

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pajak adalah unsur penting karena pergerakan ekonomi nasional disokong oleh penerimaan pajak terutama bagi negara berkembang. Pendapatan terbesar bagi negara berasal dari pajak sehingga pemerintah akan berusaha untuk mengoptimalkan penerimaan pajak. Dalam UU No.28 Tahun 2007, pajak diartikan sebagai kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh wajib pajak orang pribadi maupun badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penerimaan pajak inilah yang nantinya digunakan pemerintah untuk melaksanakan program-program yang dapat menyongsong pertumbuhan perekonomian, seperti pembangunan aset public, infrastruktur, serta fasilitas umum lainnya demi tercapainya kemakmuran rakyat. Selain itu kegiatan pemerintahan dan nasional oleh pemerintah juga sebagian besar didanai dari pajak.

Tanggung jawab untuk melaksanakan kewajiban pembayaran pajak terletak pada masyarakatnya sendiri. Hal inilah yang disebut dengan *Self-Assessment System*, yang mana system inilah yang pakai oleh sistem perpajakan Indonesia. Sistem ini menuntut wajib pajak untuk menghitung, membayar, serta melaporkan pajak yang terutang secara mandiri. Sehingga dapat dikatakan jika sistem ini menuntut peran aktif masyarakat dalam pemungutan pajak. Salah satu wajib pajak yang wajib menyetorkan pajak penghasilannya kepada negara adalah perusahaan. Penyetoran pajak ini merupakan proses transfer kekayaan dari pemilik perusahaan kepada negara, atau dapat disimpulkan jika pembayaran pajak ini merupakan biaya atau beban untuk perusahaan (Wijayani, 2016). Akan tetapi kembali lagi, jika tujuan perusahaan yaitu agar memaksimalkan laba, dan untuk memakmurkan pemegang saham melalui laba yang dihasilkan dari kegiatan operasinya, oleh sebab itu sebagai Wajib Pajak perusahaan akan berusaha agar seminimal mungkin dalam membayar pajak karena pembayaran pajak dianggap sebagai beban perusahaan. Hal

inilah yang mendorong perusahaan untuk melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Tax Avoidance ialah sebuah praktik yang digunakan untuk meminimalisir beban pajak yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan karena dalam praktiknya perusahaan hanya memanfaatkan aspek kelemahan pada Undang-undang perpajakan yang berlaku sehingga tidak melanggar peraturan perpajakan (Selistiaweni et al., 2020). Penghindaran pajak merupakan persoalan yang kompleks. Secara hukum *Tax Avoidance* diperbolehkan, namun praktik tersebut tidak diharapkan oleh pemerintah.

Kasus terkait dengan *tax avoidance* pernah terjadi di Indonesia, salah satunya adalah kasus yang terjadi dengan PT. Garuda Metalindo. PT Garuda Metalindo merupakan perusahaan manufaktur yang *listing* di Bursa Efek dengan kode saham BOLT. Kasus ini muncul akibat peningkatan utang yang signifikan dalam neraca perusahaan. Dalam laporan posisi keuangan perusahaan, nilai utang jangka pendek perusahaan meningkat hingga mencapai Rp. 200 Miliar pada Juni 2016, dari yang sebelumnya hanya sekitar Rp. 48 Miliar pada Desember 2015. Perusahaan ditengarai menggunakan dana dari hutang mulai dari pengelolaan administrasi hingga aktivitas operasi untuk menghindari kewajiban perpajakan. Dengan adanya dana hutang maka akan timbul beban bunga. Tingginya beban bunga akan berakibat pada pengurangan beban pajak (Suciarti et al., 2020). Pada tahun 2020, Dirjen Pajak Kementerian Keuangan Republik Indonesia mengkonfirmasi jika kerugian negara akibat praktik *tax avoidance* sebesar Rp. 68,7 Triliun per tahunnya.

Berdasarkan fenomena tersebut, praktik *tax avoidance* ini merupakan masalah yang rumit (Maharani & Suardana, 2014). Meskipun tidak melanggar hukum secara harfiah, beberapa pihak setuju bahwa penghindaran pajak adalah praktik yang tidak etis untuk dilakukan. Dikarenakan penghindaran pajak akan berdampak langsung pada pengikisan penerimaan pajak Negara. Sehingga hal tersebut menunjukkan jika penelitian terkait dengan *tax avoidance* ini masih relevan untuk diteliti.

Yang menjadi fokus pada riset ini ialah perusahaan jenis manufaktur yang *listing* di Bursa Efek Indonesia selama 2017, 2018, dan 2019. Selain dikarenakan adanya fenomena yang telah disebutkan sebelumnya, perusahaan manufaktur juga dipilih dengan bersandarkan pada beberapa alasan, yaitu (1) perusahaan manufaktur

memiliki aktivitas operasional yang lengkap, dimulai dari pembelian bahan baku, kemudian mengolahnya menjadi produk jadi dan kemudian menjualnya ke pasar. Oleh karena itu proses kegiatan usahanya terutama menyangkut perpajakan (Dewinta & Setiawan, 2016), (2) Selain dari pertambangan, keuangan, dan perkebunan, pendapatan pajak nasional mendapatkan kontribusi terbesar dari perusahaan manufaktur (Mulyani et al., 2014), yang di dukung dengan data sebagai berikut :

Tabel 1. Realisasi Penerimaan Pajak Sektor Manufaktur
Tahun 2017-2019 (Dalam Triliun Rupiah)

Tahun	2017	2018	2019
Penerimaan Pajak	1.151,1	1.315,9	1.332,1
Penerimaan Pajak Sektor Manufaktur	348,84	363,60	365,39
Pertumbuhan Pajak Sektor Manufaktur	17,1%	10,9%	-1,80%
Kontribusi Terhadap Perpajakan	31,8%	30%	29,40%

Sumber: DDTTC

Dari data pada tabel 1 tersebut, bisa dilihat jika sektor manufaktur berkontribusi hampir sekitar 30% per tahunnya, dimana itu merupakan kontribusi terbesar dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya terhadap penerimaan pajak negara. Pada tahun 2017, pertumbuhan penerimaan pajak untuk sektor manufaktur tumbuh positif sebesar 17,1%, dan berkontribusi sebesar 31,8% atas penerimaan pajak negara. Pada tahun 2018, pertumbuhan penerimaan pajak untuk sektor manufaktur mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya, yaitu tumbuh positif sebesar 10,9%, dan berkontribusi sebesar 30% untuk penerimaan pajak negara. Pada tahun 2019, pertumbuhan penerimaan pajak sektor manufaktur tumbuh negative 1,8%, namun masih berkontribusi sebesar 29,4% terhadap penerimaan pajak negara. Meskipun merupakan pemberi kontribusi terbesar terhadap penerimaan pajak negara, namun dalam 3 tahun terakhir, pertumbuhan penerimaan pajak dari sektor manufaktur ini terus mengalami penurunan.

Terdapat beberapa faktor yang mendorong manajer untuk dilakukan atau tidaknya praktik *tax avoidance*, diantaranya adalah karena keberadaan kepemilikan institusional dalam perusahaan yang dikelola (Atari, 2016). Kepemilikan institusional diduga mempunyai kapabilitas dalam mempengaruhi berlangsungnya

aktivitas operasional perusahaan sehingga dapat memberikan pengaruh atas peningkatan kinerja perusahaan tersebut. Kepemilikan institusional merupakan pemegang saham yang akan mengoptimalkan pengawasan mereka terhadap kinerja manajemen selaku *agent* yang mengelola jalannya perusahaan (Ginting, 2016). Dalam penelitian Atari (2016), kepemilikan saham oleh institusional berperan penting untuk memantau, mendisiplinkan, dan mempengaruhi manajemen. Sehingga dengan kepemilikan institusi yang besar maka akan mendorong manajer untuk menghindari perilaku yang oportunistik, diantaranya praktik penghindaran pajak (Meiriasari, 2017). Namun dalam beberapa literatur lain dikatakan jika kepemilikan institusional juga merupakan pemegang saham yang naluri alamiahnya adalah untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya (Atari, 2016; Prasetyo & Pramuka, 2018). Sehingga akhirnya kepemilikan institusi yang besar akan dapat memaksa manajemen untuk fokus dalam memaksimalkan keuntungan bagi pemegang saham dengan cara melakukan praktik penghindaran pajak yang dilakukan tanpa memedulikan citra perusahaan (Atari, 2016).

Pada dasarnya penghindaran pajak dilakukan dengan fokus untuk meminimalkan laba kena pajak melalui kegiatan *tax planning*. Praktik ini akan membuat laba menjadi terlihat lebih rendah sehingga beban pajak yang harus dibayarkan menjadi rendah. Namun keuntungan yang kecil tidak akan menguntungkan untuk pemegang saham, investor, dan kreditor serta akan menimbulkan persepsi yang kurang baik atas kinerja perusahaan. Pada sisi lainnya, manajemen juga dapat melakukan praktik *earnings management*. Praktik manajemen laba digunakan manajemen agar dapat memaksimalkan laba yang dalam penerapannya memenuhi atau tidak memenuhi prinsip akuntansi yang berlaku umum atau biasa dikenal sebagai *Financial Reporting Aggressiveness* (Frank et al., 2009). Kondisi tersebut akan mengakibatkan *trade-off*. Mengenai apakah perusahaan akan memaksimalkan laba yang diimbangi dengan tingginya beban pajak, atau meminimalkan laba yang diimbangi dengan rendahnya beban pajak. Namun saat ini, *trade-off* tidak selalu terjadi antara pelaporan keuangan dengan perpajakan. Faktanya perusahaan banyak yang melaporkan keuntungan yang besar kepada para pemangku kepentingan, di sisi lain beban pajak yang dibayarkan kepada otoritas pajak juga sangat rendah. Hal tersebut dapat terjadi

karena adanya celah atau gap dalam perundang-undangan perpajakan yang dapat dimanfaatkan. Menurut Frank et al., (2009) antara *Financial Reporting Aggressiveness* dengan penghindaran pajak memiliki keterkaitan, yaitu jika perusahaan melakukan pelaporan keuangan agresif, kemungkinan besar perusahaan tersebut juga melakukan penghindaran pajaknya.

Kepemilikan institusional memiliki fungsi mengawasi manajemen sehingga aktivitas manajer terkait penghindaran pajak rendah, namun ketika beban pajak terlalu tinggi maka kepemilikan institusional akan mengarahkan perusahaan agar bisa meningkatkan level penghindaran pajaknya agar terbebas dari beban pajak yang besar dengan melakukan aktivitas pelaporan keuangan yang agresif (Suharti & Arieftiara, 2019). Hal ini dikarenakan beban pajak yang besar akan meminimalkan kekayaan pemegang saham. Termasuk juga kepemilikan institusional yang juga termasuk ke dalam struktur pemegang saham perusahaan. Sehingga pemegang saham institusi dapat mendorong manajer untuk melakukan pelaporan keuangan yang agresif dapat dilakukan agar perusahaan menghasilkan laba menurut akuntansi yang lebih besar, namun beban pajak yang dibayarkan juga rendah. Rendahnya pembayaran pajak yang dibayarkan oleh perusahaan menandakan jika pemegang saham institusional memberikan fungsi pengawasan dengan mengarahkan manajer untuk meningkatkan aktivitas penghindaran pajak, karena penghindaran pajak merupakan sesuatu yang *lawful* (Yunistiyani & Tahar, 2017).

Hasil penelitian Ginting (2016), Charisma & Dwimulyani (2019), Kalil (2020), Resti Yulistia et al., (2020), Putri & Lawita (2019), Prasetyo & Pramuka (2018), serta Atari (2016) mengungkapkan jika kepemilikan institusi secara signifikan memiliki pengaruh terhadap *Tax Avoidance*. Sedangkan hasil penelitian Sunarsih & Handayani (2018), Rombebunga & Pesudo (2019), Dewi & Jati (2014), Maharani & Suardana (2014), serta Jamei (2017) menunjukkan jika kepemilikan institusi tidak memiliki pengaruh terhadap *Tax Avoidance*.

Krismonika & Tartila (2020), Yunistiyani & Tahar (2017), Suharti & Arieftiara (2019), Shavira et al., (2017) serta Frank et al., (2009) menyatakan jika *Financial Reporting Aggressiveness* memiliki pengaruh signifikan terhadap Penghindaran Pajak. Sedangkan Hanna & Haryanto (2016) mengemukakan jika *Financial*

Reporting Aggressiveness tidak mempunyai pengaruh terhadap Penghindaran Pajak.

Selain kedua variabel independen tersebut di atas, studi ini juga menambahkan *company size* dan profitabilitas selaku *control variable*. Kedua variabel ini dipilih karena berbagai hasil penelitian terdahulu memberikan hasil jika variabel tersebut memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *tax avoidance*, sehingga kedua variabel ini diperlukan sebagai kontrol agar tidak mengganggu pengaruh antara variabel kepemilikan institusi dan *Financial Reporting Aggressiveness* terhadap *tax avoidance*.

Pengukuran terhadap *tax avoidance* dari banyak penelitian sebelumnya hanya menggunakan pengukuran tunggal, diantaranya yaitu *Book Tax Difference* (BTD), *Book Tax Gap* (BTG), *abnormal BTD*, *Effective Tax Rate* (ETR), dan *abnormal permanent difference*. Tetapi dalam studi ini pengukuran dikembangkan menjadi lebih komprehensif dalam mengukur *tax avoidance* yaitu berupa *matrix composite* yang terdiri dari tiga tindakan *tax avoidance* yang sudah banyak digunakan oleh studi sebelumnya yaitu *abnormal permanent difference*, *abnormal BTD*, dan *book tax difference* (BTD) (Arieftiara & Wardhani, 2015). Pengukuran dengan menggunakan *matrix composite* ini pernah dikembangkan oleh peneliti lain, diantaranya yaitu *composite tax avoidance* (Arieftiara & Wardhani, 2015), kualitas laba (Bushman et al., 2004), kualitas audit (Herusetya, 2012), komite audit dan efektivitas dewan komisaris (Hermawan, 2009). Setelah berbagai uji sensitivitas, ukuran material *composite* dapat menghasilkan hasil pengukuran yang lebih efektif dan komprehensif, yang dapat lebih menjelaskan variabel pengukuran dan hasil penelitian yang dapat diandalkan.

Selain itu studi ini juga dimotivasi karena terjadi ketidakconsistenan hasil penelitian terdahulu terkait dengan *Tax Avoidance*. Terdapat beberapa faktor yang bisa menyebabkan hasil penelitian tidak konsisten, diantaranya periode waktu yang digunakan, perbedaan regulasi tiap negara, serta pengukuran variabel yang digunakan. Oleh sebab itu penelitian ingin meneliti lebih lanjut mengenai pengaruh kepemilikan institusional dan pengaruh *Financial Reporting Aggressiveness* terhadap penghindaran pajak badan.

I.2 Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Apakah Kepemilikan Institusional berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*?
- b. Apakah *Financial Reporting Aggressiveness* berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dibangun dengan tujuan, yaitu :

- a. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh Kepemilikan Institusional terhadap *Tax Avoidance*.
- b. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh *Financial Reporting Aggressiveness* terhadap *Tax Avoidance*.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris dan memperkuat hasil penelitian sebelumnya, serta dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya mengenai pengaruh struktur kepemilikan institusi dan *Financial Reporting Aggressiveness* terhadap *tax avoidance*.

- b. Manfaat Praktis

- 1) Bagi Perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan dan sumbangan pemikiran mengenai pentingnya Kepemilikan Institusional untuk mencegah atau meminimalisir *Tax Avoidance* dan apakah tindakan *Financial Reporting Aggressiveness* dilakukan manajemen untuk menghindari pembayaran pajak. Oleh sebab itu, agar perusahaan terhindar dari masalah hukum maka manajemen perusahaan bisa membuat kebijakan dengan lebih berhati-hati.

- 2) Bagi Regulator

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi bagi regulator penyusun peraturan perpajakan di Indonesia agar selanjutnya dapat

membuat regulasi yang lebih baik dalam memeriksa perusahaan yang mayoritas kepemilikan sahamnya dimiliki oleh institusi agar dapat memaksimalkan potensi penerimaan pajak untuk negara.

3) Bagi Investor

Penelitian diharapkan dapat memberi penjelasan yang bermanfaat mengenai keterlibatan kepemilikan institusional terhadap praktik *Tax Avoidance* dan apakah manajer cenderung melakukan tindakan *Financial Reporting Aggressiveness* yang dapat menyesatkan investor. Sehingga hasil penelitian bisa dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan penanaman modal oleh investor sehingga investor dapat lebih cermat lagi dalam menginvestasikan dananya.