

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Penerimaan negara Indonesia ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, secara khusus dijelaskan bahwa penerimaan negara merupakan hak milik pemerintah pusat yang tersusun atas penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan hibah. Menurut Menteri Keuangan, Sri Mulyani, realisasi pendapatan negara pada akhir tahun 2021 disebut positif karena sanggup tumbuh sekitar 114,9 persen dari target APBN 2021 yang bernilai Rp1.743,6 triliun dan melebihi nilai APBN tahun sebelumnya (Kemenkeu.go.id).

Tabel 1. Target dan Realisasi Pendapatan Negara Tahun 2018 s/d 2020

Sumber Penerimaan	Target Pendapatan Negara (Triliun Rupiah)			Realisasi Pendapatan Negara (Triliun Rupiah)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
– Keuangan						
Penerimaan	1.618,1	1.786,4	1.865,7	1.518,8	1.546,1	1.285,1
Perpajakan						
Penerimaan	275,4	378,3	367,0	409,3	408,9	343,8
Bukan Pajak						
Hibah	1,2	0,4	0,5	0,15	0,05	0,18

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Badan Pusat Statistik, data diolah pada 2022

Berdasarkan postur APBN yang didapat dari (Kemenkeu.go.id), capaian penerimaan pajak Indonesia pada 2018 adalah sebesar Rp1.618,1 triliun dengan realisasinya sebesar Rp1.518,8 triliun. Lalu, target penerimaan pajak pada 2019 tercatat sebesar Rp1.786,4 triliun dengan realisasinya sebesar Rp1.546,1 triliun. Serta, target penerimaan pajak pada 2020 sebesar 1.865,7 triliun dengan realisasinya sebesar Rp1.404,5 triliun. Data yang disebutkan menunjukkan bahwa target yang ditetapkan untuk penerimaan pajak di Indonesia belum sepenuhnya tercapai, khususnya pada 2020 yang disebabkan oleh pandemi Covid-19. Walaupun begitu, sesuai dengan data Badan Pusat Statistik diatas, dijelaskan

bahwa penerimaan dari perpajakan merupakan jenis penerimaan terbesar bagi pendapatan negara Indonesia.

Pendapatan melalui pajak ini memiliki peran penting dalam proses pembangunan perekonomian negara karena merupakan *backbone* utama dalam pendapatan APBN. Pembangunan ini dilakukan melalui pembangunan infrastruktur yang layak seperti pembangunan jalan, jembatan, rumah sakit dan lainnya. Selain itu, pajak juga digunakan oleh pemerintah sebagai jaminan rasa aman bagi masyarakat seperti subsidi bagi barang kebutuhan massa hingga membantu melunasi utang negara ke luar negeri (detik.com). Pada artikel yang dikeluarkan oleh Suara.com, Kemenkeu Sri Mulyani menyatakan bahwa pemerintah mengeluarkan dana APBN berwujud Penyertaan Modal Negara (PMN) ke perusahaan milik negara yang mendapatkan penugasan dalam pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera. Langkah selanjutnya yang diambil pemerintah adalah dengan reformasi pajak guna menjaga stabilitas dan keadilan. Beberapa hal yang dilakukan yaitu dengan penguatan administrasi perpajakan dan aturan Program Pengungkapan Sukarela (PPS) yang diterapkan dari 1 Januari 2022. Reformasi ini memberi harapan kepada pemerintah agar warga dengan kemampuan ekonomi rendah dapat menerima hasil redistribusi pendapatan dari warga dengan kemampuan ekonomi yang lebih tinggi. Maka, kepatuhan wajib pajak dalam menunaikan kewajibannya sangat penting agar dapat tercapai fungsi diatas (Kemenkeu.go.id).

Berdasarkan artikel yang dikeluarkan oleh (Kemenperin.com), penerimaan pajak tertinggi disumbang oleh sektor manufaktur. Sektor manufaktur memberikan dampak besar pada penerimaan pajak penghasilan nonmigas, yaitu mencapai 31,8% dari jumlah keseluruhan penerimaan pajak pada 2017. Sepanjang tahun itu juga sektor manufaktur dapat meningkatkan kontribusi terhadap penerimaan pajak yaitu sebesar 17,1%. Namun, pada 2019 sektor ini mengalami penurunan dalam pembayaran pajak (news.ddtc.co.id), dimana penerimaan pajak turun jauh hingga 1,8% yang cukup berbeda dari capaian tahun sebelumnya yaitu 10,9%. Selain itu, penerimaan pajak pada April 2020 mengalami penurunan 3,09%. Didalam Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dinyatakan bahwa penerimaan pajak pada Januari hingga April 2020 senilai Rp376,67 triliun dan

realisasi penerimaan pajak sektor manufaktur sebesar Rp 108,36 triliun atau 29,5% dari total realisasi keseluruhan (nasional.kontan.id).

Pada 2021, pemerintah Indonesia mencanangkan kenaikan tarif pajak wajib pajak individu dan badan. Perubahan ini tertuang dalam Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Kenaikan tarif pajak individu tertinggi berlaku pada wajib pajak dengan penghasilan lebih dari Rp5 miliar yaitu sebesar 35%. Kemudian tarif PPh Badan naik sebesar 11% yang berlaku mulai 1 April 2022 dan sejalan dengan kecenderungan perpajakan global yang mulai meningkatkan penerimaan dari pajak penghasilan (ekonomi.bisnis.com). Kepala Pusat Kebijakan Ekonomi Makro BKF Kemenkeu, Hidayat Amir memaparkan bahwa pembaharuan ini dilakukan semata-mata agar membangun sistem pajak yang sehat (medom.co.id). Hal ini bertujuan berguna menambah sumber pendapatan, menciptakan instrumen, dan beradaptasi dengan struktur ekonomi. Namun pembaharuan tersebut kurang tepat untuk dilakukan di masa pandemi seperti pandemi Covid-19 sekarang ini. Dengan meningkatnya penetapan tarif PPh, perusahaan dapat melakukan penghindaran pajak. Berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2007, *self assessment system* adalah salah satu sistem yang digunakan dalam proses perpajakan di Indonesia. Dengan penerapan *self assessment system* ini, justru akan menghasilkan sebuah celah bagi para wajib pajak dengan kebebasan yang dimiliki oleh mereka dalam menghitung, dan melaporkan pajak terutang. Maka, Ketua Bidang Keuangan & Perbankan Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), Ajib Hamdani, menyatakan bahwa penetapan perpajakan yang baru ini diharapkan untuk mulai berlaku setelah pandemi Covid-19 ini selesai (Cnnindonesia, 2022).

Partisipasi tiap wajib pajak untuk bersikap patuh dalam melaporkan pajaknya merupakan hal penting agar penggarapan pembangunan nasional dapat berjalan secara optimal untuk kemakmuran negara (Sulistiono, 2018). Namun bagi beberapa pihak, pajak dapat menjadi beban karena mengurangi pendapatan dan tidak dapat merasakan efek imbalan secara langsung saat membayar pajak (Mais & Patminingih, 2017). Hal tersebut yang mengakibatkan banyak pihak seperti rakyat bahkan badan entitas yang melakukan aksi penghindaran pajak (*tax avoidance*). *Tax avoidance* merupakan tindakan meminimalkan kewajiban

perpajakan yang dilaksanakan oleh sebuah badan atau individu dengan memanfaatkan *grey area* atau celah peraturan yang tidak tegas antara tindakan yang sah atau melanggar hukum. Dalam hal ini, tindakan akan dinilai legalitasnya tergantung kepada pihak yang melihatnya (Bae, 2017). Contoh tindakan ini yaitu dengan menggunakan tafsiran ketentuan perpajakan yang tidak sesuai dengan tujuan awal diciptakannya undang-undang. Menurut (Dewi & Jati, 2014), ada beberapa cara perusahaan dapat memanfaatkan celah regulasi perpajakan yaitu dengan membayar royalti kepada perusahaan induk untuk mengurangi pajak penghasilan perusahaan *subsidiary*. Selain itu, metode yang paling umum adalah untuk perusahaan yang beroperasi secara internasional dengan mentransfer laba ke perusahaan asing lainnya, yang dikenakan pajak lebih kecil dari negara asal.

Tindakan *tax avoidance* sudah menjadi umum ada pada kasus PT. Adaro Energy. Dalam media online (tirto.id dan finance.detik.com), disebutkan bahwa PT. Adaro Energy Tbk menjalankan aksi *tax avoidance*, melalui entitas anak Coaltrade Services International yang berlokasi di Singapura. Aksi yang sudah dilakukan selama 8 tahun (2009-2017) ini dilakukan perusahaan dengan cara melakukan penjualan sumber daya *coal* kepada Coaltrade Services International dengan harga relatif kecil. Lalu, *coal* tersebut ditawarkan ke negara lainnya dengan harga diatas umumnya. Pendapatan yang terkena pajak saat di Indonesia akan cenderung lebih kecil. Hal itu merugikan negara karena pendapatan pajak yang masuk ke kas pemerintah Indonesia tidak maksimal. Sebaliknya, kelebihan dari penjualan tersebut ditanamkan ke negara dengan tarif pajak rendah. Kasus ini bermula dari dugaan yang dicetuskan oleh *Global Witness* mengenai ditemukannya potensi pelunasan pajak yang kecil dari sebagaimana mestinya dengan nilai \$125 juta terhadap negara Indonesia.

Faktor yang dapat mempengaruhi fenomena *tax avoidance* salah satunya yaitu *corporate governance*. *Corporate governance* memiliki arti sistem yang mengendalikan dan mengatur perusahaan dengan menilai kesesuaian keterkaitan antar pihak yang memelihara perusahaan dengan nilai-nilai yang dianut (Purbowati, 2021). Kemakmuran dan *going concern* perusahaan bergantung pada mekanisme *corporate governance* yang dijalankan (Sandy & Lukviarman, 2015). *Corporate governance* yang baik menentukan bahwa pengelolaan perusahaan

dijalankan agar perusahaan terhindar dari tindakan ilegal. Salah satu komponen dari *corporate governance* yaitu *independent commissioner*. Komisaris independen dapat dikatakan inti dari *corporate governance* karena memiliki kewajiban sebagai pengawas dan pengendali kebijakan pajak dalam menyusun strategi perusahaan. Selain itu, komisaris independen juga bertanggung jawab untuk dapat mematuhi permintaan pemangku kepentingan dalam menghindari sanksi pajak (Supriyati & Hapsari, 2021) Berdasarkan riset yang dilaksanakan oleh (Mapadang, 2020), komisaris independen cenderung melaksanakan tindakan *tax avoidance* dalam koridor legal. Hal ini disebabkan oleh wewenang yang dimiliki oleh komisaris independen sebagai perwakilan para *stakeholders* yang dapat menyetujui manajemen dalam melakukan tindakan *tax avoidance*. Manajemen juga perlu mempertimbangkan peraturan perundangan-undangan yang memiliki celah di dalamnya sebelum melakukan *tax avoidance*. Hal ini bertolak belakang dengan penelitian oleh (Mais & Patminingih, 2017) yang menjabarkan bahwa karena komisaris independen merupakan pihak eksternal, maka efektifitas kinerjanya makin berkurang dalam pengawasan dan pengendalian atas peforma direksi atau manajer dalam perusahaan. Hal ini tampaknya disebabkan oleh kesulitan koordinasi antar anggota dewan.

Selain itu, komponen *corporate governance* yang mampu memberikan pengaruh pada fenomena *tax avoidance* ialah *audit committee*. Komite audit adalah sebuah komite dengan anggota-anggotanya melakukan pengendalian dan pengelolaan manajemen dan diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.04/2015 mengenai Pembentukan dan Pedoman Pelaksanaan Kerja Komite Audit (Ziliwu et al., 2021). Komite audit memiliki kewajiban, salah satunya adalah menganalisa informasi yang sudah dirancang, termasuk laporan keuangan serta berbagai laporan terkait dengan informasi keuangan organisasi lainnya (Ardillah & Prasetyo C, 2021). Menurut menurut (Jaeni et al., 2019), komite audit tidak memberikan kontribusi dalam menentukan kebijakan yang diambil perusahaan karena hanya akan menjalankan kewajibannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sedangkan menurut (Dewi & Jati, 2014) dan (Nugraheni & Pratomo, 2018), komite audit bertanggung jawab untuk mengawasi dan

mengevaluasi kinerja operasional perusahaan maka dapat menyediakan laporan keuangan yang transparan dan meminimalkan risiko terjadinya *tax avoidance*.

Faktor lainnya yang dapat memberikan pengaruh atas tindakan *tax avoidance* yaitu *audit quality*. Kualitas audit ini diartikan dengan proses mengaudit *financial report* perusahaan yang dilaksanakan oleh auditor asal Kantor Akuntan Publik (KAP) yang terakreditasi baik atau termasuk ke dalam KAP *Big Four*. Bagi perusahaan yang diaudit oleh kantor-kantor tersebut, dapat dinilai memiliki laporan keuangan yang dapat diandalkan karena auditornya cenderung dapat mengidentifikasi kecurangan atau hal janggal dalam laporan keuangan perusahaan tersebut (Maharani & Juliarto, 2019). Andalnya seorang auditor dilihat dari latar belakang pendidikan, struktur audit, kemampuan dalam pengawasan, dan beban kerjanya atau istilahnya jam kerja auditor tersebut (Khairunisa et al., 2017). Menurut penelitian yang dilaksanakan oleh (Maharani & Juliarto, 2019), kinerja auditor KAP *Big Four* dinilai bisa memyajikan hasil audit yang lebih berkualitas dibanding dengan auditor di KAP biasa, dan dapat mengurangi tindakan *tax avoidance*. Auditor KAP *Big Four* juga cenderung menjauhi tindakan *tax avoidance* sebab mereka memikirkan reputasi dan konsekuensi yang akan diterima jika terbukti melakukan *tax avoidance*. Sedangkan menurut (Kawakibi et al., 2021), jika perusahaan memakai jasa audit KAP *Big Four* maupun KAP biasa tidak akan memastikan bahwa perusahaan itu tidak melakukan penipuan. Dalam hal ini, dengan adanya *audit quality* maka akan mendorong peran *independent commissioner* sebagai pengawas dan pemberi arahan akan berjalan lebih baik, termasuk mendorong *agent* untuk menjalankan seluruh kewajibannya dengan tidak melanggar peraturan pemerintah dan mencegah *tax avoidance* agar terhindar dari deteksi negatif auditor eksternal dan sanksi pajak. Selain itu, menurut (Maharani & Juliarto, 2019) auditor yang berkualitas tinggi memiliki insentif yang lebih kecil agar dapat ikut menjalankan aksi *tax avoidance*, sebab terdapat risiko apabila otoritas pajak mengetahuinya. *Audit committee* tentunya tidak akan membahayakan reputasi perusahaan terutama jika berpotensi kehilangan kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya *audit quality* memadai, komite audit akan bersikap transparan dan profesional dalam mengulas laporan

keuangan perusahaan agar tidak ada salah saji sebelum diberi kepada auditor eksternal.

(Wijaya et al., 2020) menjelaskan bahwa rasio *profitability* berencana untuk mengukur tingkat efektivitas performa manajemen yang dapat mengindikasikan kesuksesan manajemen dalam memperoleh laba berdasarkan dari besaran laba perusahaan. Menurut (Stawati, 2020), profitabilitas secara signifikan berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Hal ini tidak selaras dengan hasil penelitian (Aulia & Mahpudin, 2020) yang menjabarkan bahwa profitabilitas tidak memiliki pengaruh terhadap *tax avoidance*.

Leverage ialah gambaran tingkat utang yang dapat digunakan bagi perusahaan dalam memelihara aktivitas operasinya (Fauzan et al., 2019). Hal ini akan menghasilkan perbedaan pada tarif pajak efektif, sebab beban bunga tersedia sebagai pengurang pajak (Mustika et al., 2018). Penelitian oleh (Barli, 2018) dan (Selviani et al., 2019) menunjukkan bahwa *leverage* memiliki hubungan positif dengan *tax avoidance*. Bertolak belakang dengan penelitian (Ngadiman & Puspitasari, 2014) yang menunjukkan bahwa *leverage* tidak memiliki hubungan dengan *tax avoidance*.

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, terdapat perbedaan beberapa hasil penelitian sebelumnya, maka butuh dijalankan penelitian lebih mendalam untuk memperbaharui hasil sesuai dengan waktu yang berjalan. Penelitian ini akan memperbaharui hasil penelitian yang sebelumnya dilaksanakan oleh (Mais & Patminingih, 2017) dengan mengubah pengukuran variabel dependen yaitu *tax avoidance* yang semula mempergunakan proksi *Effective Tax Rate (ETR)* dengan memakai proksi *Book Tax Difference (BTD)* dalam penelitian ini dan memakai *Audit Quality* sebagai variabel moderasi. Selanjutnya, penelitian ini akan memakai beberapa variabel kontrol, yaitu *Profitability* dan *Leverage*. Berlandaskan hal itu, peneliti berencana melakukan penelitian dengan judul **pengaruh komisaris independen dan komite audit terhadap *tax avoidance* dengan *audit quality* sebagai variabel pemoderasi**. Peneliti berencana memakai sektor manufaktur yang *listing* di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada 2018-2020 sebagai sampel penelitian karena didasarkan oleh sektor manufaktur yang masih menjadi penyumbang terbesar pajak negara.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sebelumnya sudah diutarakan, adapun rumusan masalah yang muncul pada penelitian ini, yaitu:

1. Apakah Komisaris Independen dapat mempengaruhi secara signifikan tindakan *Tax Avoidance*?
2. Apakah Komite Audit dapat mempengaruhi secara signifikan tindakan *Tax Avoidance*?
3. Apakah *Audit Quality* dapat memoderasi pengaruh Komisaris Independen terhadap tindakan *Tax Avoidance*?
4. Apakah *Audit Quality* dapat memoderasi pengaruh Komite Audit terhadap tindakan *Tax Avoidance*?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diutarakan sebelumnya, adapun tujuan pada penelitian ini, yaitu:

1. Menguji pengaruh Komisaris Independen terhadap *Tax Avoidance*
2. Menguji pengaruh Komite Audit terhadap *Tax Avoidance*
3. Menguji pengaruh *Audit Quality* dalam memoderasi Komisaris Independen terhadap *Tax Avoidance*
4. Menguji pengaruh *Audit Quality* dalam memoderasi Komite Audit terhadap *Tax Avoidance*

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para pengguna. Manfaat yang diharapkan, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan untuk berkontribusi dalam menyediakan edukasi dan pemahaman lebih secara teoritis bagi peneliti lain yang memiliki pembahasan serupa dengan penelitian ini dan diharapkan untuk menjadi landasan literatur atau acuan referensi bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Perusahaan

Penelitian ini diharapkan untuk menjadi informasi tambahan yang dapat dipertimbangkan agar perusahaan dapat menghindari tindakan *tax avoidance* dan melakukan perencanaan pajak yang lebih efektif.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan untuk menjadi petunjuk jelas bagi pemerintah mengenai kondisi dan fenomena perpajakan yang ada di Indonesia agar dapat mengurangi terjadinya tindakan *tax avoidance*