

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang sedang terus melakukan pembangunan di berbagai sektor untuk meningkatkan kesejahteraan nasional. Pemerintah Indonesia membutuhkan sumber dana yang besar untuk menjalankan pemerintahan dan melakukan berbagai pembangunan negara tersebut. Salah satu sumber pendapatan yang pemerintah gunakan dalam melakukan pembangunan nasional adalah pendapatan negara yang berasal dari pajak. Definisi pajak menurut Undang-Undang Nomor 16 tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada Pasal 1 ayat 1 merupakan 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 (Diantari dan Ulupui, 2016).

Pajak adalah salah satu sumber pendapatan terbesar Indonesia, menurut data yang dikutip dari *website* www.kemenkeu.go.id pada Januari 2019, sepanjang tahun 2018, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mampu mengumpulkan Rp1.315,93 triliun, atau 92,41 persen dari Rp1.424,00 triliun yang ditargetkan dalam APBN 2018. Akan tetapi, saat ini *tax ratio* Indonesia masih tergolong rendah, dikutip dari *website* www.nasional.kontan.co.id pada Maret 2019, merujuk data Kementerian Keuangan, *tax ratio* 2014 sebesar 13,7%, 2015 sebesar 11,6%, 2016

sebesar 10,8%, 2017 sebesar 10,7%, 2018 sebesar 11,6% dan *tax ratio* 2019 sebesar 12,2% (target APBN) yang mana ini masih sangat rendah dibanding dengan *tax ratio* rata-rata *lower middle income country* yang sebesar 17,7%. Menurut data yang diambil dari www.data.worldbank.org pada tahun 2019, beberapa negara yang termasuk dalam *lower middle income country* antara lain adalah, Bolivia, Filipina, India, Kamboja, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Timor Leste, Ukraina dan Vietnam. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemungutan pajak di Indonesia belum dilakukan dengan maksimal.

Pemerintah tentu mengharapkan pemasukan dari sektor pajak yang terus meningkat secara optimal setiap tahunnya agar pembangunan dan pertumbuhan negara dapat terus berjalan. Dalam UU RI No. 36 tahun 2008, pemerintah menetapkan tarif pajak sebesar 28% yang akan dikenakan pada penghasilan kena pajak bagi wajib pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap yang berlaku pada 1 Januari 2009, akan tetapi, terhitung mulai 1 Januari 2010 tarif pajak tersebut diturunkan menjadi 25%. Dengan melakukan penurunan tarif pajak tersebut, pemerintah telah melakukan upaya optimalisasi potensi pajak dengan harapan, wajib pajak dapat melakukan kewajiban membayar pajak dengan patuh.

Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengoptimalkan pemasukan pajak bukanlah tanpa kendala. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan kepentingan antara wajib pajak dengan pemerintah. Salah satu wajib pajak yang memiliki kontribusi yang cukup besar pada penerimaan pajak negara adalah perusahaan. Perusahaan sebagai organisasi yang bersifat *profit oriented*, tentunya memiliki tujuan untuk mendapatkan laba yang sebesar-besarnya, sehingga pajak merupakan

beban dalam laporan keuangan yang dapat mengurangi laba bersih dari perusahaan. Lain halnya dengan pemerintah, pajak bagi negara adalah sumber pemasukan untuk membiayai pembangunan negara dan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintah mengharapkan pemasukan pajak yang setinggi mungkin. Perbedaan kepentingan antara wajib pajak dan pemerintah biasa disebut dengan *conflict of interest* yang menjadi sebuah masalah yang terjadi saat ini, sehingga mengakibatkan wajib pajak melakukan berbagai upaya untuk mengurangi beban pajak.

Dalam rangka untuk mendapat laba yang sebesar-besarnya, perusahaan harus melakukan efisiensi biaya. Dengan adanya berbagai macam jenis transaksi keuangan, dapat menjadi kesempatan bagi perusahaan untuk melakukan efisiensi biaya. Adapun efisiensi biaya yang bisa dilakukan oleh perusahaan salah satunya adalah meminimalisasi beban pajak. Upaya wajib pajak untuk meminimalisasi pembayaran pajak dapat dilakukan dengan cara yang legal maupun illegal menurut undang-undang, atau disebut dengan *tax avoidance* (penghindaran pajak) dan *tax evasion* (penggelapan pajak). Penghindaran pajak dilakukan untuk mengurangi beban pajak perusahaan meskipun nilai penjualan dan pendapatan perusahaan mengalami peningkatan. Lain halnya dengan *tax evasion* atau penggelapan pajak yang dilakukan dengan illegal, penghindaran pajak dilakukan dengan cara-cara yang tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku karena penghindaran pajak memanfaatkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam undang-undang perpajakan. Sehingga penghindaran pajak tidak bisa disamakan dengan penggelapan pajak.

Dikutip dari *website* www.katadata.co.id pada Februari 2019, Indonesia menghasilkan sekitar 485 juta ton batu bara atau 7,2% dari total produksi dunia, akan tetapi ternyata kontribusi pajaknya sangat minim. Data dari Kementerian Keuangan menunjukkan *tax ratio* yang dikontribusikan dari sektor pertambangan mineral dan batu bara (minerba) pada 2016 hanya sebesar 3,9%, sementara *tax ratio* nasional pada 2016 sebesar 10,4%. Rendahnya *tax ratio* tersebut tidak bisa dilepaskan dari permasalahan penghindaran pajak oleh pelaku industri batu bara.

Salah satu kasus penghindaran pajak yang muncul saat ini adalah penghindaran pajak yang dilakukan oleh PT. Adaro Energy Tbk. Menurut berita yang dikutip dari www.tirto.id pada Juli 2019, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mendalami dugaan penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang dilakukan perusahaan batu bara PT. Adaro Energy Tbk dengan skema *transfer pricing* melalui anak perusahaan yang berada di Singapura. Dalam laporan yang dirilis 4 Juli lalu, Global Witness menguraikan bagaimana Adaro mengurangi jumlah pajak yang seharusnya mereka bayarkan di Indonesia. Global Witness menyebut sejak 2009 hingga 2017, Adaro membayar pajak US\$125 juta lebih rendah kepada pemerintah Indonesia. Polanya melalui anak perusahaan Adaro di Singapura yaitu Coaltrade Services International, ADRO memindahkan sejumlah besar uangnya melalui suaka pajak.

Global Witness mendapatkan temuan itu setelah menginvestigasi laporan keuangan Coaltrade. Global Witness menemukan, nilai total komisi penjualan yang diterima Coaltrade untuk transaksi di setiap negara dengan tingkat pajak rendah seperti Singapura, telah meningkat. Dari rata-rata tahunan US\$4 juta

sebelum 2009, meningkat menjadi US\$55 juta dari 2009 sampai 2017. Peningkatan pembayaran ini juga mendorong peningkatan keuntungan Coaltrade di Singapura, di mana mereka dikenakan pajak dengan tingkat rata-rata tahunan sebesar 10%. Padahal seharusnya keuntungan dari komisi yang berasal dari perdagangan batubara Adaro, dikenakan tingkat pajak lebih tinggi di Indonesia yaitu sebesar 50%. Direktur Utama PT Adaro Energy Tbk, Garibaldi Thohir sendiri membantah tuduhan Global Witness. Coaltrade Services disebutkan memang bertugas memasarkan batubara di pasar internasional. Dan segala informasi perpajakan yang terafiliasi dengan Coaltrade Services International Pte.Ltd, sudah tertera dalam situs resmi Perseroan dan otoritas Bursa Efek Indonesia (BEI) sebagai regulator.

Sesuai dengan kasus yang dipaparkan di atas, menunjukkan bahwa penghindaran pajak terindikasi terjadi dengan cukup besar di Indonesia. Pada penelitian ini akan diteliti apakah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga melakukan praktik penghindaran pajak. Penghindaran pajak adalah suatu persoalan yang rumit, karena di satu sisi penghindaran pajak merupakan hal yang diperbolehkan, akan tetapi di sisi yang lain penghindaran pajak tidak diinginkan pemerintah. Berdasarkan bahasan tersebut, *Corporate Governance* harus diterapkan pada perusahaan-perusahaan *go public* di Indonesia. *Corporate governance* sebagai tata kelola perusahaan menentukan arah perusahaan sesuai dengan karakter pemimpin perusahaan. Karakter seorang pemimpin mempengaruhi keputusan yang dibuatnya termasuk dalam penghindaran pajak. (Mulyani, Wijayanti, dan Masitoh, 2018). *Corporate Governance* sebagai

mekanisme control diperlukan untuk mengawasi kebijakan-kebijakan yang diterapkan pada perusahaan termasuk kebijakan perpajakan yang salah satunya adalah penghindaran pajak, sehingga tetap dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak akan menyimpang menjadi penggelapan pajak. Dikutip dari *website* www.economy.okezone.com pada September 2017, Penerapan *Corporate Governance* di Indonesia relatif tertinggal dibanding negara tetangga. Padahal saat ini semangat *good corporate governance* telah diterapkan oleh kawasan Asia Tenggara serta kawasan global lainnya. Salah satunya seperti inisiatif ASEAN *Corporate Governance Scorecard*. Indonesia hanya menempatkan dua emiten, pencapaian ini tentu masih tertinggal jauh dengan Thailand yang mampu menempatkan 23 emiten, lalu Filipina 11 emiten, Singapura 8 emiten dan Malaysia dengan 6 emiten. Data tersebut menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan di Indonesia masih harus mengoptimalkan penerapan *corporate governance*. Kebijakan perpajakan yang akan digunakan dalam pelaporan dan pembayaran pajak penghasilan perusahaan akan ditentukan oleh *corporate governance* yang diterapkan pada perusahaan tersebut. Perusahaan tentunya menginginkan laba yang sebesar mungkin, akan tetapi laba yang besar akan menyebabkan pengenaan beban pajak yang besar pula. Hal itu yang membuat perusahaan melakukan penghindaran pajak.

Selain *corporate governance*, terdapat faktor lain yang mempengaruhi penghindaran pajak seperti profitabilitas perusahaan, *leverage* dan ukuran perusahaan. Profitabilitas perusahaan adalah kemampuan suatu perusahaan dalam menghasilkan laba selama periode tertentu yang dapat dinilai melalui berbagai

cara seperti berdasarkan penjualan, *asset* dan modal saham tertentu. (Munawir, 2004:33). *Leverage* merupakan rasio yang menunjukkan besarnya utang yang digunakan untuk membiayai aktivitas operasi sebuah perusahaan. Utang akan mengakibatkan munculnya beban bunga yang harus dibayar oleh perusahaan dan akan mengurangi laba sebelum pajak perusahaan, sehingga beban pajak yang harus dibayar perusahaan akan menjadi berkurang (Adelina, 2012 dalam Putri dan Putra, 2017). Ukuran perusahaan mencerminkan seberapa besar sumber daya yang dimiliki perusahaan, sehingga ukuran perusahaan dianggap mampu mempengaruhi cara sebuah perusahaan dalam memenuhi kewajiban pajaknya dan merupakan faktor yang dapat menyebabkan terjadinya *tax avoidance*. (Irawan, Sularso, dan Farida, 2017).

Sesuai dengan uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penulis mencoba untuk meneliti pengaruh dari *corporate governance*, profitabilitas perusahaan, *leverage* dan ukuran perusahaan..terhadap penghindaran pajak. Penelitian ini adalah pengembangan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Akan tetapi, dalam penelitian ini, penulis mengambil populasi dan sampel yang berbeda. *Tax avoidance* pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang telah *go public* dan tercatat di Bursa Efek Indonesia (BEI) yang akan diteliti pada penelitian ini. Penulis akan membatasi penelitian ini pada faktor proporsi komisaris independen, *return on assets*, *leverage*, dan ukuran perusahaan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena penghindaran pajak yang masih banyak terjadi. Ada beberapa pendapat mengenai penyebab hal tersebut seperti, adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan wajib pajak, terdapat berbagai macam jenis

transaksi keuangan yang dapat menyebabkan terjadinya upaya penghindaran pajak dan tata kelola perusahaan yang belum optimal. Penghindaran Pajak yang terjadi tidak terlepas dari faktor situasi ekonomi secara umum semata, tapi juga dari dua faktor penyebab utama. Pertama, *policy gap* atau kesenjangan kebijakan. Kesenjangan kebijakan sendiri merupakan kesenjangan sektor perpajakan sebagai akibat dari keberadaan suatu kebijakan. Salah satunya adalah adanya banyak pengecualian di pajak pertambahan nilai (PPN), kebijakan tarif nilai untuk beberapa penghasilan, insentif pajak, hingga adanya ketentuan yang melemahkan penghindaran pajak.

Kedua, *administrative gap* atau kesenjangan administrasi di bidang perpajakan. Faktor ini berangkat dari adanya kelemahan di sistem administrasi. Contohnya, pemeriksaan pajak yang tidak tepat sasaran. Lantas ketidakmampuan aparat pajak untuk mendeteksi *shadow economy*, juga sisi aspek kelembagaan otoritas pajak. (www.analisis.kontan.co.id, 2019)

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana hubungan antara Proporsi Komisaris Independen, *Return on Assets*, *Leverage* dan Ukuran Perusahaan dengan *Tax Avoidance*? Kemudian beberapa penelitian terdahulu masih memberikan hasil penelitian yang berbeda, yang akan dijabarkan dalam bab II pada penelitian ini. Selain itu, penelitian-penelitian terdahulu banyak meneliti mengenai *tax avoidance* pada perusahaan manufaktur, masih sedikit yang meneliti mengenai *tax avoidance* pada perusahaan BUMN.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh komposisi komisaris independen terhadap *tax avoidance*.
2. Untuk mengetahui pengaruh *return on assets* terhadap *tax avoidance*.
3. Untuk mengetahui pengaruh *leverage* terhadap *tax avoidance*.
4. Untuk mengetahui pengaruh ukuran perusahaan terhadap *tax avoidance*.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan seperti:

1. Kegunaan Teoretis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan dapat menjadi bahan referensi bagi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang terdapat di dalam penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengambil keputusan dalam membuat kebijakan-kebijakan terkait perpajakan.

b. Bagi Manajemen Perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan referensi bagi perusahaan dalam pengambilan kebijakan dan keputusan dalam melakukan penghindaran pajak. Diharapkan juga dapat memberi wawasan bagi perusahaan apa saja yang berpengaruh dalam penerapan penghindaran pajak.