

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan unsur penting sebagai sumber pendapatan yang paling besar bagi negara. Pajak merupakan kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan sebagai wajib pajak dengan tidak mendapatkan timbal balik secara langsung, bersifat memaksa, dan pemungutannya dilakukan berdasarkan undang-undang. Pemerintah menggunakan pajak untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam rangka mencapai kesejahteraan umum diberbagai sektor kehidupan (Darmawan dan Sukartha, 2014).

Pembayaran pajak merupakan peran serta wajib pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, wajib pajak diharuskan untuk mematuhi dan menjalankan peraturan perpajakan yang telah ditetapkan. Hal tersebut sesuai dengan sistem *self assessment* yang dianut dalam Sistem Perpajakan Indonesia.

Dengan seiring menipisnya sumber daya alam yang dimiliki, maka pemerintah akan lebih menggantungkan pada sektor perpajakan untuk penerimaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) (Candra, 2012). Di Indonesia penerimaan dari sektor pajak merupakan

persentase tertinggi dibandingkan dengan sumber penerimaan lainnya (Fadhilah, 2014).

Dari sudut pandang pemerintah, jika pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak lebih kecil dari yang seharusnya mereka bayar, maka pendapatan negara dari sektor pajak akan berkurang. Badan atau perusahaan sebagai salah satu wajib pajak memandang pajak dari sisi yang berbeda. Dari sudut pandang perusahaan, pajak merupakan salah satu komponen biaya yang mengurangi laba perusahaan. Untuk itu manajemen perusahaan harus jeli memaksimalkan hal-hal yang menjadi haknya dan meminimalkan kewajiban tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga perusahaan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas dengan baik. Beban pajak yang tinggi mendorong setiap perusahaan berusaha melakukan manajemen pajak agar pajak yang dibayarkan lebih sedikit (Hustna, 2017).

Manajemen perpajakan adalah usaha menyeluruh yang dilakukan *tax manager* dalam suatu perusahaan atau organisasi agar hal-hal yang berhubungan dengan perpajakan dari perusahaan atau organisasi tersebut dikelola dengan baik, efisien, dan ekonomis, sehingga memberi kontribusi maksimal bagi perusahaan (Pohan, 2013). Jadi, manajemen pajak merupakan bagian dari perencanaan strategi perusahaan. Fungsi dari manajemen pajak diantaranya adalah *tax planning* (perencanaan pajak) yaitu usaha yang mencakup perencanaan perpajakan agar pajak yang dibayar oleh perusahaan benar-benar efisien.

Tujuan utama perencanaan pajak (*tax planning*) adalah mencari berbagai celah yang dapat ditempuh dalam koridor peraturan perpajakan (*loopholes*), agar perusahaan dapat membayar pajak dalam jumlah minimal (Hustna, 2017). Perencanaan pajak (*tax planning*) dapat dilakukan dengan cara penggelapan pajak (*tax evasion*) dan penghindaran pajak (*tax avoidance*). Perbedaan utama dari keduanya adalah dari sisi legalitas. Penggelapan pajak (*tax evasion*) menggunakan cara yang tidak diperkenankan oleh ketentuan undang-undang yang berlaku. Sedangkan, penghindaran pajak (*tax avoidance*) menggunakan cara yang diperkenankan oleh ketentuan undang-undang yang berlaku. Metode dan teknik yang digunakan dalam penghindaran pajak (*tax avoidance*) adalah dengan memanfaatkan kelemahan (*grey area*) yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan perpajakan itu sendiri (Pohan, 2013).

Pandangan terhadap aktivitas penghindaran pajak perusahaan berbeda-beda, sesuai dengan kepentingan masing-masing pihak yang terkait, karena sifat penghindaran pajak yang tidak melanggar peraturan dan dianggap legal, pemerintah Direktorat Jenderal Pajak (DJP) tidak dapat menjatuhkan sanksi hukum kepada perusahaan, meski perilaku ini akan mengurangi penerimaan negara dari sektor pajak. Sehingga perusahaan memiliki kecenderungan untuk melakukan berbagai cara dalam mengelola beban pajaknya dengan seminimal mungkin agar memperoleh laba yang maksimal. Namun dalam kegiatan ini harus diupayakan agar tidak terperangkap dalam perbuatan penggelapan pajak (*tax evasion*) (Pohan,

2013). Maka dari itu persoalan penghindaran pajak merupakan persoalan yang rumit, di satu sisi menurut peraturan pajak tidak dilarang akan tetapi di sisi lain penghindaran pajak tidak diinginkan (Budiman dan Setiyono, 2012). Tindakan Penghindaran pajak ini dapat menyebabkan kerugian dalam penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Penerimaan pajak di Indonesia sudah direncanakan sedemikian rupa agar mencapai target yang diinginkan sesuai dengan anggaran pendapatan di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Data realisasi penerimaan pajak tahun 2012-2016 disajikan dalam Tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1.1  
Target dan Realisasi Penerimaan Pajak

| Tahun | Target Penerimaan Pajak<br>(Triliun Rupiah) | Realisasi Penerimaan Pajak<br>(Triliun Rupiah) | Pencapaian (%) |
|-------|---|--|----------------|
| 2012  | 885,02                                      | 835,8  | 94,40          |
| 2013  | 995,21                                      | 921,39   | 92,58          |
| 2014  | 1.072,38                                    | 985,13   | 91,86          |
| 2015  | 1.294,26                                    | 1.060,86                                       | 81,97          |
| 2016  | 1.355,20                                    | 1.069,90                                       | 78,95          |

Sumber: CNN Indonesia, Direktorat Jenderal Pajak (DJP), 2017

Dari tabel diatas dapat dilihat pada persentase pencapaian terdapat penurunan yang sangat jelas dalam lima tahun terakhir realisasi penerimaan pajak dari target yang telah ditentukan. Pada tahun 2013 mengalami penurunan sebesar 1,82 %, pada tahun 2014 juga mengalami penurunan sebesar 0,72 %, pada tahun 2015 mengalami penurunan

terendah dari tahun-tahun sebelumnya sebesar 9,89 %, dan pada tahun 2016 penurunan juga terjadi sebesar 3,02 %.

Dari keterangan diatas penurunan realisasi penerimaan pajak tidak mencapai target yang direncanakan dikarenakan lesunya perekonomian Indonesia yang mempengaruhi pendapatan perusahaan-perusahaan yang menjadi objek pajak. Pendapatan perusahaan yang menurun akan menyebabkan perusahaan untuk menekan serendah-rendahnya biaya-biaya yang timbul termasuk biaya pajak.

Empat sektor yang menjadi penyeter pajak terbesar menurun yaitu industri manufaktur, industri pertambangan, keuangan, serta perkebunan Fuad (2013). Sektor manufaktur merupakan sektor yang paling banyak menyetorkan pajak diantara sektor lainnya, karena sektor tersebut merupakan sektor yang paling banyak terdapat di Indonesia dan terdaftar (*listing*) di Bursa Efek Indonesia (BEI).

Praktik penghindaran pajak menjadi dampak tergerusnya basis pajak, yang merugikan negara dan mengakibatkan berkurangnya penerimaan pajak yang dibutuhkan oleh negara. Praktik penghindaran pajak dapat mengakibatkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat dan berkurangnya efisiensi dari suatu sistem perpajakan. Untuk itu kontribusi pajak harus lebih dioptimalkan dan diperhitungkan sebagai sumber pembiayaan nasional dalam rangka mensukseskan program-program pembangunan nasional yang akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan bangsa dan masyarakat pada umumnya.

Perusahaan melihat bahwa penghindaran pajak dapat memberikan keuntungan ekonomis kepada perusahaan (Armstrong et al., 2015). Salah satu tujuan perusahaan adalah memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham atau investor, dengan cara memaksimalkan nilai perusahaan dan dengan memperoleh laba yang maksimum. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meminimalkan beban pajak dalam batas yang tidak melanggar aturan, karena pajak merupakan salah satu faktor pengurang laba. Oleh karena itu, perusahaan membutuhkan perencanaan pajak yang tepat agar perusahaan membayar pajak dengan efisien.

Konservatisme akuntansi merupakan alasan sebagai tendensi yang dimiliki oleh seorang akuntan maupun manajer yang mensyaratkan tingkat tinjauan yang lebih detail dan lebih cermat untuk mengakui laba (*good news in earnings*) dibandingkan mengakui rugi (*bas news in earning*) (Jaya, Arafat dan Kartika, 2014). Komitmen pihak internal perusahaan dan manajemen dalam menginformasikan laporan keuangan yang transparan, akurat dan tidak menyesatkan adalah faktor yang menentukan tingkat konservatisme akuntansi dipelaporan keuangan perusahaan (Baharudin dan Wijayanti, 2011).

Hal inilah yang menyebabkan prinsip konservatisme yang diterapkan perusahaan secara tidak langsung akan mempengaruhi laporan keuangan yang diterbitkan perusahaan, dimana laporan keuangan yang disusun tersebut nantinya akan dijadikan dasar pengambilan keputusan bagi manajemen dalam mengambil kebijakan terkait dengan perusahaan. Hal

ini tentunya termasuk juga dalam hal perpajakan khususnya terkait dengan penghindaran pajak, karena penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan biasanya dilakukan melalui kebijakan yang diambil oleh pemimpin perusahaan dan bukanlah tanpa sengaja (Budiman dan Setyono, 2012).

Hasil penelitian yang dilakukan Batara dan Maria (2015) menunjukkan bahwa konservatisme akuntansi tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak, hal ini menunjukkan bahwa penggunaan metode akuntansi yang konservatif tidak akan meningkatkan kecenderungan perusahaan untuk melakukan penghindaran pajak, karena dengan adanya peraturan pemerintah maka kecenderungan untuk melakukan penghindaran pajak akan semakin sempit. Penelitian yang sama dilakukan oleh Andy Sugianto (2016) yang juga menyimpulkan bahwa konservatisme akuntansi tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak, karena tidak dianggap sebagai informasi yang penting bagi penghindaran pajak.

Faktor lain yang mempengaruhi penghindaran pajak yaitu aturan struktur tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang juga mempengaruhi cara perusahaan dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang baik muncul karena adanya pemisahan antara pemilik perusahaan (*principal*) dengan pengelola perusahaan (*agent*) yang dapat menimbulkan *agency problem*. Di dalam perusahaan terdapat hubungan antara pemegang saham sebagai *principal*, dan manajer sebagai *agent*. Pemegang saham yang

merupakan pemilik perusahaan mengharapkan beban pajak berkurang sehingga memaksimalkan keuntungan. Pemegang saham membutuhkan adanya penghindaran pajak dalam takaran yang tepat, tidak terlalu sedikit (mengurangi keuntungan), dan tidak terlalu banyak (risiko denda dan kehilangan reputasi) (Armstrong et al., 2013).

*Corporate governance* diciptakan untuk mengawasi *tax planning* ataupun *tax management* agar mampu berjalan di bawah hukum yang berlaku. *Corporate governance* memastikan agar tata kelola perusahaan dalam perpajakan tetap berada dalam koridor penghindaran pajak yang bersifat legal, bukan penggelapan pajak yang bersifat ilegal. Dalam praktiknya, *corporate governance* memiliki beberapa peran yaitu, diantaranya sebagai pengawas dari penghindaran pajak, prosedur pengambilan keputusan dan pemantauan kinerja sehingga dapat dipertanggung jawabkan (Sumihandayani, 2013). Sebagai bagian dari *corporate governance*, komite audit, dewan direksi dan dewan komisaris independen melakukan pengendalian dan mengkoordinasikan perusahaan. Penerapan *corporate governance* diharapkan dapat mendorong beberapa hal, salah satunya untuk mendorong manajemen perusahaan agar berperilaku profesional, transparan dan efisien serta mengoptimalkan fungsi komite audit, dewan direksi dan dewan komisaris independen.

Komite audit bertugas melakukan kontrol dan pengawasan proses penyusutan laporan keuangan perusahaan untuk menghindari adanya kecurangan yang dilakukan pihak manajemen. Komite audit diangkat dan

diberhentikan serta bertanggung jawab kepada dewan komisaris independen. Dewan komisaris independen dalam menjalankan fungsi pengawasan dapat mempengaruhi pihak manajemen untuk menyusun laporan keuangan yang berkualitas, karena BEI mengharuskan semua emiten untuk membentuk dan memiliki komite audit yang diketuai oleh dewan komisaris independen. Komite audit yang bertugas dalam pengawasan laporan keuangan mempunyai pengaruh dalam menentukan manajemen perpajakan khususnya penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Putu dan Agung (2016) menyimpulkan bahwa komite audit berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Penelitian sejenis dilakukan oleh Muhammad Fajri, Dandes, dan Novia (2015) menyimpulkan bahwa komite audit tidak berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak.

Dewan komisaris independen mempunyai peranan penting dalam manajemen perusahaan. 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. Komisaris independen juga sangat memengaruhi keputusan di suatu perusahaan, termasuk keputusan yang terkait dengan pembayaran pajak. Komisaris independen melakukan pengawasan dengan baik dan mengarahkan perusahaan berdasarkan pada aturan yang telah ditetapkan. Komisaris independen melakukan pengarahan dan mengawasi agar tidak terjadi

asimetri informasi yang sering terjadi antara pemilik perusahaan (*principal*) dan manajemen perusahaan (*agent*). Komisaris independen menjadi penengah antara manajemen perusahaan dan pemilik perusahaan dalam mengambil kebijakan agar tidak melanggar hukum termasuk penentuan strategi yang terkait dengan pembayaran pajak. Oleh karena itu, dewan komisaris mempunyai peranan penting dalam menentukan manajemen perpajakan.

Hasil penelitian yang dilakukan Khoirunnisa (2015) menyimpulkan bahwa dewan komisaris independen berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Penelitian sejenis dilakukan oleh Dwi dan Ketut (2016) menyimpulkan bahwa dewan komisaris independen berpengaruh positif pada penghindaran pajak, yang artinya semakin banyak jumlah dewan komisaris independen maka kemungkinan akan meningkatkan terjadinya penghindaran pajak.

Oleh karena itu, peneliti ingin melakukan penelitian lanjutan terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*). Objek penelitian yang digunakan adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar (*listing*) di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode 2012-2016.

Dari latar belakang yang diuraikan di atas, peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Konservatisme Akuntansi, Komite Audit dan Dewan Komisaris Independen Terhadap Penghindaran Pajak (Studi Empiris Pada Perusahaan Manufaktur Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia Periode 2012-2016)”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah dan Pembatasan Masalah

### 1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi masalahnya sebagai berikut :

1. Meningkatnya aktivitas penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan menyebabkan kerugian bagi negara.
2. Perusahaan sektor manufaktur merupakan sektor yang paling banyak melakukan praktik penghindaran pajak.
3. Tindakan agresif dalam penghindaran pajak dilakukan karena adanya peluang yang dilihat oleh perusahaan.
4. Prinsip konservatisme akuntansi menentukan perusahaan dalam melakukan penghindaran pajak.
5. Keberadaan atau efektifitas komite audit dan dewan komisaris independen menentukan dalam usaha mencegah tindakan penghindaran pajak.

### 1.2.2 Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan luasnya ruang lingkup penelitian, maka peneliti memfokuskan dan membatasi masalah dalam penelitian ini pada empat variabel yang digunakan yaitu Konservatisme Akuntansi, Komite Audit, Dewan Komisaris Independen dan Penghindaran Pajak. Penulis menggunakan metode pengambilan data

pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode 2012-2016.

### **1.3 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh Konservatisme Akuntansi, Komite Audit dan Dewan Komisaris Independen terhadap Penghindaran Pajak secara simultan?
2. Apakah terdapat pengaruh Konservatisme Akuntansi terhadap Penghindaran Pajak?
3. Apakah terdapat pengaruh Komite Audit terhadap Penghindaran Pajak?
4. Apakah terdapat pengaruh Dewan Komisaris Independen terhadap Penghindaran Pajak?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh Konservatisme Akuntansi, Komite Audit dan Dewan Komisaris Independen terhadap Penghindaran Pajak secara simultan.

2. Untuk mengetahui pengaruh Konservatisme Akuntansi terhadap Penghindaran Pajak.
3. Untuk mengetahui pengaruh Komite Audit terhadap Penghindaran Pajak.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dewan Komisaris Independen terhadap Penghindaran Pajak.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

#### 1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan bagi pemerintah untuk dapat memberikan perhatian yang lebih kepada perusahaan-perusahaan yang melakukan aktivitas penghindaran pajak (*tax avoidance*). Sehingga pemerintah khususnya Direktorat Jendral Pajak (DJP) dapat memberikan masukan untuk membuat dan menetapkan kebijakan perpajakan yang mampu memberikan kontribusi dalam membuat mekanisme pengawasan yang lebih efektif terhadap wajib pajak.

#### 2. Bagi Perusahaan

Penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Adanya praktik penghindaran pajak oleh perusahaan dapat mengakibatkan menurunnya penerimaan negara, sehingga perusahaan harus lebih

bijak dalam mengambil keputusan untuk melakukan penghindaran pajak dan tetap dalam batas peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah agar tidak terjadi penggelapan pajak.

3. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat mendukung dan memberikan bukti empiris untuk penelitian yang dilakukan sebelumnya mengenai pengaruh konservatisme akuntansi, komite audit dan dewan komisaris independen terhadap penghindaran pajak, serta sebagai informasi dan bahan masukan dalam melakukan penelitian berikutnya.