

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang didapat dari penerimaan iuran dari masyarakat dimasukkan ke dalam kas negara. Karena telah diatur dalam undang-undang maka, sifatnya dapat memaksa namun tidak mendapat balas jasa secara langsung. Sesuai dengan UU KUP Pasal 1 UU No. 28 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang untuk kemakmuran rakyat. Pemungutan iuran tersebut digunakan untuk pembayaran biaya penyelenggaraan pemerintahan guna pencapaian kesejahteraan umum. Pemanfaatan penerimaan di sektor ini dilakukan secara intensifikasi dan ekstensifikasi sebagai upaya mengoptimalkan. Untuk pengaturan pemungutan ini, pemerintah menunjuk Direktorat Jendral Pajak yang berada di bawah naungan lembaga pemerintah yakni, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Penerimaan negara dalam sumber pajak suatu negara terbesar berasal dari dalam negeri. Namun terdapat terjadi transaksi antar perusahaan di beberapa negara yang sifatnya multinasional. Dimana transaksi tersebut didukung adanya peraturan tersendiri pada masing-masing negara, sehingga sistem perpajakan setiap negara berbeda dalam pelaksanaannya. Namun ada beberapa negara yang lebih terbuka atas pemanfaatan sistem perpajakan yang sifatnya

multinasional. Untuk mengoptimalkan penerimaan pajak beberapa tahun belakangan ini, pemerintah telah membuat Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN). Tim OPN ini akan mengkaji potensi-potensi penerimaan negara yang masih bisa dioptimalkan baik dari sektor pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Selain itu, baru-baru ini Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan berupaya untuk meningkatkan pengembangan diri pegawai agar target tersebut dapat terpenuhi (Pusdiklat Pajak). Akan tetapi, banyak kendala yang ditemui seiring pengoptimalan penerimaan pajak tersebut, diantaranya adanya perlawanan terhadap pemungutan pajak.

Perlawanan terhadap pembayaran pajak itu dikategorikan menjadi dua, yakni: perlawanan pasif dan perlawanan aktif (Waluyo, 2010:12-13). Perlawanan secara pasif biasanya subjek pajak akan merasa enggan dan mempersulit dalam melakukan pembayaran pajak yang dikarenakan oleh sistem yang rumit dan kontrol terhadap pelaksanaan sistem yang tidak berjalan sesuai dengan prosedur. Sedangkan perlawanan pajak yang sifatnya aktif terdiri dari penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) dan penggelapan pajak (*Tax Evasion*). *Tax evasion* biasa disebut dengan penggelapan pajak. *Tax evasion* ini dilakukan dengan melanggar peraturan perundang-undangan perpajakan.

Menurut Barr, James, dan Prest (1977, dalam Masri dan Martani, 2012) *tax avoidance* adalah:

“Memanipulasi penghasilan secara legal yang masih sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan untuk memperkecil jumlah pajak terutang”.

Sedangkan pengertian dari *tax evasion* adalah:

“Tax evasion adalah memanipulasi secara ilegal untuk memperkecil jumlah pajak terutang”.

Pengertian *tax avoidance* adalah perbuatan yang dilakukan oleh wajib pajak yang didukung oleh *top management* untuk melakukan penghindaran pajak. *Tax avoidance* ini dilakukan untuk meminimalkan beban pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan. Perusahaan yang melakukan *tax avoidance* ini biasanya dilakukan oleh perusahaan yang berorientasi pada laba dengan memanfaatkan kelemahan ketentuan dalam undang-undang perpajakan dalam suatu negara. Pemanfaatan yang bersifat legal ini berguna untuk perusahaan untuk mengurangi hutang pajak yang menjadi beban perusahaan. Chen, Chen, Cheng, dan Shevlin (2010) mengemukakan bahwa, pemilik perusahaan berupaya untuk mendorong manajemen untuk melakukan tindakan pajak agresif untuk mengurangi beban pajak yang muncul. Orientasi tersebut ditujukan untuk mempertahankan laba operasional perusahaan sebagai tanggung jawabnya terhadap pemegang saham.

Ada beberapa yang memperbolehkan dengan adanya pelaksanaan *tax avoidance*. Banyak perusahaan yang memanfaatkan sistem perpajakan yang berbeda. Dengan sistem yang berbeda maka, perusahaan akan memanfaatkan kelonggaran dan kekosongan peraturan perundang-undangan perpajakan tersebut. Pemanfaatan situasi tersebut akan mendukung terjadinya *tax avoidance*. *Tax avoidance* sendiri sifatnya adalah diperbolehkan (legal) untuk dilakukan yang terpenting masih berada di batas kewajaran. Hal ini sah untuk dilakukan karena tidak melanggar peraturan atau ketentuan

perpajakan. Penghindaran pajak dianggap sah namun, disisi lain penghindaran pajak tidak diinginkan oleh pemerintah yang menjadi sumber pendanaan pengeluaran negara. Penghindaran pajak ini rumit dan unik. Maka, pemerintah telah membuat berbagai macam upaya untuk mencegah dan meminimalisasi penghindaran pajak. Seperti halnya aturan pelaksanaan *transfer pricing* sesuai Peraturan Direktur Jendral No. PER-43/PJ/2010,2010 yang mengemukakan tentang prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam transaksi antara wajib pajak dengan pihak yang mempunyai hubungan istimewa. Dari sisi pemerintah, tindakan *transfer pricing* dapat mengurangi atau menghilangkan potensi penerimaan pajak suatu negara dengan menggeser kewajiban pajaknya dari negara yang memiliki tarif pajak yang tinggi ke negara yang memiliki tarif pajak yang rendah. *Transfer pricing* tersebut dilakukan oleh perusahaan yang berorientasi untuk meminimalkan biaya.

Di Indonesia tingkat penghindaran pajak cukup banyak. Dengan adanya pelaksanaan *corporate governance* yang baik, tindakan penghindaran pajak dapat diminimalisasi. Menurut Friese, Link, dan Mayer (2006), struktur *corporate governance* akan mempengaruhi cara perusahaan dalam memenuhi kewajiban pajaknya dan semua itu tergantung dari dinamika *corporate governance* yang dijalankan oleh perusahaan. Manajemen pajak yang dimiliki perusahaan, didukung oleh kebijakan atau keputusan dari pimpinan (*top management*) berusaha mengurangi atau meminimalisasi pajak terhutang yang dimiliki sehingga dapat tercapai *tax saving*. Namun, terdapat kekhawatiran yang harus diperhatikan. Hal tersebut ialah wajib pajak

harus benar-benar mengetahui batas antara penghindaran pajak atau penggelapan pajak. Sehingga, diharapkan wajib pajak tidak masuk ke dalam ambiguitas terhadap peraturan perpajakan. Meskipun otoritas telah berusaha untuk mengupayakan batas yang jelas antara pelaksanaan penghindaran pajak dan penggelapan pajak. Namun, tak sedikit dari wajib pajak yang masih melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Penelitian ini berfokus pada faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *tax avoidance*. Tindakan *top management* yang melakukan *tax avoidance* dipengaruhi oleh faktor karakteristik eksekutif yang berbeda-beda dan *corporate governance* yang dimiliki oleh perusahaan. Faktor karakteristik eksekutif dapat dilihat dari tingkat risiko (*risk*). Faktor risiko tersebut diantaranya adalah *risk averse* dan *risk taker*. Jika risiko perusahaan rendah maka eksekutif perusahaan memiliki karakteristik *risk averse*. Karakteristik eksekutif *risk averse* hanya berani untuk menanggung risiko yang seimbang atau sebanding dengan apa yang diperolehnya. Sedangkan jika risiko perusahaan tinggi maka karakteristik dari eksekutif lebih condong ke arah *risk taker*. Keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pihak eksekutif akan mencerminkan apakah mereka mengarah ke *risk taker* atau *risk averse*. Jika eksekutif memiliki sifat *risk taker* maka tingkat penghindaran pajak (*tax avoidance*) semakin tinggi.

Pemenuhan akan pajak dari perusahaan (wajib pajak) didukung dengan adanya pelaksanaan *corporate governance*. Indonesia mulai melirik dan menaruh perhatian lebih akan *corporate governance*, ditunjukkan dengan didirikannya Komite Nasional Kebijakan

Governance (KNKG) di tahun 2004. Tata kelola perusahaan (*corporate governance*) merupakan tindakan pengarahan dan pengendalian mekanisme dan sistem diluar dan didalam manajemen perusahaan dalam menunjang pertanggungjawabannya ke *shareholder* dan *stakeholder* selaras dengan tujuan perusahaan. Dengan adanya *corporate governance* dalam suatu perusahaan, diduga akan terpengaruh perencanaan pajaknya. Semua hal itu tergantung dari dinamika *corporate governance* yang diimplementasikan dalam perusahaan. Variabel-variabel yang terkait dengan *corporate governance* adalah kepemilikan institusional, struktur dewan komisaris, komite audit, dan kualitas audit.

Adanya kepemilikan institusional akan mendorong manajemen perusahaan berusaha untuk mengambil keputusan yang berujung pada kesejahteraan para pemegang saham. Kepemilikan institusional merupakan prosentase dari jumlah saham yang dimiliki pihak institusi sampai dengan akhir tahun. Konsentrasi kepemilikan institusional mempengaruhi kebijakan pajak yang diambil oleh manajemen. Kepemilikan institusional akan berusaha menyelaraskan antara kepentingan *principal* dan agen, serta mendorong manajemen untuk meningkatkan kinerja perusahaan. Kepemilikan institusional mempunyai posisi yang kuat untuk memonitoring dan menganalisa lebih baik mengenai manipulasi apa saja yang dilakukan oleh manajemen (Nicolin, 2013). Prosentase kepemilikan institusional yang tinggi akan membatasi manajemen untuk melakukan manipulasi. Jika prosentase kepemilikan saham meningkat atau semakin besar akan

dapat meningkatkan kinerja perusahaan dan tindakan *tax avoidance* semakin menurun.

Komisaris independen yang tidak memiliki hubungan dengan direksi yang bertugas untuk mengawasi keseluruhan jalannya perusahaan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Didukung oleh UU Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 108 Ayat 1 tentang Perseroan Terbatas (PT) menyatakan bahwa dewan komisaris melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan bertanggung jawab untuk memberikan nasihat kepada Direksi. Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh Bapepam-LK No. IX.I.5 serta Bursa Efek Indonesia (BEI) yang menyatakan bahwa, perusahaan publik yang memiliki komisaris independen haruslah memiliki jumlah komisaris independen sekurang-kurangnya tiga puluh persen dan tidak memiliki hubungan afiliasi dengan pihak direksi. Susunan komisaris independen yang baik dilihat dari prosentase jumlah komisaris independen terhadap jumlah total dewan komisaris dalam susunan dewan komisaris perusahaan. Nilai prosentase minimalnya adalah 30% (Panggabean, 2011 dan Annisa dan Kurniasih, 2012). Jika nilai prosentase dari jumlah komisaris independen kurang dari 30%, maka hal tersebut dapat mengindikasikan adanya tindakan penghindaran pajak.

Komite audit adalah komponen utama dalam pelaksanaan *corporate governance*. Komite audit berfungsi sebagai pengawas dalam proses pembuatan laporan keuangan dan melakukan pengawasan internal. Menurut peraturan dari Surat Edaran BEJ, SE-008/BEJ/12-2001, secara umum komite audit beranggotakan

sekurang-kurangnya tiga orang yang mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada dewan komisaris. Yang menjadi anggota komite audit seharusnya sudah memiliki pengalaman yang cukup dalam pembuatan laporan keuangan dan prinsip dasar dalam melakukan pengawasan internal serta memiliki sifat yang independen (Panggabean, 2011 dan Annisa dan Kurniasih, 2012). Jika perusahaan memiliki jumlah komite audit sekurang-kurangnya tiga orang, maka akan menurunkan tindakan penghindaran pajak.

Corporate governance dapat berjalan dengan baik jika perusahaan memiliki sifat transparansi. Pemegang saham seharusnya mengetahui setiap tindakan atau kebijakan yang dipilih oleh manajemen termasuk keputusan perpajakannya. Asumsikan bahwa manajemen mengambil tindakan penghindaran pajak sedangkan para pemegang saham tidak ingin perusahaan mengambil tindakan penghindaran pajak. Dengan adanya *corporate governance* pemegang saham akan mencegah hal tersebut hal inilah yang dinamakan transparansi. Hasil dari kualitas audit dapat dinilai dari apakah perusahaan telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik *Big Four*. Menurut beberapa referensi menyatakan bahwa perusahaan yang diaudit oleh KAP *Big Four* dipercaya lebih berkualitas sehingga mampu menampilkan nilai perusahaan yang sebenarnya (Panggabean, 2011 dan Annisa dan Kurniasih, 2012). Jika perusahaan diaudit oleh KAP *Big Four*, tindakan *tax avoidance* semakin menurun.

Dari penjelasan diatas, penelitian sekarang bertujuan untuk meneliti pengaruh antara karakteristik eksekutif dan mekanisme *corporate governance* berpengaruh terhadap penghindaran pajak (*tax*

avoidance) dengan objek penelitian perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2009 sampai dengan 2012. Objek penelitian dipilih karena di Indonesia komposisi perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia sekitar 75%-80% dimiliki oleh perusahaan manufaktur (www.idx.co.id). Selain itu perusahaan manufaktur memiliki kegiatan operasional yang kompleks, jadi cenderung menggunakan keputusan untuk mengurangi beban, termasuk beban pajak terutang.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diuraikan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah karakteristik eksekutif berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
2. Apakah kepemilikan institusional sebagai mekanisme *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
3. Apakah komisaris independen sebagai mekanisme *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
4. Apakah komite audit sebagai mekanisme *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

5. Apakah kualitas audit sebagai mekanisme *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh:

1. Karakteristik eksekutif terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
2. Kepemilikan institusional sebagai mekanisme *corporate governance* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
3. Komisaris Independen sebagai mekanisme *corporate governance* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
4. Komite Audit sebagai mekanisme *corporate* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
5. Kualitas audit sebagai mekanisme *corporate* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat bagi pembaca:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini merupakan implementasi langsung dari ilmu perkuliahan dan menambah wawasan mengenai isu dalam bidang perpajakan dan keuangan terutama mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi *tax avoidance*.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan informasi kepada manajemen agar lebih berhati-hati dalam pengambilan keputusan perusahaan, terutama mengenai kebijakan perpajakan perusahaan dalam hal pengurangan beban pajak yang terutang.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah:

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini dibahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dibahas mengenai penelitian terdahulu, landasan teori, pengembangan hipotesis, dan model analisis.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Pada bab ini dibahas mengenai metode penelitian yang digunakan meliputi: desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran tiap variabel, jenis data dan sumber data, alat dan metode pengumpulan data, populasi, sampel, dan teknik analisis data.

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini dibahas mengenai karakteristik obyek penelitian, deskripsi data, analisis data, dan pembahasan hasil penelitian.

BAB 5 SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Pada bab ini dibahas mengenai simpulan dari keseluruhan pembahasan penelitian, keterbatasan, dan saran yang dapat diberikan bagi penelitian selanjutnya.