

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di era saat ini, pajak memiliki kontribusi yang begitu tinggi untuk penerimaan Negara Indonesia. Sumber penerimaan terbesar bagi negara adalah pajak, yang dipergunakan pemerintah untuk memenuhi segala pengeluaran negara, seperti pengeluaran di bidang infrastruktur, pendidikan, maupun kesehatan yang berguna untuk menyejahterakan masyarakat. Menurut Undang-Undang No. 16 tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Pasal 1 (1), “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam data APBN, pajak menduduki peringkat pertama sebagai penyumbang terbesar sumber penerimaan negara dari tahun ke tahun. Pada tahun 2018, sekitar lebih dari 85% komposisi APBN berasal dari penerimaan sektor pajak. Menurut Data Postur APBN 2018 yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dari keseluruhan pendapatan negara yang diterima sebesar Rp. 1.894,7 triliun, Rp. 1.618,1 triliun diantaranya berasal dari sektor perpajakan. Sementara sebesar Rp. 275,4 triliun berasal dari PNB dan Rp. 1,2 triliun berasal dari dana Hibah. Hal tersebut menunjukkan begitu besarnya peran pajak dalam meningkatkan pembangunan nasional di berbagai bidang.

Besarnya realisasi pendapatan negara yang diperoleh dari sektor pajak merupakan wujud kontribusi pajak pada beberapa tahun terakhir. Penerimaan pajak dalam 5 tahun terakhir selalu mengalami peningkatan, akan tetapi realisasi penerimaan belum mencapai target yang diharapkan pemerintah. Tabel 1.1 memberikan gambaran mengenai target dan realisasi dari jumlah pajak yang diterima pada 2014 hingga 2018.

Tabel 1.1
Penerimaan Pajak di Indonesia

Tahun	Target (triliun)	Realisasi (triliun)	Persentase
2014	Rp. 1.072	Rp. 985	91,88%
2015	Rp. 1.294	Rp. 1.055	81,53%
2016	Rp. 1.355	Rp. 1.105	81,54%
2017	Rp. 1.284	Rp. 1.051	81,85%
2018	Rp. 1.424	Rp. 1.316	92,41%

Sumber: Data diolah, www.kemenkeu.go.id (2019)

Berdasarkan Tabel 1.1 tersebut, target yang ditentukan pemerintah untuk pendapatan negara dari sektor perpajakan pada 5 tahun terakhir tidak tercapai. Besarnya pendapatan negara dari sektor perpajakan di tahun 2014 senilai 91,88 persen, tahun 2015 senilai 81,53 persen, tahun 2016 senilai 81,54 persen, tahun 2017 senilai 81,85 persen, dan tahun 2018 senilai 92,41 persen. Realisasi penerimaan pajak yang belum mencapai target itu disebabkan karena beberapa faktor, seperti kebijakan pajak, institusi pajak, maupun wajib pajak (Djalil, 2018). Dengan demikian, pihak pemerintah diharapkan untuk lebih disiplin dan gencar untuk melakukan upaya yang dapat mengoptimalkan penerimaan pajak.

Pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak berusaha untuk bisa meningkatkan besarnya pajak yang diterima negara setiap tahunnya. Hal ini mendorong Direktorat Jenderal Pajak untuk terus melakukan perkembangan dalam kebijakan perpajakan di Indonesia, salah satunya yaitu perubahan sistem perpajakan dari *official assessment system* ke *self assessment system*. Sistem pemungutan pajak di mana pemerintah yang berperan sebagai pemungut pajak bertanggung jawab dalam penentuan besarnya pajak terutang masyarakat disebut dengan *official assessment system*. Sementara dalam *self assessment system*, wajib pajak dapat menghitung sendiri besaran pajak terutangnya kepada pemerintah (Arianandini dan Ramantha, 2018). Dengan diterapkannya *self assessment system*

ini pemerintah berharap agar wajib pajak bisa secara sukarela mematuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan perpajakan.

Salah satu faktor yang menyebabkan tidak tercapainya target pajak adalah wajib pajak. Perusahaan termasuk wajib pajak badan yang umumnya memiliki jumlah pajak terutang yang cukup tinggi. Namun dalam kenyataannya, terdapat perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan perusahaan dalam hal perpajakan. Di sisi pemerintah, mereka berharap agar realisasi penerimaan pajak bisa mencapai target dan meningkat setiap tahunnya, hal tersebut mengingat betapa pentingnya pajak untuk memenuhi segala pengeluaran negara. Sedangkan di sisi perusahaan, mereka menganggap pajak sebagai beban yang bisa menurunkan keuntungan yang seharusnya dimiliki atau bahkan bisa menimbulkan kerugian bagi perusahaan tersebut. Selain itu, perusahaan yang membayar pajak tidak mendapatkan kompensasi secara langsung dari pemerintah. Hal tersebut merupakan faktor yang menyebabkan banyak perusahaan melakukan *tax planning* untuk sebisa mungkin menekan beban pajaknya (Diantari dan Ulupui, 2016).

Tax planning (perencanaan pajak) bertujuan untuk mencari berbagai cara yang bisa digunakan oleh perusahaan agar nominal beban pajak yang terutang bisa sekecil mungkin (Ilyas dan Priantara, 2016). Dalam perencanaan pajak terdapat dua istilah yang dikenal oleh masyarakat umum, yaitu *tax avoidance* (penghindaran pajak) dan *tax evasion* (penggelapan pajak). Penghindaran pajak adalah sebuah strategi yang bertujuan untuk menghindari pajak dan sifatnya legal yang dijalankan wajib pajak karena cara ini tidak menentang peraturan perundang-undangan (Pohan, 2013). Sedangkan menurut Ngadiman dan Puspitasari (2014), penghindaran pajak adalah sebuah upaya pemanfaatan *loopholes* dari peraturan perundang-undangan agar pajak yang terutang bisa diminimalisir. Pada dasarnya, *tax avoidance* (penghindaran pajak) diperbolehkan menurut undang-undang, namun tindakan tersebut sering dipandang sebagai perbuatan yang kurang baik dan dianggap kurang nasionalis. *Tax avoidance* merupakan strategi perencanaan pajak dengan memanfaatkan celah atau kelemahan ketentuan perpajakan (Ilyas dan Priantara, 2016).

Menurut Bappenas, di tahun 2005 dilaporkan sebanyak 750 perusahaan PMA yang dicurigai melakukan praktik *tax avoidance*. Perusahaan tersebut melaporkan mengalami kerugian selama 5 tahun serta tidak melakukan pembayaran pajak. Menurut data yang dilaporkan oleh Direktorat Jenderal Pajak, di tahun 2012 pun juga terdapat sebanyak 4.000 perusahaan PMA yang melaporkan pajak terutanganya nihil. Di antara perusahaan-perusahaan tersebut, terdapat perusahaan yang melaporkan bahwa dirinya menderita kerugian dalam kurun waktu 7 tahun (Prakosa, 2014). Hal tersebut menunjukkan begitu banyaknya perusahaan yang berusaha untuk menjalankan praktik *tax avoidance*.

Pada implementasinya, wajib pajak yang melakukan *tax avoidance* tidak secara langsung melanggar hukum, melainkan mereka memanfaatkan kelemahan (*loopholes*) ketentuan perundang-undangan. Praktik *tax avoidance* terbilang sebagai permasalahan yang cukup kompleks. Di satu pihak, perusahaan yang melakukan penghindaran pajak tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perpajakan apapun, namun di sisi lainnya penghindaran pajak dapat mengurangi penerimaan negara sehingga praktik tersebut tidak disukai oleh pemerintah (Diantari dan Ulupui, 2016).

Terdapat beberapa hal yang bisa mempengaruhi *tax avoidance*, salah satunya yaitu kepemilikan institusional dalam perusahaan. Pemegang saham institusional berperan dalam mengontrol jalannya kinerja manajemen, karena mereka dianggap dapat memberikan pengawasan pada setiap tindakan manajer perusahaan dengan lebih optimal (Wijayanti dan Merkusiwati, 2017). Sehingga dengan adanya kepemilikan institusional, dapat meminimalisir adanya masalah keagenan.

Menurut Ngadiman dan Puspitasari (2014), “kepemilikan institusional adalah kepemilikan saham yang dimiliki oleh pemerintah, institusi keuangan, institusi berbadan hukum, institusi asing, dana perwalian, serta institusi lainnya.” Kehadiran pemilik institusi dalam perusahaan dapat menambah tingkat *monitoring* kepada kinerja manajemen supaya bisa efektif. Pengawasan tersebut

berbanding lurus dengan besarnya investasi investor institusional tersebut dalam perusahaan. Semakin besar tingkat pengawasan yang diberikan, maka manajemen perusahaan diharapkan dapat lebih berhati-hati menjalankan kinerjanya agar tidak melakukan perbuatan yang bisa menimbulkan kerugian bagi para pemegang saham (Wijayanti dan Merkusiwati, 2017).

Penelitian-penelitian terdahulu telah meneliti mengenai kepemilikan institusional serta penghindaran pajak dan terjadi ketidakkonsistenan hasil. Penelitian yang dilakukan oleh Khan dkk. (2017); Idzni dan Purwanto (2017) menemukan bahwa adanya kepemilikan institusional memiliki pengaruh yang positif terhadap penghindaran pajak. Sementara penelitian Chan dkk. (2013); Krisna (2019) mendapatkan hasil yang berbeda di mana dalam penelitiannya mengatakan bahwa adanya kepemilikan institusi dapat menurunkan kemungkinan *tax avoidance* perusahaan. Sedangkan Wijayanti dan Merkusiwati (2017); Fen dan Riswandari (2019) juga menemukan hasil yang berbeda. Dalam penelitiannya ditemukan bahwa adanya kepemilikan institusi tidak mempengaruhi terjadinya praktik *tax avoidance*.

Secara keseluruhan perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia terbagi menjadi perusahaan yang dimiliki pemerintah (BUMN) dan dimiliki swasta. Kepemilikan pada perusahaan tersebut memiliki karakteristik sangat berbeda, baik dari sisi manajemen maupun pengelolaan keuangan. BUMN sebagai perusahaan milik pemerintah seharusnya cenderung lebih patuh terhadap ketentuan perundang-undangan. Selain itu, keberadaan BUMN juga semakin terikat dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa BUMN berperan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penerimaan negara. Dalam rangka mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya pun harus dilaksanakan secara profesional. BUMN dianggap sebagai *agent of development* serta memiliki kontrol langsung dari pemerintah, sehingga dalam melakukan kinerjanya seharusnya lebih berhati-hati karena pengawasannya lebih ketat.

Sementara itu, perusahaan milik swasta memiliki tujuan *profit oriented* maka perolehan keuntungan lebih diutamakan, sedangkan perusahaan milik pemerintah lebih bertujuan sosial (mensejahterakan masyarakat) sehingga prioritas utamanya bukan untuk mendapatkan profit yang maksimal (Asyikin dan Tanu, 2016). Dikarenakan perusahaan swasta umumnya memiliki fokus untuk mencapai tingkat laba seoptimal mungkin, maka perusahaan tersebut lebih cenderung untuk menghindari pajak dibandingkan perusahaan milik pemerintah (BUMN).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di sub bab 1.1, penelitian ini dikembangkan dalam bentuk judul “Pengaruh Kepemilikan Institusional terhadap Penghindaran Pajak.” Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak dan menguji perbedaan penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Pada penelitian-penelitian terdahulu, ditemukan adanya hasil yang tidak konsisten pada penelitian terkait kepemilikan institusional dan penghindaran pajak. Penelitian sebelumnya yaitu Ngadiman dan Puspitasari (2014) yang meneliti pengaruh kepemilikan institusi terhadap penghindaran pajak di perusahaan manufaktur yang terdaftar di BEI pada 2010 hingga 2012. Dalam penelitian ini, penghindaran pajak diukur dengan CETR. Hasilnya menyimpulkan bahwa kepemilikan institusi berpengaruh positif pada penghindaran pajak. Penelitian serupa juga diteliti Idzni dan Purwanto (2017) dengan sampel perusahaan non keuangan yang terdaftar di BEI pada 2013 hingga 2015. Pada penelitian tersebut, penghindaran pajak diprosikan oleh ETR. Hasil penelitian menemukan bahwa adanya kepemilikan institusi memiliki pengaruh positif terhadap *tax avoidance* perusahaan, berarti bahwa seiring meningkatnya kepemilikan institusi maka perusahaan itu akan semakin berupaya agar beban pajaknya bisa seminimal mungkin dengan cara melakukan tindakan *tax avoidance*. Dengan melakukan praktik penghindaran pajak, laba perusahaan yang didapatkan semakin tinggi sehingga berdampak pada dividen yang diterima. Hasil ini mendukung beberapa riset peneliti lainnya seperti Richardson dkk. (2016);

Annur dkk. (2014); Ariawan dan Setyawan (2017); Cahyono dkk. (2016); Khan dkk. (2017) menemukan apabila dalam sebuah perusahaan proporsi saham institusinya tinggi, maka kecenderungan untuk agresif pajak juga meningkat.

Hasil penelitian berbeda didapat oleh Khurana dan Moser (2013) dengan sampel penelitian 118.549 observasi tahun perusahaan selama periode waktu tahun 1996 hingga 2008. Dengan menggunakan empat ukuran berbeda untuk penghindaran pajak, peneliti menemukan lebih sedikit penghindaran pajak untuk perusahaan yang dipegang oleh pemegang saham institusi jangka panjang. Hasil tersebut sesuai penelitian Krisna (2019) dengan periode penelitian 2012 hingga 2016. Semakin tingginya tingkat kepemilikan institusional, maka besarnya pajak perusahaan tersebut juga tinggi yang mengartikan bahwa kemungkinan untuk melakukan *tax avoidance* juga semakin rendah. Investor institusi memiliki *voting rights* yang tinggi untuk dapat memaksa manajemen agar bisa mengutamakan performa ekonomi serta tidak melakukan tindakan yang hanya mengutamakan kepentingan sepihak saja. Selain itu, perusahaan bertanggung jawab pada pemegang sahamnya, maka investor institusi yang juga memiliki tanggung jawab untuk masyarakat harus memastikan apabila manajer telah memutuskan kebijakan yang tidak menimbulkan kerugian bagi kelangsungan hidup perusahaan di waktu mendatang. Hal tersebut sesuai dengan penelitian Chan dkk. (2013); Wijayani (2017); dan Ratnawati dkk. (2019).

Sementara hasil berbeda juga ditemukan pada peneliti Wijayanti dan Merkusiwati (2017) yang meneliti perusahaan yang terdaftar di BEI pada 2011 sampai dengan 2015 dengan memproksikan penghindaran pajak oleh ETR. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa proporsi saham institusi tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak perusahaan. Hasil riset yang serupa juga ditemukan pada peneliti Suprimarini dan Suprasto (2017) dengan sampel penelitian semua perusahaan manufaktur yang terdaftar di BEI tahun 2013 sampai dengan 2015. Hasilnya juga menyatakan bahwa kepemilikan institusi tidak berpengaruh pada *tax avoidance*. Hal tersebut dikarenakan di Indonesia masih belum terdapat pemisahan yang jelas antara kepemilikan dan kontrol, sehingga pemilik institusional menjadi kurang maksimal dalam menjalankan tugasnya. Hasil ini

juga didukung oleh beberapa peneliti lainnya, yakni Damayanti dan Susanto (2015); Diantari dan Ulupui (2016); Faizah dan Adhivinna (2017); Amelia dkk. (2017); Arianandini dan Ramantha (2018); Fen dan Riswandari (2019) yang berpendapat bahwa adanya kepemilikan institusional tidak berpengaruh pada penghindaran pajak.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memberikan bukti secara empiris mengenai pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak serta menguji perbedaan penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional.

1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Metode yang digunakan yaitu pendekatan kuantitatif. Jenis sumber data yang dipergunakan adalah data sekunder berupa laporan tahunan yang didapatkan dari situs web resmi Bursa Efek Indonesia yaitu www.idx.co.id atau web resmi masing-masing perusahaan. Adapun sektor yang dijadikan sebagai sampel yaitu sektor farmasi, semen, transportasi, telekomunikasi, serta pertambangan logam dan mineral yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2014 hingga 2018. Teknik analisis data yang dipergunakan yaitu analisis regresi linear berganda dan *independent sample t-test*.

1.5 Ringkasan Hasil Penelitian

Dari hasil pengujian yang dilakukan, penelitian ini menemukan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Hal tersebut menunjukkan bahwa proporsi kepemilikan institusi tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak di perusahaan tersebut. Penelitian ini juga menemukan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan mengenai penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional, yang berarti kedua perusahaan tersebut mempunyai peluang yang terbilang sama untuk melakukan praktik penghindaran pajak.

1.6 Kontribusi Riset

Kebaruan dalam penelitian ini adalah menguji perbedaan penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional. Penelitian ini menggunakan *proxy* GAAP ETR untuk mengukur tingkat penghindaran pajak perusahaan. Kontribusi riset ini diharapkan bisa menjadi pandangan untuk pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak agar dapat memperketat kebijakan yang dapat meminimalisir peluang perusahaan untuk melakukan tindakan yang bisa merugikan negara seperti penghindaran pajak. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca sebagai tambahan wawasan untuk penelitian berikutnya.

1.7 Uji Ketahanan (*Robustness*)

Penelitian ini menggunakan analisis regresi linear berganda sebagai *robustness test* untuk menguji pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak pada masing-masing perusahaan BUMN dan Swasta Nasional.

1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini antara lain:

BAB 1: Pendahuluan

Dijelaskan mengenai latar belakang dan tujuan penelitian, kesenjangan penelitian, ringkasan metode penelitian, serta sistematika penulisan. Kemudian juga dijelaskan mengenai motif terjadinya penghindaran pajak. Selain itu juga dibahas tentang kepemilikan institusional dan pengaruhnya terhadap penghindaran pajak, serta perbedaan penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional.

BAB 2: Tinjauan Pustaka

Berisi penjelasan tentang kajian teori yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu *agency theory*, serta teori lain yang memiliki kaitan dengan topik penelitian

ini yaitu tentang kepemilikan institusional, perencanaan pajak, serta penghindaran pajak. Di samping itu, terdapat juga hipotesis yang diajukan pada penelitian ini.

BAB 3: Metode Penelitian

Dalam bagian ini dijelaskan tentang metode yang dipergunakan, meliputi pendekatan penelitian yaitu kuantitatif, sumber data penelitian, sampel penelitian yang digunakan, model empiris, uraian deskripsi operasional variabel dengan kepemilikan institusional sebagai variabel independen, penghindaran pajak sebagai variabel dependen, serta *leverage*, *ROA*, *size*, dan *age* sebagai variabel kontrol, serta dijelaskan mengenai teknik analisis penelitian.

BAB 4 : Hasil dan Pembahasan

Berisi uraian tentang gambaran subjek dan objek penelitian, deskripsi statistik dan pembahasan variabel penelitian meliputi nilai *minimum*, *maximum*, *mean*, dan *std. deviation*. Dijelaskan juga deskripsi hasil penelitian meliputi analisis persamaan regresi, uji hipotesis, serta pembahasan dari pengujian yang dilakukan untuk diambil kesimpulan penelitian.

BAB 5 : Kesimpulan dan Saran

Dijelaskan kesimpulan penelitian dari pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak serta perbedaan penghindaran pajak pada perusahaan BUMN dan Swasta Nasional. Selain itu, bagian ini membahas mengenai keterbatasan pada penelitian serta masukan bagi penelitian berikutnya.