

BAB I

PENDAHULUAN

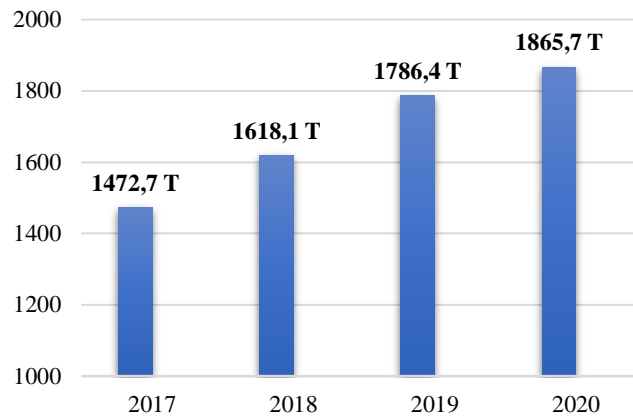
I.1 Latar Belakang

Praktik penghindaran pajak didefinisikan sebagai upaya mencari celah dan kelemahan perundang-undangan perpajakan yang dilakukan perusahaan sebagai wajib pajak dengan tujuan meminimalkan atau menghindari beban pajak yang harus dibayarkan tanpa melanggar hukum perundang-undangan sehingga dapat dianggap legal (Suranta et al., 2020; Retnaningtyas et al., 2019). Penghindaran pajak menjadi suatu persoalan yang unik karena di satu sisi tidak dilarang dalam perundang-undangan, namun di sisi lain tidak diinginkan oleh pemerintah. Praktik ini cenderung dilakukan oleh wajib pajak badan karena besarnya laba yang dihasilkan perusahaan akan sejalan dengan besarnya beban pajak yang harus disetorkan (Tehupuring & Rossa, 2016). Adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah (Direktorat Jenderal Pajak) yang mengharapkan adanya penerimaan pajak sebesar-besarnya dengan kepentingan perusahaan yang menginginkan dapat membayar pajak sekecil-kecilnya menjadi salah satu penyebab perusahaan melakukan tindakan penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Penghindaran pajak dapat dilakukan berdasarkan keputusan manajemen dalam merumuskan berbagai strategi (Suranta et al., 2020). Misalnya, memindahkan subjek pajak dan/atau objek pajak ke negara penyedia keringanan pajak (*tax haven country*) pada jenis pendapatan tertentu, atau mengalokasikan transaksi ekonomi melalui seleksi formal yang akan memberikan beban pajak terendah (perencanaan pajak formal). Penghindaran pajak merupakan bentuk dari manajemen pajak yang dilakukan dengan tujuan untuk memperkecil beban pajak terutang sehingga perusahaan mampu menghasilkan laba dan likuiditas yang optimal untuk mewujudkan kesejahteraan pemegang saham. Hal tersebut berbanding terbalik dengan keinginan pemerintah yang menginginkan penerimaan pajak yang tinggi. Sebagai sumber pendapatan terbesar negara, pajak memiliki peran lebih besar dibanding sumber pendapatan negara lainnya. Oleh sebab itu, pemerintah selalu meningkatkan target pendapatan negara

terutama dari sisi penerimaan pajak setiap tahunnya. Data tersebut dapat dilihat dalam grafik berikut:

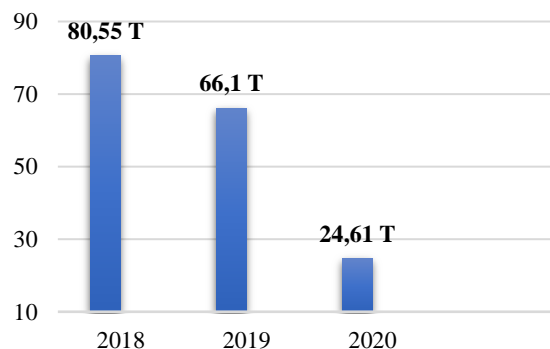
Gambar 1. Target Penerimaan Pajak



Sumber: APBN 2017-2020

Grafik tersebut menunjukkan kenaikan target penerimaan pajak setiap tahunnya. Namun, penerimaan pajak yang berasal dari sektor pertambangan cenderung mengalami penurunan tiap tahunnya, seperti yang tercermin dalam grafik berikut:

Gambar 2. Realisasi Penerimaan Pajak Sektor Pertambangan



Sumber: Realisasi APBN KiTa 2018-2020

Penurunan penerimaan pajak yang terjadi tidak terlepas dari penerapan *Self Assesment System* yang diterapkan di Indonesia sejak adanya *tax reform*. Sistem tersebut menuntut wajib pajak memiliki kesadaran betapa pentingnya berperan aktif dalam membayar pajak. Namun, penerapan ini secara tidak langsung akan sangat rentan dimanfaatkan oleh wajib pajak karena menjadi suatu peluang besar untuk melakukan kecurangan dengan melakukan

manipulasi hingga penghindaran pajak (*tax avoidance*) (Seralurin & Ermawati, 2019). Selain itu, sisi akuntansi pun mengakui pajak sebagai biaya (*cost*) atau beban (*expense*) karena dapat mengurangi laba setelah pajak (*after tax profits*), arus kas (*cash flow*) serta tingkat pengembalian (*rate of return*), terlebih wajib pajak tidak secara langsung mendapatkan imbalan saat membayar pajak sehingga mendorong wajib pajak untuk melakukan penghindaran pajak (Mais & Patminingih, 2017).

Berdasarkan laporan dari Tax Justice Network yang disusun oleh Cobham et al., (2020) berjudul *The State of Tax Justice 2020* menyatakan bahwa pemerintah di seluruh dunia berpotensi kehilangan pendapatan pajak sebesar \$245 miliar. Hal ini diketahui karena adanya perbedaan antara lokasi keuntungan terbesar dengan lokasi aktivitas ekonomi produktif yang diungkapkan oleh negara anggota OECD pada laporan tahunannya. Dalam laporan tersebut pula disebutkan bahwa Indonesia diduga kehilangan penerimaan pajak karena penyalahgunaan pajak perusahaan sekitar lebih dari \$4,78 miliar setiap tahunnya. Dalam penelitian yang dilakukan Retnaningtyas et al., (2019) menyebutkan, negara mana pun tidak akan bisa menghentikan aktivitas penghindaran pajak, namun pemerintah dapat meminimalisir dan memonitor perusahaan agar tidak melakukan hal tersebut.

Upaya penghindaran pajak terjadi di hampir semua negara. Pada tahun 2018, perusahaan tambang terbesar di dunia asal Australia yaitu BHP terlibat sengketa panjang dengan *Australian Taxation Office* (ATO). Berdasarkan penyelidikan, BHP Australia terbukti melakukan penghindaran pajak dengan melakukan *transfer pricing* melalui kantor pemasarannya yang berlokasi di Singapura. Tindakan itu dilakukan dengan cara menjual bijih besi dan batu bara ke kantor pemasaran BHP Singapura dengan harga murah, lalu menjualnya kembali dengan *mark-up* tinggi ke negara-negara lain. Atas kasus ini, BHP harus membayar tambahan pajak sebesar AU\$529 untuk pendapatan periode 2003-2018.

Sementara di Indonesia, pada tahun 2019 Direktorat Jendral Pajak (DJP) menyelidiki laporan investigasi dari sebuah LSM Internasional, Global Witness yang menyatakan adanya dugaan penghindaran pajak yang dilakukan oleh salah

satu perusahaan tambang batu bara, PT Adaro Energy. Dimana sebelumnya DJP menobatkan predikat “*Golden Taxpayer*” periode 1 Januari 2018 hingga 31 Desember 2019 kepada perusahaan tersebut. Predikat ini seharusnya mencerminkan seorang wajib pajak memiliki kepatuhan terhadap pembayaran pajak dan kewajibannya pada negara. Laporan investigasi tersebut menyatakan bahwa PT Adaro Energy terindikasi melakukan penghindaran pajak sejak 2009-2017. Tindakan tersebut dilakukan dengan melakukan *transfer pricing* melalui anak perusahaannya di Singapura yaitu Coaltrade Services International dengan menjual batu bara kepada anak perusahaan dengan harga yang lebih murah, kemudian menjualnya kembali dengan *mark-up* tinggi ke negara-negara lain. Sehingga laba kena pajak yang diakui di Indonesia menjadi lebih kecil dari yang semestinya. Dalam kasus ini, PT Adaro Energy diduga melakukan penghindaran pajak mencapai \$14 juta pertahunnya sejak 2009.

Sumber daya alam pertambangan batu bara Indonesia merupakan salah satu pemeran utama dunia. Berdasarkan laporan dari International Energy Agency (IEA), Indonesia menduduki peringkat ke empat penghasil batu bara terbesar di dunia. Oleh karena itu, pemerintah selalu menganakemaskan industri batu bara karena memberikan kontribusi devisa terbesar bagi perekonomian negara hingga dapat membuka gerbang investasi asing. Saat terjadinya krisis ekonomi global tahun 2008, industri batu bara tetap memberikan kontribusi besar untuk pertumbuhan ekonomi negara. Indonesia dapat mengeskpor 70% - 80% dari total produksi batu bara pertahunnya. Batu bara memang memiliki potensi yang sangat besar. Walaupun pemanfaatan energi terbarukan mulai digalakkan, namun hampir 40% pembangkit listrik di dunia masih bersumber dari batu bara. Menurut BP Energi Outlook 2018, kontribusi batu bara sebagai sumber energi pembangkit listrik dunia tidak akan kurang dari 30%. Selain itu, batu bara juga digunakan sebagai bahan campuran pupuk, baja, hingga semen dan gas alam. Namun hal tersebut justru membuat industri sektor pertambangan kurang mendapat pengawasan, sehingga seringkali terjadi kasus kerusakan lingkungan hingga tindakan immoral seperti penghindaran pajak (Jusman & Nosita, 2020). Di sisi lain, KPK menyadari bahwa sektor pertambangan merupakan sektor yang rawan terjadinya penghindaran pajak. Bahkan pada

tahun 2019, KPK mencatat kekurangan pembayaran pajak sektor pertambangan hingga sebesar Rp 15,9 T pertahunnya (DDTC, 2019).

Perusahaan selalu menginginkan keuntungan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan pemegang saham. Kompensasi sering digunakan untuk memotivasi manajemen dalam meminimalisir adanya beban termasuk beban pajak sehingga dapat mencapai laba semaksimal mungkin. Untuk menghindari hal tersebut manajemen perusahaan seringkali memilih untuk melakukan strategi penghindaran pajak (Meilia & Adnan, 2017). Pemberian kompensasi menjadi cara untuk mendorong manajemen untuk mampu meningkatkan laba melalui manajemen pajak demi kesejahteraan pemegang saham dan perusahaan dengan mengurangi beban pajak. Namun, hal tersebut dapat mencerminkan perusahaan tersebut tidak patuh pada peraturan negara dan dapat memunculkan risiko denda, hilangnya reputasi dan kepercayaan masyarakat. Hanafi & Harto (2014) dalam penelitiannya menguji pengaruh kompensasi eksekutif terhadap penghindaran pajak di sektor Property, Real Estate dan Konstruksi yang terdaftar di BEI. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa kompensasi dapat menjadi cara paling efektif agar tercapainya efisiensi pajak perusahaan, dimana kompensasi dapat memotivasi manajemen untuk melakukan penghindaran pajak. Sebaliknya, penelitian dari Budiadnyani (2020) menyatakan bahwa dengan adanya kompensasi, manajemen akan meminimalisir sikap oportunistik untuk melakukan penghindaran pajak.

Penerapan *Corporate Governance* yang baik sangat diperlukan untuk membangun dan mempertahankan kepercayaan pemegang saham terhadap perusahaan (Mahrani & Soewarno, 2018). Penerapan *corporate governance* yang baik akan membawa perusahaan ke arah yang lebih baik. Dalam hal ini, karakter pemimpin merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan termasuk keputusan melakukan penghindaran pajak (Mulyani et al., 2018). Perusahaan yang menerapkan mekanisme GCG yang baik akan berbanding lurus dengan pemenuhan kewajiban perpajakan (Arianti, 2020). Maka dari itu, GCG memiliki peran penting dalam pengelolaan pajak yang dilakukan oleh manajemen (Minnick & Noga, 2010). Penelitian dari Armstrong et al., (2015) yang dilakukan di Amerika menganalisis GCG,

Incentive dan *Tax avoidance* pada perusahaan yang terdaftar di Compustat tahun 2007-2011 menunjukkan keterkaitan secara positif dengan *tax avoidance*. Namun sebaliknya, penelitian yang dilakukan oleh Kiesewetter & Manthey, (2017) yang dilakukan di Germany menganalisis hubungan GCG dengan *Tax avoidance* pada perusahaan paling likuid yang terdaftar di Prime Standard dan menunjukkan bahwa GCG tidak mempengaruhi manajemen pajak untuk melakukan *tax avoidance*.

Indikator *corporate governance* yang digunakan dalam penelitian ini yaitu komisaris independen dan komite audit. Keduanya memiliki peran penting dalam mengawasi kebijakan perusahaan. Komisaris independen berperan sebagai pengawas atas segala pengambilan keputusan dan memantau kinerja perusahaan agar dapat dipertanggungjawabkan dengan tidak melanggar hukum termasuk strategi yang berkaitan dengan pajak. Penelitian dari Marfirah & Syam (2016) yang menguji hubungan antara GCG dengan penghindaran pajak di sektor manufaktur yang terdaftar di BEI menunjukkan bahwa komisaris independen akan mempengaruhi penghindaran pajak. Sedangkan Mais & Patminingih (2017) dalam penelitiannya menyebutkan tidak menemukan adanya hubungan antara komisaris dengan penghindaran pajak.

Untuk melaksanakan tugasnya, komisaris membentuk suatu komite yaitu komite audit. Komite audit dibentuk untuk melaksanakan pengawasan secara efektif dan memastikan perusahaan menjalankan aktivitas dan menentukan kebijakan sesuai dengan aturan dan undang-undang yang berlaku. Penelitian dari Waluyo (2017) dan Tandean (2016) menyatakan bahwa dengan adanya komite audit sesuai dengan peraturan BEI akan meminimalisir tindakan penghindaran pajak. Namun sebaliknya, penelitian dari Ardianti (2019) dan Singly & Sukartha (2015) menyatakan komite audit tidak mempengaruhi tindakan penghindaran pajak.

Uraian diatas menggambarkan adanya hubungan antara *corporate governance* dan kompensasi manajemen terhadap *tax avoidance*. Pada penelitian ini, *tax avoidance* diproksikan menggunakan *Abnormal BTD* (ABTD) dan *corporate governance* diproksikan dengan komisaris independen dan komite audit. Penelitian mengenai *tax avoidance* di perusahaan

pertambangan masih sedikit dilakukan dan masih memiliki hasil yang tidak konsisten. Sehingga hal ini menjadi alasan peneliti untuk mengangkat topik mengenai *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena dan inkonsistenan yang terjadi maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah komisaris independen dapat mempengaruhi *tax avoidance*?
2. Apakah komite audit dapat mempengaruhi *tax avoidance*?
3. Apakah kompensasi manajemen dapat mempengaruhi *tax avoidance*?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang telah dijelaskan, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh komisaris independen terhadap *tax avoidance* yang terjadi di perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
2. Menganalisis pengaruh komite audit terhadap *tax avoidance* yang terjadi di perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
3. Menganalisis pengaruh kompensasi manajemen terhadap *tax avoidance* yang terjadi di perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini yaitu dapat bermanfaat bagi beberapa pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat mengetahui dan menjelaskan implementasi *agency theory* dan *stakeholder theory* serta memperkaya pemahaman mengenai pengaruh *corporate governance*, kompensasi manajemen dan *tax avoidance*. Selain itu penelitian ini dapat memberikan bukti empiris dan memperkuat hasil penelitian sebelumnya. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Direktorat Jendral Pajak (DJP)

Hasil penelitian ini dapat memberikan referensi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya *tax avoidance*. Selain itu, penelitian ini juga dapat memberikan masukan bagi DJP khususnya Divisi PPh Badan dan pihak regulator lainnya dalam membuat regulasi agar dapat memonitor dan meminimalisir tindakan *tax avoidance*.

b. Bagi perusahaan

Hasil penelitian ini dapat menggambarkan pentingnya peranan komisaris independen, komite audit serta kompensasi bagi manajemen dalam menjalankan kegiatan operasional perusahaan untuk mencegah dan meminimalisir terjadinya tindakan manajemen pajak secara illegal. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi agar manajemen dapat menghindarkan perusahaan dari kegiatan yang melanggar hukum perundang-undangan perpajakan.

c. Bagi investor

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi investor dalam menilai kualitas informasi dari laporan keuangan perusahaan. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pandangan agar investor dapat lebih berhati-hati dalam pengambilan keputusan untuk menanamkan modalnya agar terhindar dari adanya risiko *agency cost* yang timbul karena perusahaan yang agresif dalam tindakan pajaknya akan cenderung agresif dalam pelaporannya.