

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang paling utama bagi negara Indonesia. Hal ini dikarenakan pajak memiliki suatu peranan penting dalam membiayai setiap pengeluaran negara, agar laju pertumbuhan negara dan pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik. Jumlah penerimaan pajak penghasilan yang diterima oleh negara akan meningkatkan surplus penerimaan sehingga menjadi perangsang agar pemerintah dapat membiayai *public investment* dalam meningkatkan pembangunan nasional (Suandy, 2011:2).

Pembayaran pajak merupakan perwujudan dari kewajiban kenegaraan dan dibutuhkan peran serta dari Wajib pajak orang pribadi ataupun badan secara langsung dan bersama-sama untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional (Darmawan dan Sukartha, 2014). Dalam memelihara kepentingan negara, maka negara membutuhkan dana yang besar untuk dapat membayar gaji pegawai, penyediaan fasilitas umum, serta tujuan negara untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Pajak merupakan kontribusi wajib bagi wajib pajak orang pribadi atau wajib pajak badan yang bersifat memaksa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun setiap pihak yang terlibat dalam pembayaran pajak tersebut tidak secara langsung mendapatkan imbalan (Darmawan dan Sukartha, 2014). Oleh karena manfaat pajak tidak dapat dinikmati secara langsung, hal ini menyebabkan pajak menjadi perhatian utama dalam perusahaan. Perusahaan akan melakukan upaya untuk melakukan penghematan pajak.

Pemungutan pajak yang dilakukan negara tidak pernah lepas dari konflik antara perusahaan dengan pemerintah, karena pajak yang harus dibayarkan kepada pemerintah dapat mengurangi profitabilitas yang diterima oleh perusahaan, sedangkan tindakan perusahaan dalam meminimalkan pajak terutang dengan

agresivitas pajak juga dapat mengurangi penerimaan yang diperoleh pemerintah. Pajak didefinisikan sebagai suatu beban bagi perusahaan, dikarenakan beban pajak yang dimiliki oleh perusahaan dapat mengurangi laba bersih yang diperoleh perusahaan sehingga mengurangi standar keberhasilan seorang manajer dalam mengelola perusahaan. Selain itu, manfaat yang diperoleh dari pembayaran pajak tersebut baru dapat dinikmati setelah menunggu periode waktu yang lama.

Menurut Hadi dan Mangoting (2014), pada umumnya, perusahaan yang berorientasi pada laba memiliki motivasi untuk memaksimalkan laba dan menurunkan biaya serendah-rendahnya. Salah satu cara mengurangi biaya pada perusahaan tersebut adalah dengan membuat sebuah perencanaan pajak dengan tujuan memperkecil biaya pajak perusahaan atau bila memungkinkan menghilangkan biaya pajak tersebut. Menurut Prasetyo dan Pramuka (2018), perencanaan pajak merupakan usaha untuk merencanakan beban pajak serendah mungkin dengan memanfaatkan peraturan yang ada, tetapi masih ada di dalam bingkai peraturan perusahaan.

Pajak merupakan salah satu faktor yang menentukan bagaimana suatu perusahaan mengambil keputusan. Dalam hal ini, perusahaan berusaha menurunkan besaran pajak yang dibayar, salah satu caranya adalah dengan agresivitas pajak. Tindakan perusahaan dalam meminimalkan beban pajak ini nantinya dapat menghasilkan pelaporan pajak yang agresif. Tujuan utama dari suatu perusahaan yang melakukan pajak agresif adalah untuk meminimalisir beban pajak perusahaan. Beban pajak diperoleh dari mengalikan pendapatan kena pajak dengan *tax rate* yang telah ditetapkan oleh negara, sedangkan pendapatan kena pajak diperoleh dari laba perusahaan dikurangi dengan koreksi pajak.

Definisi tindakan agresivitas pajak menurut Frank, dkk (2009), dalam Hadi dan Mangoting (2014) adalah sebuah tindakan yang bertujuan untuk menurunkan beban pajak melalui perencanaan pajak dengan menggunakan cara yang tergolong atau tidak tergolong pelanggaran pajak. Ridha dan Martani (2014) dalam Hadi dan Mangoting (2014) mengatakan bahwa agresivitas pajak adalah tindakan yang tidak hanya dari ketidakpatuhan wajib pajak terhadap peraturan perpajakan, namun juga berasal dari aktivitas penghematan yang sesuai dengan peraturan yang

berlaku. Sedangkan Hanlon dan Heitzman (2013), dalam Hadi dan Mangoting (2014) mendefinisikan agresivitas pajak adalah strategi penghindaran pajak untuk mengurangi atau menghilangkan beban pajak perusahaan dengan menggunakan ketentuan yang diperbolehkan maupun memanfaatkan kelemahan hukum dalam peraturan perpajakan atau melanggar ketentuan dengan menggunakan celah yang ada namun masih di dalam area abu-abu.

Tindakan pajak agresif dan masalah keagenan dapat dikurangi dengan adanya tata kelola perusahaan sebagai mekanisme pengawasan dalam perusahaan. Penerapan tata kelola pada perusahaan berpengaruh dalam menentukan kebijakan untuk melakukan pembayaran pajak penghasilan perusahaan. Mekanisme yang digunakan dalam penerapan tata kelola antara lain struktur kepemilikan, komisaris independen, dan kepemilikan manajerial.

Struktur kepemilikan dalam perusahaan dapat mempengaruhi seberapa besar tingkat kecenderungan perusahaan untuk melakukan agresivitas pajak, terutama perbandingan jumlah kepemilikan saham dari tiap-tiap pihak yang berkepentingan dalam masyarakat untuk memiliki saham pada perusahaan, baik secara individu, keluarga, atau masyarakat luas, pemerintah, pihak asing, maupun seseorang yang ada dalam perusahaan tersebut. Hal tersebut juga mempengaruhi bagaimana suatu perusahaan menetapkan kebijakan dalam penerbitan saham yang akan beredar untuk dapat memperoleh modal. Kebijakan perusahaan dalam menerbitkan saham akan menentukan seberapa banyak pihak-pihak yang dapat memiliki saham pada perusahaan.

Menurut Aryani (2011) dalam Hadi dan Mangoting (2014), struktur kepemilikan saham menunjukkan bagaimana setiap pihak yang menjadi pemegang saham dapat mempengaruhi kegiatan operasional perusahaan, dan mendominasi keuntungan yang diperoleh dari investasi yang diberikan pada perusahaan. Salah satu karakteristik struktur kepemilikan adalah konsentrasi kepemilikan yang terbagi dalam dua bentuk, yaitu kepemilikan terkonsentrasi (*concentrated ownership*) dan kepemilikan menyebar (*dispersed ownership*). Kepemilikan saham dikatakan terkonsentrasi jika terdapat suatu kelompok yang kepemilikan sahamnya mendominasi kelompok atau orang yang lain. Sedangkan

kepemilikan saham dikatakan menyebar, jika kepemilikan saham menyebar secara relatif merata ke publik, tidak ada yang memiliki saham dalam jumlah yang jauh lebih besar dibandingkan dengan lainnya (Dallas, 2004) dalam Hadi dan Mangoting (2014).

Apabila proporsi struktur kepemilikan tersebar semakin besar, maka dapat dikatakan bahwa perusahaan tersebut memiliki tingkat pengendalian yang lemah, dan tata kelola yang kurang baik dalam menentukan kebijakan perusahaan (Puspita dan Harto, 2014). Karena dengan sedikit insentif, mereka menjadi kurang memperhatikan kebijakan strategis perusahaan dan kurang termotivasi mengontrol kegiatan operasional yang dilakukan manajer. Perusahaan dengan struktur kepemilikan yang terlalu tersebar bahkan memiliki masalah dalam profit yang diperoleh, karena para pemegang saham juga akan kurang termotivasi untuk meningkatkan keuntungan yang diperoleh perusahaan. Kepemilikan saham yang tersebar memiliki karakteristik seperti masyarakat pada umumnya yang mengharapkan agar perusahaan memberikan kontribusi untuk pembangunan dalam bentuk pembayaran pajak. Maka dengan semakin besar kepemilikan saham yang tersebar dalam perusahaan, maka penghindaran pajak akan semakin rendah.

Penelitian terdahulu membuktikan adanya hasil yang berbeda bagaimana asosiasi kepemilikan terkonsentrasi mempengaruhi tingkat agresivitas pajak. Penelitian yang dilakukan oleh Ying, dkk (2017), menyatakan bahwa terdapat perusahaan dalam negara yang semakin intensif dalam melakukan agresivitas pajak, apabila proporsi struktur kepemilikan terkonsentrasi yang dimilikinya semakin meningkat. Semakin tinggi tingkat agresivitas pajak yang dilakukan perusahaan, maka beban pajak yang dimiliki juga akan semakin berkurang. Perusahaan akan semakin meningkatkan agresivitas pajak, karena banyaknya pihak pemegang saham pada perusahaan yang dapat secara efektif melakukan pengawasan pada insentivitas manajer untuk lebih melakukan penghematan pajak. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Desai dan Dharmapala (2008) dalam Boussaidi dan Hamed (2015) yang menyatakan bahwa kepemilikan terkonsentrasi adalah suatu solusi untuk menyelesaikan masalah keagenan antara manajer dengan pemangku kepentingan. Hal ini dikarenakan struktur kepemilikan

terkonsentrasi akan menimbulkan konflik yang lain antara pemegang saham minoritas dengan pemegang saham mayoritas, sehingga dengan adanya struktur kepemilikan terkonsentrasi, maka perusahaan akan cenderung untuk mengurangi tindakan penghindaran pajak daripada menimbulkan konflik dengan pemegang saham yang lainnya.

Komisaris independen merupakan anggota dewan komisaris yang tidak memiliki hubungan afiliasi dengan pihak manajemen perusahaan, anggota dewan komisaris lainnya, maupun pemegang saham pengendali, dan bebas dari hubungan bisnis atau hubungan lainnya yang dapat mempengaruhi kemampuannya untuk bertindak independen atau bertindak semata-mata demi kepentingan perusahaan (Fadhila, Pratomo, dan Yudowati 2017). Komisaris independen memiliki tugas dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan perusahaan dan bertanggung jawab terhadap pemegang saham. Bursa Efek Jakarta menetapkan suatu aturan bahwa keberadaan komisaris independen pada suatu perusahaan harus ada minimal sebesar 30% dari jumlah komisaris yang ada. Komisaris independen dinyatakan dengan persentase perbandingan antara jumlah komisaris independen dan jumlah dewan komisaris yang berada di suatu perusahaan. Penelitian yang dilakukan oleh Maharani dan Suardana (2014) menyatakan bahwa komisaris independen berpengaruh negatif terhadap aktivitas penghindaran pajak. Ini berarti keberadaan dewan komisaris independen efektif dalam usaha mencegah tindakan penghindaran pajak. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Kurniasih dan Ratna (2013) menyatakan bahwa komisaris independen tidak berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak.

Kepemilikan saham manajerial adalah proporsi saham biasa yang dimiliki oleh manajemen yang diukur dari jumlah persentase saham biasa yang dimiliki oleh manajemen secara aktif terlibat dalam pengambilan keputusan perusahaan (Prasetyo dan Pramuka, 2018). Arifani (2012:4) dalam Prasetyo dan Pramuka (2018) menegaskan bahwa struktur kepemilikan saham manajerial diukur sebagai persentase saham biasa atau opsi saham yang dimiliki direktur dan karyawan. Semakin besar proporsi kepemilikan saham manajerial pada perusahaan, maka

manajemen cenderung akan lebih giat untuk kepentingan pemegang saham karena apabila terdapat keputusan yang salah, manajemen juga yang akan menanggung konsekuensinya. Penelitian yang dilakukan oleh Pramudito dan Sari (2015) menyatakan bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Hal ini menunjukkan bahwa dengan meningkatnya jumlah kepemilikan saham oleh manajerial di perusahaan maka kecenderungan untuk melakukan penghindaran pajak akan semakin rendah. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Hanafi dan Harto (2014) dalam Fadhila, dkk (2017) menyatakan bahwa kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang telah dijabarkan diatas, dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian terkait faktor-faktor yang mempengaruhi agresivitas pajak, masih belum konsisten. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas kembali tentang pengaruh struktur kepemilikan, komisaris independen, dan kepemilikan manajerial terhadap agresivitas pajak. Objek penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada tahun 2016-2017. Alasan pemilihan perusahaan manufaktur adalah karena perusahaan manufaktur adalah perusahaan yang memiliki populasi terbesar yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI), sehingga perlu diperhatikan tata kelolanya. Karena perusahaan manufaktur memiliki proporsi terbesar dalam Bursa Efek Indonesia, maka kebijakan perusahaan dalam melakukan agresivitas pajak akan menjadi faktor yang paling mempengaruhi penerimaan pajak penghasilan bagi pemerintah. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis bagaimana tata kelola yang ada dalam perusahaan dapat mengatasi adanya konflik keagenan antara manajer dengan pemilik saham dalam perusahaan.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah struktur kepemilikan berpengaruh terhadap agresivitas pajak?

2. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
3. Apakah komisaris independen berpengaruh terhadap agresivitas pajak?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris dan menganalisis pengaruh struktur kepemilikan terkonsentrasi terhadap agresivitas pajak.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris dan menganalisis pengaruh kepemilikan manajerial terhadap agresivitas pajak.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris dan menganalisis pengaruh komisaris independen terhadap agresivitas pajak.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki dua manfaat yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

#### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini bermanfaat untuk menjadi acuan bagi penelitian berikutnya mengenai pengaruh setiap variabel independen terhadap kecenderungan dari perusahaan manufaktur dalam melakukan tindakan agresivitas pajak. Selain itu, penelitian ini juga dapat membantu peneliti untuk memahami keterkaitan antara tujuan perusahaan dengan peraturan perpajakan yang berlaku. Penelitian ini dapat menjadi referensi mengenai konflik antara proporsi kepemilikan saham pada perusahaan dengan peraturan perpajakan yang ditetapkan oleh negara.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi perusahaan, penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan yang berkaitan dengan perencanaan pajak perusahaan dan agar perusahaan lebih memperkuat tata kelola untuk meningkatkan pengawasan di dalam perusahaan.
- b. Bagi investor, penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan investasi, terutama jika perusahaan melakukan agresivitas pajak.

### **1.5. Sistematika Penulisan Skripsi**

Untuk memberikan gambaran secara keseluruhan pada penelitian ini, maka skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan ini berisi tentang masalah apa yang terjadi pada penelitian ini dan masalah tersebut terdapat pada latar belakang masalah yang digunakan oleh peneliti dalam menentukan perumusan masalah. Selain latar belakang masalah, bab pendahuluan ini juga berisi tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan. Tujuan dan manfaat penelitian digunakan untuk mengungkapkan hal yang ingin dicapai dalam penelitian ini.

#### **BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab tinjauan pustaka ini berisi tentang penelitian terdahulu dan landasan teori (*Grand Theory*) yang digunakan untuk mendukung perumusan hipotesis.

#### **BAB 3 METODE PENELITIAN**

Pada bab metode penelitian yang meliputi informasi tentang desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel. Selain itu, pada bab ini juga berisi sampel dan populasi, alat dan metode pengumpulan data, teknik pengambilan sampel serta teknik analisis data yang digunakan untuk melakukan pengujian hipotesis.

#### **BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi mengenai karakteristik objek penelitian, deskripsi dan analisis data, serta pembahasan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

#### **BAB 5 SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN**

Bab ini berisi tentang simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran yang dapat diberikan oleh peneliti kepada penelitian selanjutnya.