

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Menurut UU No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, 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 kemakmuran rakyat. Presentase penerimaan pajak yang besar menjadikan pajak sebagai tulang punggung penerimaan negara untuk membiayai pembangunan dan juga untuk mendanai tugas-tugas pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah terus berusaha dan menaikkan target penerimaan pajak dari tahun ke tahun. Hal ini dimaksudkan agar program-program pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Agusti (2014), pajak merupakan pungutan yang dikenakan pemerintah kepada masyarakat berdasarkan undang-undang yang berlaku. Dimana hasilnya akan disalurkan kembali untuk membiayai pengeluaran rutin pemerintah dan mendanai kegiatan pembangunan nasional. Selain itu, penerimaan pajak juga digunakan untuk meningkatkan pendidikan dan kesejahteraan rakyat, membangun infrastruktur pendorong pertumbuhan ekonomi, serta untuk mendukung ketahanan dan keamanan negara. Salah satu pihak yang memberikan kontribusi pajak kepada negaran adalah

perusahaan. Apabila keuntungan yang dihasilkan perusahaan berjumlah besar dalam kegiatan operasionalnya, maka pajak penghasilan yang disetorkan kepada negara juga akan besar jumlahnya. Namun, perusahaan melihat penyetoran pajak ini sebagai beban karena dapat mengurangi jumlah laba bersih perusahaan.

Dalam praktiknya, banyak wajib pajak yang masih melakukan perlawanan pajak secara agresif. Perlawanan pajak secara agresif terbagi dalam beberapa tipe, beberapa contoh yang terkenal dalam perlawanan pajak secara agresif antara lain *tax evasion* dan *tax avoidance*. *Tax evasion* adalah tindakan penghindaran pajak yang melanggar hukum. *Tax evasion* ini sendiri biasa dikenal sebagai penggelapan pajak. Sedangkan *tax avoidance* adalah tindakan penghindaran atau meminimalan pajak yang masih tidak keluar dari rana hukum yang berlaku. Hal ini dikarenakan adanya ketidaksempurnaan peraturan undang-undang perpajakan yang kemudian bisa dimanfaatkan oleh wajib pajak (Setiyono, 2012).

Penghindaran pajak yang dilakukan tersebut dikatakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perpajakan karena dianggap praktik yang berhubungan dengan *tax avoidance* ini lebih memanfaatkan celah dalam undang-undang perpajakan tersebut yang akan mempengaruhi penerimaan negara dalam sektor pajak. Usaha pemerintah dalam rangka optimalisasi penerimaan dari sektor pajak mengalami beberapa kendala, salah satu kendala yang dihadapi yaitu berasal dari dunia usaha. Orientasi sebuah perusahaan adalah untuk memaksimalkan laba yang

diperoleh dan menurunkan biaya yang dikeluarkan. Usaha yang dilakukan untuk mengurangi beban pajak disebut dengan tindakan agresivitas pajak (Budiman, 2012).

Menurut Sari dan Martani (2010) agresivitas pajak merupakan situasi ketika perusahaan melakukan kebijakan tertentu dan suatu hari terdapat kemungkinan tindakan pajak tersebut tidak akan diaudit atau dipermasalahkan dari sisi hukum, namun tindakan ini berisiko karena ketidakjelasan pada posisi akhir. Tujuan utama dari aktivitas agresivitas pajak adalah meminimalisir pembayaran pajak yang dibayarkan oleh perusahaan secara signifikan.

Terkait dengan fenomena agresivitas pajak pada tahun 2015 di Indonesia, terdapat 750 perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang diketahui telah melaporkan rugi dalam waktu 5 tahun berturut-turut dan tidak membayar pajak (Bappenas, 2015). Menurut Direktorat Jendral Pajak (2018), berdasarkan data pajak pada tahun 2017 terdapat 4.000 perusahaan PMA yang melaporkan nihil nilai pajaknya dan perusahaan tersebut diketahui ada yang mengalami kerugian selama 7 tahun berturut-turut. Perusahaan yang diketahui melaporkan mengalami kerugian tersebut pada umumnya bergerak pada sector manufaktur dan pengolahan bahan baku.

Fenomena selanjutnya, PT Garuda Metalindo dari Neraca Perusahaan terlihat peningkatan jumlah hutang (bank dan lembaga keuangan). Dalam laporan keuangan nilai utang bank jangka pendek mencapai Rp200 miliar hingga Juni 2016, meningkat dari akhir Desember

2015 senilai Rp48 miliar. Emiten berkode saham BOLT ini memanfaatkan modal yang diperoleh dari pinjaman atau hutang untuk menghindari pembayaran pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan.

Presiden Direktur Garuda Metalindo Ervin Wijaya di Jakarta Senin (8/5). Ia mengatakan, Peningkatan nilai hutang perusahaan dikarenakan Perseroan menyiapkan setidaknya Rp 350 miliar belanja modal (capital expenditure/capex) hingga pertengahan tahun depan. "Tahun ini nilainya di bawah Rp 300 miliar,".. Adapun sumber dana capex berasal dari pinjaman perbankan sekitar Rp 200 miliar dan selebihnya akan diambil dari kas internal perusahaan. Perusahaan tersebut diduga melakukan upaya-upaya penghindaran pajak, padahal memiliki aktivitas cukup banyak di Indonesia Namun yang menarik dari kasus ini adalah banyak modus mulai dari administrasi hingga kegiatan yang dilakukan untuk menghindari kewajiban pajak. Secara badan usaha, sudah terdaftar sebagai perseroan terbatas. Namun, dari segi permodalan, perusahaan tersebut menggantungkan hidup dari utang afiliasi. ungkap Bambang. Lantaran modalnya dimasukkan sebagai utang mengurangi pajak, perusahaan ini praktis bisa terhindar dari kewajiban. (<http://investor.id>)

Berdasarkan fenomena diatas dapat dijelaskan bahwa PT Garuda Metalindo melakukan penghindaran pajak dengan cara memanfaatkan modal yang diperoleh dari pinjaman atau hutang dengan demikian perusahaan yang melakukan pembiayaan dengan utang , maka akan adanya biaya bunga yang harus dibayarkan, semakin besar hutang maka semakin

besar juga biaya bunga yang ditanggung perusahaan. Biaya bunga yang besar akan memberikan pengaruh berkurangnya beban pajak.

Dari beberapa fenomena di atas, terbukti bahwa tindakan agresivitas pajak selama beberapa tahun ini menjadi isu yang sangat penting. Bukan saja menjadi contoh bagi masyarakat luas, tetapi juga bisa menjadi tolak ukur bagi pemerintah untuk dapat terus melakukan upaya-upaya dalam mengurangi ketidakpatuhan wajib pajak.

Keputusan perusahaan untuk melakukan agresivitas pajak dipengaruhi oleh banyak faktor, salah satunya yaitu struktur kepemilikan perusahaan. Aryani (2014) menyatakan, "Struktur kepemilikan mencerminkan distribusi kekuasaan dan pengaruh di antara pemegang saham atas kegiatan operasional perusahaan". Struktur kepemilikan mempengaruhi tujuan perusahaan, motivasi pemilik, dan tata kelola perusahaan dalam proses insentif yang membentuk motivasi manajer. Selain itu, struktur kepemilikan merupakan suatu mekanisme yang dapat digunakan untuk mengurangi konflik agensi.

Kepemilikan publik merupakan pemegang saham minoritas yang memiliki saham tidak lebih dari 5% dari keseluruhan saham yang beredar. Kepemilikan publik dalam suatu perusahaan akan mendorong manajemen lebih transparan sehingga perusahaan tidak dikendalikan untuk memenuhi kepentingan kalangan tertentu. Sehingga membuat perusahaan harus memberikan kinerja yang baik dan patuh terhadap pembayaran pajak, karena akan mempengaruhi citra perusahaan itu sendiri. Hal ini disebabkan

kepemilikan saham yang dimiliki publik memiliki karakteristik seperti masyarakat umumnya. Masyarakat akan mengharapkan adanya kontribusi dari perusahaan kepada pemerintah melalui pembayaran pajak sesuai besaran yang dikenakan atau tidak melakukan penghindaran pajak sehingga dapat membantu pemerintah untuk pembangunan negaranya. Kepemilikan publik menginginkan jika perusahaan tidak melakukan agresif pajak, karena masyarakat merasa pajak yang seharusnya dikeluarkan perusahaan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum, yaitu membiayai fasilitas-fasilitas negara. Oleh sebab itu, dengan adanya kepemilikan publik akan menekan manajer untuk tidak melakukan pajak yang agresif.

Kepemilikan institusional merupakan kepemilikan saham yang dimiliki oleh pemerintah, perusahaan asuransi, investor luar negeri atau bank (Dewi dan Jati, 2014). Karena 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. Penelitian yang dilakukan oleh Amril, Puspa, & Fauziati (2015) dan Novitasari (2017) menunjukkan bahwa kepemilikan institusional memiliki pengaruh positif terhadap agresivitas pajak. Hasil ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Hanum (2013) dan Hasan, Kim, Teng, & Wu (2016) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh signifikan terhadap tindakan agresivitas pajak.

Kepemilikan manajerial yaitu kepemilikan saham oleh pihak manajemen didalam perusahaan. Kepemilikan saham manajerial dapat mensejajarkan antara kepentingan pemegang saham dengan manajer, karenaa manajer ikut merasakan langsung manfaat dari keputusan yang diambil dan manajer yang menanggung risiko apabila ada kerugian yang timbul sebagai konsekuensi dari pengambilan keputusan yang salah(Darwis, 2009). Menurut Jensen (1986), menyatakan bahwa semakin besar proporsi kepemilikan manajemen pada perusahaan dapat menyatukan kepentingan antara manajer dengan pemegang saham. Penelitian yang dilakukan oleh Hadi & Mangouting (2014),Jamei (2017) dan Novitasari (2017) menyatakan bahwa kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap tindakan agresivitas pajak. Hasil yang berbeda mengenai pengaruh kepemilikan manajerial terhadap tindakan agresivitas pajak ditunjukkan oleh Hardinata & Tjaraka (2013) dan Atari, Nasir, & Ilham (2016) yang menyatakan bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh signifikan terhadap tindakan agresifitas pajak.

Ikatan Komite Audit Indonesia (IKAI) mendefinisikan komite audit sebagai suatu komite yang bekerja secara profesional dan independen dibantu oleh dewan komisaris dan tugasnya adalah membantu dan memperkuat fungsi dewan komisaris atau dewan pengawas dalam menjalankan fungsi pengawasan (*oversight*) atau proses pelaporan keuangan, manajemen resiko, pelaksanaan audit dan implementasi dari *corporate governnance* di perusahaan. Tujuan pembentukan komite audit

adalah untuk melaksanakan pengawasan dan pelaksanaan *corporate governance*, pengawasan proses pengendalian resiko serta kontrol yang kesemuannya dilakukan secara independen.

Penelitian yang dilakukan Sandy & Lukviarman (2015) dan Mahule et al. (2016) menunjukkan bahwa komite audit memiliki pengaruh yang signifikan dengan arah negative terhadap tindakan penghindaran pajak. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Rachmithasari (2015) dan Waluyo (2017), menyatakan bahwa komite audit berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak. Selain itu Gemilang (2017) dan Dewi (2014) menyatakan bahwa ukuran perusahaan tidak berpengaruh pada agresivitas pajak, sedangkan Darmawan (2014), Swingly (2015), dan Irvan (2015) menyatakan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh positif pada agresivitas pajak. Penelitian oleh Praptidewi (2016) menyatakan, bahwa variabel kepemilikan publik berpengaruh positif terhadap agresivitas pajak, sedangkan Hidayanti (2013) dan Utami (2015) menyatakan bahwa kepemilikan publik tidak berpengaruh terhadap agresivitas pajak. Dengan hasil beberapa penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa variabel kepemilikan publik dan ukuran perusahaan terdapat inkonsistensi hasil dari beberapa penelitian yang berkaitan dengan agresivitas pajak.

Dari hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masih terdapat ketidakconsistenan hasil penelitian yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan agresivitas pajak. Ketidakconsistenan dalam penelitian terdahulu disebabkan oleh perbedaan metode, teori maupun

proksi yang digunakan. Sehingga penulis ingin melakukan pengujian kembali terhadap pengaruh tindakan agresivitas pajak dengan variabel kepemilikan publik, kepemilikan institusional, kepemilikan manajerial dan komite audit.

Berdasarkan hasil uraian diatas, penulis tertarik untuk menganalisis pengaruh tindakan terhadap agresivitas pajak. Penelitian ini mengangkat judul **“Pengaruh Kepemilikan Publik, Kepemilikan Institusional, Kepemilikan Manajerial dan Komite Audit Terhadap Agresivitas Pajak”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaruh Kepemilikan Publik terhadap agresivitas pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2015-2018?
2. Bagaimana pengaruh Kepemilikan Manajerial terhadap agresivitas pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2015-2018?
3. Bagaimana pengaruh Kepemilikan Institusional terhadap agresivitas pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2015-2018?

4. Bagaimana pengaruh Komite Audit terhadap agresivitas pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2015-2018?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris pengaruh Kepemilikan Publik terhadap agresivitas pajak.
2. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris pengaruh Kepemilikan Institusional terhadap agresivitas pajak.
3. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris pengaruh Kepemilikan Manajerial terhadap agresivitas pajak.
4. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris pengaruh Komite Auditor terhadap agresivitas pajak.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai agresivitas pajak serta dapat digunakan sebagai referensi selanjutnya.

#### 2. Manfaat Manajerial

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi manajemen untuk memberikan gambaran perihal variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penghindaran pajak.

#### 3. Manfaat Organisasional

Bagi perusahaan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan dorongan bahwa betapa pentingnya pengaruh struktur kepemilikan terhadap kegiatan agresivitas pajak dalam kegiatan operasional perusahaan sehingga dapat mencegah perusahaan terjerumus dalam lingkaran ambiguitas yang terdapat dalam peraturan perpajakan antara kegiatan legal maupun ilegal dalam perencanaan pajak.