

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sebagai Negara berkembang tentu saja sumber pendapatan utama terbesar yang di dapat oleh Negara Indonesia berasal dari pajak. Dalam UU Nomor 28 Tahun 2007, pajak didefinisikan sebagai sumbangan wajib untuk negara yang terutang oleh wajib pajak orang pribadi maupun badan yang sifatnya memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pendapatan dari pajak ini akan digunakan sebagai dana APBN yang digunakan untuk membiayai segala kegiatan pemerintahan yang tujuannya tentu saja untuk kesejahteraan rakyat, seperti pembangunan infrastruktur dan sebagainya. Untuk itu, masyarakat sebagai wajib pajak sudah semestinya memenuhi kewajiban pajaknya setaat mungkin. Berdasarkan isi dari UU perpajakan, pembayaran pajak bukan saja sebuah kewajiban, namun sebuah hak dari masing-masing warga Negara untuk ikut berkontribusi dan berperan serta melakukan pembiayaan Negara dan pembangunan nasional.

Kewenangan terhadap kewajiban dalam membayar pajak sebagai bukti kewajiban kenegaraan di bidang perpajakan berada di tangan masyarakat sebagai wajib pajak itu sendiri. Hal diatas telah sejalan dengan sistem *Self Assessment* yang dijalankan di Negara Indonesia. Yaitu masyarakat yang menjadi wajib pajak dianggap mampu menghitung dan menyetorkan pajaknya secara mandiri, mengerti tentang peraturan perpajakan yang tengah diberlakukan, memiliki sifat jujur serta sadar bahwa membayar pajak adalah hal yang penting.

World Health Organization (WHO) pada tanggal 9 Maret 2020 secara resmi menetapkan *Corona Virus Disease* (Covid-19) sebagai sebuah pandemi, yang berarti virus tersebut sudah menyebar luas hingga keseluruh dunia. Pandemi Covid-19 memiliki dampak besar bagi semua Negara, tak terkecuali Indonesia. Oleh pemerintah Indonesia, virus ini telah dideklarasikan menjadi bencana non alam yang memiliki pengaruh terhadap stabilitas ekonomi serta pendapatan

Negara. Berdasarkan laporan yang dimuat oleh Badan Pusat Statistik (BPS), pertumbuhan perekonomian Indonesia mengalami perlambatan pada triwulan I tahun 2020 yaitu menjadi 2,97% dari yang sebelumnya sebesar 4,97% di triwulan 4 2019. Pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami kelambatan hingga akhir Tahun 2020. Disamping itu penerimaan dari sektor pajak juga terus menurun. Dengan menurunnya pertumbuhan ekonomi Indonesia tentu saja berdampak pula pada sektor perpajakan.

Pada masa pandemi ini, banyak perusahaan yang mengalami penurunan omzet. Penurunan omzet tersebut membuat perusahaan cukup sulit untuk melaksanakan kewajibannya, salah satunya dalam membayar pajak. Oleh sebab itu, pemerintah mengeluarkan beberapa strategi di sektor perpajakan, strategi tersebut termuat di Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 23 Tahun 2020 (PMK 23 Tahun 2020) mengenai pemberian insentif pajak bagi para wajib pajak yang terkena dampak dari covid-19. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan terdapat 19 sektor industri manufaktur dan 11 sektor diluar industri manufaktur yang turut terdampak covid-19 akan mendapatkan fasilitas insentif pajak.

Pemungutan pajak terutama dalam kondisi pandemi seperti saat ini bukanlah suatu hal yang mudah. Walaupun pemerintah telah menerbitkan PMK mengenai pemberian insentif pajak, namun tetap saja masih banyak perusahaan yang kesulitan dalam memenuhi kewajiban pajaknya. Dalam kegiatan membayar pajak, seringkali pihak perusahaan tidak mendapat toleransi dari pihak fiskus. Maka perusahaan akan mencari cara agar pajaknya dibayarkan seminimal mungkin. Naluri alamiah manusia sebagai wajib pajak dari dulu hingga kini yaitu akan selalu berusaha menghindari beban pajak dalam segala bentuk dan manifestasinya. Perbedaan kepentingan diantara fiskus dan juga perusahaan yang menjadi wajib pajak adalah, pemungut pajak atau fiskus senantiasa mengharapkan pendapatan pajak yang sebesar-besarnya, sedangkan para wajib pajak misalnya perusahaan akan selalu berkeinginan untuk membayar pajak seminimal mungkin. Atas dasar itu, dapat diduga bahwa perusahaan akan melakukan perencanaan pajak (*tax planning*). Salah satu kegiatan perencanaan pajak yang dapat dilakukan tanpa melanggar aturan serta undang-undang yang berlaku yaitu *tax avoidance* atau penghindaran pajak.

Tax avoidance merupakan sebuah trik serta teknik perencanaan pajak yang dapat dilakukan tanpa melanggar hukum dan tidak beresiko untuk para wajib pajak sebab tidak menyalahi aturan-aturan terkait pajak yang berlaku. Cara yang dilakukan yaitu dengan mencari kelemahan atau celah (*grey area*) yang ada pada undang-undang serta aturan-aturan perpajakan. *Tax avoidance* adalah suatu persoalan yang cukup membingungkan, pada satu sisi *tax avoidance* tidak di larang, namun pada sisi lain kegiatan tersebut merupakan hal yang tidak diharapkan oleh pemerintah.

Setiap tahun pemerintah telah membuat target pendapatan pajak. Seperti misalnya pada Tahun 2018 target yang ditetapkan oleh pemerintah sebesar Rp1.424 Triliun, tahun 2019 sebesar Rp1.577,6 Triliun, dan Tahun 2020 sebesar Rp1.198,8 Triliun. Dengan patuhnya semua wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak seharusnya target tersebut dapat tercapai. Namun dalam kenyataannya, diketahui sejak 12 tahun terakhir pendapatan pajak Negara Indonesia tidak pernah mencapai target yang telah ditetapkan. Pada tahun 2018 pendapatan pajak yang dihasilkan hanya mencapai Rp1.315,9 Triliun *shortfall* sebesar Rp108 Triliun dari target, di 2019 pendapatan yang dihasilkan sebesar Rp1.332,1 Triliun *shortfall* sebesar Rp245,5 Triliun, dan di Tahun 2020 pendapatan yang dihasilkan sebesar Rp1.069,98 Triliun *shortfall* Rp128,8 Triliun.

Hal tersebut menjadi bukti bahwa para wajib pajak masih banyak yang belum patuh untuk membayarkan kewajiban pajaknya, baik dengan memanfaatkan *tax avoidance* maupun melakukan pelanggaran pajak yang menyalahi undang-undang serta aturan yang berlaku. *Tax avoidance* bukanlah sebuah hal yang melanggar undang-undang, namun tetap saja *tax avoidance* berperan dalam tidak tercapainya target pendapatan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kasus mengenai *tax avoidance* seringkali terjadi di Indonesia. Seperti yang dimuat dalam laporan Tax Justice Network dengan judul *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of Covid-19*, Indonesia diperkirakan mengalami kerugian hingga US\$4,86 miliar per tahun atau setara dengan Rp68,7 triliun. Dalam laporan tersebut dikatakan dari angka tersebut, sebesar US\$4,78 miliar atau setara Rp67,6 triliun merupakan akibat dari penghindaran pajak

korporasi di Indonesia, sementara sisanya sebesar US\$78,83 juta atau sekitar Rp1,1 triliun berasal dari pajak orang pribadi.

Salah satu perusahaan yang menjalankan praktik *tax avoidance* adalah PT Garuda Metalindo. PT Garuda Metalindo merupakan sebuah perusahaan sektor manufaktur yang *listing* di BEI dengan kode saham BOLT. Kasus *tax avoidance* terdeteksi karena dalam neraca perusahaan terdapat peningkatan utang yang jumlahnya signifikan. Nilai utang jangka pendek yang tercatat dalam neraca perusahaan per Juni 2016 mengalami peningkatan hingga Rp20 miliar. Dana dari utang tersebut diduga digunakan untuk pengelolaan administrasi sampai aktivitas operasi yang tujuannya agar terhindar dari kewajiban perpajakan. Semakin tingginya utang perusahaan, maka akan menimbulkan beban bunga yang semakin tinggi pula. ketika beban bunga tinggi, maka beban pajak perusahaan akan berkurang.

Berdasarkan fenomena tersebut, beberapa pihak setuju jika *tax avoidance* merupakan kegiatan yang tidak etis untuk dilakukan, walaupun secara harfiah tidak melanggar ketentuan hukum. Hal itu dikarenakan kegiatan tersebut akan memiliki dampak langsung terhadap penurunan pendapatan pajak Negara. Oleh sebab itu penelitian terkait *tax avoidance* ini masih relevan untuk diteliti, terlebih di kondisi pandemi seperti sekarang.

Fokus dalam penelitian ini yaitu perusahaan berbentuk manufaktur yang terdaftar pada Bursa Efek Indonesia (BEI) tahun 2019 dan 2020. Selain terjadinya fenomena yang sudah di jelaskan diatas, entitas sektor manufaktur terpilih karena entitas tersebut mempunyai kegiatan operasional yang lengkap, mulai dari pembelian bahan baku sehingga dijadikan suatu produk lalu dijual ke pasar. Oleh karenanya, segala bentuk aktivitas usahanya tidak jauh dari perpajakan (Dewinta & Setiawan, 2016). Selain itu, sektor manufaktur merupakan sektor yang menyumbangkan kontribusi terbesar bagi pendapatan pajak nasional.

Adanya kepemilikan oleh institusi memiliki makna penting dalam memantau pihak pengelola dalam dilakukan atau tidaknya praktik *tax avoidance*. Sebab pemilik institusional dapat mengawasi, menertibkan serta memberikan pengaruh kepada manajemen. Dengan proporsi kepemilikan institusional yang tinggi akan menjadi pendorong manajemen agar tidak melakukan perilaku yang

oportunistik, salah satunya kegiatan penghindaran pajak (Meiriasari, 2017). Perusahaan yang tuduk dalam penyetoran pajak tidak memperdulikan seberapa besar kepemilikan saham institusional, namun yang lebih diperhatikan adalah seberapa besar pajak yang disetorkan dari pada menjalankan kegiatan *tax avoidance* yang dapat menghancurkan nama baik perusahaan. Hal tersebut berarti nama baik perusahaan lebih penting dibandingkan menjalankan kegiatan penghindaran pajak yang fungsinya untuk meningkatkan laba perusahaan, sehingga tidak ada pengaruh antara penghindaran pajak dengan kepemilikan institusional (Rombebunga & Pesudo, 2019). Namun dalam beberapa penelitian lain menyebutkan bahwa proporsi kepemilikan institusional memiliki pengaruh positif signifikan terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*). Kepemilikan institusional juga merupakan pemegang saham yang naluri alamiahnya adalah untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya (Atari, 2016; Prasetyo & Pramuka, 2018). Sehingga pada akhirnya kepemilikan institusi yang besar akan dapat memaksa manajemen untuk fokus dalam memaksimalkan keuntungan bagi pemegang saham dengan cara melakukan praktik *tax avoidance* tanpa memperdulikan citra perusahaan (Atari, 2016).

Kepemilikan manajerial merupakan persentase saham yang dimiliki oleh para pengelola perusahaan. Jika pengelola perusahaan memiliki saham perusahaan dengan persentase yang cukup besar, maka dikatakan bahwa manajer yang merupakan bagian dari pengelola akan lebih giat bekerja untuk kepentingan pemegang saham. Hal tersebut disebabkan karena pengelola atau manajemen adalah bagian dari pemegang saham tersebut, sehingga *risk* dan *return* dari keputusan yang mereka pilih akan berdampak langsung pada dirinya sendiri. Krisna, (2019) menyebutkan bahwa kepemilikan manajerial yang besar tidak sanggup memperkecil praktik *tax avoidance*. Minat manajer terhadap bonus yang dikarenakan tingginya tanggung jawab yang diserahkan padanya, menimbulkan sikap oportunistik manajer tidak dapat menghilangkan seutuhnya. Manajer tidak akan memikirkan bagaimana nasib perusahaan apabila suatu saat terkena kasus yang terkait dengan pajak. Namun pada studi lain mengatakan bahwa kepemilikan manajerial signifikan negatif terhadap praktik *tax avoidance*. Kepemilikan saham oleh pengelola perusahaan terbilang efektif untuk memantau kegiatan perusahaan

serta dapat mencegah adanya penghindaran pajak. Hal tersebut terjadi dikarenakan manajemen yang juga sebagai pemegang saham dalam perusahaan akan mengambil keputusan dengan penuh kehati-hatian, agar keputusan yang diambil tidak merugikan dirinya sendiri, seperti halnya penghindaran pajak yang berisiko bagi perusahaan di masa mendatang. Sedangkan dalam penelitian Ashari et al., (2020) menyatakan bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara kepemilikan manajerial dengan *tax avoidance*, sebab manajemen berperan penting untuk menghasilkan laba bagi perusahaan, maka dari itu dengan semakin tingginya kepemilikan saham oleh manajemen, maka akan semakin memungkinkan manajemen melakukan *tax avoidance* agar mendapat dividen yang lebih besar.

Komite audit adalah hal penting yang semestinya ada pada entitas yang terdaftar di BEI. Dengan itu, BEI mensyaratkan agar perusahaan membentuk serta mempunyai komite audit dengan komisaris independen sebagai ketua. Menghubungkan perusahaan dengan eksternal auditornya merupakan tugas dari komite audit. Tugas lain dari komite audit adalah melakukan penelaahan risiko yang mungkin akan dihadapi perusahaan serta memantau ketaatan perusahaan atas peraturan yang berlaku, termasuk aturan perpajakan. Perusahaan dalam melakukan penghindaran pajak tidak didasarkan atas seberapa banyak anggota komite audit di dalam perusahaan itu, tetapi didasarkan pada bagaimana kualitas kerja serta seberapa baik tindak lanjut terhadap laporan komite audit demi kebaikan perusahaan. Hal tersebut berarti komite audit yang merupakan pengawas kebijakan serta peraturan keuangan tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak (Hapsari Ardianti, 2019). Namun dalam penelitian lain komite audit dianggap mempunyai peran penting dalam membantu dewan komisaris menjadi pengawas terhadap jalannya perusahaan. Salah satu aspek penilaian dalam penerapan *Good Corporate Governance (GCG)* adalah seberapa efektif kinerja komite audit di dalam perusahaan. Tugas komite audit di lingkup *corporate governance (CG)* yaitu memastikan perusahaan telah berjalan sesuai dengan peraturan yang diberlakukan, beretika dalam menjalankan usahanya, melakukan pengawasan secara efektif atas perbedaan kepentingan serta tindakan curang yang dilakukan oleh pegawai perusahaan. Semakin tinggi tingkat pengawasan terhadap

manajemen perusahaan maka akan melahirkan suatu informasi yang berkualitas dan kinerja yang efektif (Hanum & Zulaikha, 2013). Atas dasar itu, komite audit dengan kewenangan yang dimilikinya akan mampu mencegah semua perbuatan menyimpang yang berhubungan dengan laporan keuangan perusahaan. Sehingga dapat dikatakan bahwa komite audit di dalam suatu entitas dapat meminimalkan peluang dilakukannya *tax avoidance* (Diantari & Agung, 2016).

Hasil penelitian Resti Yulistia et al., (2020), Krisna, (2019), Putri & Lawita, (2019), Mappadang et al., (2018), Mulyani et al., (2018), dan Hanna & Haryanto, (2016) mengatakan bahwa antara variabel kepemilikan institusional dengan penghindaran terdapat pengaruh. Sedangkan penelitian Rombebunga & Pesudo, (2019), Tandean & Winnie, (2016), Jamei, (2017), Diantari & Agung, (2016) dan Ashari et al., (2020) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak memiliki pengaruh terhadap praktik *tax avoidance*.

Putri & Lawita, (2019), Jamei, (2017) dan Ashari et al., (2020) pada masing-masing penelitian yang mereka lakukan mendapatkan hasil bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Sedangkan Resti Yulistia et al., (2020), dan Krisna, (2019) pada masing-masing penelitiannya menemukan hasil bahwa kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Tandean & Winnie, (2016), Mulyani et al., (2018), Hanna & Haryanto, (2016) dan Diantari & Agung, (2016) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa komite audit memiliki pengaruh terhadap praktik *tax avoidance*. Sedangkan Rombebunga & Pesudo, (2019), dan Marentek & Wokas, (2021) dalam penelitiannya menyatakan bahwa komite audit tidak memiliki pengaruh terhadap praktik *tax avoidance*.

Berdasarkan fenomena yang telah berlangsung serta dilihat dari hasil penelitian terdahulu yang masih cenderung bersifat inkonsisten serta adanya bencana besar yaitu pandemi Covid-19, memotivasi peneliti melakukan studi lebih lanjut mengenai pengaruh kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial, dan komite audit terhadap *tax avoidance*. Penelitian ini merujuk terhadap penelitian (Tandean & Winnie, 2016) dengan beberapa perbedaan, yakni: (1) menambahkan variabel kepemilikan manajerial untuk variabel bebas, (2)

menambahkan variabel kontrol yaitu profitabilitas dan ukuran perusahaan, (3) mengganti pengukuran *tax avoidance* yang didalam penelitian tersebut menggunakan ETR, dan kini peneliti akan menggunakan BTB. Dipilihnya BTB sebagai pengukuran dikarenakan adanya perbedaan tarif PPh Badan di tahun penelitian, yaitu 25% pada 2019 dan 22% di 2020, (4) menambahkan teori kepatuhan dan teori stakeholders sebagai landasan teori, (5) melakukan penelitian dengan membandingkan pelaksanaan *tax avoidance* di masa sebelum dan saat pandemi covid-19.

Untuk itu, peneliti akan melaksanakan penelitian lebih lanjut terkait aspek-aspek yang mempengaruhi *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur yang *listing* di BEI periode 2019-2020 dengan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Kepemilikan Institusional, Kepemilikan Manajerial, dan Komite Audit terhadap Tax Avoidance Sebelum dan Saat Pandemi Covid-19.**

I.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Struktur Kepemilikan Institusional berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*?
2. Apakah Struktur Kepemilikan Manajerial berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*?
3. Apakah Komite Audit berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*?
4. Apakah terdapat perbedaan praktik *tax avoidance* sebelum dan saat pandemi covid-19?

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dibangun dengan tujuan, yaitu :

1. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh kepemilikan institusional terhadap *Tax Avoidance*.
2. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh kepemilikan manajerial terhadap *Tax Avoidance*..

3. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh komite audit terhadap *Tax Avoidance*.
4. Untuk mengetahui secara empiris apakah terdapat perbedaan praktik *tax avoidance* sebelum dan saat pandemi covid-19.

I.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan atas adanya penelitian ini antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap bahwa penelitian ini dapat menyajikan bukti empiris serta mampu memperkuat hasil penelitian sebelumnya, dan diharapkan adanya penelitian ini bisa dijadikan bahan referensi bagi peneliti lain di masa mendatang yang akan meneliti terkait pengaruh struktur kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial dan komite audit terhadap *tax avoidance* sebelum dan saat terjadinya pandemi covid-19.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti

Peneliti berharap bahwa penelitian ini mampu memperdalam ilmu serta wawasan bagi peneliti sendiri mengenai *Tax Avoidance* dan ilmu akuntansi serta perpajakan sehingga nantinya dapat diaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari terkhusus dalam lingkup perusahaan.

2) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu menyumbangkan gagasan terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi jumlah *Tax Avoidance* agar pemerintah dapat menghasilkan kinerja yang optimal dalam mengelola pajak di negara ini. Selain itu, agar dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam membuat peraturan di lingkup perpajakan agar mampu meminimalkan kegiatan *Tax Avoidance* terkhusus pada perusahaan yang *listing* di BEI.

3) Bagi Investor

Penelitian ini diharapkan mampu menyampaikan informasi yang bermanfaat untuk para investor dalam hal menilai seberapa berkualitasnya informasi yang ada pada laporan keuangan perusahaan, dan investor bisa lebih cermat dalam menetapkan perusahaan mana

yang cocok baginya untuk melakukan investasi.

4) Bagi Akademisi

Peneliti mengharapkan bahwa penelitian ini mampu dijadikan sebagai bahan guna pengembangan teori yang terkait dengan kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial dan komite audit terhadap *tax avoidance*.

5) Untuk Peneliti Lain

Diharapkan *output* dari penelitian ini mampu dijadikan referensi sehingga di masa mendatang bisa bermanfaat dalam penelitian selanjutnya mengenai *Tax Avoidance*.