

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pajak merupakan penerimaan negara dari sektor internal yang paling besar dan utama. Pemerintah sangatlah ketat dalam melakukan pemungutan dan pemeriksaan. Pajak diatur dalam Undang – Undang agar memiliki kekuatan hukum yang kuat untuk melakukan pemungutan dan pemeriksaan pajak. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 mengenai 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”.

Tax aggressiveness merupakan tindakan penghindaran pajak yang dilakukan oleh manajemen dengan cara mengecilkan pajak penghasilannya melalui perencanaan pajak, baik menggunakan cara yang tergolong maupun tidak tergolong *tax evasion* (Frank *et al.* 2009). Perbedaan kepentingan antara Wajib Pajak dengan pemerintah menimbulkan adanya tindakan agresif perpajakan oleh Wajib Pajak. Pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintah yang bersumber utama dari penerimaan pajak. Tetapi perusahaan sebagai Wajib Pajak beranggapan bahwa pajak sebagai biaya karena membayar pajak berarti mengurangi jumlah laba bersih yang akan diterima oleh perusahaan.

Indonesia termasuk dalam lima negara yang mengalami perekonomian yang pesat pada tahun 2013. Kondisi ini sangatlah memungkinkan untuk mengandalkan penerimaan dari sektor pajak, yang merupakan penerimaan utama negara. Tetapi kondisi ini tidak sesuai dengan kenyataan, dimana penerimaan pajak tidak terealisasi sepenuhnya. Dilansir dari *web* Kementerian Keuangan, penerimaan pajak yang dapat dihimpun oleh Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2007 hingga 2013 tidak mengalami kenaikan yang signifikan, hanya tumbuh sekitar 15.3% per tahun. Hal ini tidak sebanding dengan kenaikan wajib pajak yang terdaftar yang rata – rata meningkat 29% per tahun.

Rendahnya tingkat kepatuhan pajak di Indonesia merupakan salah satu indikasi adanya praktek *tax aggressiveness*. Menurut data Direktorat Jenderal Pajak, pada tahun 2013 jumlah badan usaha yang terdaftar sebanyak 5 juta, sedangkan yang mendaftar menjadi wajib pajak sebesar 1,9 juta dan yang membayar atau melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan hanya 520 ribu badan usaha. Hal ini didukung pula melalui pernyataan Direktur Jenderal Pajak, Fuad Rahmany, bahwa penerimaan pajak seharusnya mencapai Rp 2.000 triliun apabila Wajib Pajak memiliki kesadaran untuk membayar pajak. Saat ini penerimaan pajak hanya mencapai Rp 1.148 triliun. Menurut Fuad, sekitar 40 juta Wajib Pajak Orang Pribadi dan 5 juta Wajib Pajak Badan yang masih belum membayar pajak. Dari penerimaan yang masih cukup jauh dari target, dimungkinkan Wajib Pajak yang belum memenuhi kewajibannya melakukan tindakan *tax aggressiveness* (Jefriando, 2013). Seperti halnya yang diungkapkan oleh Peneliti Kebijakan Publik dari Perkumpulan Prakarsa, Ah Maftuchan, modus penggelapan pajak

yang sering digunakan adalah penghindaran pajak dengan rencana perpajakan agresif (Putri dan Wijaya, 2014).

Banyak kasus tindakan agresivitas perpajakan yang dilakukan di Indonesia dan ini mengakibatkan kerugian bagi pemerintah. Misalnya, kasus PT Arutmin Indonesia yang diduga oleh Direktorat Jenderal Pajak melakukan manipulasi pajak pada tahun 2007 sebesar Rp 2,1 triliun, kasus Direktorat Jenderal Pajak yang menuduhkan kepada Real Estate Indonesia (REI) mengenai dokumen transaksi pembayaran pajak yang diduga melakukan penghindaran pembayaran Pajak Penghasilan, dan masih banyak kasus lainnya.

Penghindaran pajak merupakan kegiatan untuk mengurangi hutang pajak yang bersifat legal, kegiatan berisiko bagi perusahaan antara lain denda dan reputasi yang buruk bagi perusahaan dimata publik. Apabila penghindaran pajak melebihi batas atau melanggar hukum dan ketentuan yang berlaku maka kegiatan tersebut tergolong ke dalam *tax evasion*. Penggelapan pajak (*tax evasion*) adalah usaha untuk mengurangi hutang pajak yang bersifat ilegal.

Annisa dan Kurniasih (2012) menyatakan pengukuran besarnya tindakan agresivitas suatu perusahaan dalam menghindari pembayaran pajak cukup sulit dilakukan karena data untuk pembayaran pajak berupa Surat Pemberitahuan Pajak, yang dianggap rahasia oleh Direktorat Jenderal Pajak, juga sulit didapat. Oleh karena itu perlu adanya pendekatan untuk menaksir besarnya pajak yang sebenarnya dibayar oleh perusahaan kepada pemerintah. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan pendekatan tidak langsung untuk mengukur variabel dependen seberapa besarnya agresivitas perusahaan dalam pembayaran pajaknya

yaitu dengan menggunakan *Cash Effective Tax Rate*. Perusahaan yang menghindari pajak dengan mengurangi besarnya penghasilan kena pajak, maka akan tetap menjaga laba akuntansi keuangan sehingga akan memiliki nilai *Cash ETR* yang akan lebih rendah.

Di Indonesia, *tax aggressiveness* dilakukan pada area yang masih belum memiliki kejelasan (*grey area*). Hal ini dimanfaatkan oleh manajemen perusahaan untuk mengoptimalkan pembayaran pajak penghasilan. Semakin tinggi perusahaan menggunakan celah pada *grey area*, maka semakin tinggi tingkat keagresifan pajak yang dilakukan perusahaan. Namun tidak semua perusahaan mengambil strategi *tax aggressiveness* karena risiko terhadap sanksi atau beban biaya yang signifikan dan terkait pencitraan perusahaan yang melakukan bisnis dengan beretika, ataupun selalu menjunjung *good corporate governance*, maupun yang masih beranggapan *tax aggressiveness* sama dengan penggelapan pajak.

Hasil survey Booz-Allen di Asia Timur tahun 1998 menunjukkan bahwa Indonesia memiliki indeks *corporate governance* 2,88, jauh dibawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), dan Thailand (4,89). Rendahnya kualitas GCG di Indonesia menjadi pemicu kejatuhan perusahaan-perusahaan tersebut (Kaihatu, 2006). Pada tahun 1999, Indonesia membentuk lembaga Komite Nasional Kebijakan *Governance* untuk penerapan GCG mengeluarkan pedoman GCG.

Pelaksanaan GCG sangat penting bagi perusahaan yang menggunakan dana publik. Hal ini dikarenakan dengan tata kelola perusahaan yang baik dapat memberikan kepercayaan bagi pemegang saham. Perusahaan terbuka semakin

banyak yang menyadari bahwa pelaksanaan tata kelola perusahaan memberikan dampak positif terhadap reputasi, kinerja keuangan, serta nilai perusahaan.

Perkembangan dalam penerapan GCG di Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dalam penilaian *Indonesian Institute for Corporate Directorship (IICD)* yang dilakukan sejak tahun 2005, secara umum skor CG mengalami peningkatan setiap periode. Seperti yang diungkapkan Utama dan Simanjuntak (INVESTOR, 2010), secara umum skor CG mengalami peningkatan dari 61,26% periode 2006 menjadi 64,96% pada periode 2007 dan meningkat 66,50% pada periode 2008. Dari 330 perusahaan yang dinilai, 83,3% sudah memenuhi persyaratan minimum lokal praktik GCG. Tetapi 16,67% masih memiliki skor yang buruk. Meskipun mengalami peningkatan di setiap periodenya, GCG di Indonesia masih memerlukan adanya perbaikan. Hal ini didasarkan atas hasil survey IICD atas skor GCG keseluruhan dalam tingkat ASEAN, Indonesia menempati peringkat ke 5 pada tahun 2012 dan tahun 2013. Pelaksanaan GCG yang baik akan mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh perusahaan. Hal ini juga berpengaruh terhadap kebijakan pajak yang diambil oleh perusahaan. Semakin efektif kebijakan yang diambil oleh perusahaan maka akan meningkatkan keuntungan sesuai kepentingan pemegang saham.

Ketika suatu perusahaan telah menerapkan *Good Corporate Governance* dengan baik maka akan tercipta kinerja perusahaan yang lebih efektif dan berdampak pada pengambilan keputusan yang efektif dalam menentukan kebijakan mengenai besaran tarif pajak efektif perusahaan (Hanum & Zulaikha, 2013). Jimenez (2008) menyatakan bukti-bukti empiris baru menunjukkan bahwa

agresivitas pajak lebih cenderung dalam tata kelola perusahaan yang lemah. Tata kelola perusahaan yang baik diperlukan untuk memberikan profesionalisme dalam pengoperasian perusahaan. Hal ini dikarenakan pihak-pihak yang berkepentingan dengan perusahaan berharap agar perusahaan memberikan kinerja terbaik termasuk menginginkan pembayaran pajak yang optimal. Mekanisme yang dapat mendorong manajemen untuk melaksanakan tata kelola yang baik adalah proporsi dewan komisaris independen, ukuran dewan komite audit dan kepemilikan manajerial.

Komite Nasional Kebijakan *Governance* menyatakan ada lima prinsip GCG, yaitu *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency* dan *fairness*. Surya dan Yustiavandana (2006:132) mengungkapkan bahwa untuk mendorong implementasi prinsip GCG dibutuhkan adanya organ perusahaan dalam struktur perseroan. Organ perusahaan tersebut adalah komisaris independen, direksi independen, komite audit dan sekretaris perusahaan. Tetapi dalam pelaksanaannya, perusahaan di Indonesia masih belum memiliki direktur independen. Sedangkan sekretaris perusahaan sebagian besar merupakan direktur perusahaan, sehingga diragukan akan independensi dari direktur independen dan sekretaris perusahaan. Dalam penelitian ini pengukuran organ perusahaan dapat dilihat melalui komisaris independen serta komite audit. Komisaris independen adalah komisaris yang bukan anggota manajemen, pemegang saham mayoritas pejabat yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan pemegang saham mayoritas dari suatu perusahaan yang mengawasi dan memberikan nasihat pengelolaan perusahaan (Surya dan Yustiavandana, 2006:135). Adanya komisaris

independen diharapkan menciptakan mekanisme independen mengawasi dan memberikan petunjuk serta arahan pada pengelolaan perusahaan. Surya dan Yustiavandana (2006:145) menyatakan komite audit adalah organ perusahaan dalam melaksanakan prinsip GCG yang dibentuk oleh dewan komisaris untuk melakukan pemeriksaan yang dianggap perlu terhadap pelaksanaan fungsi direksi dalam mengelola perusahaan serta melaksanakan tugas penting yang berkaitan dengan sistem pelaporan keuangan. Komite audit diharapkan dapat memadai peran pengawasan dan akuntabilitas dewan komisaris perusahaan.

Penggunaan informasi publik sebagai dasar penilaian disebabkan masyarakat hanya memiliki akses terhadap informasi yang dipublikasikan, sehingga mereka hanya dapat melihat praktik CG suatu perusahaan berdasarkan informasi publik yang dikeluarkan oleh perusahaan (Utama dan Simanjuntak, 2010). Informasi publik yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan keuangan yang dipublikasikan dalam Bursa Efek Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu telah banyak dilakukan mengenai GCG. Salah satunya Minnick dan Noga (2009), penelitian tersebut menemukan bahwa peningkatan jumlah dewan komisaris independen juga meningkatkan jumlah pembayaran pajak. Penelitian Sabli dan Noor (2012) menyatakan bahwa *corporate governance* berpengaruh negatif terhadap *corporate effective tax rate*, dimana komisaris independen merupakan indikator dalam *corporate governance*.

Penelitian yang dilakukan Annisa dan Kurniasih (2012) menemukan bahwa berdasarkan hasil uji statistik, komite audit mempunyai pengaruh signifikan terhadap tindakan penghindaran pajak. Hal ini menunjukkan juga bahwa komite

audit ikut berperan dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan tarif pajak efektif. Berjalannya fungsi pengawasan komite audit dapat mengurangi tindakan agresif perpajakan.

Kepemilikan manajerial dapat dijadikan sebagai konteks penting dalam mencermati tindakan penghematan pajak. Motivasi tindakan penghematan pajak sering kali didasarkan oleh perilaku individu dibandingkan perilaku korporat (Chen *et al.*, 2008). Hal ini menyatakan bahwa tindakan penghematan pajak lebih didasarkan oleh upaya untuk kepentingan manajemen dibandingkan upaya untuk menaikkan nilai perusahaan secara keseluruhan. Manajer dianggap dapat merubah beberapa pendapatan perusahaan, sehingga pendapatan tersebut dapat dihindarkan dari fiskus dan tidak diketahui oleh pemegang saham, demi kepentingan manajemen (Desai dan Dharmapala, 2004). Kepemilikan manajerial adalah kepemilikan saham yang dimiliki oleh pihak manajemen yang turut andil dalam pengambilan kebijakan perusahaan. Kepemilikan manajerial diharapkan dapat meningkatkan loyalitas manajemen terhadap perusahaan. Manajemen tidak mementingkan diri sendiri tetapi juga mementingkan citra perusahaan. Hal ini diharapkan pula dapat menurunkan tingkat keagresifan perpajakan yang akan diambil manajemen.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan menyatakan bahwa perusahaan atau badan usaha merupakan salah satu subyek pajak dan penghasilan dari perusahaan merupakan obyek pajak. Perusahaan berkewajiban untuk membayar pajak atas penghasilan yang diperolehnya. Penghasilan yang dimaksud dalam pajak adalah penghasilan bruto yang telah

dikurangkan oleh biaya – biaya yang tercantum dalam pasal 6 UU PPh. Profitabilitas suatu perusahaan dijadikan variabel dalam penelitian ini karena keuntungan bersih perusahaan merupakan dasar pengenaan pajak badan. Profitabilitas merupakan gambaran ukuran kinerja manajemen perusahaan dalam menghasilkan keuntungan dalam periode tertentu.

Profitabilitas merupakan cerminan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dalam periode tertentu. Kemampuan perusahaan dalam memperoleh keuntungan akan mempengaruhi tarif pajak efektif perusahaan. Perusahaan yang memiliki profitabilitas yang tinggi akan membayar pajak lebih tinggi dibandingkan perusahaan yang memiliki profit lebih rendah. Hal ini disebabkan oleh dasar pengenaan pajak penghasilan semakin besar. Manajer perusahaan akan berusaha untuk meminimalkan profit perusahaan sehingga kompensasi manajemen tidak semakin kecil akibat beban pajak yang besar.

Anderson dan Reeb (2003) menyatakan perusahaan yang memiliki profitabilitas yang lebih baik serta memiliki nilai kompensasi rugi fiskal yang lebih sedikit, terlihat memiliki nilai *effective tax rates* (ETRs) yang lebih tinggi. Hasil penelitian dari Lanis dan Richardson (2007) menemukan bahwa semakin besar penghasilan yang diterima perusahaan maka semakin semakin besar penghasilan kena pajak perusahaan. Hal ini disebabkan oleh pengenaan pajak berdasarkan besarnya penghasilan perusahaan. Besarnya pengenaan pajak pada perusahaan berdasarkan laba perusahaan mendorong manajemen untuk memanipulasi laba agar menurunkan pajak yang harus dibayar perusahaan.

Sehingga profitabilitas dapat mendorong tindakan keagresifan perpajakan perusahaan.

Selain komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial dan profitabilitas, penelitian akan menggunakan variabel kontrol untuk mengontrol hubungan kausal agar mendapatkan model empiris yang lebih lengkap dan lebih baik. Variabel kontrol yang digunakan antara lain adalah *firm size* dan *leverage*. Seluruh variabel kontrol yang digunakan memiliki pengaruh secara konsisten dari penelitian sebelumnya terhadap jumlah pembayaran pajak perusahaan berdasarkan kebijakan yang dipilih oleh perusahaan.

Perusahaan yang diuji dalam penelitian ini adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar dalam BEI periode 2011 – 2013. Penggunaan perusahaan manufaktur karena penerimaan pajak terbesar diperoleh dari kategori pengolahan dimana perusahaan manufaktur termasuk di dalamnya. Selain itu, perusahaan manufaktur melakukan operasional perusahaan secara menyeluruh yang sebagian besar terkait dengan aspek perpajakan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah komisaris independen berpengaruh negatif terhadap *tax aggressiveness*?
2. Apakah komite audit berpengaruh negatif terhadap *tax aggressiveness*?
3. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh negatif terhadap *tax aggressiveness*?

4. Apakah profitabilitas berpengaruh positif terhadap *tax aggressiveness*?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh antara komisaris independen dengan *tax aggressiveness*.
2. Untuk mengetahui pengaruh antara komite audit dengan *tax aggressiveness*.
3. Untuk mengetahui pengaruh antara kepemilikan manajerial dengan *tax aggressiveness*.
4. Untuk mengetahui pengaruh profitabilitas dengan *tax aggressiveness*.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan menambah wawasan peneliti dalam bidang akuntansi perpajakan.
2. Bagi perusahaan, penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan dampak dari komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial dan profitabilitas terhadap tindakan *tax aggressiveness* yang dilakukan oleh perusahaan, sehingga perusahaan dapat mengambil kebijakan yang tepat dan tidak merugikan pihak manapun.
3. Bagi bidang pendidikan, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam dunia pendidikan akuntansi keuangan dan perpajakan mengenai komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial dan profitabilitas yang dianggap mempengaruhi tindakan *tax aggressiveness*.

4. Bagi pembuat regulasi, diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk menyediakan wawasan bagi pembuat regulasi pajak agar dapat mengidentifikasi faktor – faktor yang mempengaruhi dalam tindakan *tax aggressiveness*.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan penulis agar objek penelitian dapat dimengerti adalah sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini merupakan pengantar terhadap masalah yang diangkat, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Latar belakang masalah adalah landasan pemikiran secara garis besar baik secara teoritis maupun fakta serta pengamatan langsung pada lapangan yang menimbulkan minat untuk melakukan penelitian. Populasi penelitian ini adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia berdasarkan kriteria pengambilan sampel yang telah dibuat oleh peneliti. Rumusan masalah adalah pernyataan keadaan atau fenomena yang memerlukan pemecahan melalui penelitian yang membutuhkan analisis mendalam berdasarkan teori dan alat yang relevan. Tujuan penelitian ini dapat dikatakan untuk menganalisis pengaruh komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial dan profitabilitas terhadap tindakan *tax aggressiveness*.

Bab 2 Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang mendukung penelitian. Teori yang digunakan dalam penelitian adalah teori agensi, *Good Corporate*

Governance, komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial, profitabilitas, *Tax Aggressiveness*, *Size Firm* dan *Leverage*. Selain itu, tinjauan pustaka juga meliputi definisi, ruang lingkup, fungsi, manfaat dari variabel independen dan variabel kontrol. Bab ini juga berisi penelitian terdahulu, hipotesis dan kerangka konseptual.

Bab 3 Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan pendekatan penelitian, variabel bebas, variabel terikat dan variabel kontrol yang digunakan, jenis dan sumber data yang digunakan, prosedur dalam pengumpulan data, populasi dan proses pengambilan sampel, dan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif. Variabel bebas dalam penelitian adalah komisaris independen, komite audit, kepemilikan manajerial dan profitabilitas. Variabel terikat adalah *Tax Aggressiveness*. Variabel kontrol adalah *Size Firm* dan *Leverage*.

Bab 4 Hasil dan Pembahasan

Bab ini merupakan inti penelitian secara keseluruhan yang menguraikan tentang subjek dan objek penelitian, deskripsi setiap variabel, analisis model dan pembuktian hipotesis serta pembahasan pada perusahaan manufaktur sebagai objek penelitian, deskripsi hasil penelitian menggunakan SPSS dan diskusi mengenai hasil penelitian.

Bab 5 Simpulan dan Saran

Bab ini berisi mengenai hipotesis yang telah disampaikan sebelumnya dan kesimpulan yang ditarik dari penelitian yang telah dilakukan serta saran – saran yang dapat diberikan untuk penelitian lebih lanjut.

