

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pajak merupakan unsur penting dan bahkan paling penting dalam rangka untuk menopang anggaran penerimaan negara. Oleh karenanya pemerintah menaruh perhatian besar terhadap sektor pajak. Di Indonesia usaha-usaha untuk mengoptimalkan penerimaan sektor ini dilakukan melalui usaha intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pajak (Surat direktorat jenderal pajak No. S-14/PJ.7/2003). Seperti perekonomian dalam rumah tangga atau keluarga, perekonomian negara juga mengenal sumber-sumber penerimaan dan pos-pos pengeluaran. Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara yang menyumbang sekitar 70% dari seluruh penerimaan negara ([www.cermati.com](http://www.cermati.com)). Dengan adanya pajak, sebagian besar kegiatan negara akan dengan mudah dilaksanakan. Dana yang diterima negara dari pajak tersebut dapat digunakan untuk membiayai berbagai proyek pembangunan yang sudah direncanakan oleh pemerintah. Pajak mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan sebuah negara sebagaimana yang telah direncanakan oleh pemerintah. Sehingga dapat dibayangkan jika dalam hal pemungutan pajak kurang maksimal maka dapat mengganggu program-program yang telah direncanakan oleh pemerintah. Menurut Undang Undang Nomor 28 Tahun 2007 pasal 1 ayat 1 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menjelaskan pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang

oleh 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. Hal ini selaras sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Rochmat Soemitro dalam Mardiasmo (2016:1) pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada jasa timbal balik (kontrapestasi) yang langsung ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Perekonomian Indonesia sangat bergantung dari penerimaan pajak sebagaimana yang telah disebutkan diatas, dengan adanya penerimaan yang semaksimal mungkin maka pembangunan negara pun akan berjalan maksimal sebagaimana yang telah direncanakan.

Wajib pajak di Indonesia dapat dibagi menjadi dua, yaitu wajib pajak orang pribadi dan wajib pajak badan. Bagi wajib pajak, pajak merupakan perwujudan pengabdian dan peran untuk berkontribusi dalam peningkatan pembangunan nasional. Fenomena mengenai pemungutan pajak menjadi fenomena penting yang menjadi fokus dan harus dikelola dengan baik. Pelaksanaan pemungutan pajak oleh pemerintah, tidaklah selalu mendapat sambutan baik dari perusahaan. Perusahaan berusaha untuk membayar pajak serendah mungkin karena pajak akan mengurangi pendapatan atau laba bersih, sedangkan bagi pemerintah menginginkan pajak setinggi mungkin guna untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan (Darmawan dan Sukartha, 2014 dalam Deddy, 2016).

Masih banyaknya wajib pajak dalam hal ini perusahaan yang berusaha untuk membayar pajak serendah mungkin dengan cara melakukan perencanaan pajak sehingga mengakibatkan menurunnya penerimaan negara dari pajak tersebut. Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan (Kemenkeu) mencatat realisasi penerimaan pajak hingga 30 September 2017 baru mencapai Rp 770,7 Triliun atau 60 persen dari target yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) 2017, pemerintah mematok penerimaan pajak sampai akhir tahun dapat mencapai Rp 1.283,6 Triliun ([www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)). Penerimaan negara dari pajak yang menurun tentunya akan berimbas pada perencanaan pembangunan negara di masa mendatang.

Penghindaran pajak (*tax avoidance*) merupakan usaha untuk mengurangi hutang pajak yang bersifat legal (*Lawfull*) sedangkan penggelapan pajak (*Tax Evasion*) adalah usaha untuk mengurangi hutang pajak yang bersifat tidak legal (*Unlawfull*) (Xynas, 2011 dalam Arry, 2017). Dengan adanya praktik penghindaran pajak yang sifatnya legal tersebut tentunya akan menjadi pertimbangan bagi perusahaan untuk melakukan praktik tersebut dibandingkan melakukan tindakan penggelapan pajak yang tentunya sifatnya tidak legal. Persoalan penghindaran pajak merupakan persoalan yang rumit dan unik. Di satu sisi penghindaran pajak diperbolehkan, tetapi di satu sisi yang lain tidak diinginkan. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, telah dibuat berbagai

aturan guna mencegah adanya penghindaran pajak. Salah satu aturan tersebut misalnya terkait *transfer pricing*, yakni tentang penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam transaksi antara wajib pajak dengan pihak yang mempunyai hubungan istimewa (Perdirjen No. PER-43/PJ/2010). Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia guna memerangi praktik penghindaran pajak ini dengan melakukan kesepakatan dengan negara lain seperti dilansir dari [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com) Indonesia baru saja menandatangani kesepakatan multilateral untuk meminimalisasi pemajakan berganda dan berbagai usaha penghindaran pajak (*Multilateral Instrument on Tax Treaty/MLI*). Kesepakatan tersebut diteken bersama 68 negara di Kantor Pusat Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (*Organization for Economic Co-operation and Development/OECD*). Dengan terjalinnnya kesepakatan ini tentunya pemerintah mengharapkan dapat menekan perusahaan dan meminimalisir praktik penghindaran pajak tersebut.

Fenomena kasus penghindaran pajak yang dilakukan oleh PT Coca Cola Indonesia (CCI) pada tahun 2014 mengajukan banding karena diduga mengakali pajak sehingga menimbulkan kekurangan pembayaran pajak senilai Rp 49,24 miliar. Kasus ini terjadi untuk tahun pajak 2002, 2003, 2004, dan 2006. Hasil penelusuran Direktorat Jenderal Pajak (DJP), Kementerian Keuangan menemukan, ada pembengkakan biaya yang besar pada tahun itu. Beban biaya besar menyebabkan penghasilan kena pajak berkurang, sehingga setoran pajaknya pun mengecil. Beban biaya itu

antara lain untuk iklan dari rentang waktu tahun 2002-2006 dengan total sebesar Rp 566,84 miliar. Itu untuk iklan produk minuman jadi produk Coca-Cola. Akibatnya, ada penurunan penghasilan kena pajak. Menurut DJP, total penghasilan kena pajak CCI pada periode itu adalah Rp 603,48 miliar. Sedangkan perhitungan CCI, penghasilan kena pajak hanyalah Rp 492,59 miliar. Dengan selisih itu, DJP menghitung kekurangan pajak penghasilan (PPh) CCI Rp 49,24 miliar. Bagi DJP, beban biaya ini sangat mencurigakan dan mengarah pada praktik transfer pricing demi meminimalisir pajak. *Transfer pricing* merupakan transaksi barang dan jasa antara divisi pada satu kelompok usaha dengan harga yang tidak wajar, sehingga beban pajak berkurang ([nasionalkontan.co.id](http://nasionalkontan.co.id)).

Dengan adanya contoh kasus penghindaran pajak di Indonesia sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, tentunya hal ini menunjukkan adanya kepentingan yang berbeda antara pihak perusahaan sebagai wajib pajak dan pemerintah. Di sisi perusahaan sebagai wajib pajak tentunya dengan membayar pajak maka akan menambah beban yang dikeluarkan oleh perusahaan yang nantinya akan berimbas pada menurunnya keuntungan yang diperoleh perusahaan dimana perusahaan tentunya ingin memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari kegiatan yang dijalankannya. Sedangkan di sisi pemerintah tentunya menginginkan perusahaan sebagai wajib pajak untuk membayar kewajiban pajaknya semaksimal mungkin, dengan hal itu tentunya penerimaan negara akan maksimal dan akan memudahkan pemerintah dalam membangun negara.

Penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan tentu saja melalui kebijakan yang diambil oleh pemimpin perusahaan itu sendiri. Dimana pimpinan karakter yang berbeda-beda. Seorang pemimpin perusahaan bisa saja memiliki karakter *risk taker* atau *risk avers* yang tercermin dari besar kecilnya risiko perusahaan (Budiman, 2012 dalam Deddy 2016). Hal ini sesuai dengan data yang diperoleh bahwa realisasi penerimaan pajak untuk tahun 2015 sampai 2017 tidak pernah mencapai target. Di tahun 2015 pemerintah mampu merealisasikan penerimaan pajak senilai Rp 1.055 triliun, jumlah tersebut mencapai 81,5 persen dari yang ditargetkan dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) 2015 yang tercatat Rp 1.294,25 triliun ([www.liputan6.com](http://www.liputan6.com)). Realisasi penerimaan pajak pada 2016 mencapai Rp 1.283,6 triliun atau sebesar 83,4 persen dari target dalam APBNP 2016 sebesar Rp 1.539,17 triliun ([databoks.katadata.co.id](http://databoks.katadata.co.id)). Realisasi penerimaan perpajakan untuk 2017 telah mencapai 91,0 persen atau menjadi yang tertinggi dibandingkan pada dua tahun sebelumnya yang berada dikisaran 83 persen ([finance.detik.com](http://finance.detik.com)).

Banyak faktor-faktor yang mendorong perusahaan untuk melakukan praktik penghindaran pajak. Faktor-faktor dalam penelitian ini akan difokuskan pada kualitas audit, komisaris independen, dan ukuran perusahaan guna mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap penghindaran pajak. Kualitas audit adalah segala kemungkinan yang dapat terjadi saat auditor mengaudit laporan keuangan klien dan

menemukan pelanggaran atau kesalahan yang terjadi dan melaporkannya dalam laporan keuangan audit (Dewi dan Jati, 2014 dalam Fitri dan Tridahus, 2015). Dalam melakukan pengauditan hal yang terpenting dalam pelaksanaannya adalah transparansi yang merupakan salah satu unsur dari *good corporate governance*. Transparansi terhadap pemegang saham dapat dicapai dengan melaporkan hal-hal terkait perpajakan pada pasar modal dan pertemuan para pemegang saham. Peningkatan transparansi terhadap pemegang saham dalam hal pajak semakin dituntut oleh otoritas publik (Sartori, 2010 dalam Fitri dan Tridahus, 2015). Karena asumsi adanya implikasi dari perilaku pajak yang agresif, perusahaan mereka mengambil posisi agresif dalam hal pajak dan akan mencegah tindakan tersebut jika mereka tahu sebelumnya (Fitri dan Tridahus, 2015). Laporan keuangan yang diaudit oleh KAP *The Big Four* menurut beberapa referensi lebih berkualitas sehingga menampilkan nilai perusahaan yang sebenarnya, oleh karena itu diduga perusahaan yang diaudit oleh KAP *The Big Four* (Price Water House Cooper – PWC, Deloitte Touche Tohmatsu, KPMG, Ernst & Young – EY) memiliki tingkat kecurangan yang lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan yang diaudit KAP *Non The Big Four* (Annisa dan Lulus, 2012 dalam Fitri dan Tridahus, 2015). Jika nominal pajak yang dibayar terlalu tinggi biasanya akan memaksa perusahaan untuk melakukan penggelapan pajak, maka semakin berkualitas audit suatu perusahaan, maka perusahaan tersebut cenderung tidak melakukan manipulasi laba untuk kepentingan perpajakan (Chai dan Liu, 2010 dalam

Fitri dan Tridahus, 2015). Arry (2017) mengatakan bahwa kualitas audit berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Tetapi Fitri dan Tridahus (2015) mengatakan hal yang berbeda bahwa kualitas audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Berbeda pula dengan penelitian lain yang menyatakan bahwa kualitas audit tidak berpengaruh positif namun signifikan terhadap penghindaran pajak (Sri, 2018).

Komisaris independen merupakan sebuah badan dalam perusahaan yang biasanya beranggotakan dewan komisaris yang independen yang berasal dari luar perusahaan yang berfungsi untuk menilai kinerja perusahaan secara luas dan keseluruhan (Oktadella dan Zulaikha, 2010 dalam Sri, 2018). Salah satu permasalahan dalam penerapan *corporate governance* adalah adanya CEO yang memiliki kekuatan yang lebih besar dibandingkan dewan komisaris. Padahal fungsi dari dewan komisaris adalah untuk mengawasi kinerja dari dewan direksi yang dipimpin oleh CEO tersebut. Oleh karena itu diperlukannya komisaris independen (*independent commissioner*) yang berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang (*controveiling power*) (Wardhani, 2006 dalam Sri, 2018). Dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik pasal 20 menyatakan dalam hal dewan komisaris terdiri lebih dari 2 (dua) orang anggota dewan komisaris, jumlah komisaris independen wajib paling kurang 30% (tiga puluh persen) dari jumlah seluruh anggota dewan komisaris. Jadi, apabila semakin banyaknya komisaris independen yang

terdapat dalam suatu perusahaan tentunya akan lebih meningkatkan fungsinya dalam pengawasan kegiatan operasional perusahaan tersebut dan perusahaan menjadi tidak leluasa melakukan kecurangan terkait pelaporan keuangan dalam hal ini untuk menekan beban pajak yang harus dibayarkan oleh perusahaan. Penelitian Arry (2017) menyatakan bahwa komisaris independen berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Hasil penelitian Deddy (2016) justru menyatakan hasil yang berbeda dimana komisaris independen tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Penelitian Yudi (2016) menyatakan bahwa komisaris independen berpengaruh tidak signifikan negatif terhadap penghindaran pajak. Penelitian Sri (2018) juga menyatakan hasil yang berbeda bahwa komisaris independen berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap penghindaran pajak.

Ukuran perusahaan sebagai skala atau nilai yang dapat mengklasifikasikan suatu perusahaan kedalam kategori besar atau kecil menurut berbagai cara seperti total aktiva atau total aset perusahaan, nilai pasar saham, rata-rata tingkat penjualan dan jumlah penjualan. Ukuran perusahaan umumnya dibagi menjadi 3 kategori yaitu *large firm*, *medium firm* dan *small firm*. Tahap kedewasaan perusahaan ditentukan berdasarkan total aktiva, semakin besar total aktiva menunjukkan bahwa perusahaan memiliki prospek baik dalam jangka waktu yang relatif panjang (Deddy, 2016). Dengan besarnya total aktiva atau total aset suatu perusahaan tentunya akan cenderung mendorong perusahaan untuk melakukan

praktik penghindaran pajak. Namun perusahaan besar yang sudah *go public* tentunya akan melihat dari sisi publik apabila perusahaan melakukan praktik penghindaran pajak dan diketahui oleh fiskus tentunya ini akan membuat citra buruk perusahaan dimata publik dan mengurangi rasa percaya publik atas perusahaan tersebut. Penelitian Singly dan Sukartha (2015) dan juga Ida dan Putu (2016) menyatakan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Sementara penelitian Yudi (2016) menyatakan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh tidak signifikan negatif terhadap penghindaran pajak. Dan penelitian Deddy (2016) menyatakan hasil yang berbeda bahwa ukuran perusahaan tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas bahwa pajak merupakan suatu hal yang penting bagi negara karena penerimaan dari pajak merupakan pendorong bagi pembangunan negara indonesia serta adanya kasus terkait penghindaran pajak di Indonesia yang diakibatkan berbagai faktor dan juga penjelasan variabel-variabel terkait.

Selain itu juga penelitian sebelumnya menyatakan hasil yang berbeda satu sama lainnya. Maka dari itu penulis mengambil judul penelitian

**“Pengaruh Kualitas Audit, Komisaris Independen dan Ukuran Perusahaan terhadap Penghindaran Pajak (Studi Empiris Pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Periode 2015-2017)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Apakah kualitas audit berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah komisaris independen berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
3. Apakah ukuran perusahaan berpengaruh terhadap penghindaran pajak?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah kualitas audit berpengaruh terhadap penghindaran pajak.
2. Untuk mengetahui apakah komisaris independen berpengaruh terhadap penghindaran pajak.
3. Untuk mengetahui apakah ukuran perusahaan berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

#### D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 1. Bagi Perusahaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman serta gambaran tentang penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Karena dengan adanya praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan akan mengakibatkan menurunnya penerimaan negara dari pajak tersebut sehingga pemerintah akan sedikit terkendala dalam proses pembangunan negara. Apabila perusahaan yang sudah *go public* diketahui melakukan penghindaran pajak tentunya akan mengurangi citra di mata publik, oleh sebab itu baiknya perusahaan harus lebih bijak dalam mengambil keputusan pelaporan keuangan terkait perpajakan.

##### 2. Bagi Pemerintah

Dengan penelitian ini diharapkan pemerintah dapat membuat regulasi untuk menekan praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan guna memaksimalkan penerimaan negara.

##### 3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, referensi, tambahan informasi, serta wawasan yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya yang menggunakan variabel terikat yang sama.