

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berkembang dengan sumber pendapatan terbesar melalui sektor perpajakan. Tujuan dari perpajakan di negara ini adalah untuk meningkatkan pendapatan yang nantinya akan digunakan untuk mendanai kebutuhan dan kegiatan pemerintah, mengurangi distribusi daerah satu dengan daerah lain yang tidak merata, serta untuk mengukur tingkat aktivitas ekonomi swasta. Dengan telah terpenuhinya tujuan perpajakan tersebut dapat dikatakan pajak konsumsi maupun pajak pendapatan memiliki peranan yang penting dalam kebijakan pemerintah (Saputra dan Asyik, 2017). Pembayaran pajak merupakan perwujudan dari kewajiban kenegaraan dan peran serta wajib pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Sesuai falsafah undang-undang perpajakan, membayar pajak bukan hanya merupakan kewajiban, tetapi merupakan hak dari setiap warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam bentuk peran serta terhadap pembiayaan negara dan pembangunan nasional.

Peran aktif dan kesadaran masyarakat membayar pajak sangat diperlukan dalam pembayaran pajak kepada negara. Namun demikian tidak jarang terdapat berbagai perlawanan yang dilakukan oleh wajib pajak terhadap kewajiban pungutan pajak tersebut. Terdapat berbagai perlawanan yang dapat dilakukan oleh wajib pajak terhadap pungutan pajak, diantaranya adalah perlawanan pasif dan perlawanan aktif. Perlawanan pasif ini berupa hambatan yang mempersulit pemungutan pajak dan mempunyai hubungan erat dengan struktur ekonomi suatu negara dengan perkembangan intelektual dan moral penduduk dengan teknik pemungutan pajak itu sendiri. Perlawanan pasif juga ada apabila tidak dilakukan kontrol dengan efektif atau bahkan tidak dapat dilakukan perlawanan pasif terhadap *Tax Avoidance*. Sedangkan untuk perlawanan aktif sendiri terdapat perlawanan dengan pengelakan atau penyelundupan pajak yang akan dianggap

melanggar undang-undang perpajakan atau perlawanan aktif juga dapat dilakukan dengan cara penghindaran pajak tanpa melanggar undang-undang perpajakan.

Dirjen pajak 2015 (per 30 november 2015) pemerintah mencatat realisasi penerimaan pajak telah mencapai Rp 876,975 triliun atau 67,76% dari target penerimaan pajak yang ditetapkan sesuai APBN-P 2015 sebesar Rp. 1.294,258 triliun. Angka ini lebih tinggi 2,38% dibandingkan periode yang sama tahun 2014 yang mana total realisasi penerimaan pajak tercatat sebesar Rp 856,572 triliun. (www.pajak.go.id). Bagi perusahaan pajak merupakan beban yang wajib dibayarkan oleh perusahaan kepada negara yang berdampak pada penurunan laba bersih yang dihasilkan selama satu periode. Oleh karena itu, terdapat kecenderungan dari wajib pajak untuk menghindari pajak dengan cara meminimalkan jumlah pajak yang harus dibayar (Mangoting, 1999). Tindakan meminimalkan jumlah pajak timbul karena adanya peluang yang dapat dimanfaatkan, baik berasal dari kelemahan perundang-undangan yang berlaku maupun berasal dari sumber daya manusia itu sendiri. Upaya minimalisasi pajak yang tidak melanggar undang-undang umumnya disebut *tax planning* yang memiliki ruang lingkup pada perencanaan pajak yang tidak melanggar undang-undang yang disebut juga *Tax Avoidance*, yang merupakan suatu pelaksanaan efisiensi bagi perusahaan dengan cara yang legal dikarenakan adanya ketidak sempurnaan dalam Undang-Undang Perpajakan.

Penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) adalah strategi dan teknik penghindaran pajak dilakukan secara legal dan aman bagi wajib pajak karena tidak bertentangan dengan ketentuan perpajakan. Metode dan teknik yang digunakan adalah dengan memanfaatkan kelemahan (*grey area*) yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan perpajakan itu sendiri (Pohan, 2013).

Sistem pemungutan pajak yang berlaku di Indonesia salah satunya adalah *self assessment system*. Sistem tersebut memberikan wewenang penuh kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, menyetorkan, dan melaporkan sendiri Surat Pemberitahuan (SPT) dan Surat Setoran Pajak (SSP) ke kantor pajak (Burton dan Ilyas, 2010). Secara eksplisit, *self assessment system* merupakan sistem perpajakan yang sangat rentan menimbulkan penyelewengan dan pelanggaran. Penyelewengan dan pelanggaran tersebut merupakan suatu bentuk

dari penghindaran atau perlawanan pajak. Tulang punggung dari *self assessment system* ini adalah *voluntary compliance* (kepatuhan sukarela), yaitu meletakkan tanggung jawab pemungutan sepenuhnya pada kesadaran wajib pajak. Karena kepatuhan sukarela yang dijadikan tulang punggung maka dalam pelaksanaannya seringkali muncul perlawanan pajak oleh wajib pajak, baik perlawanan aktif maupun pasif. Perlawanan pasif merupakan perlawanan dalam bentuk hambatan yang mempersulit pemungutan pajak. Dalam hal ini, hambatan tersebut bukan merupakan inisiatif dari wajib pajak, tetapi mungkin juga dari akibat dari kondisi ekonomi, misalnya ketidaktahuan wajib pajak atas suatu kewajiban perpajakan atau kelesuan perekonomian yang menyebabkan wajib pajak mendapatkan kesulitan untuk memenuhi kewajiban perpajakannya.

Terkait dengan *Tax Avoidance*, berikut ini merupakan salah satu kasus penghindaran pajak yang terjadi di Indonesia yaitu Tinjauan Atas Pelaksanaan Penghindaran Pajak melalui Perencanaan Pajak Penghasilan Pasal 21 Atas Karyawan di PT. Dirgantara Indonesia (Persero), menemukan Perencanaan Pajak Penghasilan Pasal 21 atas Karyawan yang dilakukan oleh PT. Dirgantara Indonesia dengan cara memberi tunjangan pajak kepada seluruh karyawan tidak tepat karena mengakibatkan penghasilan karyawan meningkat, sehingga biaya gaji juga meningkat dan mengakibatkan penurunan laba. Maka PT. Dirgantara Indonesia melakukan alternatif yang lain yaitu perencanaan PPh pasal 21 dengan menggunakan metode *Gross-up* dan perhitungan ini tepat bagi perusahaan yang menanggung seluruh pajak penghasilan bagi karyawan. Langkah-langkah dalam perencanaan Pajak Penghasilan Pasal 21 atas karyawan yang dilakukan oleh PT. Dirgantara Indonesia mengakibatkan penghematan pajak yang dilakukan kurang maksimal akibat perencanaan menggunakan pemberian tunjangan pajak bukan perencanaan yang tepat bagi perusahaan. (www.academia.edu).

Penghindaran pajak ini dapat dikatakan persoalan yang rumit dan unik karena disatu sisi diperbolehkan, tetapi tidak diinginkan. Terdapat beberapa faktor tata kelola perusahaan yang dapat mempengaruhi suatu perusahaan dalam melakukan kewajiban perpajakannya antara lain, Struktur Kepemilikan, Dewan Komisaris dan Komite Audit.

Penetapan kebijakan suatu perusahaan dalam penghindaran pajak tidak terlepas dari campur tangan pemilik perusahaan. Struktur kepemilikan dipercaya memiliki kemampuan untuk mempengaruhi jalannya perusahaan yang nantinya dapat mempengaruhi kinerja perusahaan. Salah satu struktur kepemilikan sebuah perusahaan dimiliki oleh kepemilikan manajerial yang menjadikan pihak manajemen berperan sebagai pemilik dan pengelola. Peran ini akan menjadikan manajemen akan berupaya mengambil langkah-langkah untuk mengurangi kewajiban pajak perusahaan selama beberapa tahun. Ketika kepemilikan manajerial dalam sebuah perusahaan tinggi, manajer cenderung akan mengurangi usahanya untuk memaksimalkan nilai perusahaan dan dorongan untuk memanipulasi laba termasuk meningkatkan laba dan menurunkan beban pajak.

Kepemilikan perusahaan pada pihak institutional akan menyebabkan pemegang saham mengoptimalkan pengawasan kinerja manajemen dengan memonitoring setiap keputusan yang diambil oleh pihak manajemen selaku pengelola perusahaan. Kepemilikan institutional dengan kepemilikan saham yang besar dan hak suara, dapat memaksa manajer untuk fokus pada kinerja perusahaan dan menghindari peluang untuk mementingkan kepentingan pribadinya, kepemilikan institutional juga memiliki insentif untuk memastikan bahwa perusahaan mengambil keputusan-keputusan yang akan memaksimalkan kekayaan pemegang saham. Semakin besar proporsi saham yang dimiliki oleh institutional membuat pengawasan terhadap manajemen juga akan meningkat. Hal tersebut membuat pemegang saham akan berusaha sebisa mungkin mengarahkan perusahaan untuk meminimalkan beban tanggungan pajaknya. Besar kecilnya konsentrasi Struktur kepemilikan maka akan mempengaruhi kebijakan pajak agresif oleh perusahaan, dan semakin kecil kepemilikan institutional akan meningkatkan kebijakan pajak agresif, tetapi semakin besar kepemilikan institutional maka akan semakin mengurangi tindakan kebijakan pajak yang agresif. Pemilik institutional memainkan peran penting dalam memantau, mendisiplinkan dan mempengaruhi manajemen. Seharusnya pemilik institutional berdasarkan besar dan hak suara yang dimiliki, dapat memaksa manajer untuk berfokus pada kinerja ekonomi dan menghindari peluang untuk perilaku mementingkan diri sendiri (Annisa, 2011).

Adanya perbedaan kepentingan yang terjadi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam perusahaan merupakan masalah *corporate governance*. Konsep *corporate governance* merupakan aturan yang menghasilkan suatu kepercayaan antara pemilik dengan manajemen yang nantinya pemilik akan percaya atas seluruh kegiatan yang dilakukan oleh pihak manajemen. Pengawasan dari *corporate governance* diperlukan agar tindakan penghindaran pajak yang dilakukan pengelola perusahaan tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Apabila suatu perusahaan sudah menerapkan *corporate governance* yang baik, maka diharapkan perusahaan telah memenuhi prinsip-prinsip dari *corporate governance*, seperti transparansi, dan akuntabilitas. Ukuran keberhasilan dari adanya penerapan prinsip *good corporate governance* adalah perusahaan memiliki suatu pengelolaan yang baik.

Peran dewan komisaris dalam suatu perusahaan lebih ditekankan pada fungsi monitoring dari implementasi kebijakan direksi. Peran komisaris ini diharapkan akan meminimalisir permasalahan agensi yang timbul antara dewan direksi dengan pemegang saham. Semakin besar jumlah komisaris independen pada dewan komisaris, maka semakin baik mereka bisa memenuhi peran mereka di dalam mengawasi dan mengontrol tindakan-tindakan para direktur eksekutif (Purwaningtyas, 2011). Indikator dari sistem *corporate governance* yang akan dibahas pada penelitian ini adalah komisaris independen. Komisaris independen melakukan pengawasan dengan baik dan mengarahkan perusahaan berdasarkan pada aturan yang telah ditetapkan. Komisaris independen melakukan pengarahannya dan pengawasan agar tidak terjadi asimetri informasi yang sering terjadi antara pemilik perusahaan (*principal*) dengan manajemen perusahaan (*agen*). Komisaris independen menjadi penengah antara manajemen perusahaan dengan pemilik perusahaan dalam mengambil kebijakan agar tidak melanggar hukum termasuk penentuan strategi yang terkait dengan pajak.

Ukuran selanjutnya dalam penerapan *good corporate governance* adalah Komite Audit. Komite audit bertugas untuk membantu dewan komisaris, dimana tanggung jawab komite audit memastikan bahwa perusahaan telah dijalankan sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku, melaksanakan usahanya dengan beretika, melaksanakan pengawasannya secara efektif terhadap

benturan kepentingan dan kecurangan yang dilakukan oleh karyawan perusahaan (Annisa dan Kurniasih, 2012). Hasil penelitiannya menyebutkan bahwa komite audit berpengaruh terhadap *Tax Avoidance* karena jumlah komite audit dalam suatu perusahaan sesuai dengan peraturan BEI maka akan menurunkan tindakan manajemen dalam melakukan meminimalisi laba untuk kepentingan pajak.

Hasil penelitian Subagiastara, Arizona, dkk (2016), Ngadiman dan Puspitasari (2014), Mahulae, dkk (2016) dan Cahyono, dkk (2016) menunjukkan bahwa Struktur Kepemilikan berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Damayanti dan Susanto (2015) menunjukkan bahwa berpengaruh tidak signifikan terhadap *Tax Avoidance*.

Subagiastara, Arizona, dkk (2016), menyebutkan bahwa komisaris Dewan Komisaris berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*, Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Cahyono, dkk (2016), Merslythalia dan Lasmana (2016), Fadhila, dkk (2017), Putri dan Chairi (2017), serta Annisa dan Kurniasih (2012) yang menunjukkan bahwa Dewan Komisaris tidak berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*.

Hasil penelitian Annisa dan Kurniasih (2012) menunjukkan bahwa komite audit berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*, sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Saputra dan Asyik (2017), Subagiastara, Arizona, dkk (2016), Damayanti dan Susanto (2015), Putri dan Chairi (2017), serta Rahmawati, dkk (2016) yang menunjukkan bahwa Komite Audit tidak berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*.

Sedangkan yang menjadi perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada jumlah sampel dan waktu penelitian, akan tetapi tidak ada perbedaan dalam pengambilan data disebabkan penelitian ini masih dalam satu lingkup pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di bursa efek Indonesia. Dikarenakan adanya ketidakkonsistenan terhadap hasil uji pada penelitian terdahulu yang hasilnya ada yang menyatakan berpengaruh serta tidak berpengaruh terhadap *Tax Avoidance*, hal ini menarik untuk mengklarifikasi faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan serta tidak signifikan dengan menguji secara empiris menggunakan laporan keuangan beberapa tahun terakhir

yang sudah dipublikasikan oleh bursa efek Indonesia agar data lebih relevan untuk dijadikan referensi terkini.

Berdasarkan fenomena dan *gap research* di atas, maka penelitian ini bertujuan kembali untuk menguji secara empiris “**Pengaruh Struktur Kepemilikan, Dewan Komisaris dan Komite Audit terhadap Tax Avoidance**”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji di dalam penelitian ini adalah :

- a. Apakah Struktur Kepemilikan berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance* ?
- b. Apakah Dewan Komisaris berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance*?
- c. Apakah Komite Audit berpengaruh signifikan terhadap *Tax Avoidance* ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Struktur Kepemilikan terhadap *Tax Avoidance*.
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dewan Komisaris terhadap *Tax Avoidance*.
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Komite Audit terhadap *Tax Avoidance*.

1.4. Manfaat Penelitian

Harapan dari penelitian ini dapat menghasilkan :

- a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti secara empiris dan memperkuat hasil penelitian sebelumnya, serta dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai pengaruh Struktur

Kepemilikan, Dewan Komisaris, dan Komite Audit, terhadap *Tax Avoidance*.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti

Dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu dan penambahan wawasan bagi peneliti sendiri tentang *Tax Avoidance* dan hasilnya dapat menambah pengetahuan yang berhubungan dengan ilmu akuntansi dan perpajakan khususnya mengenai *Tax Avoidance* agar dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari khususnya dalam lingkup perusahaan.

2) Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak Pemerintah untuk lebih memperhatikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi jumlah *Tax Avoidance* agar dapat mengoptimalkan kinerjanya dalam mengelola pajak di negara ini. Selain itu untuk memberikan masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan di bidang perpajakan sehingga dapat meminimalisir aktivitas *Tax Avoidance* khususnya pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

3) Bagi Investor

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menyediakan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dalam menilai kualitas informasi dari laporan keuangan perusahaan, dan investor dapat lebih cermat saat memilih perusahaan untuk berinvestasi.

4) Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori mengenai Kepemilikan Institusional, Komisaris Independen, Komite Audit, terhadap *Tax Avoidance*.

5) Bagi Penelitian yang Akan Datang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau bahan wacana sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian selanjutnya mengenai *Tax Avoidance* pada masa yang akan datang.