

BAB 1

PENDAHULUAN

Negara memainkan peran penting dalam tata kelola perusahaan terlepas dari struktur kepemilikan aktual terhadap ekuitas, dan pengaruh tersebut meningkat dengan adanya kepemilikan langsung (Desai, Dyck, & Zingales, 2007). Di negara hukum, seperti Indonesia, model tata kelola pemangku kepentingan (*'stakeholder' governance*) mendominasi manajemen lembaga pemerintah (Ball, Kothari, & Robin, 2000). Melalui prespektif ini, pemerintah adalah pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan pembayaran pajak adalah pemberian bagian pendapatan kepada pemerintah sebagaimana pemberian dividen yang dilakukan oleh perusahaan (Mafrolla, 2019).

Salah satu fungsi tata kelola perusahaan adalah adanya peluang penghindaran pajak yang digunakan dalam kepentingan pemegang saham (Armstrong dkk., 2015). Desai dan Dharmapala (2006) menemukan bahwa perusahaan dengan tata kelola yang baik memiliki kapasitas yang lebih besar untuk tidak menghindari pajak dan adanya peningkatan pemegang saham serta perubahan pada keinginan manajemen dapat menyebabkan perusahaan dengan tata kelola yang buruk menjadi tidak agresif terhadap pajak. Hal ini didukung oleh penelitian Bayar, Huseynov, dan Sardarli (2018) yang menemukan efek penghindaran pajak sebagai penanganan kendala keuangan perusahaan tergantung pada kualitas mekanisme tata kelola perusahaan yang disiplin dan pemberian insentif kepada manajer perusahaan. Sebaliknya, Chen dkk., (2019) dan Jamei (2017) tidak menemukan adanya hubungan signifikan antara tata kelola perusahaan dan perilaku penghindaran pajak.

Direksi memainkan peran penting dalam pengawasan manajemen dibandingkan dengan fungsi tata kelola lainnya (Lanis & Richardson, 2011). Hal tersebut menjadikan dewan direksi sebagai puncak kendali keputusan perusahaan (Fama & Jensen, 1983). Penelitian Dyreng dkk, (2010) menemukan bahwa CEO, sebagai pimpinan direksi, memiliki pengaruh signifikan pada penghindaran pajak yang tidak dapat dijelaskan melalui karakteristik level perusahaan. Karakteristik

CEO memainkan peran penting dalam menentukan tingkat penghindaran pajak perusahaan (Dyrengh dkk., 2010). Penelitian Duan dkk., (2018) menemukan bahwa CEO dapat mempengaruhi strategi perusahaan, termasuk kebijakan pajak, dengan menetapkan “*tone at the top*” berkenaan dengan kegiatan pajak perusahaan dan mempengaruhi budaya perusahaan. Hal tersebut didukung oleh penelitian Aliani (2014) bahwa CEO secara tidak langsung mempengaruhi pengambilan keputusan fiskal melalui sikapnya. Aburajab dkk., (2019) menemukan karakteristik CEO berhubungan negatif signifikan dengan penghindaran pajak sedangkan Surachman (2017) menemukan adanya hubungan positif antara karakteristik CEO dan penghindaran pajak.

Perekonomian suatu negara sebagian besar ditopang oleh penerimaan yang berasal dari sektor perpajakan (Mulyadi, Anwar, & Krisma, 2014) dan penelitian Büge dkk. (2013) menemukan bahwa BUMN merupakan subyek dari banyak konsentrasi pembuatan keputusan dan selalu menjadi elemen penting dalam kebanyakan perekonomian suatu negara. Badan Usaha Milik Negara di Indonesia memiliki peran penting dalam perekonomian Indonesia dengan memberikan pembagian laba yang dihasilkan sebagai kontribusi penerimaan APBN sekaligus memberikan penerimaan dalam sektor perpajakan. Pada tahun 2018, total penerimaan negara dari bagian laba BUMN yang tercantum dalam realisasi APBN 2018 sebanyak Rp44.695,40 miliar. Jumlah tersebut merupakan 12,8 persen dari total penerimaan bukan pajak (Direktorat Penyusunan APBN & Direktorat Jenderal Anggaran, 2018). Namun di sisi lain, Suwiknyo (2017) pada laman berita (www.finansial.bisnis.com) mengungkapkan indikasi ketidakpatuhan perpajakan, sebagai penerimaan tertinggi negara, yang dilakukan oleh BUMN Indonesia dengan bukti penemuan sebanyak 20 BUMN belum membayar pajak pada tanggal jatuh tempo pada pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) yang dilakukan oleh BPK tahun 2017. Hal tersebut menjadi sebuah tanda tanya besar karena seharusnya BUMN merupakan wajib pajak patuh dengan pembayaran pajak beresiko rendah (Made, 2010)

Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang meneliti perilaku penghindaran pajak BUMN dengan perspektif yang berbeda. Hasil penelitian

tersebut bervariasi bergantung pada fitur ekonomi dan politik dari negara tempat studi diteliti. Mahenthrian dan Kasipillai (2014) serta Salihu dkk., (2014) menemukan bahwa BUMN menerima perlakuan istimewa dari pemerintah, dan eksekutif perusahaan tersebut memiliki insentif yang kuat untuk mengambil keuntungan dari manfaat yang ada sehingga penghindaran pajak yang dilakukan oleh BUMN lebih agresif dibandingkan dengan perusahaan non-BUMN. Hal tersebut didukung oleh penelitian Mafrolla (2019).

Hal yang berbeda ditemukan dalam penelitian Chan dkk., (2013), Jian dkk., (2012) dan Wu dkk., (2013) yang memberikan bukti bahwa penerimaan pajak adalah salah satu prospek yang membantu menentukan efektivitas kinerja suatu BUMN dan eksekutif perusahaan menerima publisitas positif serta menikmati peluang promosi yang lebih besar jika perusahaan mereka membayar lebih banyak pajak, sehingga BUMN melakukan tindak penghindaran pajak yang lebih sedikit dibandingkan dengan perusahaan non-BUMN. Hasil penelitian serupa juga ditemukan dalam penelitian Thai Ha dan Quyen (2017) serta Bradshaw dkk., (2019).

Perbedaan hasil penelitian membuat hubungan BUMN dengan perilaku penghindaran pajak menjadi tidak jelas dan penelitian ini berupaya untuk mengatasinya dengan menginvestigasi penghindaran pajak pada BUMN Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi variabel yang dapat menjelaskan determinan penghindaran pajak pada BUMN Indonesia yang dibagi ke dalam dua kelompok variabel yaitu karakteristik tata kelola dan karakteristik CEO.

Beberapa penelitian saat ini memandang penghindaran pajak dalam konteks *agency theory*, yang dinilai lebih cocok dalam lingkungan korporasi dengan melihat hubungan antara *principal* (pemegang saham) dan *agent* (manajemen) karena menghubungkan asimetri informasi dengan perilaku pelaporan pajak agresif yang *costly* bagi pemegang saham (Chen & Chu, 2005; Crocker & Slemrod, 2005; Desai & Dharmapala, 2006; Slemrod, 2004). Penulis melanjutkan inovasi tersebut dan menggunakan tiga proksi tingkat pajak efektif atau *effective tax rate* (ETR) yang berbeda sebagai alat ukur penghindaran pajak

karena memiliki hasil tangkapan kontinum perilaku penghindaran pajak yang lebih luas (Lisowsky, Robinson, & Schmidt, 2013).

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif eksplorasi dengan sumber data yang diperoleh dari laporan tahunan perusahaan BUMN pada tahun 2009-2018 yang tercatat pada laman resmi Kementerian BUMN. Luasnya jangkauan tahun yang dipilih diharapkan dapat menggambarkan interaksi antar variabel secara menyeluruh. Analisis dan pengujian penelitian menggunakan uji beda (*t-test*), uji korelasi pearson, uji ANOVA satu arah dan analisis regresi linear berganda dengan perangkat lunak STATA14.

Sejalan dengan pengelompokan variabel menjadi dua kelompok besar yaitu karakteristik tata kelola dan karakteristik CEO, peneliti menemukan adanya hubungan signifikan antara karakteristik tata kelola yang meliputi pemberian subsidi PSO, status *go public* dan kualitas audit terhadap penghindaran pajak dan adanya hubungan namun tidak cukup signifikan antara ukuran direksi, dan independensi komisaris/dewan direksi terhadap penghindaran pajak. Variabel karakteristik tata kelola lainnya seperti kepemilikan manajerial dan ukuran komite audit ditemukan tidak memiliki hubungan signifikan terhadap penghindaran pajak. Hal ini sejalan dengan penelitian Desai dan Dharmapala (2006) yang menemukan bahwa tata kelola perusahaan mempengaruhi perilaku penghindaran pajak. Peneliti juga menemukan adanya hubungan signifikan antara karakteristik CEO yaitu usia CEO terhadap penghindaran pajak tetapi tidak menemukan hubungan signifikan antara variabel CEO *tenure* dan rotasi CEO terhadap penghindaran pajak BUMN Indonesia. Hal ini sejalan dengan penelitian Dyreng dkk., (2010) yang menemukan bahwa karakteristik CEO mempengaruhi perilaku penghindaran pajak. Selain itu, sejalan dengan penelitian Bradshaw dkk., (2019) serta Swingly dan Sukartha (2015), variabel ukuran perusahaan, ROA, dan leverage ditemukan berhubungan signifikan dengan penghindaran pajak pada BUMN Indonesia.

Kontribusi penelitian ini antara lain, pertama, memberikan bukti yang mendukung *agency theory* sebagai dasar pemahaman perilaku penghindaran pajak BUMN Indonesia yang ditampilkan dengan adanya hubungan signifikan yang

terjadi antara karakteristik tata kelola dan karakteristik CEO terhadap penghindaran pajak. Secara lebih spesifik status *go public* dan penerimaan subsidi PSO meningkatkan monitoring oleh otoritas terkait dan akhirnya meningkatkan pajak yang dibayar.

Kedua, penelitian ini memberikan gambaran lengkap melalui dua kelompok variabel yang berbeda sehingga memberikan hasil pembahasan yang lebih komprehensif dan tidak parsial dalam memahami determinan penghindaran pajak pada BUMN Indonesia. Selain kualitas tata kelola, karakteristik CEO juga dianalisis dalam penelitian ini. Secara umum, karakteristik CEO tidak mempengaruhi penghindaran pajak BUMN. Hal ini mengindikasikan bahwa kepatuhan BUMN terhadap pajak tidak bergantung pada karakter CEO. Hal ini bisa jadi karena kepatuhan BUMN terhadap pajak sudah menjadi bagian dari sistem operasi perusahaan selain para CEO merupakan agen pemerintah dalam menjalankan perusahaan untuk meningkatkan pendapatan pajak.

Ketiga, penelitian ini memberikan wawasan praktis kepada pemerintah dan pembuat kebijakan perpajakan dalam memahami perilaku penghindaran pajak BUMN Indonesia yang dapat menjadi dasar pembentukan sistem perpajakan yang memadai dan efektif sehingga dapat memaksimalkan penerimaan perpajakan dan meminimalkan penghindaran pajak pada BUMN Indonesia. Kepatuhan BUMN terhadap pajak seharusnya diimplementasi dalam sistem operasi sehingga tidak bergantung pada kualitas tata kelola dan pimpinan BUMN.

Penulisan ini disusun berdasarkan berikut. Bab 1 menguraikan latar belakang permasalahan. Bab 2 menjabarkan landasan penulisan berupa teori dan hasil penelitian terdahulu serta pengembangan hipotesis. Bab 3 mendeskripsikan sampel dan variabel penelitian. Bab 4 menyajikan hasil dan pembahasan terkait. Bab 5 berisi rangkuman dan kesimpulan penelitian.