

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pendapatan negara terbesar di Indonesia diperoleh melalui sektor perpajakan. UU No. 28 Tahun 2007 pasal 1 ayat 1 menyatakan 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”.

Pendapatan negara dari sektor perpajakan tahun 2016 mencapai Rp.1.360,2 triliun. Pendapatan negara naik dari APBNP 2015 atau tumbuh sebesar 3,5% terutama bersumber dari meningkatnya penerimaan perpajakan sebesar Rp.54,7 triliun. Hal itu menunjukkan pentingnya pajak untuk melakukan pembangunan infrastruktur yang bertujuan menyejahterakan masyarakat Indonesia.

Pada tahun 2016, Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan mulai melihat beberapa emiten Bursa Efek Indonesia (BEI) yang merupakan wajib pajak besar memiliki tunggakan pajak mencapai Rp.94,4 triliun. Emiten juga kerap melakukan perencanaan pajak (*tax planning*) untuk mengurangi kewajiban pajaknya. Perencanaan pajak memang tindakan yang legal, namun jika dilakukan terlalu agresif akan menjadi hal yang ilegal. Direktorat Jenderal Pajak meminta beberapa emiten yang memiliki tunggakan pajak tersebut untuk mengikuti program pengampunan pajak (*tax amnesty*). Dikarenakan hanya 136 wajib pajak emiten yang mengikuti program pengampunan pajak (*tax amnesty*) dari total 727 wajib pajak emiten terdaftar. (<https://m.cnnindonesia.com>. 23 November 2016).

Dapat dilihat bahwa faktanya beberapa perusahaan enggan membayar pajak. Alasannya pajak dianggap dapat mengurangi laba bersih yang diperoleh suatu perusahaan. Oleh karena itu, perusahaan akan meminimalisir pembayaran pajak. Adapun cara yang dapat dilakukan perusahaan untuk meminimalisir pembayaran pajak adalah manajemen pajak. Manajemen pajak adalah strategi perusahaan dalam melakukan efisiensi pembayaran pajak dengan tujuan beban pajak dapat ditekan seminimal mungkin namun tidak melanggar peraturan dan perundang-undangan yang berlaku (Khairunnisa, 2016). Manajemen pajak berkaitan dengan upaya perusahaan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pajak. Dengan demikian, Manajemen pajak merupakan upaya penghematan pajak secara legal.

Pada era globalisasi ini, terdapat banyak perusahaan menerapkan praktik *corporate governance* untuk meminimalisasi risiko bisnis yang terjadi. *Corporate governance* adalah seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*). Peran *corporate governance* sebagai mekanisme yang terstruktur dan sistematis untuk mendorong kepatuhan manajemen dalam membayar pajak sangat diperlukan (Diantari & Ulupui, 2016). Perusahaan yang telah menerapkan *corporate governance* diharapkan mempunyai kinerja yang baik dan efisien.

Dengan diterapkannya *corporate governance* dapat membantu memberikan perlindungan efektif bagi para stakeholder.

Manfaat penerapan *Corporate Governance* bagi perusahaan adalah meningkatkan kinerja perusahaan melalui pengelolaan pajak yang efisien. Salah satu penerapan *corporate governance* yaitu untuk menentukan kebijakan pajak yang digunakan perusahaan. Ketika suatu perusahaan telah menerapkan *corporate governance* yang baik maka akan tercipta kinerja perusahaan yang efektif dan berdampak pada keputusan yang efektif dalam menentukan kebijakan yang terkait besaran tarif pajak efektif perusahaan. Untuk menekan pembayaran pajak maka perusahaan melakukan manajemen pajak dengan tetap memperhatikan tata kelola prinsip dalam *corporate governance* yang ada dalam perusahaan (Yonita, 2018). Sehingga penerapan *corporate governance* dapat mendorong manajemen untuk berperilaku secara profesional, transparan, dan efisiensi (Hasanah & Azib, 2019). Penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi, dkk (2014), Kristina, dkk (2018) Manurung & Krisnawati (2018), dan Sari (2018) menunjukkan bahwa penerapan *Corporate Governance* mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap manajemen pajak.

Mekanisme *corporate governance* yang digunakan dalam penelitian ini adalah dewan komisaris, komisaris independen, komite audit, kepemilikan institusional dan kepemilikan manajerial. Pemilihan variabel ini dikarenakan hasil penelitian terdahulu memiliki hasil yang berbeda-beda. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi, dkk (2014), Situmorang (2015),

Zulkarnaen (2015), Setiawan & Al-Ahsan (2016), Manurung & Krisnawati (2018), Sari (2018), dan Yonita (2018).

Dewan komisaris merupakan tingkatan tertinggi dalam urutan manajemen setelah pemegang saham. Dewan komisaris memegang peranan sentral dalam corporate governance karena hukum perseroan memusatkan tanggung jawab legal atas urusan perusahaan pada dewan komisaris. Dewan komisaris berfungsi sebagai wakil pemegang saham untuk melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam rangka menjalankan tata kelola perusahaan yang baik. Untuk itu, dewan komisaris dalam suatu perusahaan secara tidak langsung mempengaruhi manajemen pajak. Hal tersebut diperkuat dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi (2014), Pasaribu, dkk (2015), Manurung & Krisnawati (2018), dan Mappadang, dkk (2018) bahwa dewan komisaris berpengaruh terhadap manajemen pajak. Sementara hasil penelitian oleh Situmorang (2015), Jamei (2017), dan Sari (2018) menunjukkan tidak adanya pengaruh dewan komisaris terhadap manajemen pajak.

Komisaris independen merupakan anggota dewan komisaris yang berasal dari luar manajemen perusahaan dan bukan merupakan pegawai perusahaan tersebut tetapi berurusan langsung dengan organisasi dalam perusahaan. Komisaris independen dipercaya menjadi penengah diantara kedua belah pihak karena bersikap objektif dan memiliki risiko yang kecil dalam konflik internal. (Ardyansah, 2014 dalam Setiawan, 2016). Adanya komisaris independen dalam perusahaan juga dapat membantu memberikan petunjuk dan arahan untuk mengelola perusahaan serta dapat merumuskan strategi perusahaan yang lebih

baik terkait dalam menentukan tarif pajak efektif yang dibayarkan oleh perusahaan (Yonita, 2018). Hasil penelitian oleh Zulkarnaen (2015), Wijaya & Febrianti (2017), Kristina, dkk (2018), Sari (2018), Yonita (2018), dan Silma (2019) menunjukkan adanya pengaruh antara dewan komisaris independen dengan manajemen pajak. Sementara hasil penelitian oleh Mulyadi (2014), Pasaribu, dkk (2015), Situmorang (2015), Setiawan & Al-Ahsan (2016), Fadhila, dkk (2017), dan Manurung & Krisnawati (2018) membuktikan bahwa komisaris independen tidak mempengaruhi manajemen pajak.

Ikatan Komite Audit Indonesia (IKAI) mendefinisikan komite audit merupakan suatu komite yang bekerja secara profesional dan independen yang dibentuk oleh dewan komisaris. Anggota komite audit dengan keahlian akuntansi atau keuangan lebih mengerti celah dalam peraturan perpajakan dan cara yang dapat menghindari risiko deteksi, sehingga dapat memberikan saran yang berguna untuk melakukan upaya efisiensi beban pajak. Untuk dapat melakukan efisiensi beban pajak, perusahaan dapat melakukan manajemen pajak agar mendapatkan keuntungan/laba (Yuniati dkk, 2017). Hasil penelitian oleh Setiawan & Al-Ahsan (2016), Fadhila, dkk (2017), dan Sari (2018) membuktikan adanya pengaruh antara komite audit dengan manajemen pajak. Namun, penelitian oleh Yuniati, dkk (2017) dan Yonita (2018) menunjukkan bahwa komite audit tidak berpengaruh terhadap manajemen pajak.

Penetapan Tarif Pajak Efektif (*Effective Tax Rate/ETR*) suatu perusahaan tidak terlepas dari campur tangan pemilik perusahaan. Struktur kepemilikan dipercaya memiliki kemampuan untuk mempengaruhi jalannya perusahaan yang

nantinya dapat mempengaruhi kinerja perusahaan dan memiliki motivasi yang berbeda dalam memonitor manajemen perusahaannya. Salah satu struktur kepemilikan yang cukup besar dalam sebuah perusahaan adalah kepemilikan institusional dimana kepemilikan institusional merupakan kepemilikan saham oleh pemerintah, institusi keuangan, institusi berbadan hukum, institusi luar negeri yang dapat mempengaruhi kinerja perusahaan. Semakin besar kepemilikan oleh institusi meningkatkan dorongan institusi untuk melakukan monitor terhadap manajemen perusahaan, salah satunya dalam menyelaraskan kepentingan manajemen dengan para pemegang saham yang bertujuan untuk memberikan dorongan yang lebih besar sehingga dapat mengoptimalkan nilai perusahaan dan meningkatkan kinerja perusahaan (Situmorang, 2015). Hasil penelitian yang dilakukan oleh Situmorang (2015), Zulkarnaen (2015), Dridi & Boubaker (2016), Khairunnisa (2016), Setiawan & Al-Ahsan (2016), Mappadang, dkk (2018), dan Charisma & Dwimulyani (2019) menunjukkan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh terhadap manajemen pajak. Sedangkan penelitian oleh Amelia, dkk (2017), Jamei (2017), dan Yonita (2018) membuktikan tidak adanya pengaruh antara kepemilikan institusional dengan manajemen pajak.

Kepemilikan perusahaan yang berada pada pihak manajemen (managerial ownership) menjadikan manajemen berperan sebagai pemilik dan pengelola. Peran ini menjadikan pihak manajemen akan lebih bertindak hati-hati dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya termasuk dalam perencanaan strategi pajak yang apabila tidak cermat dapat tersangkut ke jalur hukum yang berarti bahwa pihak manajemen akan ikut menanggung konsekuensinya. Pihak

manajemen sebagai pemilik akan mampu mempengaruhi dan memotivasi karyawan untuk bekerja profesional dalam rangka mengurangi kewajiban perusahaan. Semakin besar kepemilikan manajerial menunjukkan semakin kuatnya posisi manajemen untuk melakukan kontrol terhadap perusahaan dan menyebabkan pihak pemegang saham eksternal akan mengalami kesulitan untuk mengendalikan tindakan manajer (Situmorang, 2015). Penelitian yang dilakukan oleh Boussaidi & Hamed (2015), Dridi & Boubaker (2016), Fadhila, dkk (2017) dan Charisma, dkk (2019) membuktikan adanya pengaruh antara kepemilikan manajerial dengan manajemen pajak. Sementara hasil penelitian oleh Situmorang (2015), Agustin (2017), Amelia, dkk (2017), dan Jamei (2017) menunjukkan bahwa kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap manajemen pajak.

Adanya perbedaan kepentingan yang terjadi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam perusahaan merupakan masalah *corporate governance*. Konsep *corporate governance* merupakan aturan yang menghasilkan suatu kepercayaan antara pemilik (*principal*) dengan manajemen (*agent*) yang nantinya pemilik akan pecaya atas seluruh kegiatan yang dilakukan pihak manajemen. Teori keagenan digunakan dalam penelitian ini untuk membuktikan bahwa penerapan *corporate governance* yang baik mampu mengatasi masalah agensi yang timbul di perusahaan.

Dalam penelitian ini, manajemen pajak diproksikan dengan *effective tax rate* (ETR). Pemilihan *effective tax rate* (ETR) dalam penelitian ini dikarenakan *effective tax rate* (ETR) merupakan ukuran terbaik untuk mengevaluasi beban pajak perusahaan yang sebenarnya karena seberapa baik manajemen pajak

mengolah pajak perusahaannya dapat tercermin dari besaran tarif pajak efektif (Situmorang, 2015). *Effective Tax Rate* (ETR) dalam penelitian ini dihitung melalui *Generally Accepted Accounting Principles Effective Tax Rate* (GAAP ETR). *Generally Accepted Accounting Principles Effective Tax Rate* (GAAP ETR) dihitung dengan membandingkan beban pajak dengan laba akuntansi perusahaan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini menggunakan perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) tahun 2015-2017. Periode tersebut dipilih karena merupakan periode terbaru sehingga data yang didapatkan lebih aktual. Sektor manufaktur dipilih karena merupakan salah satu penyumbang pemasukan pajak terbesar di Indonesia. Sektor manufaktur juga merupakan penyumbang pajak terbesar dibandingkan sektor lainnya ([www.kemenperin.go.id](http://www.kemenperin.go.id)). Selain itu, perusahaan manufaktur terdiri dari berbagai macam sub sektor industri sehingga data yang didapatkan bisa mencerminkan keadaan yang sebenarnya.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Pendapatan terbesar negara Indonesia diperoleh melalui sektor perpajakan. Sementara itu, manajemen perusahaan menginginkan beban pajak sekecil mungkin. Manajemen cenderung menekan dan menurunkan nilai beban pajak.
2. Adanya perbedaan kepentingan yang terjadi di antara pemilik (*principal*) dengan manajemen (*agent*).
3. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi manajemen pajak?

## 1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dimaksudkan agar penelitian ini lebih terfokus. Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Hanya membahas pengaruh jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial terhadap manajemen pajak, tidak membahas faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi manajemen pajak.
2. Penelitian ini membahas tentang perusahaan manufaktur yang terdaftar di BEI tahun 2015-2017. Tidak pada perusahaan sektor lainnya.

#### **1.4 Rumusan masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial berpengaruh secara simultan terhadap manajemen pajak?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan antara lain untuk memberi jawaban atas pertanyaan apakah jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial berpengaruh signifikan terhadap manajemen pajak.

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, maka manfaat yang dapat diambil adalah :

1. Bagi Universitas Negeri Medan, sebagai tambahan literature tentang pengaruh jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial terhadap manajemen pajak.
2. Bagi peneliti menambah pengetahuan tentang pengaruh jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial terhadap manajemen pajak.

3. Bagi peneliti selanjutnya, sebagai referensi penelitian selanjutnya yang diharapkan dapat melengkapi temuan-temuan empiris berhubungan dengan pengaruh jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, jumlah komite audit, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial terhadap manajemen pajak.