

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Literatur Review**

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara, dengannya pemerintah membiayai seluruh kegiatan kenegaraan dan pembangunan untuk kepentingan baik pemerintahan maupun masyarakat umum. Meskipun masyarakat tidak menikmati atau merasakan langsung manfaatnya, pungutan pajak bersifat wajib bagi rakyat dan dapat dipaksakan karena dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang. Pajak diberlakukan baik kepada perseorangan, perusahaan, maupun institusi pemerintah. Berbeda dengan negara yang selalu berupaya meningkatkan penerimaan pajaknya, perusahaan dan institusi sebagai wajib pajak menempatkan pajak sebagai beban. Hal tersebut akan mendorong Wajib Pajak untuk membayar pajak sekecil mungkin, salah satunya dengan melakukan penghindaran pajak atau *tax avoidance* (Praptidewi & Sukartha, 2016).

*Tax avoidance* merupakan usaha untuk meminimalisasi besarnya pembayaran pajak yang masih dalam batas ketentuan Undang-Undang perpajakan dan dapat dibenarkan terutama melalui perencanaan pajak. Dalam praktik *tax avoidance*, Wajib Pajak tidak secara jelas melanggar Undang-Undang atau menafsirkan Undang-Undang namun tidak sesuai dengan maksud dan tujuan Undang-Undang (Diantari & Ulupui, 2016). Praktik *tax avoidance* ini banyak dilakukan oleh perusahaan baik nasional maupun multinasional. Praktik *tax avoidance* yang dilakukan oleh manajemen suatu perusahaan semata-mata untuk meminimalkan kewajiban pajak dengan jalan yang dianggap masih legal, karena

hal tersebut membuat perusahaan memiliki kecenderungan untuk melakukan berbagai cara untuk mengurangi beban pajaknya selama masih dalam batas legal atau tidak melanggar peraturan yang berlaku. Dalam kaitannya dengan penghindaran pajak atau *tax avoidance*, terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya *tax avoidance*. Beberapa penelitian yang telah dilakukan, dapat memberikan bukti terkait faktor-faktor tersebut antara lain penelitian dari Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018); Khan, Srinivasan, dan Tan (2017); Praptidewi dan Sukartha (2016); Putri dan Putra (2017); Diantari dan Ulupui (2016); Tang (2016); Jian, Li, dan Zhuang (2012); Gaaya, Lakhal, dan Lakhal (2017); Fiandri dan Muid (2017); Sitonga (2018); Sudibyo dan Jianfu (2017); Cahyono, Andini, dan Raharjo (2016); Pratiwi (2018); Prasetyo dan Pramuka (2018); Lutfia dan Pratomo (2018); Ariawan dan Setiawan (2017); Feranika (2016); Rani (2017); Saifudin dan Yunanda (2016); Hasan, Kim, Teng, dan Wu (2016); Chang dan Huang (2017); Park, Women, dan Korea (2016); Thai Ha dan Quyen (2017); Jian et al. (2012); Sunarsih dan Oktaviani (2016); Zeng (2018); dan Fadhillah (2018). Mengacu pada hasil penelitian-penelitian tersebut dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang dapat berpengaruh terhadap terjadinya *tax avoidance* antara lain ukuran perusahaan, kepemilikan keluarga, kepemilikan asing, kepemilikan institusional, kepemilikan pemerintah, kepemilikan manajerial, komite audit, *tunneling*, kompensasi rugi fiskal, dewan komisaris independen, kinerja keuangan, *transfer pricing*, karakter eksekutif, *financial distress*, dan *Corporate Sosial Responsibility*.

Ukuran perusahaan adalah suatu skala yang dapat mengklasifikasikan perusahaan dengan berbagai cara yaitu total aset, jumlah penjualan, jumlah tenaga

kerja, dan lain-lain (Saifudin & Yunanda, 2016). Ukuran perusahaan umumnya dibagi menjadi 3 kategori yaitu *large firm*, *medium firm* and *small firm*. Tahap kedewasaan perusahaan ditentukan berdasarkan total aktiva, semakin besar total aktiva menunjukkan bahwa perusahaan memiliki prospek baik dalam jangka waktu yang relatif panjang (Cahyono et al., 2016). Prospek perusahaan yang baik tersebut mengindikasikan bahwa pendapatan perusahaan juga akan terus meningkat, dan kewajiban akan pembayaran pajakpun meningkat. Menurut Rodríguez dan Arias (2015) perusahaan besar cenderung memiliki ruang lebih besar untuk perencanaan pajak yang baik dan mengadopsi praktek akuntansi yang efektif untuk menurunkan ETR perusahaan. Atas hal tersebut, perusahaan akan melakukan manajemen laba dan terdapat kecenderungan melakukan *tax avoidance* guna menekan jumlah kewajiban pembayaran pajaknya. Terdapat banyak penelitian mengenai hal tersebut, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fadhilla (2018), Fiandri dan Muid (2017), Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Putri dan Putra (2017), Rani (2017), Saifudin dan Yunanda (2016), dan Sitonga (2018). Terdapat hasil yang tidak konsisten dalam penelitian ini, menurut penelitian Diantari dan Ulupui (2016) Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Putri dan Putra (2017), serta Rani (2017), ukuran perusahaan berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Adapun penelitian Fiandri dan Muid (2017) menunjukkan ukuran perusahaan berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*. Namun menurut penelitian Sitonga (2018), Saifudin dan Yunanda (2016), dan Cahyono et al. (2016), ukuran perusahaan tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Kepemilikan keluarga dapat dijabarkan sebagai keterlibatan dan pengaruh keluarga terhadap perusahaan, biasanya keluarga menjadi pemegang saham yang dominan serta turun temurun. Struktur kepemilikan keluarga dapat mempengaruhi tindakan *tax avoidance* yang dilakukan perusahaan (Praptidewi & Sukartha, 2016). Pada perusahaan keluarga, terdapat masalah keagenan yang unik yaitu konflik yang lebih besar antara pemegang saham mayoritas dengan pemegang saham minoritas, dan konflik yang lebih kecil antara pemilik dan manajer. Kehadiran pendiri perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas dalam perusahaan keluarga ditengarai berdampak pada *tax avoidance* perusahaan (Praptidewi & Sukartha, 2016). Penelitian Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Praptidewi dan Sukartha (2016), dan Gaaya et al. (2017) menunjukkan bahwa kepemilikan keluarga berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* namun berbeda dengan penelitian Sitonga (2018) yang menunjukkan hasil bahwa kepemilikan keluarga tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Dalam sebuah perusahaan, kepemilikan tidak menutup kemungkinan dikuasai juga oleh beberapa pemegang saham asing. Kepemilikan asing adalah presentase kepemilikan saham perusahaan oleh investor asing. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 pada pasal 1 angka 6 kepemilikan asing adalah perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah Republik Indonesia. Investor menanamkan dananya pada sebuah perusahaan tentu berharap perusahaan tersebut dapat memberikan tingkat pengembalian yang sesuai dengan harapan investor. Maka dari itu jika sebuah perusahaan memiliki tingkat kepemilikan saham asing yang tinggi, penentuan kebijakan perusahaan dari pihak asing yang mengarah

pada meminimalkan beban tanggungan pajak juga semakin tinggi. Terdapat hasil yang tidak konsisten dalam penelitian terkait kepemilikan asing ini, menurut penelitian Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018) dan Park et al. (2016) kepemilikan asing berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* namun menurut penelitian Hasan et al. (2016) kepemilikan asing berpengaruh negative terhadap *tax avoidance* bahkan menurut penelitian Chang dan Huang (2017) kepemilikan asing tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Kepemilikan institusional adalah kepemilikan saham perusahaan yang dimiliki oleh institusi atau lembaga seperti perusahaan asuransi, bank, perusahaan investasi dan kepemilikan institusi lain. Kepemilikan institusional memiliki arti penting dalam memonitor manajemen karena dengan adanya kepemilikan oleh institusional akan mendorong peningkatan pengawasan yang lebih optimal (Putri & Putra, 2017). Monitoring tersebut tentunya akan menjamin kemakmuran untuk pemegang saham, pengaruh kepemilikan institusional sebagai pengawas ditekan melalui investasi mereka yang cukup besar dalam pasar modal. Kepemilikan institusional merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kinerja perusahaan. Menurut Khan et al. (2017) pemilik institusional cenderung memiliki pengaruh dengan cara yang lebih halus, melalui keterlibatan mereka, dalam bentuk “ratusan diskusi langsung setiap tahun” dengan para manajer, dan “pendekatan diplomasi yang sunyi”. Dengan adanya keterlibatan tersebut dapat mendorong peningkatan pengawasan yang lebih optimal terhadap kinerja manajemen, karena kepemilikan saham mewakili suatu sumber kekuasaan yang dapat digunakan untuk mendukung atau malah memperburuk kinerja manajemen. Salah satu pengawasan tersebut adalah pengawasan manajemen dalam melakukan

praktik *tax avoidance*. Dengan pengawasan pemegang saham institusional, akan menekan manajemen untuk melakukan praktik manajemen oportunistik. Berdasarkan penelitian Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fiandri dan Muid (2017), Khan et al. (2017), Prasetyo dan Pramuka (2018), Putri dan Putra (2017), dan Sunarsih dan Oktaviani (2016) kepemilikan institusional berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, namun hasil tersebut berbeda dengan hasil penelitian Fadhillah (2018), Feranika (2016) Lutfia dan Pratomo (2018), Pratiwi (2018), dan Saifudin dan Yunanda (2016). Hasil penelitian Feranika (2016) dan Lutfia dan Pratomo (2018) menunjukkan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh negative terhadap *tax avoidance* sedangkan menurut penelitian Fadhillah (2018), Pratiwi (2018), dan Saifudin dan Yunanda (2016), kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Kepemilikan pemerintah adalah jumlah kepemilikan saham oleh pihak pemerintah (*government*) dari seluruh modal saham yang dikelola. Perusahaan dengan struktur kepemilikan pemerintah memiliki kontribusi yang besar bagi APBN terutama dalam bentuk pembayaran pajak. Menurut Thai Ha dan Quyen (2017) proporsi kepemilikan negara yang lebih tinggi memiliki tingkat penghindaran pajak yang lebih rendah karena korporasi ini diarahkan ke objek sosial dan politik untuk berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi, dan tidak fokus pada memaksimalkan nilai perusahaan. Oleh karena itu, mereka memiliki kebijakan penghindaran pajak lebih sedikit daripada korporasi dengan tingkat kepemilikan negara yang lebih rendah. Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Jian et al. (2012) dan Thai Ha dan Quyen (2017) yang menyatakan bahwa semakin tinggi kepemilikan pemerintah maka kecenderungan

penghindaran pajak akan semakin rendah. Namun berbeda dengan penelitian Tang (2016), Yudha Aryo Sudiby (2017), serta Chang dan Huang (2017) yang berdasarkan penelitiannya menemukan bahwa kepemilikan pemerintah berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*.

Kepemilikan manajerial adalah kepemilikan oleh pihak manajemen dimana pemegang saham dari pihak manajemen (dewan direksi dan dewan komisaris) secara aktif ikut dalam pengambilan keputusan. Kepemilikan saham manajerial biasanya diukur dari jumlah persentase saham biasa yang dimiliki oleh manajemen secara aktif terlibat dalam pengambilan keputusan perusahaan. 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 secara tidak langsung akan berpengaruh pada pendapatan dari pemegang saham manajerial itu sendiri (Prasetyo & Pramuka, 2018). Apabila terdapat keputusan yang salah, para pemegang saham manajemen juga yang akan menanggung konsekuensinya (Fadhilla, 2018). Pendapatan yang tinggi merupakan tujuan dari manajemen, salah satu cara untuk menekan biaya adalah dengan melakukan manajemen pajak dan kecenderungan melakukan *tax avoidance*, hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Fadhilla (2018) namun tidak sejalan dengan penelitian Sunarsih & Oktaviani (2016) yang mendapatkan hasil bahwa semakin tinggi kepemilikan manajerial akan semakin rendah tingkat *tax avoidance*. Adapun berdasarkan hasil penelitian Prasetyo dan Pramuka (2018) kepemilikan manajemen tidak berpengaruh pada *tax avoidance*.

Menurut penjelasan Pasal 121 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), komite audit merupakan salah satu jenis komite yang dibentuk oleh Dewan Komisaris dan bertanggung jawab kepada Dewan Komisaris dalam membantu melaksanakan tugas dan fungsi Dewan Komisaris. Komite audit merupakan alat yang efektif untuk melakukan mekanisme pengawasan, dengan adanya pengawasan tersebut diharapkan dapat mengurangi biaya agensi dan meningkatkan kualitas pengungkapan perusahaan (Cahyono et al., 2016). Karena tugas komite audit melaksanakan pengawasan dan meningkatkan kualitas pengungkapan perusahaan dalam hal ini laporan keuangan, maka komite audit akan memastikan bahwa perusahaan telah melaksanakan peraturan yang berlaku tidak terkecuali dengan peraturan perpajakan. Dengan adanya komite audit manajemen akan lebih berhati-hati dalam menjalankan perusahaan namun dalam pelaksanaannya manajemen tetap memiliki peluang dalam pelaksanaan *tax avoidance* karena *tax avoidance* merupakan salah satu usaha dalam menekan beban pajak perusahaan. Hal tersebut sejalan dengan penelitian Diantari dan Ulupui (2016) yang menunjukkan bahwa komite audit berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*, yang artinya dengan adanya komite audit pelaksanaan *tax avoidance* semakin menurun. Namun penelitian ini tidak sejalan dengan penelitian Cahyono et al. (2016); Fadhillah (2018); Gaaya et al. (2017); serta Sunarsih dan Oktaviani (2016) menemukan bahwa berdasarkan hasil penelitiannya komite audit berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, semakin tinggi peran Komite Audit maka semakin tinggi *tax avoidance* sedangkan penelitian Feranika (2016) menunjukkan bahwa komite audit tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.



*Tunneling* merupakan istilah awal yang digunakan untuk menggambarkan kondisi pengambilan aset suatu pemegang saham non pengendali di Republik Ceko melalui pengalihan aset dan keuntungan demi kepentingan pemegang saham pengendali Farahmita, Guing, dan Aria (2011). *Tunneling* merupakan perilaku manajemen atau pemegang saham mayoritas yang mentransfer aset dan profit perusahaan untuk kepentingan mereka sendiri, namun biaya dibebankan kepada pemegang saham minoritas. *Tunneling incentive* muncul dalam dua bentuk, yaitu pertama, pemegang saham pengendali dapat memindahkan sumber daya dari perusahaan ke dirinya sendiri melalui transaksi antara perusahaan dengan pemilik. Transaksi tersebut dapat dilakukan dengan penjualan aset, kontrak harga transfer kompensasi eksekutif yang berlebihan, pemberian pinjaman, dan lainnya. Kedua, pemegang saham pengendali dapat meningkatkan bagiannya atas perusahaan tanpa memindahkan aset melalui penerbitan saham *dilutif* atau transaksi keuangan lainnya yang mengakibatkan kerugian bagi pemegang saham non pengendali. Adanya kontrak harga transfer dalam transaksi tunneling tersebut tidak terlepas dari *tax avoidance*, karena dalam pelaksanaan harga transfer sering dimanfaatkan oleh perusahaan multinasional untuk melakukan *tax avoidance*. Berdasarkan penelitian Tang (2016) tunneling tersebut berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*.

Kompensasi kerugian dalam Pajak Penghasilan diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Pajak Penghasilan yaitu : “Apabila penghasilan bruto setelah pengurangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didapat kerugian, kerugian tersebut dikompensasikan dengan penghasilan mulai tahun pajak berikutnya berturut-turut sampai dengan 5 (lima) tahun.”



Menurut Saifudin dan Yunanda (2016) beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam hal kompensasi kerugian adalah :

1. Istilah kerugian merujuk pada kerugian fiskal bukan pada kerugian komersial. Kerugian / keuntungan fiskal merupakan selisih antara penghasilan dan semua biaya yang telah memperhitungkan ketentuan Pajak Penghasilan.
2. Kompensasi kerugian hanya diperkenankan selama lima tahun ke depan secara berturut-turut. Apabila pada akhir tahun kelima ternyata masih ada kerugian yang tersisa maka sisa kerugian tersebut tidak dapat lagi dikompensasikan.
3. Kompensasi kerugian hanya untuk Wajib Pajak, baik badan maupun orang pribadi, yang melakukan kegiatan usaha yang penghasilannya tidak dikenakan PPh Final dan perhitungan Pajak Penghasilannya tidak menggunakan norma penghitungan.
4. Kerugian usaha di luar negeri tidak bisa dikompensasikan dengan penghasilan dari dalam negeri.

Jangka waktu 5 tahun yang diperkenankan oleh ketentuan tersebut diatas akan mengurangi beban pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan, dan selama lima tahun tersebut perusahaan akan mengurangi terjadinya *tax avoidance* karena beban pajak sudah ditekan dengan adanya kompensasi kerugian fiskal. Penelitian Sitonga (2018) menunjukkan hasil bahwa kompensasi kerugian fiskal berpengaruh negative terhadap *tax avoidance* namun berkebalikan dengan hasil penelitian Saifudin dan Yunanda (2016) yang menunjukkan bahwa kompensasi kerugian fiskal berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*.

Komisaris independen didefinisikan sebagai seorang yang tidak terafiliasi dalam segala hal dengan pemegang saham pengendali, tidak memiliki hubungan afiliasi dengan direksi atau dewan komisaris serta tidak menjabat sebagai direktur pada suatu perusahaan yang terkait dengan perusahaan pemilik menurut peraturan yang dikeluarkan oleh BEI (Cahyono et al., 2016). Dewan komisaris dalam menjalankan fungsi pengawasan dapat memengaruhi pihak manajemen untuk menyusun laporan keuangan yang berkualitas. Komisaris Independen dapat melaksanakan fungsi monitoring untuk mendukung pengelolaan perusahaan yang baik dan menjadikan laporan keuangan lebih obyektif. Kehadiran komisaris independen dalam dewan komisaris mampu meningkatkan pengawasan kinerja direksi. Pengawasan yang ketat akan menekan pelaksanaan manajemen perusahaan menjadi lebih baik dan sesuai peraturan yang berlaku, tidak terkecuali terkait masalah pajak. Pengawasan yang semakin ketat akan membuat manajemen bertindak lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan dan transparan dalam menjalankan perusahaan sehingga dapat meminimalisasi praktik *tax avoidance* (Diantari & Ulupui, 2016). Hasil penelitian Ariawan dan Setiawan (2017); Diantari dan Ulupui (2016); Fadhillah (2018); Rani (2017); dan Sunarsih dan Oktaviani (2016), menunjukkan bahwa dewan komisaris independen berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*, namun kebalikan dengan hasil penelitian Feranika (2016) yang menyatakan bahwa dewan komisaris independen berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Adapun penelitian Cahyono et al. (2016), Lutfia dan Pratomo (2018), dan Prasetyo dan Pramuka (2018) menyatakan bahwa dewan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Pengukuran kinerja keuangan diperlukan sebagai bahan acuan untuk perencanaan laba kedepan, sekaligus kemungkinan untuk mengganti manajemen jika manajemen lama dianggap kurang berhasil (Pratiwi, 2018). Kinerja keuangan juga terkait pada pengukuran prestasi yang bertujuan untuk mendapatkan informasi yang berguna terkait dengan aliran dana, penggunaan dana, efisiensi, dan efektifitas yang tersaji dalam laporan keuangan. Metode pengukuran kinerja keuangan dapat digunakan dengan menggunakan analisis laporan keuangan, adapun yang sering digunakan untuk melihat kinerja keuangan adalah rasio profitabilitas (ROA). Penggunaan ROA sebagai pengukur kinerja dapat dilihat dari penelitian yang dilakukan oleh Ariawan dan Setiawan (2017); Cahyono et al. (2016); Fiandri dan Muid (2017); Pratiwi (2018); Putri dan Putra (2017); dan Saifudin dan Yunanda (2016). ROA menggambarkan kemampuan perusahaan untuk menghasilkan keuntungan dari setiap rupiah asset yang digunakan dan juga memberikan ukuran yang lebih baik atas profitabilitas perusahaan karena menunjukkan efektifitas manajemen dalam menggunakan aktiva untuk memperoleh pendapatan dan dapat menilai apakah perusahaan efisien dalam memanfaatkan aktiva yang dimiliki untuk menjalankan kegiatan operasional perusahaan. Semakin besar rasio ini semakin baik karena berarti semakin besar kemampuan perusahaan menghasilkan laba (Pratiwi, 2018). Semakin besar kemampuan perusahaan menghasilkan laba maka beban pajak akan semakin meningkat dan terdapat upaya perusahaan untuk melakukan *tax avoidance* untuk mengurangi beban pajak tersebut. Hal tersebut sejalan dengan

penelitian Ariawan dan Setiawan (2017); Fiandri dan Muid (2017); dan Putri dan Putra (2017) menunjukkan bahwa ROA berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*, berkebalikan dengan hasil penelitian Pratiwi (2018) dan Saifudin dan Yunanda (2016) yang menyatakan bahwa ROA berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Sedangkan penelitian Cahyono et al. (2016) menyatakan bahwa ROA tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

*Leverage* merupakan rasio yang mengukur seberapa jauh perusahaan menggunakan hutang dalam pembiayaan. *Leverage* juga menggambarkan hubungan antara total asset dengan modal saham biasa atau menunjukkan penggunaan hutang untuk meningkatkan laba (Saifudin & Yunanda, 2016). Menurut Feranika (2016) perusahaan yang menggunakan hutang akan menimbulkan adanya bunga yang harus dibayar, adapun bunga pinjaman tersebut merupakan biaya yang dapat dikurangkan (*deductible expense*) terhadap penghasilan kena pajak dan menyebabkan laba kena pajak perusahaan menjadi berkurang. Laba kena pajak yang berkurang akan mengurangi jumlah pajak yang harus dibayar perusahaan, Hal tersebut dapat memberikan dampak perusahaan untuk menaikkan rasio *leverage* untuk menghindari beban pajak yang tinggi (Sitonga, 2018), meskipun demikian hasil penelitian Cahyono et al. (2016), Feranika (2016) dan Sitonga (2018) menunjukkan hasil bahwa *leverage* tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ariawan dan Setiawan (2017) dan Saifudin dan Yunanda (2016) yang menunjukkan hasil bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, sedangkan penelitian Putri dan Putra (2017) dan Thai Ha dan Quyen (2017) menunjukkan hasil bahwa *leverage* berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*.

*Transfer pricing* adalah suatu kebijakan perusahaan dalam menentukan harga transfer suatu transaksi baik itu barang, jasa, harta tak berwujud, atau pun transaksi finansial yang dilakukan oleh perusahaan. Terdapat dua kelompok transaksi dalam *transfer pricing*, yaitu *intra-company* dan *inter-company transfer pricing*. *Intra-company transfer pricing* merupakan *transfer pricing* antardivisi dalam satu perusahaan sedangkan *Intercompany transfer pricing* merupakan *transfer pricing* antara dua perusahaan yang mempunyai hubungan istimewa. Transaksinya sendiri dapat dilakukan dalam satu negara (*domestic transfer pricing*), maupun dengan negara yang berbeda (*international transfer pricing*) (Setiawan, 2013). Harga transfer sering menjadi implikasi pajak. Faktor pajak tidak hanya termasuk pajak penghasilan, tapi juga pajak gaji, bea cukai, tarif, pajak penjualan, pajak nilai tambah, pajak yang berhubungan dengan lingkungan, dan pungutan pemerintah lainnya (Lutfia & Pratomo, 2018). Pertimbangan pajak penghasilan menimbulkan persoalan tambahan. Dengan banyaknya beban pajak tersebut akan memicu perusahaan untuk melakukan *tax avoidance*. Penelitian Lutfia dan Pratomo (2018) dan Park et al. (2016) menunjukkan bahwa *transfer pricing* berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, dapat dikatakan bahwa perusahaan yang melakukan *transfer pricing* juga terindikasi kedalam perusahaan yang melakukan tindakan *tax avoidance*.

Menurut Low (2009) karakter eksekutif dibedakan menjadi dua yaitu *risk taker* dan *risk averse*. Eksekutif yang memiliki karakter *risk taker* adalah eksekutif yang lebih berani dalam mengambil keputusan bisnis dan biasanya memiliki dorongan kuat untuk memiliki penghasilan, posisi, kesejahteraan, dan kewenangan yang lebih tinggi. Eksekutif yang memiliki karakter *risk taker* tidak

ragu-ragu untuk melakukan pembiayaan dari hutang. Berkebalikan dengan *risk taker*, eksekutif yang bersifat *risk averse* kesempatan yang berpotensi menimbulkan resiko dan lebih suka menahan sebagian besar aset yang dimiliki dalam investasi yang relatif aman untuk menghindari pendanaan dari utang, ketidakpastian jumlah return dan sebagainya Feranika (2016). Semakin eksekutif bersifat *risk taker*, dapat disimpulkan maka semakin tinggi tingkat *tax avoidance*, hal ini sejalan dengan penelitian Feranika (2016) yang menunjukkan hasil bahwa karakter eksekutif berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* sedangkan penelitian Praptidewi dan Sukartha (2016) menunjukkan bahwa karakter eksekutif berpengaruh negative terhadap *tax avoidance*.

*Financial distress* merupakan kondisi suatu perusahaan yang terjadi sebelum kebangkrutan. Suatu perusahaan dikatakan sedang berada dalam keadaan *financial distress* apabila perusahaan tersebut tidak mampu atau mengalami kesulitan dalam membiayai kewajiban keuangannya dan menghasilkan laba yang negative (R. I. Siregar & Fauzie, 2012). Menurut Rani (2017) perusahaan yang sedang dalam kondisi kesulitan keuangan memiliki kecenderungan untuk melakukan *tax avoidance* guna mengurangi arus kas keluar dan beban perusahaan, namun hasil dari penelitian yang dilakukannya menunjukkan hasil bahwa *financial distress* tidak dapat membuktikan bahwa *financial distress* berhubungan dengan *tax avoidance*.

CSR (*Corporate Social Responsibility*) adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh perusahaan sebagai rasa tanggung jawab perusahaan terhadap sosial maupun lingkungan sekitar dimana perusahaan itu berada dan bukan merupakan aktivitas bisnis yang diwajibkan oleh hukum dan perundang-undangan



seperti kewajiban untuk membayar pajak atau kepatuhan perusahaan terhadap undang-undang ketenagakerjaan (Fadhilla, 2018). Bila dikaitkan dengan *tax avoidance*, perusahaan dengan kualitas CSR yang baik, akan melakukan kegiatan CSR yang berkelanjutan dan membayar pajak yang sewajarnya. Dalam penelitiannya, Zeng (2018) menemukan bahwa di negara-negara dengan tata kelola tingkat negara yang lemah, perusahaan-perusahaan dengan skor CSR yang lebih tinggi terlibat dalam lebih sedikit penghindaran pajak, hal tersebut menyiratkan bahwa CSR dan tata kelola tingkat negara saling berhubungan. Biaya CSR sendiri di Indonesia diatur dalam Undang Undang No 36 Tahun 2008 pasal 6 yang menyatakan bahwa biaya CSR yang dilakukan di Indonesia dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, dalam menghitung pajak penghasilan perusahaan. Namun terkait hubungan CSR dan *tax avoidance* terdapat hasil yang tidak konsisten antara penelitian Fadhilla (2018), Pratiwi (2018), dan Zeng (2018). Penelitian Fadhilla (2018) dan Pratiwi (2018) menunjukkan hasil bahwa CSR berpengaruh negative terhadap *tax.avoidance* sedangkan penelitian Zeng (2018) menunjukkan hasil bahwa CSR berpengaruh positif terhadap *tax.avoidance*.

Dari berbagai penelitian yang telah dilakukan terkait penghindaran pajak, dapat dilihat bahwa factor *transfer pricing* secara konsisten berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* hal ini dibuktikan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Lutfia dan Pratomo (2018) dan Park et al. (2016). Adapun factor ukuran perusahaan, kepemilikan keluarga, kepemilikan asing, kepemilikan institusional, kepemilikan pemerintah, kepemilikan manajerial, komite audit, *leverage* (DER), *tunneling*, kompensasi rugi fiskal, dewan komisaris independen, kinerja keuangan

(ROA), karakter eksekutif, *financial distress*, dan CSR terdapat hasil yang tidak konsisten.

Faktor-faktor yang tidak konsisten tersebut seperti factor ukuran perusahaan oleh penelitian Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fadhillah (2018), Fiandri dan Muid (2017), Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Putri dan Putra (2017), Rani (2017) Saifudin dan Yunanda (2016), dan Sitonga (2018); factor *tunneling* oleh penelitian Tang (2016); factor kompensasi rugi fiscal oleh penelitian Saifudin dan Yunanda (2016) dan Sitonga (2018); faktor dewan komisaris independen oleh Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fadhillah (2018), Feranika (2016), Lutfia dan Pratomo (2018), Prasetyo dan Pramuka (2018), Rani (2017), dan Sunarsih dan Oktaviani, (2016); faktor karakter eksekutif oleh penelitian Feranika (2016) dan Praptidewi dan Sukartha (2016); faktor *financial distress* oleh penelitian Rani (2017); serta faktor *Corporate Sosial Responsibility* oleh penelitian Fadhillah (2018), Pratiwi (2018), dan Zeng (2018).

Adapun factor lain yang tidak konsisten serta terkait dengan struktur kepemilikan adalah factor kepemilikan keluarga oleh penelitian Gaaya et al. (2017), Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Praptidewi dan Sukartha (2016) dan Sitonga (2018); factor kepemilikan asing oleh Chang dan Huang (2017), Hasan et al. (2016), Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), dan Park et al. (2016); factor kepemilikan institusional oleh penelitian Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fadhillah (2018), Feranika (2016), Fiandri dan Muid (2017), Lutfia dan Pratomo (2018), Prasetyo dan Pramuka (2018), Pratiwi (2018), Putri dan Putra (2017), Saifudin dan Yunanda

(2016), dan Sunarsih dan Oktaviani (2016); factor kepemilikan pemerintah oleh penelitian Chang dan Huang (2017), Jian et al. (2012), Sudibyo dan Jianfu (2017), Tang (2016), dan Thai Ha dan Quyen (2017); dan factor kepemilikan manajerial oleh penelitian Fadhillah (2018), Prasetyo dan Pramuka (2018), dan Sunarsih dan Oktaviani (2016).

Selain factor tersebut diatas, factor komite audit oleh penelitian Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fadhillah (2018), Feranika (2016), Gaaya et al. (2017) dan Sunarsih dan Oktaviani (2016); factor *leverage* oleh penelitian Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Feranika (2016), Putri dan Putra (2017), Saifudin dan Yunanda (2016), Sitonga (2018), serta Thai Ha dan Quyen (2017); dan factor kinerja keuangan oleh penelitian Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Fiandri dan Muid (2017), Pratiwi (2018), Putri dan Putra (2017), serta Saifudin dan Yunanda (2016) juga menunjukkan hasil yang tidak konsisten dalam penelitian. Hasil penelitian tersebut dikatakan tidak konsisten karena berdasarkan penelitiannya terdapat hasil yang mendukung dan tidak mendukung, yang kesemuanya berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Hasil penelitian Putri dan Putra (2017) menunjukkan hasil adjusted R<sup>2</sup> sebesar 34,0153% maka dapat dikatakan bahwa masih banyak faktor yang dapat berkontribusi dalam mempengaruhi penghindaran pajak yang belum diteliti. Hal tersebut sejalan dengan saran Feranika (2016), Gaaya et al. (2017), Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018), Praptidewi dan Sukartha (2016), Putri dan Putra (2017), dan Sudibyo dan Jianfu (2017). Maka dari itu penulis mencoba untuk menggali lebih dalam saran-saran tersebut sebagai acuan penelitian selanjutnya.

B. Siregar (2008) mengklasifikasi pemegang saham pengendali menjadi 5 yaitu, keluarga, pemerintah, institusi keuangan dengan kepemilikan luas, perusahaan dengan kepemilikan luas, dan pemegang saham pengendali lainnya. Terkait klasifikasi tersebut, Sukartha (2016) menyarankan menambahkan variable selain kepemilikan keluarga untuk melihat perusahaan dengan kepemilikan mana yang paling berpotensi melakukan *tax avoidance*, sehingga bagi pihak yang berkepentingan seperti pihak regulator dapat menentukan kebijakan fiskal yang sesuai dengan struktur pemegang saham pengendali perusahaan agar lebih menekan *tax avoidance*. Seperti halnya Praptidewi dan Sukartha (2016), Gaaya et al. (2017) menyarankan penelitian lebih lanjut untuk menambahkan kepemilikan terkonsentrasi, kepemilikan investor manajerial atau institusi. Feranika (2016) menyarankan untuk menambahkan variable selain kepemilikan institusional, dewan komisaris independen, kualitas audit, komite audit, karakter eksekutif, dan *leverage* yang juga berpengaruh pada *tax avoidance*. Putri dan Putra (2017) menyarankan penelitian selanjutnya diharapkan dapat menambah variabel lainnya, seperti resiko perusahaan, corporate governance, likuiditas, *financial distress*, sales growth, kompensasi rugi fiskal, dan sebagainya. Pratiwi (2018) menyarankan untuk penelitian yang terkait dengan CSR terhadap *tax avoidance* dapat menggunakan indikator CSR selain kepemilikan institusional saja, melainkan dapat menambahkan dengan indikator lainnya seperti komite audit, kualitas audit dan komisaris independen.

Berdasarkan saran dan kelemahan dari penelitian sebelumnya, maka penelitian ini akan berfokus pada variabel dalam struktur kepemilikan yaitu kepemilikan terkonsentrasi, kepemilikan asing, kepemilikan institusional,

kepemilikan manajerial, kepemilikan pemerintah, dan kepemilikan keluarga. Hal ini seperti yang disarankan oleh Gaaya et al. (2017) untuk struktur kepemilikan terkonsentrasi, kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial, serta Praptidewi dan Sukartha (2016) untuk kepemilikan asing dan kepemilikan pemerintah. Adapun kepemilikan keluarga masih akan diteliti karena hasil dari penelitian sebelumnya belum konsisten.

Pada penelitian ini penulis menggunakan semua variabel pada struktur kepemilikan dikarenakan belum ada penelitian yang mengkaji dan meneliti semua struktur kepemilikan yang terkait dengan *tax avoidance* secara menyeluruh, peneliti lain hanya menggunakan struktur kepemilikan secara parsial pada penelitiannya. Selain itu juga menambahkan komite audit dan likuiditas sebagai variable control seperti yang disarankan oleh Feranika (2016), Pratiwi (2018), dan Putri dan Putra (2017) serta menambahkan variable *leverage* dan kinerja (*profitabilitas*) karena hasil dari penelitian sebelumnya masih belum konsisten.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1. Teori Agensi**

Teori agensi menjelaskan mengenai hubungan antara agensi dan pinsipal. Dalam bukunya, Sugiarto (2009) menjabarkan tentang teori yang dikembangkan oleh Jensen dan Mecklin (1976), yaitu pengembangan teori tentang bagaimana struktur kepemilikan mempengaruhi perilaku individu-individu dalam perusahaan. Atas dasar teori agensi, Jensen dan Mecklin (1976) berpendapat bahwa perusahaan merupakan rekaan legal yang berperan sebagai suatu hubungan kontrak diantara individu-individu. Mereka mendefinisikan hubungan keagenan sebagai suatu mekanisme kontrak antara penyedia modal dan para pelaksana

perusahaan (manajemen). Penyedia modal dalam hal ini disebut sebagai principal dan pelaksana perusahaan (manajemen) disebut sebagai agen, dimana principal meminta kepada agen untuk mengambil tindakan atas nama principal dalam menjalankan perusahaan dimana didalam kontrak tersebut terdapat pendelegasian beberapa kewenangan pengambilan keputusan.

Sugiarto (2009) didalam bukunya menjabarkan bahwa masalah muncul ketika agen tidak bertindak sesuai dengan kepentingan principal. Masalah keagenan tersebut dapat muncul dalam berbagai tipe. Tipe pertama konflik antara pemegang saham dan manajer. Penyebab konflik antara manajer dengan pemegang saham diantaranya adalah pembuatan keputusan yang berkaitan dengan aktivitas pencarian dana dan pembuatan keputusan yang berkaitan dengan bagaimana dana yang diperoleh tersebut diinvestasikan. Konflik agensi tipe kedua yaitu konflik antara pemegang saham mayoritas dan minoritas dimana pada umumnya pemegang saham mayoritas juga menjabat sebagai manajer perusahaan tersebut atau paling tidak mereka menunjuk manajer pilihannya. Adapun konflik tipe ketiga adalah konflik antara pemegang saham dan kreditor. Konflik tersebut disebabkan perbedaan sikap terhadap resiko diantara dua belah pihak.

Tipe konflik pertama menurut Sugiarto (2009) banyak terjadi di negara-negara maju, dimana banyak ditemukan perusahaan dengan banyak pemegang saham dengan prosentase kepemilikan relative kecil dan dikelola oleh manajer profesional. Tim manajemen tersebut diberi kewenangan oleh principal atau pemegang saham untuk mengambil keputusan yang terkait operasi dan strategi perusahaan dengan harapan manajer akan memaksimumkan nilai perusahaan, namun dalam prakteknya terkadang harapan tersebut tidak berjalan. Banyak

keputusan yang diambil manajer justru menguntungkan manajer dan mengesampingkan kepentingan pemegang saham. Untuk mengurangi kesempatan manajer melakukan tindakan yang merugikan pemegang saham, Jensen dan Meckling (1976) mengindikasikan adanya dua cara, yaitu pemegang saham melakukan monitoring dan manajer melakukan pembatasan atas tindakannya atau disebut *bonding*. Dengan melakukan hal tersebut diharapkan akan mengurangi kesempatan manajer untuk melakukan penyimpangan namun tindakan tersebut akan memunculkan biaya, yang disebut sebagai biaya keagenan. Biaya agensi ini dapat mengurangi nilai perusahaan. Biaya keagenan sendiri dipecah oleh Jensen dan Meckling (1976) menjadi 3 yaitu :

1. Biaya monitoring oleh principal (*the monitoring expenditures by the principal*)
2. Biaya ikatan oleh agen (*the bonding expenditures by the agent*)
3. Kerugian sisa (*the residual loss*)

Biaya monitoring adalah biaya yang timbul dan ditanggung oleh principal untuk memonitor perilaku agen, yaitu untuk mengukur, mengamati, dan mengontrol perilaku agen, sebagai contoh biaya audit dan biaya untuk menetapkan rencana kompensasi manajer, pembatasan anggaran, dan aturan-aturan operasi. Sementara *bonding cost* atau *the bonding expenditures by the agent* adalah biaya yang ditanggung oleh agen untuk menetapkan dan mematuhi mekanisme yang menjamin bahwa agen yang bertindak untuk kepentingan principal, misalnya biaya yang dikeluarkan oleh manajer termotivasi meningkatkan kinerja dan bertanggung jawab meningkatkan kemakmuran pemegang saham, sebagai contoh biaya yang dikeluarkan oleh manajer untuk

menyediakan laporan keuangan kepada investor. Pemegang saham hanya akan mengizinkan *bonding cost* terjadi jika biaya tersebut dapat mengurangi biaya monitoring. Sedangkan *the residual loss* timbul dari kenyataan bahwa agen kadangkala berbeda dari tindakan yang memaksimalkan kepentingan principal, merupakan biaya yang berupa penurunan kesejahteraan prinsipal sebagai akibat dari adanya perbedaan keputusan agen dan keputusan prinsipal.

Tipe konflik kedua menyoroti konflik kepentingan antara pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas. Pemegang saham mayoritas pada umumnya juga menjabat sebagai manajer perusahaan tersebut atau paling tidak memiliki suara untuk menunjuk manajer pilihannya. Manajer pilihan pemegang saham mayoritas yang telah diberi kewenangan untuk membuat keputusan tersebut dapat membuat keputusan yang hanya menguntungkan pemegang mayoritas. Adapun temuan terkait konflik tipe ini diungkapkan oleh Claessens, Djankov, dan Nenova (2000); Faccio dan Lang (2002); Porta, Lopez De Silanes, dan Shleifer (1999); dan Villalonga dan Amit (2009) sebagai berikut :

1. Kebanyakan perusahaan didunia dikendalikan oleh pemegang saham mayoritas yang secara umum melibatkan pendiri perusahaan keluarga
2. Keluarga seringkali mampu meningkatkan kadar pengendalian pemegang saham mayoritas tersebut melebihi porsi saham yang dimiliki melalui mekanisme *dualclass stock*, *pyramidal ownership*, *interlocking shareholding*, dan *cross holding*.
3. Nilai perusahaan akan turun ketika keluarga menggunakan mekanisme peningkatan pengendalian untuk membuat pemisahan (*wedge*) antara *cashflow rights* dan *control rights*.



4. Terdapat maraknya bentuk kepemilikan tidak langsung (*indirect ownership*) selain kepemilikan langsung (*direct ownership*). Dengan kepemilikan tidak langsung keluarga menempatkan saham perusahaan dalam bentuk kepercayaan *trust, foundation, corporation*, dan *limited partnerships*.

Sanjaya, (2010) menjabarkan bahwa konflik agensi tipe kedua memiliki dua konsep, yaitu :

1. *Entrenchment effect*

*Entrenchment* merupakan tindakan pemegang saham pengendali yang terlindungi oleh hak pengendalian mereka yang dapat mengarah pada keterlibatan penyalahgunaan kekuasaan, sebagai contoh pengambilalihan seperti pengaturan *tunneling* (Asia, Fan, & Wong, 2002; Sanjaya, 2010). Pemegang saham pengendali dengan hak pengendalian yang tinggi dan kuat memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk memenuhi kepentingan pribadinya dibandingkan pemegang saham non pengendali, sekalipun pemegang saham minoritas berhak atas hak arus kas yang proporsional dengan investasi saham mereka, pemegang saham minoritas tersebut tetap menghadapi kemungkinan bahwa pemilik pengendali yang kuat secara oportunistik dapat merampas hak-hak mereka dan hal tersebut menyiratkan adanya *entrenchment effect* dimana salah satu didalamnya adalah ekspropriasi keuntungan perusahaan. Claessens, Djankov, Fan, dan Lang (1999) mengartikan ekspropriasi sebagai suatu proses penggunaan hak kontrol atau hak pengendalian seseorang untuk memaksimalkan kesejahteraannya sendiri dengan distribusi kekayaan dari pihak lain. Terkait hal tersebut, penelitian Claessens et al. (1999); Claessens, Djankov, Fan, dan Lang (2002); Lins (2003); dan B. Siregar (2006) memberikan bukti bahwa peningkatan hak pengendalian pemegang saham pengendali berpengaruh negatif terhadap harga pasar perusahaan dan dividen.

2. *Alignment effect*

Sanjaya (2010) menjabarkan *alignment* sebagai suatu tindakan pemegang saham pengendali yang selaras dengan kepentingan pemegang saham non pengendali. Adapun kepemilikan hak aliran kas yang cukup kuat untuk menekan keinginan pemegang saham pengendali guna melakukan ekspropriasi terhadap pemegang saham non pengendali dan perusahaan disebut sebagai *alignment effect*, semakin tinggi konsentrasi hak arus kas, maka semakin tinggi insentif bagi pemegang saham pengendali untuk mengelola perusahaan dengan tepat (Jensen & Meckling, 1976). Claessens et al. (2002) menjelaskan bahwa hak aliran kas yang besar merupakan komitmen pemegang saham pengendali guna membatasi pengambilalihan, walaupun juga akan merugikan pemegang saham pengendali. Sejalan dengan penjelasan tersebut Claessens et al. (1999); R. L. A. Porta, Lopez-de-silanes, Shleifer, dan Vishny (2002); dan B. Siregar (2006) berpendapat bahwa hak aliran kas meningkatkan nilai perusahaan dan deviden.

Tipe konflik ketiga yang timbul diantara pemegang saham dan kreditor muncul disebabkan karena perbedaan sikap terhadap resiko yang ditanggung kedua belah pihak. Kreditor selalu berharap bisnis perusahaan berjalan aman sehingga dana yang dipinjamkannya dapat kembali sedangkan bagi pemegang saham memilih bisnis dengan resiko tinggi akan memberi kesempatan perusahaan untuk memperoleh *return* yang tinggi. Proyek yang beresiko tinggi hanya akan menguntungkan pemegang saham sedangkan bagi kreditor akan merugikan.

Berdasarkan penelitian Arifin (2003), struktur kepemilikan perusahaan *go public* di Indonesia pada tahun 1996 dan tahun 2000 terkonsentrasi pada kepemilikan keluarga. Pada struktur kepemilikan yang terkonsentrasi pada keluarga, permasalahan yang dihadapi tidak lagi pada konflik antara manajer dan

pemilik mayoritas dalam hal ini keluarga, namun permasalahan keagenan yang muncul adalah permasalahan antara manajer atau kepemilikan mayoritas dengan kepemilikan minoritas. Dalam hal ini kepemilikan pemegang saham bukan keluarga mengambil posisi sebagai principal dan pemegang saham keluarga bersama manajer sebagai agen.

Menurut Tjandra (2012) konflik keagenan dapat terjadi dikarenakan adanya ketidakseimbangan antara informasi yang dimiliki oleh manajer dan pemegang saham (*asimetri informasi*). Hal ini terjadi karena manajer mempunyai informasi mengenai perusahaan yang mungkin tidak dimiliki oleh pemegang saham dan mempergunakannya untuk meningkatkan utilitasnya, padahal setiap pemakai baik manajemen maupun pemilik saham membutuhkan informasi untuk pengambilan keputusan ekonomi. Asimetri informasi dapat diminimalkan dengan proporsi struktur kepemilikan yang jelas dalam perusahaan namun akan lebih efisien jika kepemilikan dalam perusahaan dikonsentrasikan kepada kepemilikan saham oleh institusional investor, agar dapat lebih mengoptimalkan efektifitas pengawasan aktivitas manajemen. Adapun menurut Saputro dan Syafruddin (2012) stuktur kepemilikan adalah suatu mekanisme yang dapat mengurangi konflik antara manajemen dan pemegang saham sehingga *agency costs* dapat dikurangi dengan adanya struktur kepemilikan, yaitu struktur kepemilikan pemerintah, kepemilikan terkonsentrasi, kepemilikan asing dan kepemilikan institusional. Saputro dan Syafruddin (2012) sejalan dengan Desai dan Dharmapala (2006) yang menyatakan mengelola tarif pajak suatu perusahaan bisa menjadi biaya yang mahal bagi pemegang saham dikarenakan manajemen dapat menyembunyikan pembelian aset mereka untuk keuntungan pribadi dengan tujuan

mengurangi tarif pajak yang efektif namun Abdul Wahab dan Holland (2012); Armstrong, Blouin, dan Larcker (2012); Badertscher, Katz, dan Rego (2013); Chen, Chen, Cheng, dan Shevlin (2010); dan Minnick dan Noga (2010) yang menguji efek tata kelola perusahaan pada tarif efektif, menyatakan tata kelola perusahaan dapat dikendalikan oleh tingkat kepemilikan negara, tingkat kepemilikan asing, tingkat kepemilikan manajer, dan jumlah anggota dewan.

Menurut Hansen dan Crutchley (1989) ada beberapa cara untuk mengurangi konflik keagenan, yaitu :

1. Meningkatkan kepentingan manajerial

Peningkatan kepentingan manajerial digunakan sebagai cara untuk mengurangi konflik keagenan. Perusahaan meningkatkan kepemilikan manajerial untuk mensejajarkan kedudukan manajerial dengan pemegang saham dan bertindak sesuai dengan keinginan pemegang saham. Dengan peningkatan kepemilikan tersebut, manajer termotivasi untuk meningkatkan kinerja dan lebih bertanggung jawab untuk meningkatkan kemakmuran pemegang saham.

2. Kepemilikan institusional sebagai agen pengawas

Kepemilikan institusional dapat digunakan sebagai cara untuk mengurangi konflik keagenan antara pemegang saham (principal) dan manajer (agen). Kepemilikan institusional digunakan sebagai variabel kontrol terhadap kepemilikan manajerial karena manajer tidak dapat mempengaruhi persentase saham yang dimiliki oleh institusi, tetapi kepemilikan institusional dapat berpengaruh dalam menentukan kepemilikan manajerial maupun penggunaan hutang.

### 3. Meningkatkan pendanaan melalui hutang

Strategi penggunaan hutang dimaksudkan dapat mengurangi konflik keagenan. Penambahan hutang dalam struktur modal diharapkan dapat mengurangi penggunaan saham sehingga akan mengurangi biaya keagenan ekuitas. Perusahaan yang memiliki hutang akan memiliki kewajiban untuk mengembalikan hutangnya dan membayar beban bunga secara periodik. Kondisi tersebut menyebabkan manajer berupaya keras untuk meningkatkan laba usahanya sehingga dapat memenuhi kewajibannya atas penggunaan hutang. Konsekuensinya perusahaan menghadapi biaya keagenan hutang dan resiko kebangkrutan.

### 4. Kebijakan dividen

Kebijakan dividen merupakan keputusan yang sangat penting dalam perusahaan. Kebijakan ini melibatkan dua pihak yang mempunyai kepentingan berbeda, yaitu pihak pemegang saham dan pihak perusahaan itu sendiri (manajemen). Dividen merupakan kewajiban perusahaan atas pemegang saham. Peningkatan dividen diharapkan dapat mengurangi biaya keagenan. Hal ini disebabkan *dividen payout ratio* yang besar akan mengakibatkan rasio laba ditahan kecil dan perusahaan menambah dana dari sumber eksternal, seperti melakukan emisi saham baru. Adapun penambahan dana menyebabkan kinerja manajer dimonitor oleh bursa, komisi sekuritas, dan penyedia dana baru. Pengawasan kinerja tersebut akan mengendalikan manajer bertindak sesuai dengan kepentingan pemegang saham sehingga akan menurunkan biaya keagenan.

### 5. Tingkat risiko

Tingkat resiko dapat digunakan untuk mengurangi konflik keagenan. Pada tingkat risiko tinggi perusahaan sulit mengawasi kondisi eksternal sehingga meningkatkan kepemilikan manajerial sebagai cara untuk mengawasi kondisi internal. Pada tingkat risiko yang semakin meningkat, manajer tidak berani untuk menanggung resiko (*risk aversion*) sehingga melakukan diversifikasi pada kesempatan investasi yang menguntungkan. Cara tersebut menyebabkan manajer memiliki kekuasaan dalam mengambil keputusan dan termotivasi untuk meningkatkan kemakmuran pemegang saham.

#### 6. Kebijakan Insentif

Kebijakan insentif diharapkan akan memotivasi manajer untuk melakukan tindakan dan membuat kebijakan yang mendukung kepentingan pemegang saham. Insentif ini merupakan imbalan atas kinerja manajer yang baik dan ketika manajer melakukan kesalahan atau kinerja perusahaan tidak baik, maka pemegang saham akan memberikan *punishment*.

#### 2.2.2. Penghindaran Pajak (*Tax Avoidance*)

*Tax avoidance* secara tradisional dapat diartikan sebagai aktivitas untuk mentransfer kesejahteraan dari negara kepada pemegang saham (Ariawan & Setiawan, 2017). Khan et al. (2017) menjabarkan penghindaran pajak atau pengurangan pajak eksplisit sebagai hasil dari serangkaian kegiatan mulai dari investasi dalam aset bebas pajak seperti obligasi daerah hingga skema ketidakpatuhan yang agresif. Menurut Putri dan Putra (2017) penghindaran pajak atau *tax avoidance* adalah rekayasa '*tax affairs*' yang masih tetap berada di dalam bingkai ketentuan perpajakan (*lawful*). Wajib Pajak melakukan penghindaran

pajak dengan mentaati aturan yang berlaku yang sifatnya legal dan diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan perpajakan. Pemerintah tidak bisa melakukan penuntutan secara hukum, meskipun praktik penghindaran pajak ini akan mempengaruhi penerimaan negara dari sektor pajak. Penghindaran pajak (*tax avoidance*) dilakukan oleh manajemen suatu perusahaan semata-mata untuk meminimalisir kewajiban pajaknya (Diantari & Ulupui, 2016; Pratiwi, 2018). Hal tersebut terjadi karena perbedaan pandangan antara pemerintah dan perusahaan. Dari sisi perusahaan pajak merupakan beban yang dapat mengurangi pendapatan namun dari sisi pemerintah pajak merupakan kewajiban bagi perusahaan sebagai wajib pajak atas penghasilan yang didapatnya dan merupakan sumber pendapatan bagi negara.

Menurut Gaaya et al. (2017) pajak biasanya dianggap sebagai biaya paling besar yang dikeluarkan oleh perusahaan. Oleh karena itu, manajer mengambil tindakan untuk mengecilkan kewajiban pajak mereka. Penghindaran pajak (*tax avoidance*) adalah salah satu dari berbagai rencana yang dapat digunakan perusahaan untuk menghindari pembayaran pajak mereka dan meningkatkan pendapatan setelah pajak. Penghindaran pajak dianggap sebagai masalah utama, mengingat kompleksitas dan konsekuensi ekonominya. Dapat dikatakan bahwa *tax avoidance* merupakan persoalan yang unik dan rumit karena di satu sisi *tax avoidance* tidak melanggar hukum, namun disisi lain *tax avoidance* tidak diinginkan oleh pemerintah (Putri & Putra, 2017) karena kompleksitas dan konsekuensi ekonominya. Menurut Cahyono et al. (2016) penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) yang dilakukan perusahaan tergantung dari karakter manajer itu



sendiri apakah *risk taker* atau *risk avers* dimana karakter tersebut tecermin dari besar kecilnya resiko perusahaan.

### **2.2.3. Struktur Kepemilikan**

Sebuah perusahaan dapat dimiliki oleh beberapa pemegang saham dimana prosentase kepemilikannya dapat berbeda-beda. Struktur kepemilikan tergantung bagaimana perusahaan memenuhi kebutuhan pendanaannya, apakah akan berasal dari internal ataukah dari penjualan saham, dimana pemilik saham tersebut dapat bersifat individu, institusional, pihak pemerintah, keluarga, pihak asing, maupun pihak manajemen perusahaan tersebut. Berdasarkan distribusi kekuasaan dan pengaruh pemegang saham atas operasional perusahaan, struktur kepemilikan perusahaan dibagi menjadi dua, yaitu kepemilikan terkonsentrasi dan kepemilikan menyebar. Kepemilikan saham terkonsentrasi jika sebagian besar saham dimiliki oleh sebagian kecil individu atau kelompok, sehingga pemegang saham tersebut memiliki jumlah saham yang relatif dominan dibandingkan dengan lainnya adapun kepemilikan saham menyebar, jika kepemilikan saham tersebut menyebar secara relatif merata ke public serta tidak ada yang memiliki saham dalam jumlah sangat besar dibandingkan dengan lainnya (Dallas, 2004).

Dalam pengelolaan perusahaan modern pemegang saham sebagai pemilik menunjuk pengelola perusahaan. Menurut Lutfia dan Pratomo (2018) pemisahan kepemilikan dan pengendalian perusahaan tersebut merupakan masalah utama dari *agency theory*. Struktur kepemilikan merupakan suatu mekanisme tata kelola yang penting untuk mengendalikan masalah keagenan (Budiarti & Sulistyowati, 2014). Terkait dengan tata kelola perusahaan, struktur kepemilikan juga

merupakan salah satu penentu potensial penghindaran pajak perusahaan (Annuar et al., 2015) dimana tingkat agresifitas kebijakan tersebut tergantung dari jenis kepemilikan perusahaan adapun dalam hal ini benturan kepentingan antara principal dan agen tidak terlepas dari teori agensi.

Terdapat berbagai jenis kepemilikan perusahaan, namun dalam penelitian ini akan berfokus pada kepemilikan keluarga, kepemilikan manajerial, kepemilikan pemerintah, kepemilikan institusional, kepemilikan asing, dan kepemilikan terkonsentrasi dimana jenis-jenis kepemilikan tersebut akan dijelaskan pada sub bab hipotesis penelitian.

### **2.3. Hipotesis Penelitian**

#### **2.3.1. Pengaruh Kepemilikan Keluarga Terhadap *Tax Avoidance***

Kepemilikan keluarga dijabarkan sebagai proporsi kepemilikan saham yang dimiliki oleh pihak keluarga pada perusahaan. Menurut Casson (1999) perusahaan keluarga didefinisikan sebagai perusahaan yang dimiliki dan dikendalikan oleh keluarga, adapun perusahaan yang dimiliki oleh keluarga namun dikendalikan sepenuhnya oleh manajer profesional, tidak termasuk dalam kategori perusahaan keluarga. Definisi ini tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa kepemilikan keluarga tidak ada konsekuensinya. Perusahaan yang dimiliki oleh kepercayaan keluarga dapat mengejar kebijakan investasi dengan lebih berhati-hati, karena manajer diwajibkan memperhitungkan fakta bahwa keluarga telah memusatkan semua risikonya pada satu perusahaan. Pilihan definisi tersebut mencerminkan pandangan bahwa efek dari pengendalian keluarga jauh lebih signifikan daripada efek kepemilikan keluarga, dan dalam kondisi normal,

kepemilikan keluarga adalah kondisi yang diperlukan untuk pelaksanaan pengendalian keluarga. Dalam bukunya, Sugiarto (2009) menjabarkan perusahaan keluarga sebagai bentuk perusahaan dengan kepemilikan dan manajemen yang dikelola dan dikendalikan oleh pendiri atau anggota keluarganya atau kelompok yang memiliki pertalian keluarga, baik yang tergolong keluarga inti atau perluasannya (baik yang memiliki hubungan darah atau ikatan perkawinan).

Ada dua pandangan yang saling bertentangan terkait kepemilikan keluarga. Pandangan pertama melihat kepemilikan keluarga sebagai struktur organisasi yang efektif karena perusahaan keluarga memiliki konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi, kebijakan diversifikasi yang lebih rendah, tujuan jangka panjang dan masalah reputasi yang lebih besar (S. Chen et al., 2010). Fama dan Jensen (1983) berpendapat bahwa perusahaan keluarga memiliki biaya agensi yang lebih rendah karena tingkat kepemilikan yang tinggi dan jangka waktu investasi yang panjang. Biaya agensi yang rendah tersebut akan menyelaraskan kepentingan pemegang saham keluarga dengan kepentingan minoritas (Shleifer & Vishny, 1986). Selain itu, kepemilikan keluarga merupakan bentuk tata kelola perusahaan yang berperan penting dapat mengurangi potensi masalah oportunistik manajerial (Gaaya et al., 2017). Dengan adanya peran kepemilikan keluarga tersebut, Chen et al. (2010) mengemukakan bahwa perusahaan keluarga bersifat kurang agresif terhadap pajak dibandingkan perusahaan non-keluarga, masalah agensi dari perusahaan keluarga bertanggung jawab atas agresivitas pajak yang lebih rendah. Oleh karena itu, pemilik keluarga memiliki lebih sedikit insentif dalam menghasilkan arus kas tambahan untuk membentuk potensi denda dan biaya reputasi ketika otoritas pajak mendeteksi adanya posisi pajak yang agresif

dalam perusahaan. Keluarga memang memiliki kepedulian atas biaya reputasi dan penalti. Khususnya, pemilik keluarga peduli dengan reputasi perusahaan dan “nama keluarga” mereka, karena mereka menganggap perusahaan mereka sebagai warisan yang akan diteruskan ke generasi berikutnya (Casson, 1999). Sejalan dengan beberapa argumen tersebut, diharapkan bahwa pemilik keluarga cenderung tidak terlibat dalam praktik pajak yang agresif.

Pandangan kedua berlawanan dengan pandangan pertama, pandangan kedua menunjukkan bahwa perusahaan keluarga melakukan praktik penghindaran pajak. Konflik kepentingan yang terjadi dalam perusahaan keluarga merupakan konflik antara pemegang saham besar dan minoritas. Keluarga sebagai pemegang saham mayoritas, cenderung bertindak sebagai pemegang saham pengendali dan mengambil keuntungan pribadi dengan mengorbankan pemegang saham minoritas (Shleifer & Vishny, 1986). Terlepas dari potensi biaya yang dihasilkan oleh kegiatan agresif tersebut, perusahaan dapat menggunakan penghindaran pajak perusahaan untuk menutupi kerugian serta detail segala jenis ekstraksi sewa dan menggunakannya untuk menyesatkan informasi pada investor minoritas (Desai & Dharmapala, 2006; J. B. Kim, Li, & Zhang, 2011). Perusahaan keluarga kemungkinan besar akan meningkatkan manfaat tersebut dan kecenderungan mengambil keuntungan pribadi dari pengendalian karena keluarga memegang saham modal besar, ekstraksi sewa menjadi lebih oportunistik untuk perusahaan. Menurut Gaaya et al. (2017) argumen ini sejalan dengan hipotesis pengambilalihan manfaat swasta. Adapun menurut hipotesis *entrenchment*, keluarga dapat meningkatkan kekuatan mereka di perusahaan melalui hak suara yang tinggi untuk memperkuat diri dan memperburuk pengambilalihan

kepentingan minoritas (R. La Porta et al., 1999). Menurut Burkart, Panunzi, dan Shleifer (2003) anggota keluarga terlibat dalam susunan manajemen dan dewan direksi untuk meningkatkan kekuatan mereka pada perusahaan, hal tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar perusahaan keluarga dikelola oleh anggota keluarga, khususnya, untuk negara-negara di mana kepentingan investor terlindungi dengan lemah. Hipotesis *entrenchment* menunjukkan bahwa keluarga yang kuat akan mengambil keputusan perusahaan yang menguntungkan mereka dengan mengorbankan pemegang saham eksternal. Manajemen yang dipegang oleh keluarga tersebut kemudian cenderung terlibat dalam posisi penghematan pajak untuk mengekstraksi sewa yang lebih tinggi (Steijvers & Niskanen, 2014).

Di Indonesia, masalah agensi juga muncul pada perusahaan-perusahaan yang sudah *go public* meskipun akar permasalahannya berbeda dengan masalah agensi di negara-negara maju. Sebagian besar perusahaan *go public* di Indonesia masih dimiliki secara mayoritas atau dominan oleh keluarga pendiri perusahaan dan keluarga pendiri ini terlibat dalam manajerial perusahaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah agensi antara pemegang saham mayoritas, yang juga sebagai manajer perusahaan, dengan pemegang saham minoritas (Arifin & Rachmawati, 2006). Beberapa penelitian terkait kepemilikan keluarga telah dilakukan di Indonesia, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018); Praptidewi dan Sukartha (2016); dan Sitonga (2018). Hasil atas penelitian tersebut belumlah konsisten, penelitian Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018) dan Praptidewi dan Sukartha (2016) menunjukkan bahwa kepemilikan keluarga berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* namun berbeda

dengan penelitian Sitonga (2018) yang menunjukkan hasil bahwa kepemilikan keluarga tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Berdasarkan fenomena dan penelitian sebelumnya, dapat dikembangkan hipotesis sebagai berikut :

*H<sub>1</sub> : Kepemilikan Keluarga berpengaruh positif terhadap tax avoidance.*

### **2.3.2. Pengaruh Kepemilikan Manajerial Terhadap *Tax Avoidance***

Kepemilikan saham manajerial merupakan proporsi saham biasa yang dimiliki oleh manajemen, diukur dari jumlah persentase saham biasa yang dimiliki oleh manajemen yang secara aktif terlibat dalam pengambilan keputusan perusahaan (Prasetyo & Pramuka, 2018). Dari berbagai bentuk kepemilikan, menurut Morck, Shleifer, dan Vishny (1988) kepemilikan manajerial dianggap paling kontroversial karena memiliki efek ambivalen pada kinerja perusahaan. Pada satu sisi, dianggap sebagai alat untuk menyelaraskan kepentingan manajerial dengan kepentingan pemegang saham, namun di sisi lain kepemilikan manajerial ini akan memicu konflik yang menimbulkan biaya mahal ketika para manajer tidak bertindak demi kepentingan pemegang saham (Mork et al., 1988; Stulz, 1988).

Menurut Sunarsih dan Oktaviani (2016) semakin besar proporsi kepemilikan manajerial, maka manajemen cenderung akan lebih giat menjalankan pengelolaan perusahaan yang lebih berpihak pada pemegang saham dikarenakan kesalahan dalam pengambilan keputusan akan berbalik berdampak pada manajemen sebagai salah satu pemilik perusahaan. Hal ini sejalan dengan

pernyataan Ongore (2011) yang mengemukakan bahwa mayoritas masyarakat percaya bahwa pemilik, dalam hal ini manajer, bekerja lebih keras dan memperhatikan kualitas pekerjaan mereka dengan cermat daripada bukan pemilik, dan lebih mungkin dibandingkan pemegang saham luar untuk mempengaruhi kinerja perusahaan.

Berdasarkan teori agensi, manajer mempunyai tanggung jawab yang besar dalam hal pengelolaan perusahaan, yaitu menjadi keharusan bagi manajer untuk dapat mengoptimalkan profit perusahaan, yang nantinya akan dilaporkan kepada pemilik perusahaan. Dengan adanya tanggung jawab yang menjadi beban berat manajer tersebut, tentu manajer menginginkan insentif dan kompensasi yang tidak sedikit sebagai balasan atas tanggung jawabnya. Dengan demikian didalam manajemen perusahaan terdapat dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan untuk mengoptimalkan profit bagi principal dalam hal ini pemilik perusahaan dan kepentingan untuk mendapatkan imbalan yang besar bagi manajer sebagai agent, namun kedua kepentingan ini menjadi sejalan dikarenakan manajer juga sebagai pemilik perusahaan, maka dari itu manajer juga berperan penting dalam penentuan kebijakan *tax avoidance* dimana *tax avoidance* dianggap merupakan salah satu cara untuk menekan biaya perusahaan. Hasil penelitian Fadhillah (2018) menunjukkan bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* namun tidak sejalan dengan penelitian Sunarsih dan Oktaviani (2016) yang mendapatkan hasil bahwa semakin tinggi kepemilikan manajerial akan semakin rendah tingkat *tax avoidance*. Adapun berdasarkan hasil penelitian Prasetyo dan Pramuka (2018) kepemilikan manajemen tidak berpengaruh pada *tax avoidance*.

Berdasarkan berbagai pertimbangan yang berlandaskan pada uraian diatas, diambil hipotesis :

*H<sub>2</sub> : Kepemilikan Manajerial berpengaruh negative terhadap tax avoidance*

### **2.3.3. Pengaruh Kepemilikan Pemerintah Terhadap *Tax Avoidance***

Kepemilikan pemerintah merupakan salah satu indikator dari struktur kepemilikan. Hubungan antara kepemilikan pemerintah dan penghindaran pajak (*tax avoidance*) tergantung pada fitur ekonomi dan politik dari negara di mana studi diperiksa (Thai Ha & Quyen, 2017). Pada umumnya, perusahaan milik pemerintah dianggap tidak mendukung penghindaran pajak karena pemerintah (sebagai pemegang saham pengendali) lebih memperhatikan tujuan sosial dan politik daripada memaksimalkan laba serta didorong untuk berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi, dan tidak fokus pada memaksimalkan nilai perusahaan (Tang, 2016; Thai Ha & Quyen, 2017). Menurut Jian et al. (2012) perusahaan milik pemerintah atau negara cenderung bersifat kurang agresif terhadap pajak daripada perusahaan bukan milik negara, efek kepemilikan negara lebih kuat di antara perusahaan yang lebih besar namun lebih lemah di antara perusahaan dengan kepemilikan selain negara yang lebih terkonsentrasi karena hubungan politik dapat meningkatkan kewajiban pajak perusahaan dan mengurangi nilainya bagi pemegang saham selain negara. Karena kepemilikan negara merupakan bentuk koneksi politik yang kuat, perusahaan dengan kepemilikan negara (BUMN) dapat menerima perlakuan istimewa dari biro pajak, sebagai contoh,



perusahaan BUMN tidak menutup kemungkinan mendapatkan insentif tertentu untuk menekan kewajiban pajaknya.

Menurut .Sudibyo dan Jianfu (2017) yang mendefinisikan perusahaan milik negara sebagai perusahaan yang terhubung secara politis, menjabarkan bahwa perusahaan milik negara memiliki koneksi yang lebih stabil dengan otoritas pajak berkorelasi positif dengan keterampilan mengelola pajak jauh lebih baik daripada perusahaan swasta dan ini terbukti dari hasil penelitiannya yang menunjukkan bahwa status badan usaha milik negara (BUMN) mempengaruhi pajak tunai yang dibayarkan secara keseluruhan pada tingkat signifikansi 10%. Namun disisi lain hubungan politik yang dimiliki perusahaan membuat perusahaan memperoleh perlakuan khusus, seperti kemudahan dalam memperoleh pinjaman modal dan pemeriksaan pajak yang rendah. Resiko atas pemeriksaan pajak rendah tersebut akan membuat perusahaan makin agresif dalam menerapkan *tax planning* yang berdampak pada menurunnya transparansi laporan keuangan. Penurunan transparansi laporan keuangan mengarah pada kecenderungan penurunan tingkat kepercayaan investor yang berakibat pada hilangnya investor. Namun bagi perusahaan dengan kepemilikan pemerintah lebih besar, kehilangan investor tersebut dapat digantikan dengan peran pemerintah sebagai penyandang dana utama. Terkait dengan hal tersebut dalam beberapa penelitian perusahaan yang memiliki hubungan politik dengan pemerintah yang sedang berkuasa terbukti memiliki tingkat *tax avoidance* yang signifikan tinggi jika dibandingkan dengan perusahaan sejenis yang tidak memiliki hubungan politik (Christensen, Dhaliwal, Boivie, & Graffin, 2015; C. F. Kim & Zhang, 2016; Leuz & Oberholzer-gee, 2006). Chen et al. (2010); Desai dan Dharmapala (2006); dan J.

B. Kim, Li, dan Zhang (2011) menyatakan bahwa kegiatan penghindaran pajak dapat memfasilitasi pemegang saham pengendali untuk mengalihkan sumber daya dari pemegang saham minoritas.

Berbagai penelitian yang dilakukan menunjukkan hasil yang bertentangan namun menurut Adhikari, Derashid, dan Zhang (2006), hubungan antara kepemilikan negara dan tingkat penghindaran pajak dapat dijelaskan melalui penyelarasan politik. Adapun ditinjau dari teori agensi, pemerintah sebagai pemegang saham memiliki wewenang untuk melakukan pengendalian terhadap manajemen dalam melaksanakan operasional perusahaan dan melakukan kontrol atas pelaksanaan peraturan-peraturan pemerintah. Disisi manajemen, manajemen yang melaksanakan operasional perusahaan akan mendapatkan insentif dari pemerintah atas prestasinya yang tidak merugikan pemerintah. Hal tersebut sejalan dengan Jian et al. (2012) yang menyimpulkan bahwa manajer di perusahaan milik negara memiliki insentif untuk menyenangkan pemerintah melalui pembayaran pajak yang lebih besar, dan berdampak pada keuntungan pemegang saham lain, karenanya motivasi ini dibatasi oleh pemantauan kepemilikan non-negara yang terkonsentrasi.

Berdasarkan berbagai pertimbangan yang berlandaskan pada uraian diatas, diambil hipotesis :

*H<sub>3</sub> : Kepemilikan Pemerintah berpengaruh negative terhadap tax avoidance*

#### **2.3.4. Pengaruh Kepemilikan Institusional Terhadap *Tax Avoidance***

Joher, Ali, dan Nazrul (2006) menyebutkan bahwa perusahaan di negara-negara berkembang, rata-rata 45% dari total kapitalisasi pasar dimiliki oleh pemilik institusional. Begitu pula yang terjadi pada perusahaan-perusahaan yang berada di Indonesia (Wardhana & Tandelilin, 2011). Selain dimiliki oleh keluarga, sebagian besar perusahaan di Indonesia sahamnya dimiliki oleh lembaga bisnis seperti institusi swasta, baik domestic maupun asing, yang disebut sebagai kepemilikan institusional. Kepemilikan institusional menurut Feranika (2016); Prasetyo dan Pramuka (2018); Pratiwi (2018); dan Saifudin dan Yunanda (2016) merupakan kepemilikan saham yang dimiliki oleh institusi pemerintah, institusi keuangan, institusi berbadan hukum, institusi luar negeri, dana perwalian serta institusi lainnya pada akhir tahun. Institusi-institusi tersebut berwenang melakukan pengawasan atas kinerja manajemen (Pratiwi, 2018) serta akan mendorong peningkatan pengawasan secara lebih optimal terhadap kinerja manajer. Menurut Saifudin dan Yunanda (2016), kepemilikan institusional merupakan pihak yang memonitor perusahaan dengan kepemilikan institusi yang besar (lebih dari 5%) dan mengidentifikasikan kemampuannya untuk memonitor manajemen lebih besar.

Claessens et al. (2000) menjelaskan bahwa di Indonesia konflik keagenan yang terjadi adalah antara mayoritas dan minoritas, pendapat terkait kepemilikan tetap ada karena seperti yang dijabarkan dalam teori agensi tentang konflik mayoritas-minoritas, ketika pemegang saham pengendali ada, maka mereka akan mendominasi kebijakan manajemen, serta terdapat kemungkinan besar akan mencapai harapan pribadi mereka namun perilaku oportunistik tersebut terjadi

pada keadaan dan prasyarat tertentu. Ketika kepemilikan institusional pengendali memiliki tingkat kepemilikan yang relatif rendah, maka hal tersebut memungkinkan terjadinya tindakan yang lebih oportunistik daripada ketika kepemilikan institusional memiliki tingkat kepemilikan yang jauh lebih tinggi karena kerugian akan diderita oleh pemilik pengendali. Dengan kata lain, ketika pemegang saham pengendali memiliki kepemilikan yang relatif rendah, manfaat dari tindakan oportunistik masih akan lebih tinggi daripada kerugian akibat konflik agensi yang sedang berlangsung. Ketika keuntungan dari tindakan oportunistik kurang dari hilangnya nilai saham akibat konflik, lembaga pengendali akan mengembangkan rasa memiliki yang tinggi dan mulai secara aktif mengontrol untuk melihat apakah nilai aset meningkat. Di sisi lain, ketika kepemilikan pemilik institusional pengendali rendah, pemantauan manajemen cenderung lebih longgar. Hal tersebut akan menyebabkan kepemilikan institusional memicu konflik keagenan pada kondisi kepemilikan yang rendah, tetapi pada kondisi kepemilikan yang tinggi, kepemilikan institusional akan mengurangi konflik keagenan. Adapun menurut Hansen dan Crutchley (1989) kepemilikan institusional dapat digunakan sebagai cara untuk mengurangi konflik keagenan antara pemegang saham (principal) dan manajer (agen). Kepemilikan institusional digunakan sebagai variabel kontrol terhadap kepemilikan manajerial karena manajer tidak dapat mempengaruhi persentase saham yang dimiliki oleh institusi, tetapi kepemilikan institusional dapat berpengaruh dalam menentukan kepemilikan manajerial maupun penggunaan hutang.

Investor institusional sebagai pemegang saham mayoritas pada dasarnya mempunyai kendali yang cukup besar dalam berlangsungnya kegiatan operasional

perusahaan. Setiap investor memiliki tujuan untuk mendapatkan laba setinggi-tingginya sehingga akan menyebabkan pembagian deviden yang cukup tinggi. Dalam pencapaian tujuannya, investor institusional sebagai pengawas yang berasal dari luar perusahaan akan mendorong manajemen perusahaan agar dalam menghasilkan laba mengikuti aturan yang berlaku, karena pada dasarnya investor institusional lebih melihat seberapa jauh manajemen taat kepada aturan dalam menghasilkan laba (Fiandri & Muid, 2017). Sekalipun demikian, tuntutan akan pencapaian laba yang tinggi akan membuka peluang manajemen untuk melakukan *tax avoidance* oleh manajemen. Dengan pengendalian dari pemilik institusional atas ketaatan manajemen terhadap aturan yang berlaku diharapkan dapat menekan manajemen untuk bertindak oportunistik salah satunya dengan melakukan *tax avoidance*, hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Feranika (2016) dan Lutfia dan Pratomo (2018) dimana hasil penelitian yang dilakukannya menunjukkan hubungan kepemilikan institusional dan *tax avoidance* negatif yang dapat diartikan semakin tingginya persentase kepemilikan institusional maka akan semakin banyak yang mengawasi kinerja manajemen, serta akan memberikan pengawasan yang baik untuk pelaporan perpajakan sehingga kepemilikan institusional dapat mengurangi *tax avoidance*. Namun hal tersebut tidak sejalan dengan hasil penelitian Ariawan dan Setiawan (2017), Cahyono et al. (2016), Diantari dan Ulupui (2016), Fiandri dan Muid (2017), Khan et al. (2017), Prasetyo dan Pramuka (2018), Putri dan Putra (2017), dan Sunarsih dan Oktaviani (2016) yang menunjukkan kepemilikan institusional berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*, sedangkan Fadhilla (2018), Pratiwi (2018), dan Saifudin dan Yunanda (2016) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap

*tax avoidance*. Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis yang diambil adalah sebagai berikut :

*H<sub>4</sub> : Kepemilikan Institusional berpengaruh negative terhadap tax avoidance*

### **2.3.5. Pengaruh Kepemilikan Asing Terhadap *Tax Avoidance***

Sebuah perusahaan tidak menutup kemungkinan dikuasai oleh beberapa pemegang saham asing. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 pada pasal 1 angka 6 kepemilikan asing adalah perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah Republik Indonesia. Dua alasan utama yang dikemukakan oleh Ongore (2011) untuk menjelaskan fenomena kinerja tinggi yang terkait dengan kepemilikan asing perusahaan adalah sebagai berikut, alasan pertama adalah bahwa pemilik asing lebih cenderung memiliki kemampuan untuk memantau manajer, dan memberi mereka insentif berbasis kinerja, mengarahkan manajer untuk mengelola lebih serius, dan menghindari perilaku dan kegiatan yang merusak motivasi penciptaan kekayaan pemilik perusahaan. Alasan kedua adalah transfer teknologi baru dan praktik manajemen yang teruji secara global ke perusahaan, yang membantu meningkatkan efisiensi dengan mengurangi biaya operasi dan menghasilkan penghematan bagi perusahaan. Dengan adanya kinerja yang tinggi akan mendorong pendapatan dan laba perusahaan yang tinggi.

Investor menanamkan dananya pada sebuah perusahaan mengharapkan perusahaan tersebut memberikan tingkat pengembalian yang sesuai dengan harapan investor, tidak terkecuali bagi investor asing bahkan menurut Ongore

(2011) pada perusahaan multinasional, pertukaran keuntungan juga diterapkan oleh pemilik perusahaan seperti perusahaan induk multinasional yang mungkin ingin mengorbankan maksimalisasi keuntungan lokal untuk kepentingan global organisasi. Maka dari itu sebuah perusahaan yang memiliki tingkat kepemilikan saham asing yang tinggi serta memiliki hak sebagai pengendali, akan cenderung menentukan kebijakan perusahaan dari pihak asing yang mengarah pada usaha untuk meminimalkan beban tanggungan pajak yang tujuannya untuk mencapai laba maksimal perusahaan secara global dan kecenderungan melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*). Menurut Park et al. (2016) dalam hal undang-undang perpajakan, perusahaan yang telah memperluas bisnisnya ke berbagai negara lebih mampu secara aktif menggunakan strategi perpajakan yang sesuai dengan keadaan setempat, dengan kata lain melalui anak perusahaannya yang berada di luar negeri memberikan perusahaan dengan berbagai cara untuk mengurangi beban pajak mereka.

Pada kasus kepemilikan asing, konflik agensi yang terjadi dapat dimasukkan kedalam konflik agensi tipe kedua yaitu konflik antara pemegang saham mayoritas dan minoritas, dimana pemegang saham mayoritas yang juga sebagai pemegang kendali, dalam hal ini investor asing, ataupun manajer yang dipilih pemegang saham mayoritas, akan membuat keputusan yang hanya menguntungkan pemegang mayoritas. Porta et al. (1999) menjelaskan semakin besar hak kendali pemegang saham akan meningkatkan *efek entrenchment* yang mendorong pemegang saham pengendali melakukan tindakan ekspropriasi yang tinggi, dimana *efek entrenchment* sendiri dijabarkan sebagai akibat dari tindakan yang dilakukan pemegang saham pengendali dilindungi oleh hak kendalinya,

sehingga terlibat dalam penyalahgunaan kekuasaan. Porta et al. (1999) memberikan alasan bahwa melalui struktur piramida atau lintas kepemilikan dengan hak kendali yang tinggi, pemegang saham pengendali memperoleh kekuatan yang tidak proporsional terhadap hak arus kas mereka. Dalam kondisi tersebut, pemegang saham pengendali dapat mempengaruhi manajemen dalam keputusan melakukan penghindaran pajak, bahkan dapat menikmati manfaat pajak tersebut untuk dirinya sendiri. Sebagai contoh, induk perusahaan yang melakukan *transfer pricing* ke anak perusahaan yang didirikan di daerah bebas pajak, untuk menyembunyikan laba perusahaan dan sebagai upaya tindakan penghindaran pajak. Dalam kasus tersebut, pemegang saham pengendali dapat menikmati keuntungan melalui anak perusahaan yang dimilikinya, sedangkan biaya penghindaran pajak akan ditanggung perusahaan dan para pemegang saham termasuk didalamnya pemegang saham pengendali namun pemegang saham pengendali tersebut menanggung hanya sebatas hak arus kas yang dimilikinya.

Beberapa penelitian telah dilakukan, dan terdapat hasil yang tidak konsisten, menurut penelitian Kusbandiyah dan Mat Norwani (2018) dan Park et al. (2016) kepemilikan asing berpengaruh positif terhadap *tax avoidance* namun menurut penelitian Hasan et al. (2016) kepemilikan asing berpengaruh negative terhadap *tax avoidance* bahkan menurut penelitian Chang dan Huang (2017) kepemilikan asing tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Dikarenakan hasil terkait kepemilikan asing yang tidak konsisten dan berdasarkan pertimbangan diatas, maka dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

*H<sub>5</sub> : Kepemilikan Asing berpengaruh positif terhadap tax avoidance*



### 2.3.6. Pengaruh Kepemilikan Terkonsentrasi Terhadap *Tax Avoidance*

Struktur kepemilikan terkonsentrasi dapat dijabarkan sebagai perusahaan publik yang dimiliki sebagian besar oleh pihak tertentu, atau sejumlah besar saham yang dimiliki oleh satu pihak dalam perusahaan yang prosentase kepemilikannya lebih besar dari pemegang saham lain dimana hak suara pemegang saham tersebut memiliki prosentasi saham diatas 50% dan hal tersebut memberikan hak bagi pemegang saham untuk memegang kendali atas manajemen perusahaan secara efektif (Hadi & Mangoting, 2014). Pemegang saham mayoritas tersebut juga memiliki hak suara dalam mempengaruhi manajer untuk bertindak selaras dengan kepentingan pemegang saham. Menurut Ongore (2011) konsentrasi kepemilikan mengacu pada jumlah prosentase saham yang dipegang oleh pemilik relatif lebih besar jika dibandingkan total kepemilikan saham perusahaan. Dapat disimpulkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi pada dasarnya dipegang oleh satu pemegang saham yang dominan menguasai saham perusahaan dimana pemegang saham mayoritas tersebut memiliki kekuatan atau hak suara untuk mengendalikan jalannya manajemen perusahaan.

Dalam perusahaan dengan kepemilikan terkonsentrasi terdapat dua kelompok pemegang saham, yaitu kelompok pengendali (*controlling shareholders*) dan pemegang saham minoritas (*minority shareholders*) (Prasetyo & Pramuka, 2018). Seperti yang diungkapkan Porta et al. (1999) bahwa pemegang saham pengendali biasanya memiliki kendali atas perusahaan yang dianggap melebihi hak arus kas mereka. Sebagian dari mereka melakukan pengendalian perusahaan melalui struktur piramidal, dan sebagian lainnya mengontrol sendiri

perusahaan yang dipegang. Hal tersebut berdampak pada permasalahan pemisahan kepemilikan dan pengendalian. Pemegang saham pengendali seharusnya memantau manajemen, namun pada prakteknya mereka terkadang menggunakan kekuatannya untuk mengambil alih hak pemegang saham minoritas. Kepemilikan terkonsentrasi dapat mendorong pemegang saham pengendali untuk mengambil alih kepentingan pemegang saham minoritas, dan konflik agensi yang terjadi adalah karena adanya pemisahan dalam hak suara dan hak arus kas (Asia et al., 2002). Semakin besar proporsi kepemilikan pemegang saham, konsentrasi kepemilikan tersebut akan semakin kuat dan semakin berpengaruh pada manajemen perusahaan dalam pembuatan keputusan, termasuk didalamnya keputusan untuk melakukan strategi penghindaran pajak. Hal tersebut sejalan dengan Badertscher et al. (2013) yang menyatakan bahwa perusahaan dengan kepemilikan dan pengendalian yang lebih terkonsentrasi cenderung lebih menghindari pajak dibandingkan dengan perusahaan dengan kepemilikan dan pengendalian yang kurang terkonsentrasi.

Pada penelitian Richardson, Wang, dan Zhang (2016) dan Ying, Wright, dan Huang (2016) yang dilakukan di Cina menunjukkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Richardson et al. (2016) memaparkan bahwa di antara perusahaan swasta yang terdaftar di Tiongkok ditemukan hubungan non-linear yang signifikan antara konsentrasi kepemilikan dan penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang menampilkan pola berbentuk U terbalik, dimana pada tingkat yang lebih rendah, peningkatan konsentrasi kepemilikan berhubungan positif dengan penghindaran pajak (*tax avoidance*) karena efek *entrenchment*. Adapun Ying et al. (2016) memaparkan

bahwa kepemilikan dan kontrol negara dikaitkan dengan strategi penghindaran pajak yang lebih agresif di antara perusahaan. Pada penelitian ini ditemukan bahwa konsentrasi kepemilikan tampaknya memiliki pengaruh positif pada agresivitas pajak. Hal tersebut sejalan dengan fakta bahwa pemegang saham besar perusahaan-perusahaan yang terdaftar di Tiongkok sering kali adalah pemerintah dan agen-agenya di tingkat pusat dan daerah, dimana koneksi politik memberdayakan perusahaan untuk mengejar manajemen pajak yang agresif dengan biaya kesejahteraan publik yang didanai oleh perpajakan.

Adapun hasil penelitian Fahrani, Nurlaela, dan Chomsatu (2017) yang dilakukan di Indonesia menunjukkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Menurut Fahrani et al. (2017) hal tersebut dikarenakan kepemilikan terkonsentrasi pemegang saham terbesar cenderung percaya kepada internal perusahaan untuk menjalannya perusahaan sebaik mungkin untuk memperoleh profit maksimal bagi perusahaan.

Berdasarkan uraian teori dan hasil penelitian yang belum konsisten maka diambil hipotesis :

*H6 : Kepemilikan Terkonsentrasi berpengaruh positif terhadap tax avoidance*

## 2.4. Kerangka Penelitian

Adapun kerangka penelitian yang dapat diusulkan adalah sebagai berikut :

