

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak merupakan salah satu dari beberapa sumber pendapatan penting dalam denyut nadi perekonomian suatu negara. Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara dengan tidak mendapat imbal balik secara langsung dan menurut UU pajak dialokasikan untuk pembiayaan publik. Pada laporan Realisasi APBN tahun 2018, penerimaan yang bersumber dari pajak menyumbang 67,75% dari seluruh total pendapatan negara yakni sebesar Rp 1.315,9 triliun diluar kepabean dan cukai. Angka tersebut mencerminkan bahwa pajak masih menjadi penerimaan yang mendominasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia. Namun, meskipun penerimaan yang bersumber dari pajak menjadi penerimaan tertinggi dalam realisasi APBN namun kenyataannya realisasi penerimaan pajak di Indonesia sempat mengalami penurunan selama empat tahun berturut-turut yakni dimulai pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2015. Di tahun berikutnya, yakni ditahun 2016 penerimaan pajak mulai kembali merangkak naik walaupun kenaikan tidak terlalu tinggi, baru pada tahun 2017 dan 2018 realisasi penerimaan pajak dapat menyentuh angka 90%. Berikut tabel yang menggambarkan presentase penerimaan yang bersumber dari pajak.

Tabel 1.1 Presentase Penerimaan Pajak

Penerimaan Pajak	Target	Realisasi	Presentase
2012	1016	981	96.56%
2013	1148	1077	93.82%
2014	1246,1	1146,9	92.04%
2015	1489,3	1240,4	83.29%
2016	1539,1	1284,7	83.47%
2017	1472,7	1343,5	91.23%
2018	1618	1518,7	93,86%
* Dalam triliun rupiah			
* Data diolah dari Kementerian Keuangan			

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwasannya penerimaan pajak masih belum mencapai target yang ditetapkan.

Perusahaan atau badan usaha memiliki kontribusi yang besar dalam penerimaan pajak negara, akan tetapi tujuan perusahaan dan pemerintah berbeda dalam pajak. Pemerintah menginginkan penerimaan pajak secara maksimal akan tetapi tidak dengan perusahaan, mereka menginginkan pajak seminimal mungkin karena menurut perusahaan pajak dianggap sebagai beban.

Usaha yang dilakukan perusahaan untuk meminimalisir pajak yang dibayarkan dapat dengan berbagai cara, salah satunya adalah dengan *Tax Avoidance* atau penghindaran pajak, yakni *“usaha perusahaan untuk mengurangi pembayaran pajak dengan memanfaatkan celah aturan pada suatu negara sehingga usaha tersebut dapat dikatakan legal karena tidak melanggar ketentuan perpajakan”* (Maharani & Suardana, 2014)

Penghindaran pajak dianggap legal dan tidak melanggar hukum karena dalam praktiknya penghindaran pajak “hanya” memanfaatkan celah-celah hukum dan peraturan perpajakan. Namun pemerintah tentunya tidak menginginkan praktik penghindaran pajak terjadi karena dapat mengurangi pendapatan pajak negara dan mengganggu APBN.

Tindakan penghindaran pajak yang terjadi dapat ditemukan pada kasus Google di tahun 2016 dan PT Adaro Energy yang tengah bergulir saat ini. Google Indonesia pada tahun 2016 lalu diperiksa oleh Ditjen Pajak karena dianggap tidak membayar pajak sesuai dengan pendapatan iklan mereka di Indonesia. Dilansir dari BBC News (2017) Muhammad Haniv selaku Kepala Kanwil DJP Jakarta Khusus memperkirakan setengah dari pendapatan iklan internet di Indonesia sebesar US\$830 juta atau setara dengan Rp11 trilliun (kurs saat itu)

berasal dari Google. Namun Google Indonesia hanya membayar pendapatan iklan sebesar 4% saja dari pendapatan tersebut, yang disebut sebagai fee atau bayaran kepada Google Indonesia sebagai kantor perwakilan Google yang berpusat di California. Seharusnya Google membayar pajak sebesar 25% dan berlaku surut sehingga pajak tahun 2015 yang sedang diperiksa dapat dikenakan tarif perusahaan normal karena Google Indonesia merupakan Badan Usaha Tetap (BUT) dengan perkiraan pajak perusahaan mencapai Rp437,5 miliar. Google baru bersedia membayar penuh pajaknya tahun 2015 sesuai peraturan di Indonesia pada tahun 2017, tepatnya pada Kamis, 30 November (BBC News, 2017).

Selain Google baru-baru ini DJP tengah mendalami dugaan kasus penghindaran pajak yang dilakukan oleh PT Adaro Energy. Dugaan tersebut muncul berdasarkan laporan Global Witness yang mengungkapkan sejak 2009-2017 Adaro melalui salah satu anak perusahaannya di Singapura yakni Coaltrade Services International telah mengatur sedemikian rupa sehingga mereka bisa membayar pajak US\$125 juta lebih rendah daripada yang seharusnya dibayarkan di Indonesia. Global Witness juga menunjuk peran negara suaka pajak sehingga memungkinkan Adaro mengurangi tagihan pajaknya senilai 14 juta dolar AS per tahun (Tirto.id, 2019).

Adanya celah ataupun kelemahan pada peraturan perpajakan dapat dimanfaatkan oleh pemimpin perusahaan atau manajemen yang berada dibawahnya. "Pemimpin perusahaan adalah pihak yang berwenang untuk pengambilan keputusan segala aspek yang ada didalam perusahaan, baik aspek yang mengandung risiko rendah ataupun risiko tinggi."

Penghindaran pajak yang dapat digolongkan dalam risiko tinggi dapat dilakukan melalui kebijakan yang diambil oleh pemimpin perusahaan itu sendiri, dimana pemimpin perusahaan sebagai pengambil keputusan dan kebijakan dalam perusahaan tentu memiliki karakter yang berbeda-beda. Low (2009) & Budiman (2012) menyatakan “seorang pemimpin perusahaan dapat memiliki karakteristik *risk taker* atau *risk averse* yang tercermin dari besar kecilnya risiko perusahaan. Semakin tinggi risiko suatu perusahaan, maka eksekutif cenderung bersifat *risk taker* dan sebaliknya, semakin rendah risiko suatu perusahaan maka eksekutif cenderung bersifat *risk averse*.”

“Pemimpin perusahaan yang bersifat *risk taker* akan cenderung lebih berani dalam mengambil keputusan walaupun keputusan yang diambil tersebut berisiko tinggi”. Risiko perusahaan dapat dilihat dari nilai standar deviasi *earnings*, yakni penyimpangan dari hasil yang diterima dengan yang di ekspektasikan (Noviari & Suaryana, 2019). Dalam penelitian Dyreng et al., (2010) yang menguji pengaruh individu *Top Executive* terhadap penghindaran pajak, dengan 908 sampel pimpinan perusahaan yang tercatat di *ExecuComp* berhasil menunjukkan bahwa pemimpin perusahaan secara individu memiliki peran signifikan terhadap tingkat penghindaran pajak perusahaan. Senada dengan hal ini, penelitian Dewi & Jati (2014) dan Noviari & Suaryana (2019) juga menunjukkan bahwa karakter eksekutif memiliki pengaruh positif terhadap tindakan penghindaran pajak.

Teori keagenan adalah teori yang menjelaskan hubungan antara prinsipal dan agen. Dimana agen melakukan tugasnya untuk prinsipal dan prinsipal memberikan *reward* bagi agen tersebut. Sedangkan masalah keagenan atau *agency problem* adalah pertentangan kepentingan yang timbul antara prinsipal selaku pemilik dan agen (manajemen) pada perusahaan tersebut karena

kepentingan dari pemilik dan agen pada perusahaan tidak selalu beriringan (Jensen & Meckling, 1976). Pemegang saham biasanya hanya tertarik pada tingkat pengembalian saham yang mereka tanamkan ke perusahaan.

Dalam teori keagenan adanya pertentangan kepentingan antara agen dan prinsipal yang terjadi karena adanya asimetri informasi, sehingga mengakibatkan adanya perbedaan persepsi antara investor dan manajer tentang kebijakan penghindaran pajak. Investor sebagai prinsipal menganggap penghindaran pajak adalah tindakan yang tidak patuh terhadap undang-undang perpajakan dan menyebabkan timbulnya biaya di kemudian hari akibat adanya pemeriksaan pajak, misalnya denda ketika penghindaran pajak tersebut terungkap. "Sementara manajer sebagai agen memandang kebijakan penghindaran pajak adalah cara untuk meminimumkan beban pajak secara legal dengan memanfaatkan celah-celah dari peraturan perpajakan".

"Konflik kepentingan yang potensial terjadi ini menyebabkan pentingnya suatu mekanisme yang diterapkan yang berguna untuk melindungi kepentingan pemegang saham" (Jensen & Meckling, 1976). Untuk mengatasi masalah tersebut transparansi dapat dipertimbangkan sebagai moderasi hubungan antara karakter eksekutif terhadap penghindaran pajak. Konflik kepentingan dapat diminimalisir dengan adanya transparansi (Armstrong et al., 2015).

Transparansi mengacu pada ketersediaan luas informasi yang dapat dipercaya dan relevan tentang kinerja perusahaan, posisi keuangan, peluang investasi, tata kelola, nilai dan profil risiko perusahaan yang diperdagangkan secara publik dari investor luar (Roberts, 2018). "Transparansi menjadi alat untuk mengawasi setiap tindakan manajer sehingga mengurangi kecemasan investor terhadap biaya agensi tersembunyi terkait penghindaran pajak" (Nugraha &

Setiawan, 2019). Biaya agensi yang dimaksud merupakan biaya yang timbul karena tindakan manajer yang berbeda dari tindakan untuk memaksimalkan kepentingan pemegang saham.

Selain pengungkapan yang transparan, adanya kepemilikan institusional juga diduga dapat mempengaruhi tindakan manajemen dalam melakukan tindakan penghindaran pajak. Kepemilikan institusional adalah *“kepemilikan saham yang dimiliki oleh institusi atau lembaga seperti perusahaan asuransi, bank, perusahaan investasi dan kepemilikan institusi lain”*. Kepemilikan institusional dapat bertindak sebagai pengawas dan melindungi kepentingan investor dalam suatu perusahaan (Higgins et al., 2019). Menurut Jensen & Meckling (1976) kepemilikan institusional memiliki peranan yang penting dalam meminimalisir konflik keagenan yang terjadi antara pemegang saham dengan manajer.

Penelitian terdahulu mengenai variabel moderasi yang dapat memperlemah tindakan penghindaran pajak diantaranya dilakukan oleh Noviari & Suaryana (2019) menghasilkan dengan tata kelola perusahaan yang baik dapat memperkecil pengaruh karakter eksekutif terhadap tindakan penghindaran pajak. Selain itu dalam penelitian Pramana & Wirakusuma (2019) menghasilkan adanya kepemilikan institusional mampu memperlemah pengaruh tingkat likuiditas pada tindakan penghindaran pajak.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Noviari & Suaryana (2019) yang mengusulkan dan menguji penerapan tata kelola perusahaan yang baik dapat mengurangi dampak karakteristik eksekutif pada tindakan pajak agresif. Perbedaan dalam penelitian ini adalah peneliti menggunakan transparansi dan kepemilikan institusional sebagai variabel

moderasi menggantikan tata kelola perusahaan yang digunakan pada penelitian sebelumnya. Jika penelitian sebelumnya menetapkan perusahaan manufaktur sebagai sampel, dalam penelitian ini sampel yang digunakan adalah perusahaan sektor pertambangan sub-sektor non-migas yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) tahun 2015-2018.

Menurut Ganiswari (2019) sektor pertambangan menjadi salah satu sektor yang sangat berpotensi dan kerap melakukan tindakan penghindaran pajak. Hal ini karena pertambangan menjadi sektor yang diunggulkan namun belum memiliki mekanisme pengawasan yang cukup baik. Pengelolaan sektor pertambangan belum cukup transparan sehingga potensi penerimaan pajak bagi negara belum optimal.

Penerimaan pajak tahun 2018 dari sektor pertambangan non-migas mengalami *shortfall* atau kekurangan penerimaan di 90,3% dari target yang ditetapkan. Dari target sebesar Rp 1.385,9 T yang berhasil dikumpulkan oleh Kemenkeu hanya sebesar Rp 1.251,2 T (Katadata News, 2019). Jangka waktu pengambilan sampel ditetapkan mulai tahun 2016 hingga tahun 2018 dengan pertimbangan di tahun presentase penerimaan pajak mulai mengalami kenaikan walaupun masih belum mencapai target.

Dari uraian diatas maka penelitian ini diberi judul **“PENGARUH KARAKTER EKSEKUTIF TERHADAP PENGHINDARAN PAJAK (TAX AVOIDANCE) DENGAN TRANSPARANSI DAN KEPEMILIKAN INSTITUSIONAI SEBAGAI VARIABEL MODERASI (Studi Pada Perusahaan Sektor Pertambangan Non-Migas yang Terdaftar di BEI tahun 2016-2018)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan dijadikan sebagai pertanyaan dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut :

1. Apakah karakteristik eksekutif berpengaruh positif terhadap tindakan penghindaran pajak?
2. Apakah transparansi dapat memoderasi hubungan antara karakteristik eksekutif pada tindakan penghindaran pajak?
3. Apakah kepemilikan institusional dapat memoderasi hubungan antara karakteristik eksekutif terhadap tindakan penghindaran pajak?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari beberapa masalah diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menguji pengaruh karakteristik eksekutif terhadap tindakan penghindaran pajak
- b. Menguji transparansi sebagai moderasi hubungan antara karakteristik eksekutif terhadap tindakan penghindaran pajak.
- c. Menguji kepemilikan institusional sebagai moderasi hubungan antara karakteristik eksekutif terhadap penghindaran pajak.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, maka dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat atau kontribusi sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

a. Bagi Perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mendorong perusahaan untuk menyajikan laporan keuangannya secara lebih transparan dan dapat diandalkan. Karena laporan keuangan yang berkualitas dan transparan akan mendorong para investor untuk mempertimbangkan investasi mereka di suatu perusahaan. Selain itu dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat membantu perusahaan untuk mempertimbangkan keberadaan pihak institusional sebagai investor/pemilik.

b. Bagi Pemerintah

Untuk pemerintah, diharapkan penelitian ini dapat menjadi dasar evaluasi mengenai praktik-praktik penghindaran pajak yang terjadi di Indonesia. Sehingga pemerintah dapat menyusun kebijakan-kebijakan yang tepat dalam mengaitasi praktik penghindaran pajak sehingga pendapatan pajak dapat terus ditingkatkan dan efektif memenuhi target.

2. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah literature mengenai tax avoidance atau penghindaran pajak dan mendukung penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Selain itu, diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi bagi peneliti selanjutnya.