

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pajak memiliki peran serta fungsi yang sangat penting bagi suatu negara, yaitu sebagai *budgetair* dan *regulerend*. Salah satu dari fungsi pajak adalah fungsi *budgetair*, yaitu pajak berfungsi sebagai sumber penerimaan yang selanjutnya akan dialokasikan untuk sumber pembiayaan negara. Penerimaan negara Indonesia terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan hibah. Diantara ke tiga penerimaan negara tersebut, penerimaan pajak memiliki kontribusi yang sangat besar terhadap total penerimaan negara. Pada tahun 2018, penerimaan pajak berkontribusi 81,4% dari total penerimaan negara, sedangkan penerimaan negara bukan pajak sebesar 18,3%, dan penerimaan hibah sebesar 0,3% dari total penerimaan negara (Informasi APBN, 2019).

Demi terciptanya efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan perpajakan, maka pemerintah melakukan reformasi perpajakan. Salah satu reformasi perpajakan tersebut adalah pelayanan perpajakan dalam bentuk digital untuk memudahkan wajib pajak melaksanakan kewajiban Daftar, Hitung, Bayar, dan Laport pajak. Beberapa pelayanan digital tersebut diantaranya adalah *e-Registration*, *e-Filling*, *e-Billing*, *e-Withholding*, dan *e-Faktur*. Selain inovasi baru dalam bentuk pelayanan digital, pemerintah pun membuat kebijakan-kebijakan perpajakan yang tentunya diatur dalam perpajakan. Dengan berbagai inovasi dan kebijakan perpajakan terbukti mampu meningkatkan penerimaan negara dari pajak.

Tabel 1. Persentasi Capaian Penerimaan Pajak Indonesia 2013 – 2017
(dalam Triliun Rupiah)

Tahun	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Realisasi	921,27	981,83	1.060,83	1.105,81	1.151,13	1.315,9
Target	995,21	1.072.37	1.294,26	1.355,20	1.283,56	1.424
Capaian	92,57%	91,56%	81,96%	81,59%	89,68%	92,4%

Sumber: Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2016 dan 2017, CNBC Indonesia

Pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa penerimaan pajak setiap tahun mengalami peningkatan. Penerimaan pajak yang mengalami peningkatan ini diikuti dengan peningkatan target pajak yang besar juga, sehingga persentasi capaian penerimaan pajak justru menurun pada tahun 2013 – 2016. Penerimaan pajak pada tahun 2017 mencapai Rp 1.151,13 Triliun dari target Rp 1.283,56 Triliun dengan tingkat pencapaian 89,68%, masih terdapat *shortfall* (jarak) sebesar Rp 132 Triliun dari target APBN-P 2017. Pencapaian pada tahun 2017 mengalami peningkatan dikarenakan target penerimaan tahun 2017 diturunkan. Sebelumnya, pada tahun 2016 target pajak adalah Rp 1.355,2 Triliun, sedangkan pada tahun 2017 diturunkan dari tahun sebelumnya menjadi Rp 1.283,56 Triliun.

Penerimaan pajak tahun 2018 mengalami pertumbuhan sebesar 14,3% dengan peningkatan penerimaan dari tahun 2017 ke 2018 sebesar Rp 164,77 triliun. Baik dari sisi realisasi penerimaan, target, dan persentase capaian, penerimaan pajak Indonesia pada tahun 2018 mengalami peningkatan. Namun tetap masih terdapat *shortfall* (jarak) antara penerimaan dengan target sebesar Rp 108,1 triliun.

Salah satu yang menjadi komponen penerimaan pajak Indonesia adalah pajak yang berasal dari Wajib Pajak Badan. Didukung dengan data dari Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak 2017, telah terjadi penurunan penerimaan pajak dari perusahaan sektor manufaktur (industri pengolahan). Penerimaan pajak dari sektor manufaktur pada tahun 2014 adalah Rp 289,67 Triliun, sedangkan pada tahun 2015 turun menjadi Rp 284,64 Triliun. Setelah sektor manufaktur tumbuh negatif pada tahun 2015, pada tahun 2016 penerimaan pajak dari sektor manufaktur kembali mengalami penurunan menjadi Rp 283,9 Triliun.

Penurunan penerimaan pajak sektor manufaktur ini berdampak pada penerimaan pajak PPh 25/29 Badan. Dalam Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2016, disampaikan bahwa telah terjadi penurunan penerimaan pajak dari PPh Pasal 25/29 Badan. Pada tahun 2016 penerimaan pajak PPh Pasal 25/29 Badan sebesar Rp 172,01 Triliun, turun dari penerimaan tahun 2015 sebesar Rp 185,2 Triliun. Artinya, telah terjadi penurunan penerimaan PPh Pasal 25/29 Badan sebesar Rp 13,19 Triliun.

Salah satu hal yang membuat penerimaan pajak negara menjadi turun adalah adanya tindakan agresivitas pajak. Agresivitas pajak adalah suatu tindakan yang dirancang untuk menurunkan laba kena pajak melalui perencanaan pajak (*tax planning*) baik dengan cara yang legal maupun dengan cara illegal (Frank *et al.*, 2009). Tindakan agresivitas pajak perusahaan mengacu pada upaya perusahaan untuk menghindari pengenaan pajak yang tinggi dengan menurunkan penghasilan kena pajak melalui perencanaan pajak secara legal maupun ilegal (Pradana dan Ardiyanto, 2017).

Frank *et al.* (2009) menjelaskan agresivitas pajak dapat berupa tindakan agresivitas pajak legal yaitu penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan tindakan agresivitas pajak illegal yaitu penggelapan pajak (*tax evasion*). *Tax avoidance* adalah upaya penghindaran pajak yang dilakukan secara legal dan aman bagi wajib pajak tanpa bertentangan dengan ketentuan perpajakan yang berlaku (Pohan, 2018 hlm.11). *Tax evasion* adalah upaya wajib pajak dengan penghindaran pajak terutang secara ilegal dengan cara menyembunyikan keadaan yang sebenarnya serta menggunakan metode dan teknik yang tidak dalam koridor undang-undang dan peraturan perpajakan (Pohan, 2018 hlm.11).

Penggelapan pajak seperti kasus yang dialami oleh PT Coca Cola Indonesia dan PT Abadi Jaya Manunggal yang merupakan perusahaan dari sektor manufaktur adalah tindakan agresivitas pajak ilegal. PT Coca Cola Indonesia (CCI) diduga melakukan penggelapan pajak untuk tahun pajak 2002, 2003, 2004, dan 2006. Dari hasil penelusuran, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) menemukan adanya pembengkakan biaya untuk iklan dari rentang waktu tahun 2002-2006. Namun, biaya iklan yang dibebankan oleh PT CCI tidak memiliki kaitan langsung dengan produk yang dihasilkan. Beban biaya yang besar menyebabkan penghasilan kena pajak berkurang, sehingga setoran pajaknya pun mengecil. Menurut DJP terdapat perbedaan total penghasilan kena pajak CCI pada periode itu antara perhitungan DJP dan perhitungan PT CCI. Sehingga dari selisih penghasilan kena pajak tersebut, DJP menghitung kekurangan pajak penghasilan (PPh) PT CCI adalah Rp 49,24 miliar (Kontan.co.id, 2014).

Selain kasus dari PT Coca Cola Indonesia, terdapat kasus indikasi penggelapan pajak yang dilakukan oleh PT Abadi Jaya Manunggal (AJM) yang

merupakan perusahaan industri besi dan baja. Kasus ini menyeret Direktur PT AJM sebagai tersangka. Laporan dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP), Direktur PT AJM dengan sengaja menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) yang tidak benar karena tidak melaporkan seluruh penjualan PT AJM dalam kurun waktu 2006-2007. Dampak dari kasus penggelapan pajak ini, negara mengalami kerugian hingga Rp 15 miliar yang dihitung dari pajak pertambahan nilai (PPN) dalam negeri yang seharusnya disetorkan oleh PT AJM setelah dipungut dari para pembeli AJM (Kontan.co.id, 2015).

Perusahaan melakukan agresivitas pajak selain dengan tindakan ilegal seperti penggelapan pajak, perusahaan juga dapat melakukan agresivitas pajak dengan tindakan yang tergolong legal. Tindakan agresivitas pajak legal, diperbolehkan karena tidak melanggar peraturan undang-undang perpajakan, contohnya adalah insentif pajak berupa *tax allowance*. Pemerintah telah menyetujui pemberian fasilitas *tax allowance* kepada 18 perusahaan sepanjang tahun 2016. Perusahaan yang menerima fasilitas tersebut diantaranya adalah PT SMART Tbk, PT Well Harvest Winning Alumina, PT Batutua Tembaga Raya, PT Megah Surya Pertiwi, PT Indah Kiat Pulp & Paper Tbk, PT Asahimas Chemical, PT Astra Daihatsu Motor. Fasilitas *tax allowance* diberikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2016. Perusahaan berpeluang menerima insentif pajak berupa pengurangan penghasilan neto sebesar 30% dari jumlah penanaman modal. Pengurangan tersebut bisa dimanfaatkan selama 6 tahun masing-masing sebesar 5% mulai dari tahapan produksi komersial (Kemenperin.go.id, 2016). Sebelumnya, pada tahun 2013, dua perusahaan sudah menerima fasilitas insentif pajak yaitu PT Unilever Tbk dan PT Chandra Asri Petrochemical. Dengan nilai investasi Unilever senilai Rp 2 Triliun dan PT Chandra Asri Petrochemical senilai US\$8 Miliar. Salah satu syarat untuk mendapatkan insentif pajak adalah perusahaan akan berinvestasi di atas Rp 1 triliun (Beritasatu.com, 2013).

Tindakan agresivitas pajak berupa penggelapan pajak dan pemanfaatan fasilitas insentif pajak yang dilakukan oleh perusahaan menjadi bukti bahwa selain bagi negara, pajak pun merupakan hal yang penting bagi perusahaan. Karena jika dilihat dari perspektif perusahaan, pajak merupakan suatu beban yang akan mengurangi laba perusahaan. Bagi perusahaan, laba menjadi hal yang

penting karena seringkali *stakeholders* melihat laba untuk menggambarkan suatu keberhasilan perusahaan dalam mengelola keuangan perusahaan. Oleh karena itu perusahaan akan melakukan agresivitas pelaporan keuangan agar laba perusahaan terlihat lebih tinggi. Agresivitas pelaporan keuangan adalah tindakan meningkatkan laba perusahaan melalui manajemen laba yang mungkin sesuai atau tidak sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum (Frank *et al.*, 2009).

Dengan tindakan agresivitas pelaporan keuangan, laba perusahaan akan terlihat lebih tinggi. Tetapi laba perusahaan yang tinggi justru mempengaruhi beban pajak perusahaan. Semakin tinggi laba perusahaan, beban pajak perusahaan pun akan semakin tinggi.

Perusahaan dalam melaporkan labanya kepada otoritas pajak cenderung menginginkan pelaporan laba perusahaan lebih rendah, agar beban pajak yang dibayarkan perusahaan juga rendah. Agar laporan keuangan terlihat lebih baik, maka perusahaan akan melakukan agresivitas pelaporan keuangan dengan tujuan agar laba yang dilaporkan kepada *stakeholders* terlihat tinggi dan perusahaan akan melakukan agresivitas pajak agar beban pajak perusahaan menjadi lebih rendah.

Hubungan antara agresivitas pelaporan keuangan dengan agresivitas pajak sudah pernah dilakukan penelitian oleh beberapa peneliti sebelumnya. Hasil penelitian Frank *et al.* (2009), Yunistiyani dan Tahar (2017) serta Suharti dan Ariefiara (2019) menjelaskan bahwa agresivitas pelaporan keuangan berpengaruh positif terhadap agresivitas pajak, yang berarti semakin tinggi tingkat agresivitas pelaporan keuangan maka semakin tinggi juga tingkat agresivitas pajak yang dilakukan perusahaan. Hasil penelitian dari Hanna dan Haryanto (2016) menjelaskan bahwa agresivitas pelaporan keuangan tidak berpengaruh terhadap agresivitas pajak.

Prastiwi (2017) menjelaskan bahwa faktor lain yang memengaruhi perusahaan melakukan agresivitas pajak adalah *Corporate Governance*. Dari hasil survei yang dilakukan oleh *Asian Corporate Governance Association* (ACGA) pada tahun 2018, diketahui bahwa *Corporate Governance* di Indonesia menduduki peringkat terakhir dari 12 negara-negara di Asia dan Australia. Tingkat *Corporate Governance* yang masih rendah menandakan bahwa tingkat pengawasan dalam perusahaan masih lemah. Semakin baik *Corporate*

Governance perusahaan, perusahaan akan lebih taat pada prinsip akuntansi yang berlaku umum dan taat pada peraturan perpajakan sesuai undang-undang perpajakan.

Daniri (2014, hlm.18) menyebutkan, salah satu manfaat penerapan *Corporate Governance* yang baik adalah mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus ditanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen. Biaya-biaya ini dapat berupa kerugian yang diderita perusahaan ataupun berupa biaya pengawasan (Daniri, 2014 hlm.18). Dengan adanya *Corporate Governance* yang baik, membantu menghindarkan *principal* dari biaya agensi yang harus dikeluarkan oleh *principal* dari sanksi denda karena perusahaan telah melakukan pelanggaran pajak. Maka diperlukan anggota yang independen dalam struktur organisasi perusahaan untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap perusahaan. Maka direktur indeenden, komite audit, dan kepemilikan institusional dipilih sebagai pengukuran untuk *Corporate Governance*.

Lanis dan Richardson (2011) menyatakan bahwa terdapat hubungan negatif dan signifikan antara anggota dewan direksi yang berasal dari luar (independen) terhadap tingkat agresivitas pajak. Semakin tinggi rasio direktur independen dalam dewan direksi, maka sistem manajemen risiko akan lebih efektif dan pengendalian internal bersama-sama dapat mengurangi tingkat agresivitas (Richardson *et al.*, 2013).

Dengan adanya ukuran komite audit yang cukup di dalam sebuah perusahaan maka diharapkan mampu untuk mengurangi praktik agresivitas pelaporan keuangan serta agresivitas pajak yang bertujuan untuk mengurangi beban pajak (Susanto dkk, 2018). Lebih banyak anggota yang independen seperti komite audit, lebih sedikit kemungkinan perusahaan melakukan tindakan agresivitas pajak (Richardson *et al.*, 2013). Hasil penelitian Khurana dan Moser (2009) menyatakan, bahwa perusahaan dengan kepemilikan institusional jangka panjang yang relatif tinggi pada umumnya lebih sedikit melakukan agresivitas pajak.

Corporate Governance yang baik memiliki sistem pengawasan dan pengendalian yang baik pula. Perusahaan yang memiliki *Corporate Governance*

yang baik diharapkan dapat menekan *agency problem* dalam perusahaan, seperti tindakan agresivitas pelaporan keuangan dan agresivitas pajak.

Dilatar belakangi beberapa fenomena serta penelitian-penelitian terdahulu yang hasilnya belum konsisten akan dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak yang dimoderasi oleh *Corporate Governance* dengan merujuk pada penelitian Yunistiyani dan Tahar (2017) serta dengan beberapa poin perbedaan. Pertama, periode pengamatan yang dilakukan oleh Yunistiyani dan Tahar (2017) adalah 2 tahun, sedangkan dalam periode penelitian ini adalah 3 tahun. Penelitian ini hanya meneliti pada perusahaan sektor manufaktur. Kedua, pengukuran yang digunakan dalam penelitian Yunistiyani dan Tahar (2017) adalah *Net Profit Margin (NPM) index*, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan pengukuran *Cash ETR* (model 1) dan *Book-Tax Difference/BTD* (model 2). Ketiga, pada penelitian ini menambahkan profitabilitas dan *leverage* sebagai variabel kontrol.

Penjelasan singkat mengenai tindakan agresivitas pajak legal dan ilegal, serta dukungan data dari Direktorat Jenderal Pajak dan hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dijelaskan diatas, maka akan dilakukan penelitian mengenai agresivitas pajak dengan judul **“Corporate Governance Memoderasi Hubungan Agresivitas Pelaporan Keuangan Terhadap Agresivitas Pajak.”**

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Apakah agresivitas pelaporan keuangan berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
- b. Apakah komisaris independen dapat memperlemah pengaruh antara agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak?
- c. Apakah komite audit dapat memperlemah pengaruh antara agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak?

I.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui secara empiris pengaruh agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak.
- b. Mengetahui secara empiris pengaruh agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak yang dimoderasi oleh komisaris independen.
- c. Mengetahui secara empiris pengaruh agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak yang dimoderasi oleh komite audit.

I.4. Manfaat Penelitian

I.4.1. Aspek Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa tambahan informasi dan bukti empiris mengenai perpajakan, khususnya faktor-faktor yang memengaruhi agresivitas pajak. Serta hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai *Corporate Governance*, agresivitas pelaporan keuangan, dan agresivitas pajak dengan menambahkan variabel-variabel lain yang belum diujikan pada penelitian ini.

I.4.2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam aspek praktis bagi:

- a. Perusahaan
Menjadi referensi manajemen dalam menentukan kebijakan perusahaan untuk melakukan perencanaan perpajakan perusahaan.
- b. Investor
Memberikan informasi tambahan untuk investor dalam mempertimbangkan keputusan untuk berinvestasi.
- c. Direktorat Jenderal Pajak

Menjadi bahan pertimbangan Direktorat Jenderal Pajak dalam menentukan kebijakan serta aturan undang-undang perpajakan, khususnya untuk wajib pajak badan.