

# BAB I

## Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Penerimaan pajak yakni salah satu penerimaan negara yang memiliki kontribusi terbesar (Widuri et al., 2019). Pajak digunakan untuk pembangunan negara serta pemenuhan kebutuhan rakyatnya sebagaimana definisi pajak menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, merupakan salah satu kontribusi yang wajib orang pribadi ataupun badan kepada negara, bersifat memaksa menurut Undang-Undang, serta digunakan negara dalam memenuhi keperluan demi kemakmuran rakyat. Sistem pemungutan pajak di Indonesia menerapkan tiga sistem pemungutan yang mana salah satunya adalah *self-assessment system*. Sistem ini memberikan kewenangan, kepercayaan, serta tanggung jawab kepada para wajib pajak dalam memproses pajak yang harus dibayarkan hingga melakukan pelaporan mandiri atas kewajiban pajak yang dibebankan. Namun, hal ini bisa membuka peluang untuk wajib pajak melakukan penghindaran pajak hingga kegiatan yang melanggar peraturan pajak yang ada yaitu penggelapan pajak (Swingly & Sukartha, 2015).

Pemerintah mengharapkan sikap kepatuhan pajak baik dari perorangan maupun badan (Tandean, 2016), yaitu sikap patuh wajib pajak akan pelaksanaan pembayaran pajak terutang yang sejalan dengan yang seharusnya guna meningkatkan penerimaan negara. Namun pada realitanya kepatuhan wajib pajak Indonesia, baik perorangan maupun badan, belum sepenuhnya efektif. Mengutip dari laman resmi Tax Justice Network (2021), Indonesia pada tahun 2021 menyumbang 2,27 triliun USD kepada kerugian pajak dunia. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa kepatuhan pajak di Indonesia masih dapat dikatakan belum maksimal. Adapun dibuktikan oleh grafik berikut.

Tabel 1. Target dan Penerimaan Pajak

Tahun	Target	Realisasi	Persentase Realisasi Terhadap Target
2017	1.472,70	1.343,50	91,23%
2018	1.618,09	1.518,78	93,86%
2019	1.786,38	1.546,14	86,55%
2020	1.404,51	1.285,14	91,50%
2021	1.444,54	1.547,84	107,15%

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021

Dalam tabel pada Tabel 1. dapat terlihat bahwa realisasi dari penerimaan pajak mayoritas belum mencapai target. Tahun 2018 terlihat bahwa realisasi pajak tidak mencapai target yakni sebesar Rp 1.518,79 triliun atau 3% lebih banyak dibandingkan realisasi tahun 2017, sedangkan target pada tahun tersebut adalah Rp 1.618,09 triliun. Pada tahun 2019 target penerimaan pajak Rp 1.786,38 triliun namun realisasi yang diharapkan lagi-lagi tidak melampaui target yakni Rp 1.546,14 triliun atau turun sebanyak 7,31% dari tahun sebelumnya. Pandemi Covid-19 melanda Indonesia bahkan dunia pada tahun 2020 yang mana membuat aktivitas perekonomian negara menurun sehingga target pajak yang ditetapkan dilakukan revisi sebanyak dua kali dan lebih sedikit dibandingkan tahun sebelumnya. Walaupun target pajak telah diturunkan, namun realisasi pajak pada tahun tersebut masih belum dapat memenuhi target. Selisih antara target dan realisasi pajak tahun 2020 sekitar Rp. 119,37 triliun yang mana target diturunkan sebanyak 21% dari tahun sebelumnya.

Selanjutnya di tahun 2021, realisasi pajak mulai mencapai target pajak yang ditetapkan. Hal ini dikarenakan pada tahun tersebut target yang telah ditetapkan hanya memiliki selisih sedikit yaitu sekitar 2,85% dibandingkan tahun sebelumnya yang mana merupakan penyesuaian target akibat adanya pandemi *Covid-19*. Seperti yang terlihat pada tabel bahwa realisasinya pajak mengalami kenaikan sekitar 15,65% dari tahun sebelumnya. Pemerintah berupaya untuk melakukan penurunan tarif PPh Badan yang semula 25% pada tahun 2020 menjadi 22% pada tahun 2021. Sedangkan untuk perusahaan perseroan terbatas terbuka (PT) yang memiliki saham

yang dapat dimiliki oleh publik melalui bursa efek Indonesia paling sedikit 40% dan memenuhi syarat tertentu, bisa memperoleh tarif PPh Badan 3% lebih sedikit dibandingkan tarif umum PPh Badan, yakni 19% (Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Pajak, 2021). Maka data tersebut menunjukkan bahwa target yang ditetapkan untuk penerimaan pajak di Indonesia belum sepenuhnya tercapai. Salah satu faktor belum tercapainya target penerimaan pajak dikarenakan adanya usaha dari perusahaan untuk meminimalkan biaya pajak dengan cara penghindaran pajak (Idawati & Wisudarwanto, 2021).

Penilaian kinerja penerimaan negara dari sisi pajak juga dapat dilihat dari rasio pajak terhadap PDB (Dwijayanti et al., 2021). Fenomena naik turunnya rasio pajak ini dipengaruhi oleh pemberian insentif fiskal, dinamika ekonomi, penegakan hukum di bidang perpajakan, dan harga komoditas global (DDTC News, 2022). Selain itu, rendahnya rasio pajak juga dapat disebabkan oleh tingkat kepatuhan pajak wajib pajak yang belum maksimal. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya pemberian insentif pajak serta *tax amnesty* yang mana ditujukan untuk meningkatkan rasio pajak pada tahun 2019 dan 2020, justru membuat perusahaan yang melapor kerugian meningkat yaitu 11% pada tahun 2019 lantaran masih melakukan kegiatan operasinya dan terus mengembangkan usahanya di Indonesia sehingga upaya tersebut tidak efektif dan dipergunakan perusahaan dalam penghindaran pajak (CNBC, 2021). Kemudian di tahun 2021, terjadi penurunan rasio pajak terhadap Produk Domestik Bruto, yaitu 8,11%, walaupun realisasi penerimaan pajak meningkat. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa rasio pajak Indonesia masih jauh dari rata-rata dari rasio pajak negara-negara asia pasifik yaitu 19,1% (DDTC News, 2022). Mengutip dari laporan Organization of Economic Cooperation and Development (2022) mengenai *Revenue Statistic in Asia Pacific*, rasio pajak Indonesia pada tahun 2021 lebih rendah dibandingkan negara-negara tetangga yakni Singapura 13,29%, Malaysia 14,4%, Kamboja 15,3%, serta Filipina 13,67%.

Rasio pajak Indonesia yang tergolong masih rendah ini dapat mengindikasikan terjadinya kebocoran pajak. Adanya indikasi penghindaran pajak juga dapat diungkap oleh rasio pajak (Annuar et al., 2014). Pemicu dari kebocoran pajak dapat dikarenakan oleh tindakan wajib pajak yang menggunakan perencanaan pajak baik

secara legal, yaitu memanfaatkan celah-celah dari peraturan yang ada, maupun ilegal, yaitu melanggar peraturan perpajakan yang ada. Kondisi rasio pajak yang tergolong rendah ini dapat menggambarkan bahwa adanya potensi perpajakan yang masih belum tergali, sehingga perlu dilakukan upaya untuk mengatasinya (Alkausar et al., 2020). Mengutip pada laman DDTC News (2022), pada rapat kerja DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) yang diselenggarakan tanggal 22 September 2022, DPR meminta pemerintah untuk memberikan perhatian khusus kepada rasio pajak. Hal ini mengacu kepada laporan OECD (Organization of Economic Co-operation and Development, 2022) mengenai *Revenue Statistic in Asia Pacific*, yang menyebutkan bahwa Indonesia berada pada urutan ketiga terbawah di atas Bhutan dan Laos.

Fenomena yang terjadi terkait dengan penghindaran pajak di Indonesia yaitu kasus yang melibatkan perusahaan manufaktur, seperti PT Garuda Metalindo dan PT Bentoel Internasional Investasma. Pada tahun 2016, terjadi kenaikan jumlah utang jangka pendek perusahaan sebesar Rp 200 miliar oleh PT Garuda Metalindo yang mana pada akhir Desember 2015 jumlah utang jangka pendek yang disajikan adalah sebesar Rp 48 miliar. Dengan adanya kenaikan utang ini, digunakan oleh PT Garuda Metalindo untuk mengurangi beban pajak terutang atau menghindari pajak. Hal ini dijelaskan oleh Presiden Direktur Garuda Metalindo, yakni Ervin Wijaya, yang mana menyatakan bahwa peningkatan utang jangka pendek ini diakibatkan oleh adanya persiapan belanja modal sebesar Rp 350 miliar. Dalam kasus ini PT Garuda Metalindo menggantungkan utang sebagai penambah modal perusahaan (Rakhmawati & Prastiwi, 2021).

Selanjutnya, PT. Bentoel Internasional Investama Tbk juga melakukan kasus penghindaran pajak. Bersumber dari laporan Tax Justice Network yang menyatakan bahwa terjadinya penghindaran pajak oleh PT. Bentoel Internasional Investama Tbk yakni anak perusahaan British American Tobacco (BAT) yang ada di Indonesia. Kasus ini mengakibatkan negara mengalami kerugian US\$ 14 juta per tahun. Perusahaan ini bergerak di sektor manufaktur barang konsumsi yang mana produk utama dari perusahaan Bentoel adalah rokok. Berdasarkan laporan tersebut, terdapat dua cara yang digunakan dalam kasus ini, yaitu pembayaran bunga utang melalui internal perusahaan yakni pembayaran ongkos, royalti, serta biaya teknis

divisi *information and technology* (IT) yang mana transaksi tersebut dialihkan melalui anak perusahaannya di negara yang mempunyai perjanjian terkait perpajakan dengan Indonesia (Nasional Kontan, 2019).

Penghindaran pajak dapat dipengaruhi faktor tertentu, salah satunya *good corporate governance*. *Good corporate governance* ialah salah satu upaya yang dapat menekan kecenderungan melakukan penghindaran pajak. Untuk mengukur *good corporate governance* dapat menggunakan berbagai proksi, seperti pada penelitian (Alkausar et al., 2020) yang memproksikan *good corporate governance* menggunakan variabel komisaris independen, komite audit, serta kualitas audit. Selain itu, pada penelitian (Abdelfattah & Aboud, 2020) yang memproksikan *good corporate governance* dengan penemuan anggota keluarga dan warga asing dalam dewan perusahaan.

Adapun penelitian ini menggunakan beberapa variabel untuk memproksikan *good corporate governance* yakni kompensasi eksekutif, karakter eksekutif, komite audit serta struktur kepemilikan yang mencakup kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial, serta kepemilikan asing. Kompensasi atau insentif diberikan dalam bentuk gaji maupun bonus kepada eksekutif yang mana memotivasi mereka dalam mencapai tujuan yang salah satunya memaksimalkan keuntungan dengan mengecilkan jumlah pajak terutang yang semestinya dibayarkan (Hendrianto et al., 2022). Penelitian Jihene et al. (2019) dan Regina et al. (2021) menunjukkan hasil yakni kompensasi eksekutif yang mempunyai pengaruh terhadap penghindaran pajak. Menurut Jihene & Moez (2019) semakin banyak jumlah kompensasi eksekutif maka akan semakin besar kecenderungan akan melakukan penghindaran pajak. Berbeda halnya penelitian Hendrianto et al. (2022) dan Indah et al. (2021) yang menghasilkan kompensasi belum dapat mempengaruhi praktik penghindaran pajak.

Penghindaran pajak merupakan sebuah keputusan dari pihak eksekutif perusahaan (Ibrahim et al., 2021). Karakter eksekutif disebut juga sebagai risiko perusahaan. Karakter eksekutif dalam penelitian terdahulu menunjukkan hasil dimana karakter eksekutif berpengaruh signifikan positif seperti pada penelitian Ramadanti et al. (2022) dan Widuri et al. (2019). Kemudian pada penelitian Ratu & Meiriasari (2021) yang memberikan hasil yakni karakter eksekutif mempunyai

pengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Berbanding dengan penelitian Pratama & Masripah, 2022 menunjukkan bahwa karakter eksekutif tidak memengaruhi penghindaran pajak.

Peranan komite audit yakni membantu komisioner melaksanakan pengawasan kepada manajer di dalam penyusunan laporan keuangan serta kecenderungan untuk melakukan penghindaran pajak. Beberapa penelitian menunjukkan hasil uji bahwa komite audit berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak seperti penelitian Triyanti et al. (2020). Pengaruh positif dari pengujian variabel komite audit ini terlihat di penelitian Idzniah & Bernawati (2020), sementara Widuri et al. (2019) memberikan hasil komite audit memengaruhi negatif penghindaran pajak secara negatif melalui penelitiannya. Sedangkan penelitian Ardillah & Prasetyo (2021) menghasilkan komite audit tidak memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak.

Dalam penelitian ini menggunakan struktur kepemilikan yang diwakili oleh kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial, dan kepemilikan asing. Struktur kepemilikan institusional merupakan proporsi atau jumlah saham perusahaan yang dimiliki oleh institusi dan berperan penting dalam mengawasi serta mempengaruhi perilaku manajer sehingga dapat meminimalisir perilaku egois manajer (Darsani & Sukartha, 2021). Lain halnya dengan kepemilikan manajerial yang mana apabila manajemen memiliki saham suatu perusahaan dalam jumlah besar, maka manajer akan berusaha untuk mencapai tujuan perusahaan seperti meningkatkan laba sehingga semakin tinggi kemungkinan manajemen melakukan penghindaran pajak (Ashari et al., 2020). Perusahaan yang struktur kepemilikannya terdiri atas kepemilikan asing, maka perusahaan tersebut cenderung melaksanakan tata kelola perusahaan dengan baik (Wisnuwardana & Novianti, 2018), namun tak menutup kemungkinan pihak asing menginginkan jumlah pajak yang bayarkan rendah yang mana dapat memaksimalkan keuntungan yang diterima (Maisaroh & Setiawan, 2021).

Masih ditemukan perbedaan hasil penelitian pada penelitian-penelitian terdahulu terkait variabel struktur kepemilikan. Pada penelitian Alkurdi & Mardini (2020) menunjukkan hasil bahwa kepemilikan institusional berengaruh negatif.

Namun, hasil dari penelitian Rakayana et al. (2021) yakni kepemilikan institusional dan kepemilikan manajerial tidak dapat memengaruhi penghindaran pajak. Lain halnya penelitian Alkurdi & Mardini (2020) menunjukkan bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh signifikan. Kemudian penelitian Maisaroh & Setiawan (2021) menghasilkan kepemilikan asing memengaruhi penghindaran pajak secara negatif, serta pada penelitian Alkurdi et al. (2020) dan Rakayana et al. (2021) memiliki hasil yakni kepemilikan asing memengaruhi penghindaran pajak secara positif. Sedangkan hasil dari penelitian Hidayat & Mulda (2019), kepemilikan asing tidak dapat memengaruhi penghindaran pajak.

Pada penelitian ini, sampel yang diambil yakni perusahaan bidang manufaktur yang telah *listing* pada BEI (Bursa Efek Indonesia) selama tahun 2019 – 2021. Pemilihan jumlah tahun penelitian ini bertujuan agar menghasilkan variabilitas data yang sebenarnya, serta pemilihan sampel ini dikarenakan jenis usaha yang berkembang pesat dan mempunyai pangsa pasar yang sangat luas serta sebagai penyokong kebutuhan masyarakat. Hal ini juga didukung oleh adanya fenomena perusahaan manufaktur pada sektor ini yang terbukti melakukan penghindaran pajak seperti yang dilakukan oleh PT. Garuda Metalindo serta PT. Bantoel Internasional Investama Tbk yang telah dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang yang disebutkan, serta berdasarkan beberapa penelitian-penelitian terdahulu, penelitian ini memperbarui hasil penelitian sebelumnya yaitu berjudul “*The Effect of Good Corporate Governance on Tax Avoidance of Listed Companies in Indonesia Stock Exchange in 2015 – 2017*” yang diteliti oleh Widuri et al. (2019) dengan menggunakan pengukuran ETR (*Effective Tax Rate*) sebagai alat ukur variabel dependen yaitu penghindaran pajak, tetapi penelitian ini menggunakan pengukuran BTD (*Book Tax Difference*). Penelitian juga mengambil 6 variabel independen untuk memproksikan *good corporate governance*, yakni kompensasi eksekutif, karakteristik eksekutif, komite audit, kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial, dan kepemilikan asing. Selain itu, variabel kontrol dari penelitian ini yakni *leverage* dan *capital intensity*. Metode pengukuran komite audit pada penelitian tersebut hanya menghitung jumlah anggota komite audit saja, namun pada penelitian ini dihitung dari jumlah komite audit yang memiliki pengalaman atau berlatarbelakang pendidikan di bidang

akuntansi, keuangan, ataupun pajak. Maka penelitian yang dilaksanakan berjudul “Pengaruh Penerapan *Good Corporate Governance* Terhadap Penghindaran Pajak”

## 1.2 Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut:

1. Apakah kompensasi eksekutif berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
2. Apakah karakteristik eksekutif berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
3. Apakah komite audit berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
4. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
5. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
6. Apakah kepemilikan asing berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah kompensasi eksekutif berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak
2. Untuk mengetahui apakah karakteristik eksekutif berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak
3. Untuk mengetahui apakah komite audit berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak
4. Untuk mengetahui apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak
5. Untuk mengetahui apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak
6. Untuk mengetahui apakah kepemilikan asing berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak

#### 1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Adapun hasil dari penelitian diharapkan mampu memberi. manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yakni:

##### 1. Manfaat. Teoritis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menambah kajian literatur terkait dengan penelitian mengenai pengaruh penerapan *good corporate governance* yang diproksikan dengan kompensasi eksekutif, karakter eksekutif, komite audit, dan struktur kepemilikan terhadap penghindaran pajak.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah, diharapkan dapat membantu. pemerintah dalam meningkatkan efektivitas penerimaan pajak melalui perbaikan regulasi pajak dengan menyajikan informasi-informasi mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penghindaran pajak oleh perusahaan.
- b. Bagi mahasiswa, diharapkan dapat menambah kajian literatur mahasiswa terkait pengaruh penerapan *good corporate governance* terhadap penghindaran pajak serta dapat menjadi referensi untuk penelitian berikutnya.