

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan utama bagi sebuah negara, khususnya bagi negara-negara berkembang, pajak menjadi unsur yang paling penting untuk menopang anggaran penerimaan negara. Begitu juga di Indonesia, pajak merupakan komponen yang sangat berkontribusi dalam penerimaan negara. Sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, “pajak didefinisikan sebagai 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”. Berdasarkan pengertian diatas sangat jelas bahwa setiap wajib pajak, wajib berkontribusi kepada negara dengan membayar pajak dan pajak itu sendiri bersifat memaksa sehingga wajib pajak yang melanggar ketentuan perpajakan akan dikenakan sanksi berupa denda sampai pidana.

Salah satu sumber utama dalam penerimaan negara ialah berasal dari pajak. Bagi negara-negara didunia khususnya negara berkembang, pajak merupakan unsur yang paling penting untuk menopang anggaran penerimaan negara. Oleh karena itu pemerintah menaruh perhatian yang begitu besar terhadap sektor pajak.

Karena pentingnya peran pajak tersebut, pajak bergerak secara dinamis

seiring dengan pembangunan nasional dan perkembangan perkenomian yang ada di Indonesia. Hal ini dapat kita lihat dari peraturan perpajakan yang terus berubah, salah satunya mengenai perubahan tarif pajak yang diubah terakhir dengan Undang-Undang PPh UU No.36 Tahun 2008. Perubahan tersebut salah satunya adalah perubahan tarif pajak untuk PPh Badan yang semula memakai tarif progresif menjadi tarif tunggal (*fix rate*), yaitu 28% yang efektif berlaku pada Tahun 2009 dan 25% yang efektif berlaku pada Tahun 2010. UU No.36 Tahun 2008 ini juga memfasilitasi untuk badan (perusahaan-perusahaan) yang memiliki peredaran usaha di bawah Rp 4.800.000.000,- dan bagi perusahaan tertentu yang sahamnya diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia (BEI).

Dalam APBN tahun 2017 pajak menjadi sumber penerimaan terbesar, dengan target penerimaan sebesar Rp 1.473 Triliun atau 85% dari jumlah pendapatan negara sebesar 1.733 Triliun. Oleh karena itu pemerintah menaruh perhatian yang begitu besar terhadap sektor pajak. Namun, upaya pemerintah dalam memaksimalkan penerimaan negara melalui sektor pajak ini bukanlah tanpa kendala, seringkali realisasi penerimaan dari sektor pajak dibawah dari target penerimaan pajak yang ditetapkan dalam postur APBN, dimana penerimaan pajak sebesar 91% merupakan peningkatan tertinggi sejak 2015 yang hanya sebesar 83% (Sri Mulyani 2017).

**Tabel I. 1 Realisasi Penerimaan Pajak di Indonesia**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Persentase</b>
2014	1.247 Triliun	1.147 Triliun	92%
2015	1.489 Triliun	1.240 Triliun	83%
2016	1.547 Triliun	1.285 Triliun	83%
2017	1.473 Triliun	1.339 Triliun	91%
2018	1.424 Triliun	1.315,9 Triliun	92%
2019	1.577 Triliun	1.332 Triliun	84%
<b>Rata-Rata Realisasi Penerimaan Pajak</b>			<b>87,5%</b>

(Sumber: Data diolah oleh Peneliti)

Pada tabel diatas, dapat diketahui bahwa tren realisasi penerimaan pajak pada tahun 2014-2019 mengalami penurunan dari target yang telah ditetapkan dalam APBN, meskipun pada tahun 2017 pemerintah Indonesia menyelenggarakan *Tax Amnesty*. Secara keseluruhan dalam 6 tahun terakhir, realisasi penerimaan pajak tersebut hanya sebesar 87,5%. Masalah penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak memang menjadi perhatian dalam beberapa tahun terakhir di berbagai macam negara, dimana pemicunya adalah krisis global pada tahun 2008 yang menyebabkan banyak negara kesulitan mencari sumber pendapatan. Salah satu terobosannya adalah menumbuhkan penerimaan perpajakan, namun kendala dari penerimaan tersebut adalah maraknya praktik perencanaan pajak oleh perusahaan multinasional yang sangat agresif. (Kemenkeu 2017).

Seperti yang telah diketahui diawal bahwa pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara, namun disisi lain pajak merupakan beban bagi wajib pajak karena pajak mengurangi penghasilan yang seharusnya mereka dapatkan. Untuk itu wajib pajak berusaha semaksimal mungkin memanfaatkan celah-celah hukum untuk mengurangi kewajiban pajak yang seharusnya

mereka bayarkan ke negara. Tindakan wajib pajak dalam memanfaatkan celah hukum tersebut dikenal sebagai praktik penghindaran pajak., aliran dana haram atau *illicit* yang dihasilkan dari penghindaran pajak dan aktivitas ilegal di Indonesia dan dikirim ke luar negeri mencapai US\$6,6 triliun, Indonesia 'kehilangan uang' hingga Rp 240 triliun setara kurang lebih 4% produk domestik bruto setiap tahunnya (Global Financial Integrity 2015). Hal tersebut menandakan bahwa memang dalam 10 terakhir telah terjadi penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak yang menyebabkan realisasi penerimaan pajak di Indonesia belum maksimal dan mengakibatkan kerugian yang besar bagi negara.

Terdapat beberapa kasus penghindaran pajak yang telah terjadi dan terungkap. Yang pertama pada kasus perusahaan besar *Google*. Nama perusahaan internet raksasa asal Amerika Serikat (AS) ini langsung *booming* karena masuk kedalam daftar perusahaan asing yang mengemplang pajak di Indonesia. Pada 2017, *Google* ditaksir telah menunggak pajak yang mencapai Rp 5,5 triliun dalam kurun waktu 5 tahun. Praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh *Google* adalah menggunakan skema *tax planning* dengan memanfaatkan sistem perpajakan negara lain yang dinamakan *double irish dutch sandwich*. Selain kasus *Google*, kasus penghindaran pajak lainnya dilakukan oleh perusahaan *IKEA* dengan nilai mencapai 1 miliar euro atau setara dengan 1,1 miliar dollar AS. *IKEA* sengaja memindahkan dana dari gerainya di seluruh eropa ke anak perusahaannya di Belanda. Hal itu dilakukan agar mereka terbebas dari pajak di Linhtenstein atau Luxembourg dalam kurun

waktu 2009 hingga 2014. Dari contoh-contoh kasus tersebut dapat dikatakan bahwa penghindaran pajak bukanlah hal yang asing lagi dilakukan oleh perusahaan-perusahaan baik diluar maupun dalam negeri.

Dalam pengelolaan bisnis perusahaan tidak terlepas dari teori keagenan (*Agency Theory*), dimana terdapat hubungan keagenan atau suatu kontrak antara satu orang atau lebih (pemilik kepentingan atau *stakeholders*) dengan memerintah orang lain untuk melakukan suatu jasa atas nama pemilik kepentingan serta memberi wewenang kepada agen, untuk membuat keputusan yang terbaik bagi para pemilik kepentingan. Jika pemilik kepentingan dan agen memiliki tujuan yang sama maka agen akan mendukung dan melaksanakan semua yang diperintahkan oleh pemilik kepentingan. Dalam praktek bisnis, perusahaan menempatkan pembayaran pajak sebagai beban sehingga perusahaan akan berusaha untuk meminimalkan beban tersebut guna meningkatkan laba. Untuk itu, manajemen memanfaatkan keleluasaan dalam standar akuntansi, sehingga manajemen akan memilih metode-metode akuntansi yang lebih efisien.

Dalam meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan, manajemen perusahaan wajib menekan biaya seoptimal mungkin. Demikian pula dengan kewajiban pajak, karena biaya pajak akan menurunkan laba setelah pajak. Pengelolaan kewajiban tersebut sering diasosiasikan dengan suatu elemen dalam manajemen suatu perusahaan yang disebut dengan manajemen laba. Praktik manajemen laba sering kali dijadikan alat untuk meminimalisir pembayaran pajak, dimana praktik penghindaran pajak lazim dilakukan

perusahaan global dengan cabang di berbagai negara. Modusnya usang tapi selalu berhasil, yaitu dengan mengatur atau mengecilkan omzet. Karena sekat dalam era globalisasi kian menipis, perlu adanya kerja sama internasional dan negosiasi yang baik dalam rangka menjaga kepentingan perpajakan di Indonesia, dengan memanfaatkan data yang diperoleh melalui kerjasama pajak internasional melalui *Automatic Exchange of Information* (AEOI) dan upaya kurangi *tax avoidance* melalui *based erosion profit shifting*. (Kemenkeu 2019).

Menurut Scott (2006) salah satu motivasi manajer melakukan manajemen laba adalah motivasi pajak. Pada prinsipnya manajemen laba dilakukan oleh pihak manajer sebagai salah satu metode untuk menyajikan informasi laba yang sudah disesuaikan kepada publik demi keuntungan perusahaan, baik dengan cara menurunkan atau menaikkan laba perusahaan. Perusahaan melakukan penurunan laba untuk mengurangi penghasilan kena pajak. Semakin sering suatu perusahaan melakukan manajemen laba maka beban pajak akan semakin kecil, dan tingkat agresivitas pajak perusahaan pun semakin tinggi. Hal tersebut didukung oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Kurniasih (2007), bahwa manajemen praktik manajemen laba berdampak signifikan terhadap penghindaran pajak pada perusahaan non perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada tahun 2014-2016.

*Corporate governance* menunjukkan perbedaan kepentingan antara manajer dan pemilik suatu perusahaan yang berkaitan dengan keadaan baik-buruknya tata kelola suatu perusahaan dengan tindakan pengambilan

keputusan perpajakannya. Dalam era keterbukaan sekarang, tuntutan untuk mengelola suatu entitas dengan akuntabel dan transparan tidak dapat dihindarkan. Salah satu bentuk transparansi yang lebih luas kepada publik adalah dengan menerapkan *Good Corporate Governance* (GCG). Penerapan GCG telah menjadi tren di dunia karena penerapan GCG diyakini dapat memperbaiki iklim usaha dalam perekonomian suatu negara. Penerapan GCG juga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap korporasi sehingga dapat memperlancar arus investasi pada suatu negara. GCG diharapkan mampu mengusahakan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang dapat memberikan keuntungan bagi perusahaan secara menyeluruh.

Upaya mewujudkan *good corporate governance* adalah upaya untuk meminimalisir manajemen laba dalam pengelolaan dunia usaha. Menurut Sulistyanto (2008) ada beberapa faktor yang ditengarai mengapa upaya rekayasa manajerial ini seolah membudaya dalam pengelolaan sebuah perusahaan. Pertama, aturan dan standar akuntansi, transparansi, dan auditing yang memang masih lemah. Kedua, sistem pengawasan dan pengendalian sebuah perusahaan yang belum optimal. Ketiga, *moral hazard* pengelola perusahaan yang memang cenderung mendahulukan dan mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan pribadi dan kelompoknya.

Pada kasus penggelembungan laba yang dilaporkan PT Kimia Farma yang juga melibatkan kantor akuntan public (KAP) yang mengaudit laporan keuangan tersebut menunjukkan bukti bahwa masih terjadinya manajemen laba yang dilakukan oleh perusahaan dengan cara menaikkan laba yang dicapai

oleh perusahaan. Kebanyakan investor seringkali hanya menaruh perhatian pada informasi laba saja, tanpa memperhatikan bagaimana laba tersebut diperoleh serta bagaimana sistem pengawasan dan pengendalian dalam proses penyajian laporan keuangan tersebut oleh perusahaan. Hal inilah yang dapat menciptakan peluang bagi manajemen untuk melakukan praktek manajemen laba.

Kasus lain adalah korupsi investasi di Krakatau Steel yang dilakukan oleh Dirut Teknologi dan Produksi, Wisnu Kuncoro yang terjaring operasi tangkap tangan terkait kasus suap pengadaan barang dan jasa. Menurut Yuris Rezha, Peneliti Pusat Kajian Antikorupsi Universitas Gadjah Mada (UGM) fenomena BUMN, yang khususnya terjerat kasus korupsi perlu melakukan evaluasi internal, bagaimana penerapan prinsip GCG agar terciptanya BUMN yang transparan dan tetap dinamis.

Pemerintah Indonesia sangat serius untuk menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* dengan menerbitkan Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tanggal 1 Agustus 2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Bank Indonesia No.11/33PBI/2009 tentang pelaksanaan GCG agar meminimalisir kasus manajemen laba yang serupa dan lainnya terjadi sehingga menimbulkan kerugian bagi negara termasuk dalam hal perpajakan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi dan Anwar (2014) ditemukan bahwa penerapan *good corporate governance* mempunyai pengaruh terhadap praktik manajemen laba dan penghindaran pajak.

Prinsip-prinsip GCG diperlukan oleh perusahaan terutama berkaitan dengan penyajian laporan keuangan suatu perusahaan. Manfaat pelaksanaan GCG menurut *Indonesian Institute of Corporate Governance* (IICG 2012), adalah meningkatkan nilai perusahaan dan kepercayaan pasar, menjaga *sustainability* perusahaan, mengurangi *agency cost* dan *cost of capital*, meningkatkan kinerja, efisiensi dan pelayanan kepada *stakeholders*, melindungi organ dari intervensi politik dan tuntutan hukum, serta membantu terwujudnya GCG. Manfaat penerapan GCG dapat dirasakan ketika perusahaan menerapkan GCG serta memiliki organ perusahaan sebagai pelaksana kegiatan dalam perusahaan. Sehingga, organ perusahaan akan melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan bersama perusahaan.

Pajak memiliki dua sisi yang berlawanan jika dilihat dari sisi pemerintahan, yang dimana pajak sebagai penerimaan negara dan sisi perusahaan yang dimana pajak sebagai pengurang penghasilan mereka. Realisasi penerimaan pajak yang belum maksimal akibat dari praktik penghindaran pajak yang mengakibatkan kerugian negara yang cukup besar selama beberapa tahun terakhir memotivasi peneliti untuk meneliti praktik penghindaran pajak di Indonesia. Penelitian ini merupakan tindak lanjut dan pengembangan dari penelitian yang telah oleh peneliti sebelumnya yaitu Yunistiyani dan Tahar (2017) dan Mulyadi dan Anwar (2014). Peneliti menambahkan variabel kebijakan hutang sebagai faktor yang mempengaruhi praktik penghindaran pajak dan dengan menambah ruang lingkup penelitian.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Praktik Manajemen Laba dan Penerapan Prinsip - Prinsip *Good Corporate Governance* terhadap Praktik Penghindaran Pajak.”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah terdapat pengaruh manajemen laba terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah pengaruh *good corporate governance* memperkuat atau memperlemah terhadap penghindaran pajak?
3. Apakah terdapat pengaruh manajemen laba dan penerapan prinsip *good corporate governance* terhadap praktik penghindaran pajak?

## **C. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut.

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan pengetahuan berdasarkan data dan fakta yang valid, dapat dipercaya, dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai pengaruh praktik manajemen laba dan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* terhadap praktik penghindaran pajak.

## 2. Kontribusi Penelitian

Selain memiliki tujuan seperti diatas, penelitian ini juga memiliki kontribusi sebagai berikut:

### a. Kontribusi Teori

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan pengetahuan terkait bagaimana manajemen laba dan kebijakan hutang merupakan cara yang dapat dilakukan untuk melakukan tindakan pajak serta bagaimana peran tata kelolala perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dalam mengatur manajemen laba, dan penghindaran pajak. Sehingga dapat dijadikan bahan referensi untuk penelitian-penelitian di masa yang akan datang dengan tema yang serupa.

### b. Kontribusi Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak manajemen perusahaan dalam melakukan praktik penghindaran pajak yang benar dan efisien tanpa melakukan kecurangan dan melanggar undang-undang perpajakan yang berlaku.

### c. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap regulator dalam membuat peraturan, kebijakan dan ketentuan umum undang-undang perpajakan sehingga dapat memkasimalkan potensi penerimaan negara dari sektor perpajakan.