

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, pajak merupakan sumber penerimaan negara yang memiliki proporsi paling tinggi dibandingkan dengan penerimaan lainnya. Oleh karena itu, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tersusun bahwa penerimaan pajak sangat diperlukan untuk pembangunan dan pemerataan ekonomi suatu negara. Diketahui bahwa APBN tahun 2019 yang diakses melalui *website* kemenkeu.go.id memperlihatkan bahwa pada tahun 2019, dari total pendapatan negara Rp. 2.165,1 triliun, sebesar Rp. 1786,4 triliun atau 83% didominasi oleh penerimaan dari pajak. Disamping itu, pertumbuhan penerimaan pajak dalam kurun waktu 5 tahun yaitu tahun 2015-2019 signifikan meningkat, yakni pada tahun 2015 penerimaan pajak sebesar Rp. 1.240,4 triliun, kemudian tahun 2016 naik sebesar 3,6% menjadi Rp. 1.285,0 triliun, lalu tahun 2017 naik sebesar 14,6% menjadi Rp. 1.472,7 triliun, setelah itu tahun 2018 naik 10% menjadi Rp. 1618,1 triliun, dan terakhir pada tahun 2019 penerimaan pajak kembali meningkat sebesar 10,4 % menjadi Rp.1786,4 triliun. Dengan tren pertumbuhan perpajakan tersebut tidak bisa dipungkiri lagi bahwa Indonesia memiliki peluang untuk memanfaatkan sumber penerimaan pajak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pajak merupakan penghasilan utama bagi suatu negara yang dibebankan kepada perorangan maupun badan dan bersifat memaksa. Akan tetapi, dalam realisasinya, capaian yang dihasilkan oleh kinerja Direktorat Jendral Pajak masih belum 100% sesuai dengan target, bahkan pada tahun 2019 menurut Laporan Kinerja Direktorat Jendral Pajak 2019 capaian penerimaan pajak hanya sebesar 84,44% cenderung menurun dibandingkan dengan capaian pada tahun 2018 yaitu sebesar 92,23%. Berikut tabel terkait target penerimaan pajak beserta realisasinya dari tahun 2015-2019:

Tabel 1. Presentase Capaian Penerimaan Pajak di Indonesia (dalam triliun rupiah)

Tahun	2015	2016	2017	2018	2019
Target	1.294,26	1.355,20	1.283,56	1.424,00	1.577,56
Realisasi	1.060,83	1.105,81	1.151,13	1.315,51	1.332,06
Capaian	81,96%	81,60%	89,67%	92,23%	84,44%

Sumber: Laporan Kinerja Direktorat Jendral Pajak Tahun 2019

Dari tabel 1 diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa capaian penerimaan pajak dari tahun 2015-2019 tidak signifikan naik ataupun turun, lebih ke arah fluktuatif, terutama pada tahun 2019 yang capaian penerimaan pajaknya menurun sebesar 7,99% dari tahun sebelumnya. Badan Pemeriksa Keuangan memberikan pernyataan tentang rendahnya pertumbuhan realisasi penerimaan pajak 2019 sehingga berdampak juga pada capaian yang ikut rendah disebabkan oleh beberapa faktor, faktor pertama yaitu kebijakan pajak yang terbilang terlalu dimanjakan seperti pemberian *tax holiday* dan *tax allowance*, kemudian faktor kedua yaitu institusi pajak yang pemungutan pajaknya tertunda di beberapa sektor, dan faktor ketiga yaitu wajib pajak itu sendiri yang masih kurang kesadarannya dalam melaksanakan kewajibannya yaitu membayar pajak. Oleh karena itu, diharapkan peran dari pemerintah pusat dan daerah lebih disiplin dalam mensosialisasikan tata cara perpajakan.

Reformasi pajak merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem serta tata cara perpajakan dengan melakukan perubahan dalam peraturan perpajakan sehingga dapat meningkatkan penerimaan pajak. Reformasi pajak diterapkan dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran wajib pajak baik pribadi ataupun badan untuk ikut berkontribusi dalam pembangunan dan pemerataan ekonomi melalui dengan pembayaran pajak dan secara mandiri menghitung serta membayar pajaknya (*self assessment system*). Akan tetapi, masih banyak wajib pajak pribadi maupun badan yang minim kesadarannya dalam membayar pajak karena menganggap bahwa pajak sebagai suatu beban, terutama wajib pajak badan. Bagi wajib pajak badan, mereka beranggapan bahwa pajak akan mengurangi laba bersih perusahaan. Dengan begitu perusahaan akan cenderung mencari cara untuk menjaga stabilitas laba dan likuiditas yang diharapkan, baik itu dengan cara legal maupun ilegal.

Agar operasional perusahaan dapat beroperasi dengan baik, maka biasanya perusahaan membutuhkan dana untuk mendanai kegiatan perusahaan dalam

mengoperasikan usahanya sebagai modal kerja (Sherly & Fitria, 2019). Modal kerja yang dimiliki oleh perusahaan dapat bersumber dari dana internal dan dana eksternal. Pendanaan eksternal yang dimiliki oleh perusahaan dapat berupa hutang yang memiliki peranan untuk membiayai operasional perusahaan. Perusahaan akan berkewajiban membayar bunga sebagai biaya hutang atau *cost of debt* yang ditanggung oleh perusahaan ketika menggunakan sebagian sumber dananya dari hutang (Ashkhabi, 2015). Beban bunga tersebut akan mengakibatkan penghasilan perusahaan menjadi berkurang.

Perusahaan dapat mengurangi beban pajaknya dengan memanfaatkan biaya hutangnya. Dalam aturan perpajakan Indonesia, biaya hutang atau beban bunga dikelompokkan sebagai *deductible expense* atau sebagai pengurang penghasilan kena pajak, besarnya biaya hutang yang diperbolehkan sebagai *deductible expense* seperti yang tercantum pada peraturan menteri keuangan Republik Indonesia Nomor 169/PMK.010/2015 yang menyatakan bahwa biaya hutang dapat diperhitungkan dalam menghitung penghasilan kena pajak sebagai biaya adalah besar bunga atas hutang yang memiliki perbandingan terhadap modal yaitu, setinggi-tingginya 4 banding 1 (4:1). Oleh karena itu menurut Meiriasari (2017) mengatakan bahwa perusahaan menggunakan hutang sebagai salah satu alternatif pendanaan karena beban bunga yang dihasilkan dapat digunakan sebagai manfaat berupa penghematan pajak (*tax saving*).

Fenomena yang terjadi antara penghindaran pajak dan biaya hutang yaitu untuk menurunkan tarif pajak yang ditanggung, beberapa perusahaan di Indonesia banyak yang melakukan rekayasa hutang. Upaya yang dilakukan adalah dengan menambah jumlah hutang perusahaan sehingga biaya hutang menjadi tinggi dan beban pajak menjadi berkurang ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com)). Di Indonesia, penghindaran pajak dengan melakukan rekayasa hutang seringkali dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional seperti yang dilansir CNN Indonesia pada 17 September 2015. Direktorat Jendral Pajak (DJP) menyatakan bahwa agar terhindar dari kewajiban membayar pajak penghasilan (PPh), sekitar 2.000 perusahaan asing yang terdapat di Indonesia sengaja membesarkan hutangnya. Oleh karena itu, pemerintah menentukan batasan nilai hutang perusahaan yang bisa digunakan faktor pengurang PPh paling banyak empat kali dari modal. DJP

juga mengungkapkan bahwa mayoritas Penanam Modal Asing (PMA) di Indonesia memiliki laba yang tinggi tetapi terhindar dari kewajiban membayar PPh. Perusahaan yang paling sering melakukan modus menimbun hutang agar diperhitungkan sebagai faktor pengurang pajak adalah perusahaan pertambangan. Akan tetapi, fenomena lain yang terjadi ketika suatu perusahaan memiliki modal eksternal seperti hutang terlalu tinggi maka akan mengalami nasib seperti PT Sariwangi Agricultural Estate Agency pada tahun 2018 dan PT Nyonya Meneer pada tahun 2017 yang dinyatakan pailit lantaran tidak mampu membayar hutang kepada sejumlah kreditur.

Berdasarkan fenomena yang terjadi diatas banyak perusahaan di Indonesia yang melakukan tindakan *tax planning* (perencanaan pajak). Perusahaan-perusahaan tersebut melakukan perencanaan pajak melalui cara yang legal dengan memanfaatkan kelemahan hukum yang terdapat pada undang-undangan perpajakan untuk meminimalkan beban pajak perusahaan, tindakan ini sering disebut dengan penghindaran pajak (Puspita dan Febrianti, 2018). Motif dari perusahaan-perusahaan tersebut melakukan penghindaran pajak yaitu mereka percaya dengan memasukkan biaya hutang (*cost of debt*) dapat terhindar dari pajak.

Menurut Masri & Martani (2014) perusahaan yang memanfaatkan hutangnya dengan baik akan mempunyai nilai perusahaan yang lebih tinggi dibandingkan perusahaan yang kurang memanfaatkan hutangnya dengan baik. karena *tax shield* yang dimanfaatkan sebagai pengurang pajak dari penggunaan hutang membuat nilai perusahaan akan meningkat, akan tetapi perusahaan juga harus mempertimbangkan ketika perusahaan gagal membayar hutangnya yang disebabkan oleh penggunaan hutang yang tinggi untuk menghindari pajak. Tidak mampunya perusahaan untuk membayar hutang dan tindakan penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan merupakan risiko bagi kreditur. Menurut Santosa & Kurniawan (2016) risiko dan imbal hasil (*return*) berupa bunga yang diterima oleh kreditur merupakan *trade off*, oleh karena itu semakin tinggi kreditur menilai risiko yang dimiliki perusahaan, maka semakin tinggi bunga yang akan dibebankan kepada perusahaan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa biaya hutang yang diterima oleh perusahaan dipengaruhi oleh penilaian kreditur terkait risiko

perusahaan. Risiko perusahaan berhubungan dengan karakter perusahaan dan bagaimana pengelolaan perusahaan yang dilakukan oleh manajemen. *Tax avoidance* merupakan salah satu teknik manajemen dalam mengelola perusahaan untuk mendapatkan laba yang optimal dengan cara mengatur pajak yang dibayarkan perusahaan menjadi lebih rendah. Akan tetapi menurut Masri & Martani (2014) *tax avoidance* sering dipandang mempunyai konotasi yang kurang baik dan memperlihatkan sebagai suatu tindakan ketidakpatuhan terhadap pajak sehingga kreditur memandang hal tersebut sebagai tindakan yang memiliki risiko. Pandangan ini yang membuat kreditur memberikan bunga yang lebih besar kepada perusahaan. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa semakin besar penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan, maka semakin besar pula biaya hutang yang diterima oleh perusahaan tersebut. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Shin & Woo (2017) yang menyatakan bahwa penghindaran pajak berpengaruh positif terhadap biaya hutang.

Namun, penelitian yang dilakukan oleh Lim (2011) menyatakan bahwa penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan dapat mengurangi biaya hutang atau memiliki hubungan negatif. Penghindaran pajak digunakan sebagai substitusi dari penggunaan hutang, artinya perusahaan lebih memilih tindakan *tax avoidance* untuk meminimalkan beban pajaknya daripada meningkatkan penggunaan hutang, dimana hal tersebut akan meningkatkan *financial slack*, mengurangi *default risk*, meningkatkan kualitas kredit dan dampaknya biaya hutang yang ditanggung perusahaan akan berkurang. Hal ini mendukung teori *trade off* yang dikembangkan oleh Brigham & Houston (2012) yang mengatakan bahwa hutang dan penghematan pajak bersifat substitusi, yang artinya perusahaan akan melakukan pendanaan hutang hingga tingkat yang optimal dimana *tax saving* dari bertambahnya pendanaan hutang sama dengan biaya ketidakmampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya ditambah dengan *agency cost* yang muncul karena dari kredibilitas perusahaan yang berkurang.

Perusahaan yang melakukan tindakan penghindaran pajak dapat mengurangi transparansi sehingga memicu masalah keagenan (*agency problem*) antara manajemen dan pemegang obligasi karena dapat mengakibatkan asimetri informasi (*information asymmetry*). Struktur kepemilikan merupakan salah satu

instrumen yang cukup penting dalam tata kelola perusahaan untuk mengurangi masalah keagenan (Charisma & Dwimulyani, 2019). Menurut Meiriasari (2017), struktur kepemilikan perusahaan akan mempunyai motivasi yang berbeda untuk mengawasi atau memantau perusahaan, baik itu manajemen dan jajaran direksinya. Dengan diminimalisirnya masalah keagenan, maka risiko perusahaan akan menjadi kecil dan mengakibatkan kreditor tidak meminta biaya hutang terlalu tinggi. Karena dengan rendahnya tingkat biaya hutang yang dimiliki oleh perusahaan maka akan meningkatkan laba perusahaan, sehingga secara tidak langsung nilai perusahaan turut akan meningkat. Oleh karena itu, semakin tinggi struktur kepemilikan yang dimiliki oleh perusahaan maka biaya hutang akan menjadi rendah. Sehingga dapat dikatakan bahwa struktur kepemilikan juga memiliki peranan penting dalam menentukan besaran biaya hutang (*cost of debt*) yang dibebankan kepada perusahaan, karena dalam menentukan pilihan struktur modal bergantung perusahaan tersebut dikendalikan oleh siapa. Dalam penelitian ini menggunakan tiga bentuk struktur kepemilikan yaitu kepemilikan institusional, kepemilikan keluarga dan kepemilikan manajerial (Charisma & Dwimulyani, 2019).

Kepemilikan Institusional menjadi salah satu bagian dari struktur kepemilikan yang mempengaruhi biaya hutang. Kepemilikan institusional merupakan proporsi kepemilikan oleh institusi atas suatu entitas. Kepemilikan entitas yang dimiliki oleh institusi tersebut diharapkan dapat meningkatkan pengawasan kepada agen dalam mengoperasikan proses bisnis perusahaan sehingga dapat meminimalisir perilaku oportunistik dari pihak manajemen (Charisma & Dwimulyani, 2019).

Penelitian yang dilakukan oleh Bhojraj & Sengupta (2003) menemukan bahwa biaya hutang dapat diminimalisir dengan adanya kepemilikan institusional. Hal tersebut dapat terjadi karena akan muncul sebuah *monitoring* atau pengawasan yang efektif dari pihak institusional seperti pemerintah, bank, dan lembaga keuangan lainnya sehingga penggunaan hutang perusahaan menurun. Penelitian yang dilakukan Roberts & Yuan (2010) juga membuktikan bahwa kepemilikan institusional dapat meminimalisir biaya hutang secara signifikan. Artinya, hal ini mengindikasikan bahwa biaya hutang dapat berkurang

dikarenakan dengan proporsi kepemilikan institusional yang tinggi, maka membuat pihak eksternal melakukan pengawasan yang lebih intensif terhadap manajemen perusahaan, sehingga hal tersebut akan memotivasi para manajer untuk meningkatkan kinerja perusahaan. Risiko perusahaan dapat diminimalisir dengan ditingkatkannya kinerja perusahaan, sehingga membuat biaya hutang yang dibebankan oleh kreditur kepada perusahaan akan menjadi lebih rendah. Dan lebih lanjut, dalam rangka menyelaraskan kepentingan manajer dan pemegang saham maka pengaruh dari kepemilikan institusi kepada manajer perusahaan akan menjadi sangat diperlukan untuk kepentingan perusahaan. Peran lain dari investor institusional yaitu dapat mengendalikan biaya hutang agar perusahaan tidak mengalami krisis finansial (Meiriasari, 2017).

Kemudian struktur kepemilikan lainnya yang mempengaruhi biaya hutang yaitu kepemilikan keluarga. Kepemilikan keluarga pada perusahaan terbuka yang tercatat di Indonesia sebagian besar dimiliki oleh keluarga sebagai pemegang saham mayoritas (Masripah *et al.*, 2015) . Menurut Claessens & Fan (2003), struktur kepemilikan di Indonesia mempunyai keunikan tersendiri sehingga membedakan struktur kepemilikan dari perusahaan-perusahaan di negara lain. Kebanyakan perusahaan di Indonesia mempunyai kecenderungan terkonsentrasi sehingga pendiri perusahaan juga dapat menjabat sebagai dewan direksi atau komisaris.

Menurut Sari & Martani (2010) untuk menjaga kepentingan yang dimiliki oleh keluarga dan dalam rangka memperoleh keuntungan yang tinggi, maka perusahaan yang kepemilikan sahamnya didominasi oleh keluarga akan berupaya menaruh beberapa anggota keluarga pendiri perusahaan untuk selalu menjabat sebagai manajemen puncak perusahaan. Anderson *et. al.* (2003) mengatakan bahwa perusahaan yang memiliki proporsi kepemilikan keluarga yang tinggi, maka akan meningkatkan sistem pengendalian perusahaan, sehingga hal tersebut akan melindungi kepentingan mereka sendiri yaitu dengan cara mengurangi risiko seminimal mungkin. Salah satu risiko yang dapat dikurangi yaitu dengan mengurangi penggunaan hutang. Dengan mengurangi penggunaan hutang, maka biaya hutang perusahaan akan semakin kecil, kemudian kreditur akan menganggap bahwa dengan sedikitnya biaya hutang yang terdapat pada

perusahaan akan mengurangi risiko mereka sebagai kreditur, seperti risiko bangkrutnya perusahaan yang mereka dani.

Kepemilikan manajerial juga merupakan bagian dari struktur kepemilikan yang mampu mempengaruhi biaya hutang. Menurut Ashkhabi (2015) keputusan pendanaan dari eksternal seperti hutang yang dilakukan oleh perusahaan dapat dipengaruhi oleh kepemilikan saham yang dimiliki oleh pihak manajemen. Perusahaan yang terdapat kepemilikan saham manajerial didalam struktur kepemilikannya, akan membantu menyelaraskan kepentingan yang dimiliki manajer (*agent*) dan pemegang saham (*principal*). Dengan demikian manajer perusahaan akan mengambil keputusan sesuai dengan yang diinginkan oleh pemegang saham (Jensen & Meckling, 1976). Pada umumnya manajer perusahaan akan dituntut untuk menghasilkan laba yang maksimal untuk mensejahterakan para pemegang saham, terlebih lagi apabila perusahaan yang memiliki kepemilikan manajerial yang cukup besar. Perusahaan yang kepemilikan manajerialnya cukup tinggi, akan meningkatkan kinerja dengan optimal sehingga dapat memaksimalkan laba. Selain itu dalam meningkatkan laba, perusahaan akan menggunakan dana operasionalnya untuk kepentingan perusahaan. Sehingga untuk memastikan bahwa dana operasional perusahaan cukup untuk membiayai kepentingan perusahaan maka manajer perusahaan akan melakukan pendanaan kepada pihak eksternal seperti kreditur untuk memperoleh dana yang dibutuhkan.

Penelitian yang dilakukan Wardani & Rumahorbo (2018) menyatakan bahwa perusahaan yang mempunyai proporsi kepemilikan manajerial yang tinggi, maka akan mempunyai biaya hutang yang tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena dengan tingginya kepemilikan manajerial, maka manajer perusahaan akan lebih cenderung mengambil keputusan investasi dan pendanaan yang mengandung risiko tinggi atau sering disebut perilaku oportunistik dari para manajer. Perilaku manajer yang oportunistik akan menguntungkan pemegang saham dengan mengorbankan kepentingan para pemegang obligasi. Pemegang obligasi yang mengetahui hal ini akan menuntut tingkat bunga obligasi yang lebih besar sebagai kompensasi atas risiko tambahan yang diberikan oleh pemegang saham dan manajer. Wardani & Rumahorbo (2018) mengatakan bahwa dengan menuntut tingkat bunga yang lebih besar merupakan cara pemegang obligasi untuk

memperoleh perlindungan bunga terhadap adanya kemungkinan bahwa pemegang saham dan manajer akan mengambil tindakan yang menguntungkan pemegang saham dan merugikan para pemegang obligasi. Dengan begitu semakin tinggi kepemilikan manajerial, maka semakin tinggi pula biaya hutang yang ditanggung oleh perusahaan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, mendorong peneliti untuk melaksanakan penelitian tentang pengaruh penghindaran pajak (*tax avoidance*), kepemilikan institusional, kepemilikan keluarga, dan kepemilikan manajerial terhadap biaya hutang (*cost of debt*). Maka topik dalam penelitian ini dikembangkan dalam bentuk judul **“Pengaruh Penghindaran Pajak dan Struktur Kepemilikan Terhadap Biaya Hutang”**.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada bagian latar belakang sebelumnya maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penghindaran pajak berpengaruh terhadap biaya hutang?
2. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap biaya hutang?
3. Apakah kepemilikan keluarga berpengaruh terhadap biaya hutang?
4. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap biaya hutang?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan perumusan masalah yang sudah dijelaskan, maka tujuan dari penelitian ini untuk menguji:

1. Pengaruh penghindaran pajak terhadap biaya hutang
2. Pengaruh kepemilikan institusional terhadap biaya hutang
3. Pengaruh kepemilikan keluarga terhadap biaya hutang
4. Pengaruh kepemilikan manajerial terhadap biaya hutang

## 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

a. Manfaat teoritis

Penelitian ini mampu memberikan kontribusi berupa salah satu sumber ilmu dan wawasan bagi mahasiswa dan akademika khususnya terkait pengaruh penghindaran pajak dan struktur kepemilikan terhadap biaya hutang. Serta sebagai referensi yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya yang mengambil variabel yang sama.

b. Manfaat praktis

Penelitian ini mampu menjadi salah satu informasi bagi perusahaan yang terdaftar sebagai perusahaan terbuka dan bagi praktisi-praktisi yang berada pada bidang keuangan mengenai penghindaran pajak, struktur kepemilikan, dan biaya hutang. Serta sebagai informasi bagi para calon investor dan kreditur mengenai penghindaran pajak, struktur kepemilikan, dan biaya hutang