BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pendapatan negara terbagi atas tiga bagian yaitu pendapatan yang bersumber dari pajak, non-pajak dan hibah. Sumber dari pendapatan yang berasal dari pajak sendiri berasal dari sektor industri baik itu sektor finansial maupun non-finansial. Di tahun 2018, sektor finansial mengalami pertumbuhan sebesar 20% sementara di sektor non finansial yang terdiri dari sektor manufaktur, perdagangan, informasi dan keuangan mengalami pertumbuhan yang lebih besar yaitu 21%, 24%, dan 35%. Pertumbuhan dari setiap sektor membuktikan bahwa perusahaan mengalami peningkatan dalam hal kinerjanya (Doho & Santoso, 2020).

Pengertian pajak menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 1983 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan umum dan tata cara perpajakan adalah "kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang Undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Fungsi pajak sendiri sangat penting untuk kehidupan bernegara, terlebih saat pelaksanaan pembangunan karena dana yang digunakan untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan adalah dana pajak. Pemanfaatan dana yang berasal dari kegiatan perpajakan umumnya digunakan untuk menjalankan

berbagai macam fungsi oleh negara dan institusi seperti pembiayaan perang, penegakan hukum, keamanan atas aset, infrastruktur ekonomi, pekerjaan publik, subsidi, dan operasional negara itu sendiri. Selain itu, dana pajak difungsikan untuk membayar utang negara beserta bunganya. Tidak hanya itu, pemerintah memanfaatkan dana pajak untuk mendukung kegiatan pelayanan publik dan jaminan kesejahteraan seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, pensiun, bantuan untuk pengangguran, dan transportasi umum. Penyediaan listrik, air, dan penanganan sampah juga menggunakan dana pajak dalam porsi tertentu (Wikipedia, 2019).

Namun, untuk mengoptimalkan pendapatan negara dari sektor pajak di Indonesia sepertinya masih memiliki banyak kendala. Salah satu kendala yang paling disoroti adalah kegiatan penghindaran pajak yang sudah menjadi kebiasaan bagi sebagian besar perusahaan di Indonesia. Tidak hanya di Indonesia saja, penghindaran pajak telah menjadi perhatian utama hampir di seluruh negara, terutama atas transaksi bisnis lintas negara yang dilakukan oleh perusahaan yang memiliki hubungan istimewa. Praktik penghindaran pajak terus dilakukan lantaran muncul sebuah pepatah kuno yaitu “tidak ada satupun orang yang suka membayar pajak” (Direktorat Jenderal Pajak, 2020).

Penghindaran pajak adalah salah satu cara yang dilakukan untuk menghindari pembayaran pajak tanpa melanggar aturan yang terdapat pada undang-undang perpajakan (Rifai & Atiningsih, 2019). Menurut Hutami (2010) penghindaran pajak adalah cara untuk menekan pembayaran pajak melalui strategi transaksi yaitu

memanfaatkan segala bentuk kekurangan yang berlaku dalam aturan perpajakan di sebuah negara hingga penghindaran pajak dianggap tidak melanggar aturan oleh ahli pajak. Penghindaran pajak umumnya dapat dilakukan dengan berbagai cara. Biasanya, perusahaan mengkalinya dengan melakukan kegiatan *transfer pricing* dan *tax haven* dimana kegiatan tersebut dinilai dapat meminimalisir jumlah pajak yang akan dibayar oleh perusahaan. Perusahaan juga memanfaatkan penghasilan karyawan dengan melakukan pemecahan sehingga tarif pajaknya akan berbeda-beda. Tidak hanya itu, kondisi ekonomi perusahaan (terutama untuk perusahaan yang tidak mengalami keuntungan yang signifikan) sering dimanfaatkan untuk menghindari pembayaran pajak (Farouq, 2018).

Penghindaran pajak sebenarnya boleh dilakukan meskipun kegiatan tersebut tetap mendapat sorotan negatif dari kantor pajak lantaran penghindaran pajak dianggap memberikan efek yang kurang baik untuk negara maupun masyarakat Indonesia. Efek tersebut tidak hanya berupa efek materil saja. Namun, kesejahteraan, kesetaraan, bahkan kenyamanan masyarakat juga ikut berimbas. Akibat menurunnya pendapatan negara di sektor pajak, kegiatan operasional negara tentu tidak bisa berjalan seperti yang seharusnya. Bahkan, tidak sedikit pula proyek pemerintah yang terpaksa berhenti ditengah jalan akibat kekurangan dana mengingat kerugian negara bisa mencapai puluhan hingga ratusan miliar setiap tahunnya. Meski begitu, masih banyak perusahaan di Indonesia yang memilih untuk tetap melakukan praktik penghindaran

pajak tanpa peduli dengan dampak buruk yang selama ini sudah menjadi bukti nyata bahwa tindakan tersebut sebenarnya adalah tindakan yang keliru (Farouq, 2018).

Penerimaan pajak pada tiga bulan pertama tahun 2020 sudah dilaporkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) RI. DJP dalam laporannya mengatakan jika penerimaan pajak mencapai 14,71% dari target APBN 2020 yaitu senilai RP241,61 triliun. Angka tersebut lebih rendah jika disandingkan dengan target capaian penerimaan dalam Perpres 54 tahun 2020 yaitu sebesar 19,27%. Jumlah ini memperlihatkan adanya perlambatan atas pertumbuhan penerimaan senilai -2,47% dimana pada tahun 2019 sendiri mencapai 1,32% (Setyawan, 2021).

Penerimaan pajak selama tahun 2019 mengalami tekanan yang serius. Dalam kajian tersebut, kontribusi pajak yang paling terkikis berasal dari sektor manufaktur dan pertambangan. Keduanya tumbuh negatif lantaran terkena dampakakan gejolak harga komoditas dan perdagangan global. Penerimaan pajak sektor manufaktur sampai dengan akhir Desember 2019 hanya berada di angka Rp365,39 triliun. Penerimaan tersebut dinilai cukup jauh jika dibandingkan dengan tahun 2018 yang berhasil menembus angka 10,9% sementara pada tahun tersebut justru tumbuh negatif sebesar 1,8%. Padahal, di tahun 2019 sendiri sektor manufaktur memberikan kontribusi terbesar dibanding sektor lain sebesar 29,4%. Sektor pertambangan lebih memprihatinkan lagi. Tahun 2019, sektor tersebut hanya mampu merealisasikan penerimaan sebesar Rp66,1 triliun. Angka ini terbilang anjlok mengingat tahun 2018,

sektor pertambangan berhasil tumbuh positif hingga 50,7% sementara tahun 2019 nilai penerimaan pajaknya tumbuh negatif sebesar 19% (News.ddtc.co.id, 2020).

Pada dasarnya, setiap perusahaan dari sektor apapun pasti memiliki kebijakan yang berbeda untuk menjalankan kegiatan operasionalnya. Kebijakan tersebut juga tidak lepas dari pengaruh pemimpin perusahaan yang memiliki wewenang kuat dalam pengambilan keputusan meski karakter dari setiap pemimpin di perusahaan itu berbeda. Dalam kasus praktik penghindaran pajak, pemimpin biasanya memanfaatkan cara tersebut untuk keuntungan perusahaan atau memposisikan perusahaan agar tidak mengalami kerugian (Dewi & Jati, 2014 dalam Afriyanti *et al.*, 2019). Dewi & Jati (2014) dalam Afriyanti *et al.* (2019) kembali menjelaskan pemimpin perusahaan terkadang memiliki karakter *risk taker* atau *risk averse* yang bisa kita lihat dari tinggi rendahnya risiko yang dialami perusahaan. Budiman & Setiyono (2012) dalam Afriyanti *et al.* (2019) menyebutkan bahwa eksekutif akan berani mengambil risiko jika risiko perusahaan tersebut tinggi dan eksekutif akan menghindari risiko jika risiko perusahaan rendah.

Faktor lain yang menyebabkan terjadinya praktik penghindaran pajak adalah keberadaan komisaris independen di dalam perusahaan. Pemegang saham independen (pemegang saham minoritas) biasanya menunjuk seorang pemimpin untuk mewakili mereka untuk menjalankan wewenang yang diberikan demi kepentingan perusahaan. Komisaris dan direktur independen yang dipilih harus memiliki kualifikasi yang tinggi agar bisa menjalankan wewenang yang diberikan pemegang saham dengan

baik. Para pemegang saham minoritas biasanya memilih berdasarkan latar belakang pengetahuan, pengalaman, keahlian, serta profesionalitas dalam menjalankan tugasnya (Agoes & Ardana, 2014 dalam Basuki, 2019).

Komisaris independen bertugas untuk mengawasi dan memberikan petunjuk serta arahan dan memberikan solusi atas kendala-kendala yang terjadi di dalam perusahaan yang berhubungan dengan kebijakan keuangan, akuntansi, juga pengendalian internal. Kewenangan komisaris independen yang besar dalam struktur dewan komisaris dapat memantau secara ketat sehingga kecurangan seperti penghindaran pajak dalam di manajemen bisa ditekan dan diminimalkan (Astrianti & Triyanto, 2018).

Adapun kualitas audit adalah faktor lain selain komisaris independen yang bisa memengaruhi terjadinya praktik penghindaran pajak. Pengungkapan laporan keuangan dengan tingkat transparansi tinggi bisa dinilai dari kualitas audit perusahaan. Penghindaran pajak dapat berkurang apabila perusahaan diaudit oleh auditor eksternal dengan kualitas tinggi seperti KAP *The Big Four* yang selama ini dipercaya bisa mengurangi praktik penghindaran pajak (Doho & Santoso, 2020).

Penelitian dari Khairunnisa *et al.* (2017) menyebutkan bahwa tingkat penghindaran pajak akan semakin kecil jika nilai kualitas audit semakin besar. Menurut Sandy dan Lukviaman (2015) kualitas audit berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance* yang berarti tinggi atau rendahnya variasi penghindaran pajak ditentukan oleh kualitas audit. Hal ini menunjukkan bahwa praktik penghindaran pajak akan semakin tinggi jika perusahaan sampel yang diaudit oleh Kantor Akuntan

Publik (KAP) *The Big Four* sedikit sementara praktik penghindaran pajak akan semakin rendah jika perusahaan sampel yang diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) *The Big Four* banyak (Zoebar & Miftah, 2020).

Zoebar & Miftah (2020) kembali menjelaskan bahwa hal lain yang dapat mempengaruhi terjadinya *tax avoidance* adalah *capital intensity*. Dharma *et al.* (2017) dalam Zoebar & Miftah (2020) berhasil membuktikan dalam penelitiannya bahwa praktik penghindaran pajak akan semakin besar jika intensitas aset tetap juga semakin besar. Jika dilihat dari perpajakan Indonesia, aset tetap tentu memiliki umur ekonomis yang berbeda antara satu dengan yang lain. Dalam laporan keuangan perusahaan, sebagian besar aset tetap pasti mengalami penyusutan. Nilai penyusutan aset tetap dalam perhitungan pajak perusahaan diperoleh dari biaya-biaya yang bisa dikurangkan dari penghasilan. Beban pajak yang harus dibayar perusahaan akan semakin besar jika biaya penyusutan juga semakin besar (Zoebar & Miftah, 2020).

Menurut Tania (2014) dalam Purbowati & Yuliansari (2019) faktor tambahan yang mempengaruhi terjadinya praktik penghindaran pajak adalah manajemen laba. Aditama, *et al.* (2014) menjelaskan bahwa pada prinsipnya manajemen laba adalah cara perusahaan dalam menaikkan atau menurunkan laba perusahaan dengan cara memberikan informasi kepada publik yang sudah dikelola oleh manajer sesuai dengan standar untuk keuntungan perusahaan. Tingginya laba merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai disetiap manajemen perusahaan. Jika laba yang relatif tinggi bisa diperoleh perusahaan, maka bonus untuk manajemen juga terus

meningkat. Salah satu tujuan yang ingin dicapai manajemen dalam perusahaan adalah mendapatkan laba yang tinggi, hal ini berkaitan dengan bonus yang akan diperoleh oleh manajemen, karena semakin tinggi laba yang diperoleh maka akan semakin tinggi pula bonus yang akan diberikan oleh perusahaan kepada pihak manajemen sebagai pengelola secara langsung. Di lain sisi, informasi laba biasanya dimanfaatkan untuk memprediksi kekuatan laba guna melihat risiko dalam kredit dan investasi oleh para investor dan *stakeholders* (Purbowati & Yuliansari, 2019).

Ada macam-macam kepentingan yang bisa menyebabkan pertentangan bahkan merugikan pihak pengguna laporan keuangan baik itu pihak internal maupun eksternal. Disaat pemerintah berkeinginan untuk memungut pajak dalam jumlah besar, manajemen justru menginginkan biaya pajak yang akan dibayar perusahaan itu kecil. Sehingga dalam hal ini kegiatan manajemen laba berbanding lurus dengan kegiatan penghindaran pajak, semakin perusahaan melakukan praktik manajemen laba maka perusahaan juga akan cenderung melakukan praktik penghindaran pajak (Purbowati & Yuliansari, 2019).

Penelitian ini dibuat berdasarkan replikasi dari penelitian Doho & Santoso (2020). Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian Doho & Santoso (2020) yaitu (1) penambahan variabel *capital intensity* dan manajemen laba. *Capital intensity* adalah kemampuan perusahaan dalam berinvestasi terhadap aset tetap. Alasan dipilihnya variabel *capital intensity* yaitu semakin banyak aset tetap yang dimiliki oleh suatu perusahaan, maka beban penyusutan terhadap aset tetap juga semakin banyak

sehingga nilai pajak yang dibayar oleh perusahaan semakin sedikit. Berdasarkan alasan tersebut disimpulkan bahwa *capital intensity* berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Sementara itu, manajemen laba adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh manajer perusahaan dalam menaikkan dan menurunkan laba untuk kepentingan pribadi. Biasanya, manajer menaikkan laba agar bonus yang didapatkan juga semakin tinggi. Apabila laba perusahaan tinggi, maka nilai pajak yang dibayarkan perusahaan juga tinggi. Sehingga, semakin banyak manajemen laba yang terjadi pada suatu perusahaan, penghindaran pajaknya juga semakin banyak. Berdasarkan alasan tersebut disimpulkan bahwa manajemen laba berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. (2) Objek penelitian ini dengan penelitian Doho & Santoso (2020) berbeda. Dimana pada penelitian ini peneliti memilih perusahaan manufaktur sebagai objek penelitian, sementara pada penelitian Doho & Santoso (2020) memilih perusahaan sektor non-finansial sebagai objek penelitian. (3) Adanya perpanjangan periode penelitian. Periode yang digunakan pada penelitian ini adalah tahun 2016-2019 sementara pada penelitian Doho & Santoso (2020) adalah tahun 2016-2018. Berdasarkan kajian diatas maka judul penelitian ini adalah **“PENGARUH KARAKTERISTIK *CHIEF EXECUTIVE OFFICER*, KOMISARIS INDEPENDEN, KUALITAS AUDIT, *CAPITAL INTENSITY*, DAN MANAJEMEN LABA TERHADAP PENGHINDARAN PAJAK (STUDI EMPIRIS PADA PERUSAHAAN MANUFAKTUR YANG TERDAFTAR DI BURSA EFEK INDONESIA TAHUN 2016-2019)”**.

1.2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup akan membatasi topik-topik dalam penelitian sehingga dapat terhindar dari kesalahan. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah penghindaran pajak.
2. Variabel independen yang mempengaruhi penghindaran pajak adalah karakteristik *chief executive officer*, komisaris independen, kualitas audit, *capital intensity*, dan manajemen laba.
3. Penelitian ini difokuskan pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2016-2019.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apakah karakteristik *chief executive officer* berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah komisaris independen berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
3. Apakah kualitas audit berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
4. Apakah *capital intensity* berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
5. Apakah manajemen laba berpengaruh terhadap penghindaran pajak?

1.4. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dikemukakan maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh karakteristik *chief executive officer* terhadap penghindaran pajak.
2. Untuk menganalisis pengaruh komisaris independen terhadap penghindaran pajak.
3. Untuk menganalisis pengaruh kualitas audit terhadap penghindaran pajak.
4. Untuk menganalisis pengaruh *capital intensity* terhadap penghindaran pajak.
5. Untuk menganalisis pengaruh manajemen laba terhadap penghindaran pajak.

1.5. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan diatas, penulis berharap manfaat dari hasil penelitian ini dapat digunakan untuk:

1. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumber ilmu pengetahuan yang baru serta menjadi bahan referensi dan pertimbangan terkait praktik penghindaran pajak berdasarkan variabel yang diteliti.

2. Bagi Investor

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana pertimbangan terkait praktik penghindaran pajak pada sebuah perusahaan apabila hendak berinvestasi pada perusahaan terkait.

3. Bagi Perusahaan

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan agar perusahaan bisa lebih selektif ketika hendak melakukan praktik penghindaran pajak yang bersifat legal tanpa melanggar hukum yang berlaku.

4. Bagi Pembaca dan Peneliti Berikutnya

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan bahan referensi, ilmu pengetahuan, serta dapat dijadikan sebagai bahan pembanding untuk penelitian berikutnya.