

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sektor pajak merupakan salah satu penerimaan Negara yang berkontribusi paling besar dalam menunjang pembangunan dan pembiayaan nasional serta mewujudkan kemandirian suatu Negara. Hal tersebut dibuktikan dengan realisasi penerimaan Negara dari sektor perpajakan pada tahun 2015 – 2019 cenderung mengalami peningkatan sesuai data dari Badan Pusat Statistik. APBN-P tahun 2019 yang menunjukkan bahwa penerimaan sektor pajak mencapai Rp. 1.545,3 triliun atau 79% dari total penerimaan Negara sebesar Rp. 1.957,2 triliun ([www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id)). Menurut *Indonesia Mining Association* (IMA), asosiasi yang bergerak di bidang pertambangan, sumbangan pendapatan Negara terbesar diklaim berasal dari sektor pertambangan. Selama tahun 2018, jumlah setoran ke Negara dari sektor ini mencapai Rp. 46,6 triliun. Didukung dengan keadaan geologis Indonesia yang di dalamnya terdapat banyak sumber daya alam yang bisa menjadi sumber penghasilan yang besar bagi perusahaan. Akibat dari penghasilan yang tinggi disertai dengan regulasi pemerintahan untuk sektor ini masih tumpang tindih, sangat memungkinkan terjadinya kecurangan di dalam tata kelola perusahaan, termasuk dalam hal penghindaran pajak (*Tax Avoidance*). (Syuhada, Yumnaini, & Meirawati, 2019)

Meningkatnya penerimaan pajak dari tahun 2015 – 2017 tersebut justru berbanding terbalik dengan *tax ratio* pertambangan mineral dan batubara (minerba) yang mengalami penurunan. Data dari Kementerian Keuangan menunjukkan *tax ratio* yang dikontribusikan dari sektor pertambangan minerba dari tahun 2015 hingga tahun 2019 berturut-turut sebagai berikut: 4,7%; 3,9%; 4,3%; 4,95%; dan 6,1%. Maftuchan (2019) rendahnya *tax ratio* tersebut tidak lepas dari permasalahan penghindaran pajak yang dilakukan oleh pelaku industri pertambangan. Penghindaran pajak merupakan praktik atau tindakan yang memanfaatkan kelemahan sistem dan celah hukum perpajakan yang ada. Meskipun secara hukum tindakan tersebut tidak dikatakan melanggar, namun secara moral tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan.

Lembaga non-profit internasional, *Global Witness* merilis laporan investigasi tentang adanya penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan batubara PT. Adaro Energy Tbk. Dalam laporan pada laman *Global Witness* yaitu [www.globatwitness.org](http://www.globatwitness.org) pada bulan juli 2019 yang berjudul “*Is This What a Golden Taxpayer Looks Like ? Indonesian Coal Company and Is Investors Feel the Heat*” dan “*Indonesia’s Shifting Coal Money 3: Taxing Times for Adaro*” serta pada bulan agustus 2019 “*Taxing Time For Adaro – What Happened Next ?*” disebutkan bahwa emiten perusahaan pertambangan tersebut memindahkan sejumlah pendapatan serta labanya dari aktivitas penambangan batubara melalui mekanisme transfer pricing kepada anak usaha yang ada di Negara lain.

PT Freeport Indonesia juga pernah melakukan tunggakan pajak air permukaan kepada pemerintah provinsi Papua senilai 1,4 triliun rupiah terhitung pada 2019. Namun Manajemen PT Freeport Indonesia menolak membayar

pajak air permukaan sesuai dari Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 4 tahun 5 2011 dan tetap mengacu pada tarif denda Kontrak Karya (KK) tahun 1991 dan Perda Nomor 5 Tahun 1990. Berdasarkan data sengketa pajak air permukaan antara Pemerintah Provinsi Papua dengan PT Freeport Indonesia sudah berlangsung sejak tahun 2011. PT Freeport tidak setuju membayar pajak karena tidak sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dengan Perda Nomor 5 tahun 1990, yakni ketika kontrak karya ditandatangani dengan tarif Rp 10/m<sup>3</sup>. Sementara Pemerintah Provinsi Papua menginginkan Freeport membayar PAP sesuai nilai yang dirumuskan dari Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 4 tahun 2011 tentang Pajak Daerah, sebesar Rp 120/m<sup>3</sup>. Namun pada akhirnya manajemen PT Freeport Indonesia merealisasikan tunggakan pajak air permukaan sebesar Rp 1,4 triliun kepada Pemerintah Provinsi Papua dengan dua tahap pembayaran yaitu, 50 persen sebesar Rp 700 miliar dan ditambah kewajiban pertahun Rp 160 miliar pada Oktober 2019 dan pembayaran kedua pada 2021. ( <https://www.cnnindonesia.com/> )

Sisi akuntansi juga menjelaskan bahwa pajak merupakan biaya/beban yang akan mengurangi laba bersih, hal ini bertolak belakang dengan tujuan semua entitas bisnis yang ingin mempunyai laba besar. Faktor itulah yang menjadikan pajak sebagai beban dan kewajiban yang dapat memicu terjadinya penghindaran pajak. Pohan (2013) menjelaskan bahwa penghindaran pajak atau *tax avoidance* adalah strategi dan teknik penghindaran pajak yang dilakukan secara legal dan aman bagi wajib pajak karena tidak bertentangan dengan ketentuan perpajakan. *Tax avoidance* merupakan upaya efisiensi beban pajak dengan menghindari pengenaan pajak melalui transaksi yang bukan merupakan objek pajak, sehingga apabila perusahaan

melakukan hal tersebut maka perusahaan dalam memperoleh penghematan pajak antara 3% sampai dengan 5% (Suryani dan Tarmudji, 2012).

*Tax avoidance* ini merupakan suatu hal yang unik, karena *tax avoidance* merupakan hal yang tidak diinginkan pemerintah namun disisi lain tindakan tersebut bersifat legal dan sah karena tidak melanggar ketentuan perpajakan apapun. Namun, praktik ini dapat berdampak pada penerimaan pajak Negara. Karena itu, penghindaran pajak atau *tax avoidance* ini berada di kawasan grey area, antar *tax compliance* dan *tax evasion*.

Di pemerintahan Indonesia dibuat banyak aturan untuk mencegah adanya penghindaran pajak. Salah satunya terkait *transfer pricing*, yaitu tentang penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam transaksi antara wajib pajak dengan pihak yang mempunyai hubungan istimewa (Budiman dan Setiyono, 2012). Dengan metode *transfer pricing* tersebut selalu berhasil. Bahayanya penghindaran pajak secara terus menerus sangat merugikan suatu negara karena secara tidak langsung mengurangi pendapatan negara sektor perpajakan.

Isu mengenai *Good Corporate Governance* telah menjadi bahasan penting dalam rangka mendukung pemulihan kegiatan dunia usaha dan pertumbuhan perekonomian setelah terjadinya krisis ekonomi tahun 1998 (Hidayah, 2008). Pada saat itu, Indonesia menjadi salah satu Negara yang mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan. Banyak pihak yang mengatakan bahwa lamanya proses perbaikan di Indonesia disebabkan oleh sangat lemahnya *corporate governance* yang diterapkan pada perusahaan-perusahaan di Indonesia. Sejak saat itu, pemerintah maupun investor mulai memberikan perhatian yang cukup signifikan dalam praktek

*corporate governance* (Annisa dan Kurniasih, 2012). Dapat disimpulkan bahwa *corporate governance* merupakan faktor terpenting dalam pemulihan krisis.

Lemahnya *corporate governance* dan tidak efektifnya lembaga penegak peraturan perundang-undangan dalam menghukum pelaku dan melindungi pemegang saham minoritas adalah hal yang dianggap sebagai penyebab runtuhnya beberapa perusahaan di Indonesia seperti Sarijaya Permana Sekuritas dan Antaboga Sekuritas. Masalah-masalah ini telah menarik perhatian terhadap kebutuhan untuk mempertahankan standar *good corporate governance*, meningkatkan transparansi dan memperbaiki hubungan dengan investor (Che Haat, 2008 dalam Haryani dkk 2011).

Menurut (Friese dkk, 2006) sebuah entitas atau perusahaan merupakan Wajib Pajak sehingga kenyataannya bahwa suatu aturan struktur *Corporate Governance* mempengaruhi cara sebuah perusahaan dalam memenuhi kewajiban pajaknya, namun di sisi lain perencanaan pajak tergantung pada dinamika *Corporate Governance* dalam suatu perusahaan. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2007 Pasal 1 dijelaskan bahwa, “Pajak adalah 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”.

*Good Corporate Governance* dapat diproksikan menjadi tiga fraksi, yaitu kepemilikan institusional, komisaris independen, dan komite audit. Menurut Nuraina (2012: 116), kepemilikan institusional adalah presentasi saham perusahaan

yang dimiliki oleh institusi atau lembaga (perusahaan asuransi, dana pensiun atau perusahaan lainnya). Pemegang saham institusional dapat mempengaruhi penerapan prinsip – prinsip *good corporate governance* karena memiliki kekuatan untuk mengarahkan dan mengendalikan tujuan bisnis perusahaan sesuai dengan keinginan pemegang saham dalam upaya untuk melindungi dana atau saham yang mereka tanamkan pada perusahaan. *Good corporate governance* yang diproksikan dengan kepemilikan institusional berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* (Mulyani dkk, 2018).

Komisaris independen merupakan pihak yang tidak mempunyai hubungan afiliasi dengan suatu perusahaan dan tidak memiliki jabatan rangkap di perusahaan lain yang berafiliasi dengan suatu perusahaan dan memahami peraturan perundang-undangan dibidang pasar modal. Penelitian yang dilakukan (Putra & Merkusiwati, 2016) menyatakan bahwa dewan komisaris berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh (Mulyani dkk, 2018) menyatakan bahwa komisaris independen tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Komite audit adalah komite yang dibentuk untuk membantu dewan komisaris dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan dan peningkatan efektivitas internal dan eksternal audit. Penelitian yang dilakukan oleh (Swingly & Surakartha, 2015) yang menyatakan bahwa komite audit tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan (Mulyani dkk, 2018) menyatakan bahwa komite audit berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*.

Salah satu faktor penentu lain dalam pengambilan tindakan *Tax Avoidance* adalah kualitas audit. 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 auditan (Dewi dan Jati, 2014). Faktor kualitas audit dapat menjadi faktor yang mempengaruhi penghindaran pajak karena kualitas audit merupakan indikator utama yang digunakan dalam memilih auditor. Dalam memilih auditor bisa diukur dengan spesialisasi industri dari Kantor Akuntan Publik (KAP). Laporan keuangan yang diaudit oleh auditor KAP spesialisasi industri dipercaya mampu mendeteksi kesalahan secara lebih baik sehingga menampilkan nilai perusahaan yang sebenarnya, oleh karena itu memungkinkan perusahaan memiliki tingkat kecurangan yang lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan yang diaudit oleh non KAP spesialisasi industri. Sama seperti penelitian yang dilakukan oleh (Dewi & Sari 2015) yang menyatakan bahwa kualitas audit berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Namun berbeda dengan penelitian (Mulyani dkk, 2018) menyatakan bahwa kualitas audit tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Ketidakkonsistenan hasil penelitian tersebut membuat peneliti tertarik mengangkat kembali topik mengenai *tax avoidance* dengan menggunakan kualitas audit dan *good corporate governance* yang diproksikan dengan kepemilikan institusional, dewan komisaris independen, dan komite audit sebagai variabel independen. Penelitian ini menggunakan sampel perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada tahun 2017-2019. Pemilihan perusahaan pertambangan didasari atas aktivitas usahanya sebagian besar dengan perpajakan,

perusahaan pertambangan meliputi batu bara, minyak, gas bumi, mineral dan logam.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
2. Apakah proporsi dewan komisaris independen berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah komite audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
4. Apakah kualitas audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh karakteristik *corporate governance* dan kualitas audit memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2017-2019.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut,

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai kondisi perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI pada periode 2017-2019 dan dapat dijadikan tambahan kontribusi atas mengenai *tax avoidance*. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau informasi tambahan

mengenai pengaruh good corporate governance terhadap tax avoidance bagi penelitian selanjutnya yang memiliki topik yang serupa atau berkaitan baik yang bersifat lanjutan, melengkapi, maupun menyempurnakan. Selain itu, dapat digunakan untuk mengembangkan teori-teori atau konsep yang sesuai dengan bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 2. Manfaat Praktis

### a) Bagi Direktorat Jenderal Pajak

Hasil penelitian ini dapat memberikan evaluasi dan masukan mengenai pentingnya *Good Corporate Governance* dalam perpajakan sehingga Dirjen Pajak melakukan berbagai upaya untuk membangun *Good Corporate Governance* di mata masyarakat sehingga tidak terjadi *tax avoidance*.

### b) Bagi perusahaan pertambangan

Hasil penelitian ini dapat memberikan evaluasi dan masukan mengenai pentingnya pajak dan risiko jika melakukan *tax avoidance*.

### c) Bagi peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya yang mengambil topik yang sama yaitu mengenai *tax avoidance* dan faktor-faktor yang mempengaruhinya

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Landasan Teori

##### 2.1.1 Agency Theory

Penelitian ini menggunakan *agency theory* yang mengasumsikan bahwa setiap manusia memiliki sifat egois. Teori agensi berfungsi untuk menganalisa dan menemukan solusi terhadap masalah masalah yang ada dalam hubungan keagenan antara manajemen dan pemegang saham. Scott (2003:305) mengatakan bahwa *agency theory* adalah perkembangan teori yang mempelajari bagaimana merencanakan kesepakatan kerja agar dapat memotivasi para agen untuk bekerja sesuai dengan keinginan principal. Teori agensi muncul karena adanya sebuah perjanjian hubungan kerja antara *principle* yang memiliki wewenang dengan *agent* atau pihak yang diberi wewenang untuk menjalankan perusahaan. Manajer (*agent*) memiliki kewajiban untuk memberikan informasi mengenai perusahaan kepada pemilik perusahaan (*principal*) karena manajer dianggap lebih memahami dan mengetahui keadaan perusahaan yang sebenarnya. Namun terkadang manajer tidak melaporkan keadaan perusahaan seperti apa yang sebenarnya. Hal ini dikarenakan satu sisi manajemen menginginkan peningkatan kompensasi melalui laba yang tinggi sedangkan sisi lainnya pemegang saham ingin menekan biaya pajak melalui laba yang rendah. Oleh karena itu sebuah keputusan tidak akan pernah memuaskan pihak *agent* dan *principal* secara bersama-sama dan kedua belah pihak tidak akan setuju untuk melakukan tindakan tersebut bila tidak ada kontrak yang mengikatnya. Pemikiran mengenai corporate governance didasarkan pada teori agensi dimana

pengelolaan perusahaan harus diawasi dan dikendalikan untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan penuh kepatuhan terhadap peraturan dan ketentuan yang berlaku (Hanum, 2013). Teori agensi memunculkan konflik kepentingan antara pemegang saham dan manajer. Para manajer dalam perusahaan terkadang menyembunyikan informasi yang sebenarnya dari para pemegang saham untuk melindungi kepentingannya sendiri sehingga mengganggu kepentingan pemegang saham yang seharusnya mendapatkan informasi yang sebenarnya. Tindakan manajer yang seperti ini dapat menimbulkan berbagai masalah keagenan (*agency problem*) seperti pengeluaran yang berlebih, keputusan investasi optimal, dan asimetris informasi.

Asimetri informasi yaitu informasi yang tidak seimbang yang disebabkan karena adanya distribusi informasi yang tidak sama antara *prinsipal* dan *agent*. Dalam hal ini *principle* harus memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam mengukur tingkat hasil yang diperoleh dari usaha *agent*, namun ternyata informasi tentang ukuran keberhasilan yang diperoleh oleh *prinsipal* tidak seluruhnya disajikan oleh *agent*. Akibatnya informasi yang diperoleh *prinsipal* kurang lengkap sehingga tetap tidak dapat menjelaskan kinerja agenda sesungguhnya dalam mengelola kekayaan *principle* yang dipercayakan kepada *agent*.

Perbedaan kepentingan antara *principal* dan *agent* dapat mempengaruhi berbagai hal yang berkaitan dengan kinerja perusahaan salah satunya adalah kebijakan perusahaan mengenai pajak perusahaan. Sistem perpajakan di Indonesia menggunakan *self assessment system* memberikan wewenang kepada perusahaan untuk menghitung dan melaporkan pajaknya sendiri. Penggunaan sistem ini dapat memberikan kesempatan bagi *agent* untuk memanipulasi pendapatan kena pajak

menjadi lebih rendah sehingga beban pajak yang ditanggung perusahaan semakin kecil. Hal ini dilakukan pihak *agent* karena adanya asimetris informasi dengan pihak *prinsipal* sehingga *agent* dapat mengambil keuntungan tersendiri di luar kesepakatan kerjasama dengan *prinsipal* karena adanya manajemen pajak yang dilakukan *agent*.

### **2.1.2 Perpajakan di Indonesia**

Perpajakan di Indonesia didasarkan pada pasal 23A UUD 1945 di mana pajak adalah kontribusi yang dikenakan pada seluruh warga negara Indonesia, warga negara asing dan warga yang tinggal secara kreatif 120 hari di wilayah Indonesia dalam jangka waktu 12 bulan. Pajak menurut pasal 1 angka 1 UU No. 6 tahun 1983 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan undang-undang nomor 16 tahun 2009 tentang ketentuan umum dan tatacara perpajakan adalah “kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Penolakan untuk membayar, penghindaran, atau perlawanan terhadap pajak pada umumnya termasuk pelanggaran hukum.

### **2.1.3 Tax Avoidance**

*Tax avoidance* atau penghindaran pajak adalah hambatan-hambatan yang terjadi dalam pemungutan pajak sehingga mengakibatkan berkurangnya penerimaan kas negara. Penghindaran pajak adalah salah satu cara untuk memperbesar keuntungan perusahaan yang diharapkan oleh pemegang namun pelaksanaannya dilakukan oleh manajer (Desai dan Dharmapala, 2007). Sebab itu

penghindaran pajak perusahaan membuka peluang bagi manajer untuk bersikap oportunistik dalam melakukan penghindaran pajak untuk tujuan keuntungan pendek, tidak untuk keuntungan jangka panjang yang diharapkan oleh pemegang saham (Minnick dan Noga, 2010).

Minimalisasi beban pajak dapat dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari yang masih berada dalam dunia peraturan perpajakan sampai dengan melanggar peraturan perpajakan. Upaya meminimalkan pajak secara eufimisme sering disebut dengan perencanaan pajak (*tax planning*). Umumnya perencanaan pajak merujuk pada proses merencanakan usaha dan transaksi Wajib Pajak (WP) supaya utang pajak berada dalam jumlah minimal tetapi masih dalam bingkai peraturan perpajakan (Suandy, 2008). Wajib Pajak mempunyai berbagai cara untuk melakukan praktik *tax avoidance* ini, berikut beberapa contohnya:

1. Hibah

Pasal 4 ayat (3) Huruf a Angka 2 dalam UU No. 36 tahun 2008 menjelaskan bahwa harta hibahan yang diterima oleh keluarga sedarah yang masih ada dalam garis keturunan lurus dan dari satu derajat akan dikecualikan dari objek pajak. Sebagai contoh, seorang kakek memberikan harta hibahan berupa tanah dan bangunan kepada cucunya. Menurut hukum yang berlaku, hibahan ini tentu saja dianggap sebagai objek pajak karena penerima hibah bukan merupakan garis keturunan lurus satu derajat. Untuk menghindari pembebanan pajak pada hibahan ini, pemberi hibahan memanfaatkan celah dari ketentuan pajak yang ada. Caranya adalah dengan terlebih dahulu menghibahkan tanah dan bangunan ke anak kandung kakek tersebut guna mematuhi bagian “garis keturunan lurus satu derajat”. Setelah

itu, tanah dan bangunan dihibahkan sekali lagi dari anak ke cucu sang kakek yang merupakan penerima hibahan yang sebenarnya.

## 2. Pinjaman nominal besar ke bank

Mengutip Pasal 6 ayat (1) Huruf a dalam Undang- Undang Pajak Penghasilan, bunga merupakan biaya yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan kegiatan usaha. Saat Wajib Pajak menerima pinjaman dengan nominal besar, maka otomatis bunga yang diberikan akan proporsional dengan total pinjaman yang didapat. Wajib Pajak kemudian membebankan bunga pinjaman tadi dalam laporan keuangan fiskal, namun pinjaman tersebut tidak tercatat menambah modal, sehingga penjualan tidak berkembang dan keuntungan tidak bertambah. Dengan keuntungan yang kecil maka Wajib Pajak bisa menghindari pembebanan pajak yang signifikan sehingga banyak yang melakukan penghindaran pajak dengan cara ini.

## 3. Pemanfaatan PP No. 23 tahun 2018

Keringanan yang didapatkan oleh para pengusaha UMKM Indonesia melalui ketentuan pada PP No. 23 tahun 2018 seringkali disalahgunakan oleh pengusaha-pengusaha nakal yang enggan membayar pajak penghasilan. Seperti yang umum diketahui, dengan kebijakan ini pengusaha UMKM hanya diwajibkan membayar pajak penghasilan dengan tarif 0,5% dari peredaran bruto bisnis. Guna memanfaatkan fasilitas ini, oknum nakal bisa memecah laporan keuangan badan dan usaha pribadi agar peredaran bruto tidak melebihi Rp4,8 miliar.

Penghindaran pajak sering dikaitkan dengan perencanaan pajak (*tax planning*), dimana keduanya sama-sama menggunakan cara yang legal untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan kewajiban pajak. Akan tetapi,

perencanaan pajak tidak diperdebatkan mengenai keabsahannya, sedangkan penghindaran pajak merupakan sesuatu yang secara umum dianggap sebagai tindakan yang tidak dapat diterima (Wijaya, 2012). Biasanya perusahaan melakukan strategi-strategi atau cara-cara yang legal sesuai dengan aturan undang-undang yang berlaku namun dilakukan dengan memanfaatkan hal-hal yang bersifat ambigu dalam undang-undang sehingga dalam hal ini wajib pajak memanfaatkan celah-celah yang ditimbulkan oleh adanya ambiguitas dalam undang-undang perpajakan (Suandy, 2008). Strategi penghematan pajak tersebut disebut juga sebagai suatu strategi pajak yang agresif. Komite urusan fiskal dari *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* menyebutkan tiga karakter penghindaran pajak:

- 1) Adanya unsur artifisial dimana berbagai pengaturan seolah-olah terdapat di dalamnya padahal tidak, dan ini dilakukan karena ketiadaan faktor pajak.
- 2) Memanfaatkan *loopholes* dari undang-undang atau menerapkan ketentuan-ketentuan nilai untuk berbagai tujuan, padahal bukan itu yang sebetulnya dimaksud oleh pembuat undang-undang.
- 3) Para konsultan menunjukkan alat atau cara untuk melakukan penghindaran pajak dengan syarat wajib pajak menjaga rahasia mungkin (*Council of Executive Secretary of Tax Organization, 1991*).

Beberapa Resiko yang ditimbulkan oleh kegiatan *tax avoidance* antara lain denda, publisitas dan reputasi (Friese, 2006). Sekat yang membatasi legal dan ilegal yang suatu tindakan penghematan pajak dalam upaya *tax planning* masih sulit untuk dibedakan (Bovi, 2005), sehingga diharapkan perusahaan lebih baik mematuhi

peraturan perpajakan dan tidak memanfaatkan ambiguitas dari peraturan perpajakan untuk kebaikan perusahaan dimasa yang akan datang.

#### **2.1.4 Good Corporate Governance**

*Good corporate governance* (GCG) menurut Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) adalah salah satu pilar dari sistem ekonomi pasar. *Corporate governance* berkaitan erat dengan kepercayaan baik terhadap perusahaan yang melaksanakannya maupun terhadap iklim usaha di suatu Negara. Penerapan GCG mendorong terciptanya persaingan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif (Sulistyanto dan Lindyah, 2002). *Good corporate governance* secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambahan (*value added*) untuk semua *stockholder* (Desai dan Dharmapala, 2007). Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik Pada Badan Usaha Milik Negara mendefinisikan *good corporate governance* adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa *good corporate governance* adalah suatu mekanisme yang mengatur dan mengendalikan perusahaan melalui hubungan antara pemegang saham, pengurus perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehingga dapat meningkatkan nilai perusahaan. Penerapan *good corporate governance* yang baik dan benar akan menjaga keseimbangan antara pencapaian

tujuan ekonomi masyarakat serta menjauhkan perusahaan dari yang mengakibatkan perusahaan terkena masalah (Dwitridinda dalam Hendra: 2010).

Penelitian mengenai pengaruh *good corporate governance* terhadap penghindaran pajak pernah dilakukan oleh Annisa dan Kurniasih (2012). Dalam penelitiannya, pengukuran *corporate governance* dilakukan berdasarkan kepemilikan institusional, struktur dewan komisaris, dan komite audit.

#### 1) Kepemilikan institusional

Kepemilikan institusional merupakan proporsi kepemilikan saham oleh institusi pendiri perusahaan, bukan institusi pemegang saham publik yang diukur dengan persentase jumlah saham yang dimiliki oleh investor institusi intern (Sujoko, 2006). Besarnya kepemilikan yang dimiliki oleh pemegang saham pengendali, maka hal tersebut akan meningkatkan kualitas *good corporate governance* (Darmawati, 2006).

Adanya tanggung jawab perusahaan kepada pemegang saham, maka pemilik institusional memiliki insentif untuk memastikan bahwa manajemen perusahaan membuat keputusan yang akan memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham. Agresivitas pajak mengarah pada penghematan pajak, itu juga menyebabkan sebuah perusahaan potensial dikenakan sanksi oleh IRS terkait biaya pelaksanaan dan biaya *agency*. Fokus pada pengungkapan sukarela menemukan bahwa perusahaan dengan kepemilikan institusional yang lebih besar lebih memungkinkan untuk mengeluarkan, meramalkan dan memperkirakan suatu sesuatu lebih spesifik, akurat, dan optimis (Khurana, 2009).

#### 2) Dewan Komisaris

Menurut Undang-Undang PT No.40 tahun 2007, dewan komisaris adalah organ perseroan yang bertugas mengawasi pengawasan secara umum dan atau khusus sesuai dengan anggaran dasar dan memberi nasehat kepada direksi. Komisaris independen didefinisikan sebagai seorang yang tidak terafiliasi dalam segala hal dengan pemegang saham pengendali, tidak memiliki hubungan afiliasi dengan direksi atau dewan komisaris serta tidak menjabat sebagai direktur pada suatu perusahaan yang terkait dengan perusahaan pemilik menurut peraturan yang dikeluarkan oleh BEI, jumlah komisaris independen proporsional dengan jumlah saham yang dimiliki oleh pemegang saham yang tidak berperan sebagai pengendali dengan ketentuan jumlah komisaris independen sekurang-kurangnya tiga puluh persen (30%) dari seluruh anggota komisaris, disamping hal itu komisaris independen memahami undang-undang dan peraturan tentang pasar modal serta diusulkan oleh pemegang saham yang bukan merupakan pemegang saham pengendali dalam Rapat Umum Pemegang Saham (Pohan, 2008).

### 3) Komite Audit

Menurut peraturan BAPEPAM-LK Nomor IX.15, yang dimaksud dengan komite audit adalah komite yang dibentuk oleh dewan komisaris dalam rangka membantu melaksanakan tugas dan fungsinya. Diantaranya membantu dewan komisaris dengan memberikan pendapat profesional yang independen untuk meningkatkan kualitas kerja serta mengurangi penyimpangan pengelolaan perusahaan. Pada umumnya komite ini berfungsi sebagai pengawas proses pembuatan laporan keuangan pangan dan pengawas internal, karena BEI mengharuskan semua emiten untuk membentuk dan memiliki komite audit yang diketuai oleh komisaris independen. Suatu komite yang bekerja secara profesional

dan independen yang dibantu oleh dewan komisaris dengan demikian, tugasnya adalah membantu dan memperkuat fungsi dewan komisaris dalam menjalankan fungsi atas proses pelaporan keuangan manajemen risiko pelaksanaan audit dan implementasi dari *good corporate governance* di perusahaan perusahaan.

### 2.1.5 Kualitas Audit

Kualitas audit merupakan segala kemungkinan dimana auditor pada saat mengetik laporan keuangan klien atau perusahaan dapat menemukan pelanggaran yang terjadi dalam sistem akuntansi klien dan melaporkannya dalam bentuk keuangan auditan, dimana dalam melaksanakan tugasnya tersebut auditor berpedoman pada standar auditing dan kode etik akuntan publik yang relevan.

Beberapa alasan perusahaan dalam menggunakan jasa Kantor Akuntan Publik *Big Four*, antara lain (Oktadella dan Zulaikha, 2010):

- a) Para pemegang saham menginginkan *Big Four firm*.
- b) Perusahaan ingin mendapatkan kepercayaan dari pada investor atau dukungan dari pasar modal.
- c) *The Big Four firm* mempunyai sumber daya keuangan yang kuat untuk mempertahankan pekerjaan mereka.
- d) Perusahaan pabrik memang dituntut untuk menggunakan *The Big Four firm* dan kualitas jasa perusahaan *The Big Four firm* alasannya karena besarnya jumlah dan ragam klien yang ditangani KAP, banyaknya ragam jasa yang ditawarkan, luasnya cakupan geografis termasuk *afiliasi internasional* dan banyaknya jumlah staf audit dalam suatu KAP.

## 2.2 Penelitian Sebelumnya

Diantarai dan Ulupi, (2016) “Pengaruh Komite Audit, Proporsi Komisaris Independen, dan Proporsi Kepemilikan Institusional Terhadap *Tax Avoidance*”. Variabel independen dalam penelitian ini adalah komite audit, proporsi komisaris independen, dan proporsi kepemilikan institusional. Variabel dependen penelitian ini adalah *tax avoidance*. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda. Hasil dari penelitian ini adalah komite audit dan proporsi komisaris independen berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*, sedangkan kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Adhelia, (2018) “Pengaruh *Good Corporate Governance* Terhadap *Tax Avoidance*”. Variabel independen yang digunakan adalah kepemilikan institusional, jumlah dewan komisaris, persentase dewan komisaris, dan jumlah komite audit. Variabel dependen yang digunakan adalah *tax avoidance*. Teknik analisis yang digunakan analisis regresi linier berganda. Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa kepemilikan institusional tidak memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak, jumlah dewan komisaris memiliki pengaruh yang negatif dan signifikan terhadap *tax avoidance*, persentase dewan komisaris independen tidak memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak, dan jumlah komite audit tidak memiliki pengaruh terhadap *tax avoidance*.

Tandean, (2015) “Pengaruh *Good Corporate Governance* dan Ukuran Perusahaan terhadap *Tax Avoidance*”. Variabel independen yang digunakan adalah kepemilikan institusional, independensi auditor, komite audit, dan ukuran perusahaan. Variabel dependen yang pada penelitian ini *tax avoidance*. Teknik

analisis yang digunakan adalah analisis regresi linear berganda. Hasil pengujian secara parsial menunjukkan kepemilikan institusional, independensi auditor dan ukuran perusahaan tidak cukup bukti berpengaruh secara signifikan terhadap *tax avoidance*. Sedangkan komite audit secara parsial berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*. Hasil pengujian secara simultan menunjukkan kepemilikan institusional, independensi auditor, komite audit dan ukuran perusahaan merupakan penjelas yang signifikan terhadap *tax avoidance*.

Damayanti dan Susanto, (2015) “Pengaruh Komite Audit, Kualitas Audit, Kepemilikan Institusional, Risiko Perusahaan dan Return On Asset terhadap *Tax Avoidance*”. Variabel independen yang digunakan pada penelitian ini adalah komite audit kualitas audit, kepemilikan institusional ukuran perusahaan dan return on asset. Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah *tax avoidance*. Analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa risiko perusahaan dan return on assets berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Sedangkan komite audit, kualitas audit dan kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Praditasari dan Setiawan, (2017) “Pengaruh *Good Corporate Governance*, Ukuran Perusahaan Leverage dan Profitabilitas pada *Tax Avoidance*. Variabel independen yang digunakan adalah kepemilikan institusional, komisaris independen komite audit ukuran perusahaan, leverage dan profitabilitas. Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah *tax avoidance*. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linear berganda. Hasil analisis menunjukkan bahwa kepemilikan institusional, komite audit, dan ukuran perusahaan berpengaruh negatif pada *tax avoidance*, serta leverage dan

profitabilitas berpengaruh positif pada *tax avoidance*. Hasil analisis juga menunjukkan bahwa komisaris independen tidak berpengaruh pada *tax avoidance*.

Ekasandy (2017), “Pengaruh Komisaris Independen, Komite Audit dan Kualitas Audit terhadap Penghindaran Pajak”. Variabel independen yang digunakan adalah komisaris independen, komite audit, dan kualitas audit. Variabel dependen yang digunakan adalah *tax avoidance*. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini analisis regresi linear berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komisaris independen dan kualitas audit berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, komite audit tidak berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*. Secara simultan komisaris independen, komite audit dan kualitas audit berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Mulyani dan Wijayanti, Masitoh (2018) “Pengaruh *Good Corporate Governance* Terhadap *Tax Avoidance*”. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian kepemilikan institusional, komisaris independen dan komite audit. Variabel dependen yang digunakan adalah *tax avoidance*. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi linear berganda. Hasil dari penelitian ini kepemilikan institusional dan komite audit berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, sedangkan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Khairunisa, (2017) “Kualitas Audit, *Corporate Social Responsibility*, dan Ukuran Perusahaan terhadap *Tax Avoidance*. Variabel independen yang digunakan adalah kualitas audit, *corporate social responsibility*, dan ukuran perusahaan. Variabel dependen yang digunakan adalah *tax avoidance*. Metode analisis data dalam penelitian ini adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa kualitas audit, *Corporate Social Responsibility*, ukuran perusahaan secara simultan berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*. Secara parsial, kualitas audit dan *corporate social responsibility* berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*, sedangkan ukuran perusahaan tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Putri, (2017) “Faktor-faktor yang Mempengaruhi *Tax Avoidance* pada Perusahaan Manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada Tahun 2011-2015. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *corporate social responsibility*, kompensasi kompensasi rugi fiskal, *profitability*, *leverage*, kepemilikan institusional, dan ukuran perusahaan. Variabel dependen yang digunakan adalah *tax avoidance*. Penelitian ini menggunakan teknik analisis statistik deskriptif dan statistik inferensial dengan metode regresi data panel. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa secara parsial *corporate social responsibility*, kompensasi rugi fiskal, dan *profitability* berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*, ukuran perusahaan berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, sedangkan *leverage* dan kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Pengujian secara simultan menunjukkan bahwa *corporate social responsibility*, kompensasi rugi fiskal, *profitability*, *leverage*, kepemilikan institusional, dan ukuran perusahaan berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Susilowati dan Dewi, (2020) “Faktor-faktor yang mempengaruhi *Tax Avoidance*”. Variabel independen yang digunakan adalah ukuran perusahaan, *leverage*, profitabilitas, pertumbuhan penjualan, komite audit dan arus kas operasi. Variabel dependen pada penelitian ini adalah *tax avoidance*. Teknik analisis yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda. Hasil

penelitian ini menunjukkan bahwa variabel arus kas operasi berpengaruh terhadap *tax avoidance*, sedangkan variabel ukuran perusahaan, *leverage*, profitabilitas, pertumbuhan penjualan dan komite audit tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

