

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Suatu negara memerlukan dana yang terhitung cukup besar untuk memenuhi berbagai pengeluaran yang dibutuhkan, diantaranya adalah pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur, biaya pendidikan, biaya pemeliharaan fasilitas umum, dan berbagai biaya lainnya. Sumber pemasukan bagi kas negara bermacam-macam, salah satunya adalah berasal dari pajak. Pajak adalah suatu kontribusi yang berasal dari warga negara kepada negaranya yang bersifat wajib dan memaksa, tidak langsung memberikan timbal balik bagi masing-masing orang pribadi atau badan, namun digunakan untuk kepentingan negara dengan tujuan memberikan kemakmuran sebesar-besarnya kepada rakyatnya, dan pemungutannya dilakukan berdasarkan undang-undang.

Pajak di Indonesia memberikan sumbangan yang banyak bagi penerimaan negara. Persentase kontribusi pajak terhadap total penerimaan negara pada tahun 2016 mencapai 83,06%. Sumber dana yang sebagian besar berasal dari pajak ini digunakan untuk memenuhi segala pengeluaran negara yang dirancang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Besarnya kontribusi pajak terhadap penerimaan negara, menjadikan pemerintah secara khusus membuat undang-undang ketentuan umum dan tata cara perpajakan (KUP) yang mengatur segala hal tentang perpajakan.

Menurut Resmi (2017), pemungutan pajak di Indonesia dilakukan dengan tiga cara, yaitu *self assessment system*, *official assessment system*, dan *withholding system*. *Self assessment system* (SAS) adalah pemungutan pajak yang membebaskan sepenuhnya kepada wajib pajak dalam menghitung, menyetorkan, dan melaporkan jumlah pajak yang harus dibayarkan, sedangkan pihak pemerintah berfungsi untuk mengawasi mekanisme pemungutannya. SAS berlaku untuk pajak yang dikelola pemerintah pusat, sebagai contoh adalah pajak penghasilan (PPh) dan pajak pertambahan nilai (PPN). *Official assessment system* (OAS) merupakan pemungutan pajak dengan besaran pajaknya ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah, sedangkan wajib pajak bersifat pasif yang baru memiliki kewajiban membayar pajak setelah

menerima surat keputusan pajak dari pihak fiskus. Pajak bumi dan bangunan (PBB) adalah contoh dari OAS. *Withholding system* (WS) adalah pemungutan dan pemotongan pajak oleh wajib pajak sebagai pihak ketiga yang memiliki wewenang untuk memotong atau memungut pajak-pihak lain, kemudian wajib pajak tersebut menyetorkan pajak yang mereka pungut kepada pemerintah. Sebagai contoh yaitu pemotongan pph pasal 21, pph pasal 23, pph pasal 4 ayat 2, dan pemungutan pph pasal 22.

*Self assessment system* diharapkan dapat menggali terus potensi wajib pajak untuk melaporkan penghasilan dan kekayaan yang dimilikinya kepada pemerintah, namun sistem ini tidak selalu berjalan lancar sesuai keinginan pemerintah. Tabel 1.1 mengindikasikan bahwa target penerimaan pajak dan realisasinya semakin meningkat setiap tahun, namun angka realisasi tersebut belum mencapai target penerimaan yang ditetapkan pemerintah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa masih adanya upaya-upaya wajib pajak untuk membayar pajak dalam jumlah sekecil mungkin.

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pajak 2014 – 2018**  
**(Dalam Triliun Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Target	1.072,37	1.294,26	1.355,20	1.283,50	1.424,00
Realisasi	981,83	1.060,83	1.105,81	1.147,50	1.315,93
Persentase	91,56%	81,96%	81,60%	89,4%	92,4%

Sumber : kemenkeu.go.id

Umumnya wajib pajak menganalogkan pajak sebagai beban yang dapat memangkas laba, oleh sebab itu, wajib pajak mengelola beban pajak sampai angka minimum sehingga memperoleh laba yang optimal. Pengelolaan tersebut diasosiasikan sebagai manajemen pajak (Lasmana dan Tjaraka, 2011). Menurut Suandy (2017), Sdalam mencapai manajemen pajak, suatu perusahaan menerapkan fungsi perencanaan pajak. Strategi yang sering digunakan dalam perencanaan pajak (*tax planning*) adalah penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan penggelapan pajak (*tax evasion*). *Tax avoidance* adalah strategi meminimalisir beban pajak dengan memanfaatkan celah dan peraturan perpajakan yang ada, upaya ini termasuk kategori legal. Sedangkan *tax evasion* adalah strategi wajib pajak untuk meminimalisir pembayaran pajaknya dengan cara ilegal atau bertentangan dengan hukum dan

undang-undang yang berlaku (Darmawan dan Sukartha, 2014). Tujuan wajib pajak menerapkan strategi penghindaran pajak secara legal maupun ilegal adalah sama, yaitu untuk mengurangi atau menghindari pajak yang harus dibayarkan.

Beberapa faktor, baik internal maupun eksternal, dapat menjadi pendorong praktik penghindaran pajak. Kurniasih dan Sari (2013) meneliti bahwa penghindaran pajak dipengaruhi oleh *Return on Asset (ROA)*, *corporate governance*, *firm size*, dan *leverage*. Hal-hal tersebut dapat dikategorikan sebagai faktor internal perusahaan karena berhubungan dengan kondisi internal yang bisa dikelola atau diatur oleh manajemen perusahaan. Faktor internal yang dipilih untuk dikaji dalam penelitian ini yaitu *good corporate governance*, karena menurut Wibawa dan Abdillah (2016) *corporate governance* adalah struktur yang mengelola dan menghubungkan semua pihak dalam perusahaan sehingga membentuk suatu budaya taat pajak atau justru menghindari pajak.

Elemen penting dalam mekanisme *good corporate governance* suatu perusahaan adalah pengawasan, maka *good corporate governance* harus sejalan dengan pengawasan yang baik (Wibawa dan Abdillah, 2016). Annisa dan Kurniasih (2012) juga menyebutkan bahwa komisaris independen merupakan pihak yang tidak memiliki hubungan dengan dewan direksi dan pemegang saham, sehingga keberadaan komisaris independen sebagai pengawas kinerja perusahaan dapat mewujudkan *good corporate governance*.

Terdapat penelitian sebelumnya yang menguji hubungan antara komisaris independen dan penghindaran pajak. Penelitian Armstrong et al. (2015) serta Kurniasih dan Sari (2013) menunjukkan bahwa komisaris independen berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak, sedangkan hasil penelitian Asri dan Suardana (2016) menyebutkan bahwa komisaris independen terhadap penghindaran pajak tidak memiliki pengaruh signifikan. Adanya kesenjangan penelitian antara komisaris independen dengan penghindaran pajak menyebabkan dibutuhkan penelitian lebih dalam mengenai komisaris independen terhadap penghindaran pajak.

Faktor eksternal yang mendorong penghindaran pajak perusahaan adalah liberalisasi perdagangan karena sangat terkait dengan regulasi pemerintah dan kondisi perekonomian yang harus dihadapi dan tidak dapat dihindari oleh perusahaan. (Gao et al., 2019) menyebutkan bahwa liberalisasi perdagangan dapat mendorong respons

perusahaan untuk melakukan penghindaran pajak. Liberalisasi perdagangan atau biasa disebut perdagangan bebas merupakan strategi perdagangan yang membuka pasar lokal ke kompetisi asing (Topalova dan Khandelwal, 2011). Liberalisasi perdagangan memiliki dampak pada perkembangan ekonomi suatu negara karena tidak ada lagi hambatan tarif maupun non tarif dalam melakukan ekspor dan impor. Apabila suatu negara memiliki tingkat ekspor tinggi maka dapat meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Namun sebaliknya apabila produk lokal suatu negara tidak dapat bersaing dengan produk asing dan cenderung banyak melakukan impor maka pertumbuhan perekonomian negara tersebut menjadi terhambat.

Liberalisasi perdagangan di dunia terjadi sejak didirikannya suatu organisasi yaitu World Trade Organization (WTO) pada tahun 1995. Pada lingkup yang lebih kecil, negara-negara di kawasan Asia Tenggara membentuk suatu perjanjian perdagangan bebas yang disebut sebagai ASEAN Free Trade Agreement (AFTA). AFTA memiliki komitmen untuk menciptakan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) untuk negara anggota ASEAN. Tujuan MEA adalah membangun perekonomian yang seimbang dan mempererat integrasi.

Penelitian ini sama dengan penelitian Gao et al. (2019) yang menguji hubungan liberalisasi perdagangan dengan penghindaran pajak, namun Gao et al. (2019) menggunakan batas liberalisasi perdagangan sejak berlakunya WTO, sedangkan penelitian ini menggunakan batas liberalisasi perdagangan sejak berlakunya masyarakat ekonomi ASEAN (MEA). MEA dipilih karena pelaksanaannya lebih mudah dijangkau oleh pelaku usaha di Indonesia sehingga mendorong pengaruh lebih besar bagi keputusan strategis perusahaan, termasuk dalam hal manajemen laba. Alasan tidak memilih WTO adalah karena kawasannya yang terlalu luas, sulit untuk dijangkau, dan menimbulkan biaya akomodasi yang tinggi, sehingga WTO memiliki dampak lebih kecil bagi keputusan strategis perusahaan.

Menurut *ASEAN secretariat*, pembentukan formal masyarakat ekonomi ASEAN (MEA) pada Desember 2015 menjadi hal penting dalam perjalanan integrasi ekonomi ASEAN. MEA menjadi sistem menuju sebuah kesepakatan dalam menghubungkan ekonomi antar negara ASEAN. Pembentukan MEA didasari dengan adanya cita-cita mewujudkan kawasan bebas perdagangan di Asia Tenggara yang memiliki kemakmuran, kestabilan politik, dan pertumbuhan ekonomi yang bersaing.

Banyaknya impor barang jadi (*finish good*) sebagai indikasi adanya liberalisasi perdagangan regional akan berdampak pada persaingan yang semakin ketat bagi perusahaan lokal yang memproduksi *finish good* (Fan et al. (2019). Menurut Gao et al. (2019), perusahaan yang tingkat labanya menurun akibat tingginya persaingan dapat melakukan penghindaran pajak untuk mempertahankan uang tunai yang dimilikinya. Uang tunai tersebut akan diinvestasikan oleh perusahaan supaya dapat kembali meningkatkan prospek mereka. Salah satu respon perilaku yang mungkin dilakukan perusahaan akibat liberalisasi perdagangan adalah dengan penghindaran pajak.

Penghindaran pajak adalah tindakan manajemen yang didasari sikap oportunistik untuk mementingkan dirinya sendiri. Penghindaran pajak dapat meningkatkan performa manajemen karena perusahaan yang dipimpinnya memperoleh laba yang besar. Keberhasilan tersebut memberi keuntungan bagi manajer berupa bonus dan reputasi, namun dapat memicu konflik kepentingan antara manajemen dengan pemegang saham maupun pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, teori keagenan (*agency theory*) digunakan sebagai dasar dalam menyelesaikan masalah karena teori ini mengatur hubungan antara *agent* (manajemen) dengan *principal* (pemegang saham). Manajemen dapat melakukan penghindaran pajak kapanpun sesuai keinginannya, baik sebelum atau setelah terjadinya liberalisasi perdagangan, namun apakah penghindaran pajak yang dilakukan jauh lebih kuat setelah liberalisasi perdagangan masih diperlukan pengujian yang lebih lanjut, yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak liberalisasi perdagangan dan *good corporate governance* terhadap penghindaran pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Periode yang digunakan adalah sebelum diberlakukan MEA yaitu tahun 2013 - 2015 dan setelah diberlakukan MEA yaitu tahun 2016-2018. Perusahaan manufaktur dipilih karena berdasarkan Jakarta Stock Industrial Classification (JASICA), jumlah perusahaan yang paling banyak terdaftar di BEI adalah dari sektor manufaktur. Selain itu, perusahaan manufaktur memiliki tahap operasi berantai, yang mana sebagian besar operasi tersebut dikenai pajak. Sebagai contoh ketika penyerahan bahan baku akan dikenai pajak pertambahan nilai (PPN), pemberian gaji kepada karyawan akan dikenai pph pasal 21, dan ketika

perusahaan melakukan ekspor memungkinkan untuk dikenakan pajak atas bunga deposito devisa hasil ekspor. Karena kontribusinya yang cukup besar bagi penerimaan pajak, maka perusahaan manufaktur diharapkan menjadi pilihan sampel yang tepat pada penelitian ini. Penghindaran pajak dihitung menggunakan rumus *book tax gap*, liberalisasi perdagangan dianalisis menggunakan *dummy variabel*, serta *good corporate governance* diukur dengan proksi persentase komisaris independen. Variabel kontrol *firm size* dan *leverage* digunakan untuk menambah keakuratan penelitian. Teknik analisis data menggunakan *independent sample t-test* dan regresi linier berganda.

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya dari segi pemilihan kejadian. Penelitian ini menggunakan kejadian MEA sebagai proksi liberalisasi perdagangan yang akan diuji bagaimana hubungannya dengan penghindaran pajak di Indonesia. Diharapkan liberalisasi perdagangan dengan batas pada kejadian MEA memberikan hasil yang signifikan terhadap tingkat penghindaran pajak.

Pengujian dalam penelitian ini menginformasikan bahwa liberalisasi perdagangan melalui MEA mendorong respon manajer agar tetap memperoleh laba tinggi dibandingkan dengan kompetitornya, sehingga dapat menjadi daya tarik bagi investor. Informasi tersebut digunakan sebagai pertimbangan bagi manajer untuk menjadikan perusahaan yang dikelolanya dapat bersaing dengan kompetitor dan tetap menarik di mata investor. Manfaat yang diharapkan bagi pemerintahan adalah menjadi masukan untuk menanggulangi kelemahan undang-undang perpajakan kemudian membuat serta menerapkan kebijakan baru perpajakan yang disesuaikan dengan MEA untuk dapat mempersempit celah penghindaran pajak.

Terdapat lima bagian penting dalam penelitian ini. Bagian pertama adalah pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan mengenai fenomena yang mendasari dipilihnya suatu topik penelitian. Selain pendahuluan, penulis memaparkan kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, ringkasan metode penelitian, ringkasan hasil penelitian, kontribusi riset, uji ketahanan, dan sistematika penulisan. Bagian kedua yaitu tinjauan pustaka yang berisi landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini, di bagian kedua juga disebutkan hipotesis penelitian yang berisi jawaban sementara dari pertanyaan penelitian. Bagian ketiga adalah metodologi

penelitian, kemudian dilanjutkan pada bagian keempat berisi hasil dan pembahasan penelitian sesuai dengan metodologi yang digunakan pada bagian ketiga. Bagian kelima atau terakhir adalah ringkasan penelitian, implikasi, keterbatasan, dan saran.