

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pajak merupakan komponen utama dalam pendapatan negara berupa pungutan wajib masyarakat, baik orang pribadi maupun badan, yang diatur oleh pemerintah secara langsung maupun tidak langsung untuk pembangunan nasional secara berkelanjutan dan berkeadilan. Tujuan dari pembangunan tersebut adalah sebagai bentuk kongkrit pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, baik bersifat materiil maupun spiritual. Dalam rangka memenuhi segala kebutuhan pembangunan nasional, dibutuhkan anggaran pembangunan yang lumayan besar. Sektor perpajakan selaku sumber pendapatan kas negara yang tinggi diharapkan mampu untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut.

Dalam upaya memaksimalkan sumber pendapatan kas negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu RI) menetapkan sektor pajak sebagai sumber pendapatan kas negara terbesar, selain sektor migas dan non migas, pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut dapat dilihat dari penetapan APBN periode 2014-2019, dimana sektor pajak memberikan kontribusi yang besar sebagai penyumbang pendapatan negara. Namun, realisasi penerimaan pajak nyatanya masih bersifat fluktuasi dan berada di bawah target penerimaan negara yang telah ditetapkan.

Dalam merefleksikan implikasi kebijakan pemerintah pada perpajakan, rasio pajak digunakan sebagai salah satu indikator pengukuran penerimaan pajak dengan cara membandingkan persentase penerimaan pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Menurut hasil pengamatan yang diterbitkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), mengatakan rasio pajak Indonesia yang diukur terhadap PDB pada tahun 2019 hanya 10,7 persen sedangkan rata-rata OECD sebesar 34,3 persen. Angka tersebut dapat dikatakan tertinggal apabila ditimbang dengan rasio pajak Malaysia dengan rasio 13,6 persen dan Singapura dengan rasio 14,1 persen. Dalam laporan OECD yang bertema *Revenue Statistic in Asia Pacific Economies 2019*, terdapat beberapa faktor yang

menyebabkan rasio pajak Indonesia masih rendah salah satunya adalah penghindaran pajak.

Penghindaran pajak sebagai langkah yang sering dilakukan wajib pajak dalam mencoba mengurangi beban pajak yang masih sesuai dengan undang-undang perpajakan dengan memanfaatkan celah atau *loopholes* (Mangoting, 1999). Perusahaan selaku subjek pajak penghasilan negara memiliki perbedaan sudut pandang dengan pemerintah terkait pemaknaan pajak. Perusahaan sebagai entitas yang mementingkan keuntungan menilai pajak sebagai sebuah beban yang akan mengancam rendahnya laba perusahaan (Putri, 2015). Namun, di sisi lain pemerintah menganggap pajak sebagai iuran wajib para subjek pajak untuk mengoptimalkan penerimaan kas negara. Perbedaan tersebut memotivasi perusahaan dalam melakukan tindakan penghindaran pajak yang menyebabkan realisasi pajak turun (Darmawan & Sukartha, 2014). Hal tersebut didukung pada data *International Center for Taxation and Development* (ICTD) 2016, menyatakan bahwa dari 30 negara, Indonesia menempati urutan ke-11 yang melakukan penghindaran pajak dengan kerugian mencapai US\$ 6,48 miliar.

Maraknya praktik penghindaran pajak di Indonesia tidak terlepas dari struktur kepemilikan perusahaan yang memiliki peran dalam penetapan suatu kebijakan di perusahaan. Kepemilikan keluarga merupakan salah satu bagian dari struktur kepemilikan yang terdiri dari orang pribadi dan perusahaan lokal dengan persentase di atas lima persen, yang mana bukan termasuk perusahaan publik, negara ataupun institusi keuangan (Villalonga & Amit, 2006). Menurut hasil pengamatan terkait *family business* tahun 2014 yang dilaksanakan oleh PwC, menyatakan bahwa lebih dari 95% bisnis di Indonesia merupakan perusahaan yang dimiliki keluarga dan tersebar di beberapa sektor perusahaan, tetapi yang paling mendominasi adalah sektor manufaktur. Hal tersebut menggambarkan bahwa sektor manufaktur dengan kepemilikan keluarga memiliki kontribusi besar terhadap penerimaan negara.

Keberadaan kepemilikan keluarga sebagai pemegang saham mayoritas dapat menyebabkan konflik keagenan, bukan lagi terjadi pada agen perusahaan dengan pemegang saham, tetapi pemegang saham mayoritas dengan minoritas (Masripah *et al.*, 2015). Masalah keagenan tersebut muncul akibat dari tingginya hak kendali pemegang saham mayoritas sehingga mampu mendorong manajemen dalam

mengambil kebijakan perusahaan. Kebijakan tersebut tidak jarang bertujuan untuk meraih keuntungan pribadi dan mengorbankan hak pemegang saham minoritas (Gaaya *et al.*, 2017). Salah satu kebijakan yang dipilih adalah kebijakan perpajakan terkait tindakan penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan guna meningkatkan keuntungan yang didapat melalui pengurangan beban perusahaan.

Salah satu fenomena kasus penghindaran pajak dilakukan oleh perusahaan manufaktur yang termasuk kepemilikan keluarga, yaitu PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk. Kasus ini terjadi pada tahun pajak 2012, dimana terdapat indikasi transaksi pembebanan biaya royalti kepada pihak afiliasinya, yaitu Charoen Pokphand International Group of Companies Ltd, Republic of Seychelles yang merupakan pemegang saham utama PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk. dengan kepemilikan sebesar 99,92%. Berdasarkan PUT-095024.15/2012/M.XVI.A tahun 2019 diindikasikan bahwa PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk. melakukan praktik penghindaran pajak melalui pembayaran royalti dengan tujuan untuk mengalihkan keuntungannya kepada Charoen Pokphand International Group of Companies Ltd, Republic of Seychelles yang berada pada negara dengan tarif pajak yang rendah, sehingga berdampak pada penurunan penghasilan bruto PT Charoen Pokphand Indonesia sebesar Rp 1.561.559.189. Dengan adanya transaksi pembebanan biaya royalti tersebut, mengakibatkan Indonesia kehilangan penghasilan kena pajak perusahaan.

Menurut Gaaya *et al.*, (2017), perusahaan keluarga cenderung agresif terhadap pajak daripada perusahaan non-keluarga akibat peluang keuntungan yang dimilikinya. Keuntungan dari penghematan pajak di perusahaan lebih besar daripada kemungkinan terkena denda pajak dan kerugian akibat reputasi perusahaan yang rusak, sehingga menciptakan peluang bagi pemegang saham mayoritas dalam mendorong manajer untuk turut terlibat dalam pemilihan kebijakan perusahaan. Selain itu, rentang waktu kepemilikan yang lama akan mendorong perusahaan menjaga reputasinya sehingga lebih berani dalam memutuskan perbuatan penghindaran pajak (Chen *et al.*, 2010).

Penelitian terkait penghindaran pajak yang dipengaruhi oleh kepemilikan keluarga sudah banyak dilakukan. Hasil penelitian Praptidewi dan Sukartha (2016), Gaaya *et al.*, (2017), serta Wirdaningsih *et al.*, (2018) menunjukkan perusahaan

dengan penghindaran pajak dipengaruhi secara signifikan oleh struktur kepemilikan keluarga. Akan tetapi, Maharani dan Juliarto (2019) serta Wijayani (2016) menyatakan hal berbanding terbaik, dimana penghindaran pajak tidak dipengaruhi oleh kepemilikan keluarga.

Penetapan suatu kebijakan di dalam perusahaan tidak terlepas dari peran-peran pemilik perusahaan. Peran pemilik perusahaan yang direfleksikan melalui sebuah persentase seberapa besar porsi kepemilikan dari setiap pihak yang diyakini memiliki kemampuan untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan dengan mengawasi setiap kebijakan yang ditetapkan oleh manajemen. Salah satu struktur kepemilikan tersebut dimiliki oleh pihak institusional, seperti yayasan, bank, perusahaan investasi, dana pensiun, dan institusi lain (Edison, 2017). Kepemilikan institusional dengan persentase lebih dari lima persen mengindikasikan adanya kemampuan dalam meningkatkan pengawasan yang lebih optimal kepada kinerja manajer perusahaan guna mengurangi masalah keagenan (Winata, 2014). Tingkat kepemilikan saham yang semakin tinggi oleh institusi akan meningkatkan pengawasan kepada manajemen dalam penyusunan laporan keuangan.

Kepemilikan institusional diyakini dapat mengurangi kemungkinan terjadinya penghindaran pajak oleh perusahaan, salah satunya di sektor manufaktur. Sektor manufaktur menjadi sektor yang esensial untuk diawasi karena perannya sebagai salah satu penyumbang penerimaan negara terbesar di Indonesia menjadikannya sebagai salah satu penopang perekonomian negara. Pengawasan terhadap manajemen akan mampu mengurangi perilaku oportunistik manajer dalam memutuskan sebuah kebijakan perusahaan. Selain itu, investor institusi juga dapat turut memberikan arahan kepada manajer untuk lebih berhati-hati dalam menetapkan sebuah kebijakan untuk memaksimalkan performa perusahaan dan mengurangi kemungkinan adanya masalah keagenan. Berdasarkan hasil penelitian Krisna (2019), dikatakan adanya indikasi dorongan dari investor institusi kepada manajer perusahaan untuk tidak melakukan penghindaran pajak, sehingga tidak merugikan kelangsungan hidup perusahaan jangka panjang. Dilihat dari hasil tersebut, kepemilikan institusional mampu menciptakan kontrol perusahaan terutama dalam mengurangi tindakan oportunistik manajer yang lebih mementingkan keuntungan pribadi (Wijayani, 2016).

Penelitian terkait penghindaran pajak yang dipengaruhi kepemilikan institusional telah banyak dilakukan. Pada penelitian Wijayani (2016), Khan *et al.*, (2017), dan Krisna (2019) menghasilkan kesimpulan bahwa adanya pengaruh negatif signifikan dari kepemilikan institusional kepada penghindaran pajak. Berbeda pada penelitian milik Tandean dan Winnie (2016) dan Septiadi *et al.*, (2017) yang menyatakan penghindaran pajak tidak dipengaruhi oleh kepemilikan institusional.

Berbagai upaya dilakukan dalam mengurangi praktik penghindaran pajak, salah satunya dengan penerapan komponen tata kelola perusahaan, yaitu dengan kualitas audit yang memiliki prinsip transparansi pada laporan keuangan yang disajikan oleh manajemen. DeAngelo dan Masulis (1980) mengatakan bahwa kualitas audit dianggap sebagai solusi dalam penerapan tata kelola perusahaan yang mampu mengontrol tindak kecurangan manajer dalam laporan keuangan. Dengan adanya transparansi pada laporan keuangan menjadi salah satu wujud keterbukaan informasi kepada pengguna laporan keuangan terkait kondisi keuangan perusahaan dan prospek ke depan perusahaan.

Auditor independen merupakan salah satu pihak eksternal yang memiliki kemampuan dalam menemukan salah saji material pada laporan keuangan serta mampu melaporkan kesalahan tersebut guna menjaga informasi yang dimuat pada laporan keuangan dan mencerminkan nilai dari suatu perusahaan. Auditor pada KAP *The Big Four* diyakini lebih berpengalaman dan profesional serta mampu menjaga reputasinya dengan menyajikan kualitas audit yang tinggi (Krisna, 2019). Kemampuan auditor dalam menentukan tingkat materialitas dengan tepat serta mendeteksi kecurangan pada laporan keuangan yang disusun pihak manajemen dapat meningkatkan kualitas audit. Laporan keuangan auditan yang berkualitas akan meningkatkan kepercayaan terhadap informasi yang disampaikan. Selain itu, dengan kualitas audit eksternal yang tinggi akan meningkatkan pengawasan kepada manajer untuk lebih hati-hati proses penyusunan laporan keuangan. Sehingga, dalam pengambilan kebijakan perusahaan, kepemilikan saham perusahaan atau investor juga harus memperhatikan peran auditor eksternal tersebut sebagai pemeriksa laporan keuangan yang mencerminkan aktivitas operasional perusahaan. Dengan

demikian, perlu adanya penelitian terkait peran kualitas audit dalam hubungan kepemilikan keluarga dan kepemilikan institusional dengan penghindaran pajak. Berdasarkan uraian di atas, mendorong peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai aspek-aspek yang memiliki pengaruh penghindaran pajak diantaranya adalah *family ownership* sebagai variabel independen dengan merujuk pada penelitian Gaaya *et al.*, (2017). Selanjutnya pembeda penelitian ini dari peneliti sebelumnya adalah pada variabel independen dengan menambahkan kepemilikan institusional sebagai variabel independen karena dianggap mampu mengontrol kinerja dan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh manajemen perusahaan. Selain itu, sampel yang diteliti adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia dengan periode penelitian bukan pada tahun 2008-2013, melainkan pada 2017 hingga 2019 sebab pada periode ini realisasi penerimaan pajak masih berada di bawah target dan bersifat fluktuatif sehingga mendorong peneliti memilih periode tersebut. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “**Peran Kualitas Audit dalam Hubungan Kepemilikan Keluarga dan Kepemilikan Institusional dengan Penghindaran Pajak**”.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah kepemilikan keluarga berpengaruh positif signifikan terhadap penghindaran pajak?
- b. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh negatif signifikan terhadap penghindaran pajak?
- c. Apakah pengaruh kualitas audit memperlemah hubungan antara kepemilikan keluarga dan penghindaran pajak?
- d. Apakah pengaruh kualitas audit memperkuat hubungan antara kepemilikan institusional dan penghindaran pajak?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dijabarkan, tujuan yang akan dicapai antara lain:

- a. Untuk menganalisis secara empiris pengaruh signifikan kepemilikan keluarga terhadap penghindaran pajak.
- b. Untuk menganalisis secara empiris pengaruh signifikan kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak.
- c. Untuk menganalisis secara empiris pengaruh kualitas audit dalam memperlemah hubungan antara kepemilikan keluarga terhadap penghindaran pajak.
- d. Untuk menganalisis secara empiris pengaruh kualitas audit dalam memperkuat hubungan antara kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak.

I.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini sebagai berikut:

a. Aspek Teoritis

Penelitian ini dapat memberi informasi dan pemahaman mengenai penghindaran pajak. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai pengaruh kepemilikan keluarga, kepemilikan institusional, kualitas audit dan penghindaran pajak.

b. Aspek Praktis

Adapun manfaat praktis yang diterima oleh beberapa pihak, seperti:

1. Bagi Perusahaan

Diharapkan dapat menjadi referensi pihak manajemen untuk menentukan kebijakan perusahaan, seperti kebijakan perpajakan.

2. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat memberikan informasi untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam menentukan kebijakan dan peraturan perpajakan.

3. Bagi Investor

Diharapkan dapat memberikan informasi sebagai acuan penetapan keputusan investasi dalam memilih perusahaan.