembeli. Berikutnya, penjualan kepembeli lainnya pun dilakukan oleh Indocoal dengan memakai harga jual KPC biasanya. Akibatnya, omset penjualan batubara KPC jauh lebih rendah sehingga negara dirugikan sebesar Rp 1,7 triliun (<http://www.pajak.go.id/content/penghindaran-pajak-perusahaan-global-didunia>).

Kemudian PT Toyota Motor Manufacturing Indonesia dituding oleh Direktorat Jendral Pajak melakukan praktik penghindran pajak dengan melakukan *transfer pricing*. Modus yang dilakukan oleh PT Toyota Motor Manufacturing Indonesia adalah dengan melakukan penjualan dengan *transfer pricing* diluar prinsip kewajiban dan kelaziman usaha kepada perusahaan afiliasi yang berada di singapura. Direktorat Jendral Pajak menuding PT Toyota Manufacturing Indonesia menghindari pembayaran pajak senilai Rp. 1.2 Triliuin dengan *transfer pricing*. (www.kompasiana.com diakses 21 Juni 2019)

Berikut disajikan data target dan realisasi penerimaan pajak pada tahun 2014-2018, yang dapat dilihat pada Tabel 1 pada halaman berikutnya.

Tabel 1 Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2014-2018

(dalam Triliunan Rupiah)

Tahun	Penerimaan Pajak		% Pencapaian Target
	Target	Realisasi	
2014	1.246,10	1.143,30	91,70%
2015	1.489,30	1.235,80	83,00%
2016	1.539,20	1.285,00	83,50%
2017	1.417,00	1.125,10	76,40%
2018	1.424,02	1.136,66	79,82%

Sumber: Data diolah, 2019

Berdasarkan data target dan realisasi penerimaan pajak dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yang diakses melalui <http://www.kemenkeu.go.id>. Terlihat bahwa pada kurun waktu empat tahun terakhir yaitu tahun 2014 sampai 2018, penerimaan negara selalu mengalami

penurunan. Pada tahun 2014, penerimaan pajak sudah cukup baik dengan persentase sebesar 91,70%, akan tetapi pada tahun 2015 penerimaan pajak menurun sebesar 11,3%, pada tahun 2016 penerimaan mengalami kenaikan namun tidak menghasilkan kenaikan yang baik, kenaikan yang didapat hanya sebesar 0,5%. Kemudian pada tahun 2017 penerimaan pajak mengalami penurunan kembali sebesar 8,9% dan pada tahun 2018 kembali mengalami kenaikan yang tidak cukup baik juga, hanya mengalami kenaikan sebesar 3,425 saja. Penerimaan pajak pada tahun 2017 merupakan penerimaan pajak terendah yaitu hanya mencapai realisasi sebesar 76,4% dari total target penerimaan pajak. Hal ini menunjukkan tidak stabilnya penerimaan pajak dan mengakibatkan target yang harus dicapai tidak sesuai dengan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Dari data target dan realisasi diatas dapat disimpulkan bahwa permasalahan perpajakan dari tahun ketahun masih belum stabil. Terbukti dengan realisasi yang terjadi terus mengalami turun dan naik dari tahun ke tahun. Walaupun sempat mengalami kenaikan tapi itu tidak membuktikan bahwa perpajakan diIndonesia sudah baik.

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya tindakan penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan, diantaranya adalah peraturan yang diterapkan pemerintah, tujuan yang dimiliki oleh perusahaan, dan beberapa faktor internal lain dari perusahaan. Ada beberapa faktor yang sudah diteliti oleh peneliti dari luar negeri yaitu Jiménez (2018) pada penelitian ini

terdapat beberapa faktor yang dianggap mempengaruhi penghindaran pajak yaitu *Corporate Governance*. Peneliti Fatimah, dkk (2017) meneliti faktor intensitas modal, kompensasi eksekutif, dan kualitas audit. Adisamartha dan Noviari (2015) meneliti faktor likuiditas, *leverage*, intensitas persediaan, dan intensitas asset tetap. Leung dan Taylor (2019) meneliti faktor kontrol Negara, auditor empat besar dan keahlian dewan direksi.

Kemudian Andhari & Sukarta (2017) meneliti faktor *Corporate Social Responsibility*, profitabilitas, *Inventory Intensity*, *Capital Intensity* dan *Leverage*. Wijayanti dan Endang (2018) meneliti faktor *corporate governance*. Arif dan Fahlefi (2017) melakukan penelitian menggunakan faktor kepemilikan institusional, presentase dewan komisaris independen, jumlah dewan komisaris, kualitas audit, komite audit. Berdasarkan beberapa faktor yang sudah diteliti ternyata memiliki hasil yang berbeda-beda atau tidak konsisten jadi masih diragukan kepastian dari hasil penelitian tersebut. Perbedaan yang terjadi disebabkan karena penggunaan proksi pengukur yang berbeda-beda pada setiap variabel. Oleh sebab itu penelitian ini dilakukan kembali dengan menggunakan beberapa faktor yang dianggap mempengaruhi penghindaran pajak pada perusahaan.

Penghindaran pajak dianggap persoalan yang rumit karena di satu sisi diperbolehkan, namun di sisi lain penghindaran pajak tidak diinginkan (Maharani dan Suardana, 2014). Penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan tidak terjadi secara kebetulan, namun telah diatur dalam strategi yang telah ditetapkan.

Corporate governance memainkan beberapa peran, seperti menjadi pengawas atas penghindaran pajak. Prosedur pengambilan keputusan dan pemantauan kinerja sehingga dapat dipertanggungjawabkan. *Corporate governance* sebagai tata kelola perusahaan menentukan arah perusahaan sesuai dengan karakter pemimpin perusahaan. Karakter seorang pemimpin mempengaruhi keputusan yang dibuatnya termasuk dalam penghindaran pajak. Penerapan *corporate governance* pada perusahaan berpengaruh dalam menentukan kebijakan untuk melakukan pembayaran pajak penghasilan perusahaan. Alat ukur yang digunakan dalam penerapan *corporate governance* yaitu proksi dewan direksi, komite audit dan presentase kepemilikan manajerial.

Dewan direksi merupakan salah satu komponen dalam tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang terdiri dari beberapa anggota untuk menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan dalam perusahaan (Destriana dan Arifin 2016). Semakin banyak dewan direksi akan memberikan suatu bentuk manajemen yang baik bagi perusahaan. Jika manajemen perusahaan baik, akan berpengaruh pada pengelolaan perusahaan yang baik. Perusahaan yang dapat melakukan pengelolaan dengan baik, berarti perusahaan tersebut berupaya melaksanakan efisiensi pajak. Efisiensi pajak menjadi salah satu alternatif/solusi manajemen menekan beban pajak sehingga pendapatan/keuntungan bertambah (Yuniati, dkk, 2017). Pada penelitian Yuniati, dkk (2017) dan Krisma, dkk (2014) meneliti faktor dewan direksi, hasilnya dewan direksi berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak dan manajemen pajak. Kemudian Rani (2017)

meneliti umur dewan direksi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penghindaran pajak. Penelitian Krisna Dewi (2017) meneliti ukuran dewan direksi berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Berdasarkan asumsi diatas, diduga dewan direksi berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Jadi dapat disimpulkan adanya dewan direksi dapat membatasi kecurangan dalam pelaporan pajak dan menekan manajemen untuk mematuhi peraturan perpajakan yang berlaku.

Pengukuran *corporate governance* selanjutnya adalah komite audit. Peraturan yang dikeluarkan oleh OJK menyatakan bahwa jumlah komite audit pada suatu perusahaan minimal memiliki anggota 3 orang yang diketuai oleh komisaris indepen Komite audit merupakan salah satu bagian dari manajemen perusahaan yang berpengaruh secara signifikan dalam penentuan kebijakan perusahaan (Yuniati, dkk, 2017). Anggota komite audit dengan keahlian akuntansi atau keuangan lebih mengerti celah dalam peraturan perpajakan dan cara yang dapat menghindari risiko deteksi, sehingga dapat memberikan saran yang berguna untuk melakukan upaya efisiensi beban pajak. Mengacu pada penelitian Yuniati, dkk (2017) Komite audit secara parsial tidak berpengaruh terhadap manajemen pajak. Penelitian Fadhilah dan Yudowati (2017) komite audit memiliki pengaruh signifikan dengan arah negatif terhadap *tax avoidance*. Kemudian Peneliti Rani (2017) meneliti komite audit. Hasilnya komite audit tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap praktik *tax avoidance*. Jumlah komite audit dalam perusahaan tidak menjamin dapat melakukan efisiensi pajak

dengan benar, karena peran komite audit belum efektif dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan efisiensi pajak perusahaan di Indonesia.

Kepemilikan institusional merupakan kepemilikan saham oleh institusi pemerintah, institusi keuangan, institusi berbadan hukum, institusi luar negeri, dana perwalian serta institusi lainnya pada akhir tahun (Shien et al, 2006 dalam anindhita dikutip sekaredi 2011). Presentase pemegang saham yang lebih besar dari pada pemilik institusi akan membantu meningkatkan penghindaran pajak demi kepentingan pemegang saham untuk meminimalisir jumlah pajak perusahaan demi kepentingan pribadi. Penelitian Feranika (2017) meneliti variable kepemilikan institusional dengan hasil bahwa kepemilikan institusional secara stimulant berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Kemudian Mahulae, dkk (2016) menyatakan faktor kepemilikan institusional berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak. Hal ini kepemilikan institusional tidak sesuai dengan fungsi tanggung jawab yang dijalankan kepemilikan institusional perusahaan kepada pemegang saham, pemilik institusional memiliki insentif untuk memastikan bahwa manajemen perusahaan membuat keputusan yang akan memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham.

Dewan direksi memainkan peran penting dalam manajer pemantauan dan mitigasi risiko mereka melakukan kegiatan agresif atau penipuan (Beasley 1996). Direksi bertanggung jawab untuk menetapkan nada kepatuhan dan kerangka di bagian atas organisasi dan mungkin mempengaruhi keterlibatan manajer dalam kegiatan berisiko (Dyreng *et al.* 2010, dalam Sidney dan Grantely, 2018).

Pengawasan dan pemantauan dapat mempengaruhi kecenderungan perusahaan untuk terlibat dalam penghindaran pajak (Lanis & Richardson 2011; Richardson *et al.* 2013, dalam Sidney dan Grantely, 2018). Dewan direksi dengan keahlian pajak lebih mampu untuk memantau kepatuhan terhadap hukum pajak, terus mengikuti perubahan undang-undang pajak yang ada, dan secara efektif menambah fungsi pajak secara keseluruhan perusahaan dan manajemen risiko yang berhubungan dengan pajak (Maydew & Shackelford, 2007, dalam Sidney dan Grantely, 2018). Secara keseluruhan, perusahaan yang memiliki anggota dewan dengan keahlian pajak yang kurang, mungkin ditujukan untuk posisi pajak agresif dan berisiko (Carter *et al.* 2010, Sidney dan Grantely, 2018). Dalam iklim biaya kepatuhan yang tinggi, direksi mungkin cenderung untuk menggunakan keahlian pajak mereka untuk mengelola perusahaan kewajiban pajak. Penelitian Sidney dan Grantely (2018) yang dilakukan di China meneliti faktor keahlian dewan direksi menunjukkan bahwa keahlian dewan direksi mengenai pajak dapat mengurangi penghindaran pajak. Dengan demikian, efek keahlian pajak anggota dewan sebagai mekanisme pendisiplinan dalam mengurangi keterlibatan perusahaan dalam kegiatan penghindaran pajak.

Penggunaan *capital intensity* merupakan sebagai salah satu faktor munculnya tindakan penghindaran pajak , dikarenakan *capital intensity* dari suatu perusahaan diukur dengan membandingkan rasio antara aset tetap terhadap total aset. PSAK 16 (revisi 2015) aset tetap adalah aset berwujud yang dimiliki untuk digunakan dalam produksi atau penyedia barang atau jasa, untuk direntalkan

kepada pihak lain, atau untuk tujuan administratif dan diperkirakan untuk digunakan selama lebih dari satu periode. Perusahaan yang memutuskan untuk berinvestasi dalam bentuk aset tetap dapat menjadikan biaya penyusutan sebagai biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan atau bersifat *deductible expense*, yang nantinya biaya tersebut akan mengurangi jumlah pajak yang harus dibayarkan perusahaan (Mulyani, Darminto, & Endang, 2014). Penelitian terdahulu Fatimah,dkk (2017) menunjukkan bahwa variabel intensitas modal tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Dharma dan Ardiana (2016) meneliti bahwa Intensitas aset tetap berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*. Kemudian Windaswari dan Merkusiwati (2018) menyatakan dalam penelitiannya bahwa *capital intensity* tidak berpengaruh pada agresivitas pajak. Jadi semakin besar intensitas aset tetap maka semakin rendah aktivitas *tax avoidance* suatu perusahaan yang disebabkan karena kepemilikan aset tetap bukan semata-mata melakukan penghindaran pajak melainkan untuk tujuan operasional perusahaan.

Berdasarkan latar belakang dan *fenomena gap*, perbedaan hasil penelitian terdahulu (*research gap*), serta dukungan teori yang dikemukakan di atas dan dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi agresivitas pajak, peneliti termotivasi untuk meneliti dan mengkaji secara lebih lanjut mengenai **“Pengaruh *Corporate Governance*, Keahlian Dewan Direksi dan *Capital Intensity* dan Pada Perusahaan Pertambangan dan Manufaktur yang Terdaftar d Bursa Efek Indonesia”**

B. Rumusan Masalah

1. Apakah dewan direksi berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah komite audit berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak?
3. Apakah presentase kepemilikan institusional berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak?
4. Apakah Keahlian Dewan Direksi berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak?
5. Apakah *Capital Intensity* berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh dewan direksi terhadap penghindaran pajak.
2. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh komite audit terhadap penghindaran pajak.
3. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak.
4. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh Keahlian Dewan Direksi terhadap penghindaran pajak.
5. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh *Capital Intensity* terhadap penghindaran pajak.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berguna bagi:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan menambah wawasan baru mengenai seberapa besar Pengaruh *Corporate Governance*, Keahlian Dewan Direksi dan *Capital Intensity*, terhadap penghindaran pajak pada Perusahaan Pertambangan dan Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan dan sumbangan pemikiran mengenai penghindaran pajak bagi perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia serta dapat menjadi referensi dalam tindakan pengambil keputusan bagi pemilik perusahaan. Dan bagi investor juga digunakan untuk membuat keputusan yang tepat untuk berinvestasi dalam suatu perusahaan agar para investor tidak dirugikan oleh para manajemen perusahaan yang tidak bertanggung jawab.