

1. BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pajak merupakan kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang - Undang (UU), dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar - besarnya kemakmuran rakyat (UU Nomor 28 Tahun 2007). Di Indonesia, penerimaan sektor pajak menempati persentase paling tinggi dibandingkan dengan sumber penerimaan yang lain. Oleh karena itu, pajak merupakan fenomena penting yang selalu mengalami perkembangan di Indonesia dan harus dikelola dengan baik. Dalam pemungutan pajak terjadi berbagai kendala dan hambatan yang terutama berasal dari wajib pajak baik orang pribadi maupun badan. Hambatan tersebut sebagian besar muncul dari kurangnya kesadaran wajib pajak atas manfaat pajak. Selain itu, wajib pajak merasa sulit untuk memahami UU ditambah dengan keputusan - keputusan mengenai perpajakan yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

Dalam pelaksanaannya, terdapat perbedaan kepentingan antara pemerintah dan wajib pajak. Pemerintah memerlukan dana yang besar untuk melakukan pembangunan di dalam negeri dan meningkatkan perekonomian nasional sehingga pemerintah membuat regulasi yang mengatur perpajakan di Indonesia untuk memaksimalkan potensi pajak yang diterima negara. Berbeda dengan pemerintah, dari sudut pandang wajib pajak badan, pajak merupakan beban yang akan menurunkan laba sehingga perusahaan berupaya agar dapat meminimalkan pajak yang harus dibayar kepada negara. Adanya perbedaan kepentingan inilah yang menjadi pemicu terjadinya tindakan penghindaran pajak (*tax avoidance*), dan bahkan tidak sedikit perusahaan yang melakukan penghindaran pajak.

Penghindaran pajak (*tax avoidance*) merupakan bagian dari perencanaan pajak (*tax planning*) yang dilakukan secara legal dengan cara mengecilkan objek pajak yang menjadi dasar pengenaan pajak yang masih sesuai dengan ketentuan perundang - undangan perpajakan yang berlaku (Abdul Halim, Icuk Rangga Bawono

dan Amin Dara, 2014:8). Penghindaran pajak dapat dikategorikan sebagai kegiatan legal dan dapat juga dikategorikan sebagai kegiatan illegal. Biasanya perusahaan melakukan strategi atau cara yang legal sesuai dengan aturan undang - undang yang berlaku, namun dilakukan dengan memanfaatkan hal yang sifatnya ambigu sehingga dalam hal ini wajib pajak memanfaatkan celah - celah yang ditimbulkan oleh adanya ambiguitas dalam undang - undang perpajakan. Sekat yang membatasi legal dan ilegalnya suatu tindakan penghematan pajak dalam upaya *tax planning* masih sulit untuk dibedakan, sehingga diharapkan perusahaan lebih baik mematuhi peraturan perpajakan dan tidak memanfaatkan ambiguitas dari peraturan perpajakan untuk kebaikan perusahaan di masa yang akan datang.

Kegiatan penghindaran pajak menjadi hal penting yang harus diperhatikan oleh fiskus. Dalam beberapa tahun terakhir, otoritas pajak tampaknya telah berusaha dengan semaksimal mungkin. Tidak hanya menegakkan batas yang jelas antara penghindaran pajak dan penggelapan pajak dalam upaya perencanaan pajak (*tax planning*), tetapi juga untuk mencegah Wajib Pajak masuk ke dalam ambiguitas yang ditimbulkan oleh peraturan perpajakan. Fenomena penghindaran pajak di Indonesia mulai muncul pada tahun 2005 dimana diketahui terdapat 750 perusahaan penanaman modal asing (PMA) yang dikabarkan melakukan penghindaran pajak dengan melaporkan rugi pada laporan keuangannya dalam waktu lima tahun berturut - turut dan tidak membayar pajak (Jakarta, Kompas:2005). Berdasarkan data pajak yang disampaikan oleh Dirjen Pajak, pada tahun 2012 terdapat 4.000 perusahaan PMA yang melaporkan nilai pajak nihil. Perusahaan tersebut diketahui ada yang mengalami kerugian selama tujuh tahun berturut - turut dan umumnya bergerak pada sektor manufaktur dan pengolahan bahan baku.

Pengukuran pajak sulit dilakukan, hal ini disebabkan data pembayaran pajak dalam Surat Pemberitahuan Pajak sulit diperoleh karena bersifat rahasia. Untuk mengukur penghindaran pajak, maka dilakukan pendekatan tidak langsung, yaitu menghitung selisih antara laba sebelum pajak dengan penghasilan kena pajak (*book tax gap*). Laba sebelum pajak merupakan laba yang dilaporkan ke pemegang saham (investor) sesuai Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Sedangkan penghasilan kena pajak adalah laba yang disusun berdasarkan peraturan perpajakan.

Besarnya ukuran suatu perusahaan diduga dapat digunakan untuk mengukur ada atau tidaknya penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Ukuran perusahaan adalah suatu skala dimana dapat diklasifikasikan besar kecilnya perusahaan dengan melihat total aktiva yang dimiliki. Theresa Adelina Victoria Surbakti (2012) menyatakan bahwa perusahaan yang terkategori besar mampu untuk mengatur tercapainya tingkat penghindaran pajak yang optimal yaitu jumlah pajak yang dibayar akan lebih kecil. Sehingga semakin besar total aktiva menunjukkan bahwa perusahaan memiliki prospek baik dalam jangka waktu yang relatif panjang, selain itu juga mencerminkan bahwa perusahaan relatif lebih stabil dan mampu menghasilkan laba. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar ukuran perusahaan, pihak manajemen akan menghadapi tuntutan yang lebih besar dari para stakeholder untuk memberikan laporan yang lebih transparan dan kesempatan untuk melakukan penghindaran pajak sangat kecil. Namun hasil penelitian Kesit Bambang Prakosa (2014) menyatakan bahwa perusahaan tidak selalu dapat menggunakan *power* yang dimilikinya untuk melakukan perencanaan pajak, karena adanya batasan yaitu menjadi sorotan dan sasaran dari keputusan regulator yang menyebabkan ukuran perusahaan selalu dalam pengawasan.

Selain itu, adanya kompensasi atas kerugian fiskal juga diduga dapat digunakan untuk mengukur ada atau tidaknya penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Kompensasi rugi fiskal merupakan proses peralihan kerugian dari satu periode ke periode lainnya yang menunjukkan perusahaan yang sedang merugi tidak akan dibebani pajak. Kerugian tersebut dapat dikompensasikan selama lima tahun ke depan dan laba perusahaan akan digunakan untuk mengurangi jumlah kompensasi kerugian tersebut. Akibatnya, selama lima tahun tersebut, perusahaan akan terhindar dari beban pajak, karena laba kena pajak akan digunakan untuk mengurangi jumlah kompensasi kerugian perusahaan. Sehingga hal ini dapat dimanfaatkan oleh pihak manajemen untuk melakukan penghindaran pajak. Hasil penelitian Tommy Kurniasih dan Maria M. Ratna Sari (2013) menyatakan perusahaan yang mengalami kerugian, bisa memanfaatkan fasilitas kompensasi rugi fiskal untuk mengurangi beban pajak di masa berikutnya. Sedangkan Gusti Maya Sari (2014) menyatakan bahwa ada tidaknya kompensasi kerugian pajak tidak berpengaruh terhadap tindakan penghindaran pajak.

Selain ditinjau dari segi keuangan, adanya struktur tata kelola perusahaan yang baik atau sering disebut dengan *Good Corporate Governance* (GCG) dalam suatu perusahaan diharapkan dapat mengawasi kinerja pengelola perusahaan yang salah satunya menyangkut perpajakan perusahaan agar berjalan lancar, baik dan tidak terjadi kecurangan. Tujuan utama GCG adalah untuk menciptakan pertambahan nilai bagi semua pihak pemegang kepentingan dan mengelola resiko yang signifikan guna memenuhi tujuan bisnis melalui pengamanan asset perusahaan serta meningkatkan nilai investasi pemegang saham dalam jangka panjang. Pada penelitian ini, mekanisme penerapan GCG untuk melakukan penghindaran pajak dapat diukur dengan proksi kepemilikan institusional, proporsi dewan komisaris independen, komite audit dan kualitas audit.

Kepemilikan institusional adalah kepemilikan saham oleh pemerintah dan institusi lain diluar institusi pemegang saham publik seperti institusi keuangan, institusi berbadan hukum, dan institusi luar negeri. Gusti Maya Sari (2014) menemukan bahwa investor institusional dapat mengurangi biaya hutang dengan mengurangi masalah keagenan sehingga mengurangi terjadinya tindakan penghindaran pajak. Sehingga semakin tinggi tingkat kepemilikan institusional maka semakin besar tingkat pengawasan yang dapat mengurangi tindakan penghindaran pajak. Berbeda dengan Gusti Maya Sari, Rahmi Fadhilah (2014) menyatakan bahwa investor institusional bisa saja berpikir untuk memaksimalkan kesejahteraan mereka terutama pada keuntungan atau laba yang akan mereka peroleh dari perusahaan sehingga semua kegiatan yang dapat merugikan perusahaan tetapi apabila kegiatan tersebut menguntungkan bagi kesejahteraan mereka, maka mereka akan tetap mendukung kegiatan atau kebijakan tersebut baik itu kegiatan yang akan merugikan perusahaan termasuk adanya pajak agresif yang akan dilakukan perusahaan, sehingga besar atau kecilnya kepemilikan institusional tidak akan mempengaruhi tindakan *tax avoidance*.

Bagian lain dari GCG yang dipercaya dapat membantu proses pengawasan terhadap kinerja pengelola perusahaan adalah komisaris independen. Dewan komisaris independen adalah anggota dewan komisaris yang tidak terafiliasi dengan direksi, anggota dewan komisaris lainnya dan pemegang saham pengendali, serta bebas dari hubungan bisnis atau hubungan lainnya yang dapat mempengaruhi

kemampuannya untuk bertindak independen atau bertindak semata - mata demi kepentingan perusahaan. Temuan penelitian Kesit Bambang Prakosa (2014) menyatakan bahwa keberadaan komisaris independen dapat mencegah terjadinya penghindaran pajak karena komisaris independen dapat melakukan pengawasan terhadap manajemen perusahaan dalam melakukan perumusan strategi termasuk dalam strategi yang berhubungan dengan pajak. Sehingga apabila semakin banyak jumlah komisaris independen dapat meminimalkan tindakan penghindaran pajak. Sebaliknya, semakin sedikit jumlah komisaris independen dapat menyebabkan terjadinya tindakan penghindaran pajak. Namun Rahmi Fadhilah (2014) menyatakan bahwa kemampuan komisaris independen dalam rangka memantau proses keterbukaan dan penyediaan informasi akan terbatas apabila pihak - pihak terafiliasi yang ada di perusahaan lebih mendominasi dan dapat mengendalikan dewan komisaris secara keseluruhan.

Selain pengendalian internal, pengendalian eksternal seperti adanya komite audit diasumsikan dapat mempengaruhi tingkat penghindaran pajak pada perusahaan. Komite audit adalah suatu komite yang bekerja secara profesional dan independen yang dibentuk oleh dewan komisaris. Komite audit bertugas membantu dan memperkuat fungsi dewan komisaris dalam menjalankan fungsi pengawasan atas pelaporan keuangan, manajemen resiko, pelaksanaan audit dan implementasi dari *corporate governance* di perusahaan. Rahmi Fadhilah (2014) menyatakan bahwa jika semakin sedikit komite audit yang dimiliki perusahaan, maka pengendalian kebijakan keuangan yang dilakukan oleh komite audit sangat minim sehingga akan meningkatkan tindakan manajemen dalam melakukan tindakan penghindaran pajak. Maka dengan adanya komite audit dalam perusahaan yang jumlahnya sesuai dengan keputusan yang ditetapkan oleh BEI, maka fungsi pengendalian dan pengawasannya sangat ketat sehingga akan mengurangi tindakan manajemen dalam melakukan penghindaran pajak. Namun berbeda dengan Kesit Bambang Prakosa (2014) yang menyatakan bahwa komite audit yang merupakan bagian dari perseroan mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan dan pengevaluasian terhadap kinerja operasional perusahaan tidak berjalan dengan baik. Hasil temuan Kesit Bambang Prakosa juga menunjukkan bahwa komite audit tidak mempengaruhi manajemen perusahaan

terhadap kebijakan beban pajak yang terkait dengan tindakan penghindaran pajak. Jumlah anggota komite audit pada perusahaan manufaktur tidak memberikan jaminan bahwa perusahaan tidak akan melakukan penghindaran pajak.

Selain komite audit, penggunaan jasa auditor pada perusahaan diasumsikan dapat mempengaruhi tingkat penghindaran pajak. Kantor Akuntan Publik (KAP) yang besar dan terkenal dipercaya dapat menghasilkan kualitas audit yang baik. Kualitas audit yang baik akan mengurangi peluang manajemen perusahaan dalam melakukan kecurangan. Nuralifmida Ayu Annisa (2011) menyatakan bahwa perusahaan yang diaudit oleh KAP *the big four* akan semakin sulit melakukan kebijakan pajak agresif. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perusahaan yang diaudit oleh KAP *the big four* akan lebih independen sehingga penghindaran pajak dapat diminimalkan. Sebaliknya, perusahaan yang diaudit oleh KAP *non big four* dianggap kurang independen sehingga dapat memicu terjadinya tindakan penghindaran pajak. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rahmi Fadhilah (2014) yang menyatakan bahwa perusahaan yang diaudit oleh KAP *the big four* memang lebih cenderung dipercayai oleh fiskus sebagai KAP yang mempunyai integritas kerja yang tinggi dengan selalu menerapkan peraturan - peraturan yang ada serta berkualitas. Namun demikian, jika perusahaan bisa memberikan keuntungan dan kesejahteraan yang banyak dan lebih baik terhadap KAP tersebut, bisa saja KAP yang mempunyai reputasi baik melakukan tindakan kecurangan untuk memaksimalkan kesejahteraan mereka seperti kasus Enron tahun 2004.

Sehingga dari ketidak konsistenan hasil penelitian terdahulu, maka peneliti ingin melakukan penelitian kembali mengenai faktor - faktor apa saja yang dapat mempengaruhi tingkat penghindaran pajak dan melihat apakah hasil penelitian ini konsisten dengan hasil penelitian sebelumnya. Oleh sebab itu, penelitian ini berjudul “Analisis Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Penghindaran Pajak Pada Perusahaan Manufaktur Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia.”

1.2. Rumusan Masalah

Masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis apakah ukuran perusahaan, kompensasi rugi fiskal dan *Good Corporate*

Governance yang diproksikan dengan kepemilikan institusional, komisaris independen, komite audit, dan kualitas audit berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode 2012 - 2014 baik secara simultan maupun secara parsial?

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup dan batasan dalam penelitian ini adalah :

1. Variabel Dependen :
Penghindaran pajak (*Tax Avoidance*), diukur dengan proksi *book tax gap*.
2. Variabel Independen :
 - a. Ukuran perusahaan.
 - b. Kompensasi rugi fiskal.
 - c. Kepemilikan institusional.
 - d. Komisaris independen.
 - e. Komite Audit.
 - f. Kualitas Audit.
3. Objek penelitian : Perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).
4. Periode pengamatan : tahun 2012 sampai dengan 2014.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh ukuran perusahaan, kompensasi rugi fiskal dan *Good Corporate Governance* yang diproksikan dengan kepemilikan institusional, komisaris independen, komite audit, dan kualitas audit terhadap penghindaran pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode 2012 - 2014 baik secara simultan maupun secara parsial.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi wajib pajak badan

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh pihak manajemen perusahaan sebagai informasi tentang pengaruh ukuran perusahaan, kompensasi rugi fiskal dan penerapan GCG terhadap pengungkapan laporan keuangan serta dapat menjadi tambahan pertimbangan dalam melakukan upaya penghindaran pajak tanpa melanggar undang - undang perpajakan yang berlaku, sehingga dapat lebih efisien dalam masalah pajak perusahaan di masa mendatang.

2. Bagi investor

Penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan informasi dalam pengambilan keputusan investasi.

3. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberi masukan terhadap regulator dalam membuat peraturan atau kebijakan - kebijakan perpajakan sehingga potensi penerimaan negara dari sektor pajak dapat dimaksimalkan.

4. Bagi peneliti lainnya

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk pengembangan dan bahan perbandingan dalam melanjutkan penelitian yang menggunakan variabel penghindaran pajak sebagai topik penelitian.

1.6. Originalitas Penelitian

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Rahmi Fadhillah (2014) yang berjudul “Pengaruh *Good Corporate Governance* Terhadap *Tax Avoidance* (Studi Empiris Pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di BEI tahun 2009-2011)”. Adapun perbedaan penelitian ini dengan peneliti terdahulu yaitu:

1. Variabel Penelitian

Variabel independen yang digunakan peneliti sebelumnya adalah *Good Corporate Governance* yang diprosikan dengan kepemilikan institusional, komisaris independen, komite audit, dan kualitas audit. Sedangkan pada penelitian ini, peneliti menambahkan variabel lain yaitu ukuran perusahaan dan kompensasi rugi fiskal. Alasan peneliti menambahkan variabel ukuran perusahaan adalah ukuran perusahaan merupakan suatu skala yang dapat mengklasifikasikan besar atau kecilnya perusahaan yang ditentukan berdasarkan

total aktiva. Semakin besar total aktiva menggambarkan bahwa perusahaan lebih stabil dan lebih mampu dalam menghasilkan laba dibanding perusahaan dengan total aktiva yang kecil, sehingga akan mempengaruhi tindakan manajemen dalam melakukan perencanaan pajak. Sedangkan alasan peneliti menambahkan variabel kompensasi rugi fiskal adalah apabila suatu perusahaan mengalami kerugian fiskal maka kerugian tersebut dapat dikompensasikan selama lima tahun ke depan dan laba perusahaan akan digunakan untuk mengurangi jumlah kompensasi kerugian tersebut. Akibatnya, selama lima tahun tersebut, perusahaan akan terhindar dari beban pajak, karena laba kena pajak akan digunakan untuk mengurangi jumlah kompensasi kerugian perusahaan. Sehingga hal ini dapat dimanfaatkan oleh pihak manajemen perusahaan untuk melakukan penghindaran pajak.

2. Periode Penelitian

Periode pengamatan peneliti terdahulu adalah tahun 2009 sampai dengan 2011. Dalam penelitian ini, digunakan tahun pengamatan periode 2012 sampai dengan 2014. Alasan peneliti melakukan penelitian di periode 2012 sampai dengan 2014 adalah melanjutkan periode pengamatan dari peneliti sebelumnya yaitu di mulai dari tahun 2012, serta berdasar pada peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 239/PMK.03/2014 tentang tata cara pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana di bidang perpajakan yang lebih ditekankan pada bagian ke-enam yaitu mengenai pengungkapan ketidakbenaran perbuatan yang tertuang dalam pasal 23.