

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu masalah konflik keagenan didalam perusahaan yang muncul adalah konflik keagenan tipe II (konflik prinsipal– prinsipal). Konflik ini terjadi karena kontrol dan kepemilikan yang tinggi oleh pemegang saham mayoritas dapat digunakan untuk mengekspropriasi kepentingan pemegang saham minoritas. Konflik ini hanya menguntungkan satu sisi saja yaitu pemegang saham mayoritas dan merugikan pemegang saham minoritas. Salah satu bentuk ekspropriasi adalah *tunneling*.

Secara harfiah *tunnel* diartikan sebagai terowongan. Istilah *tunneling* dalam keuangan adalah suatu proses untuk mengalirkan sumber daya keluar dari perusahaan. *Tunneling* merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh *controlling interest* untuk mengambil alih hak yang seharusnya didapat oleh *non-controlling interest*. Pihak *controlling interest* adalah pihak yang memiliki saham mayoritas sedangkan pihak *non-controlling interest* adalah pihak yang memiliki saham minoritas. Tindakan ini sudah secara jelas merugikan satu sisi saja yaitu pemegang saham minoritas dan secara tidak langsung memperkaya pemegang saham mayoritas.

Aktivitas *tunneling* sulit untuk terdeteksi karena sistem kelola perusahaan yang buruk dan rendahnya penegak hukum. Aktivitas *tunneling* banyak dilakukan oleh negara berkembang karena buruknya sistem tata kelola perusahaan. Akibatnya, perusahaan mengalami kegagalan dalam melindungi pemegang saham minoritas. Beberapa peneliti (La Porta *et al* 1999; Classens *et al* 2003; Liu and Lu. 2007; Gao and Kling 2008) mengemukakan bahwa aktivitas *tunneling* yang terjadi di Asia disebabkan oleh sistem tata kelola perusahaan yang lemah dan struktur kepemilikan yang terkonsentrasi. Menurut La Porta *et al* (1999), salah satu pemicu krisis keuangan yang terjadi di Asia pada tahun 1997-1999 adalah *tunneling*. Para peneliti juga mengamati peran penghindaran pajak, manajemen

laba, aktivitas *merger* dan kebijakan dividen dapat memfasilitasi aktivitas *tunneling*.

Cara kerja *tunneling* dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti memindahkan aset perusahaan, pinjaman dengan bunga rendah kepada afiliasi dan *transfer pricing*. Sebenarnya, *tunneling* dapat dimitigasi apabila perusahaan memiliki sistem tata kelola perusahaan yang baik. Tetapi, *tunneling* ini juga dapat dilihat sebagai konflik antar pemegang saham. Para pemegang saham yang memiliki saham perusahaan lebih besar dengan pemegang saham sebagai pesaingnya cenderung akan membentuk kubu dengan pemegang saham yang lain agar memiliki kepemilikan secara berkelompok yang lebih besar. Tindakan pembentukan kubu ini disebut *entrenchment effect*. Setelah memiliki pengaruh yang lebih besar, mereka akan mencoba menekan pihak manajemen secara halus supaya mau mengikuti kemauan dari pihak *controlling interest*. Setelah tujuan antara pihak manajemen dan pemegang saham selaras (*alignment effect*) maka untuk melakukan *tunneling* akan semakin mudah.

Transaksi pihak berelasi adalah suatu pengalihan sumber daya, jasa atau kewajiban antara entitas pelapor dengan pihak-pihak berelasi, terlepas apakah ada harga yang dibebankan. Piutang, hutang, penjualan serta pembelian merupakan transaksi yang dilakukan oleh pihak-pihak berelasi atau dikenal sebagai *RPT (Related Party Transaction)*. Aktivitas *tunneling* memiliki hubungan dengan laba perusahaan melalui transaksi pihak-pihak berelasi seperti hubungan antara induk dan anak perusahaan atau pun sebaliknya. Transaksi pihak-pihak berelasi antara lain pembelian atau penjualan secara kredit yang menimbulkan piutang, dan pemberian hutang antara perusahaan induk ke anak ataupun sebaliknya yang mempunyai hubungan istimewa. Chang (2002) juga memaparkan bahwa adanya transaksi penjualan atau pembelian kepada pihak berelasi menimbulkan piutang atau hutang pihak berelasi.

Banyak hal yang memotivasi perusahaan untuk melakukan *transfer pricing* dengan pihak berelasi atau pihak hubungan istimewa. Salah satu motivasi tersebut adalah motivasi pajak. Penghindaran pajak merupakan salah satu perencanaan pajak yang dilakukan secara legal atau tindakan penghematan pajak yang sesuai

dengan undang-undang yang berlaku. Penghindaran pajak merupakan salah satu strategi penting dalam perusahaan karena dapat memperoleh keuntungan dan manfaat terhadap pajak yang dibebankan sehingga perusahaan dapat meminimalkan beban pajak yang dibayarkan.

Secara tradisional, penghindaran pajak dipandang sebagai kegiatan peningkatan nilai karena hasil penghindaran pajak dapat diinvestasikan kembali dan dikembalikan ke pemegang saham. Namun, menurut pandangan teori keagenan, penghindaran pajak dapat memfasilitasi pengalihan kekayaan atau sumber daya dari pemegang saham ke manajer atau dari pemegang saham minoritas ke pemegang saham mayoritas (Desai dan Dharmapala 2006; Desai dkk. 2007; Desai dan Dharmapala 2009). Manajer memanfaatkan penghindaran pajak sebagai alat untuk menutupi aktivitas *tunneling* (Chan *et al* 2016) karena manajer perusahaan memanfaatkan kas perusahaan dari penghematan pajak tersebut untuk kepentingan manajer serta pemegang saham mayoritas dan mengabaikan pemegang saham minoritas. Sehingga, mengakibatkan timbulnya permasalahan keagenan antara pemegang saham mayoritas dengan pemegang saham minoritas (konflik keagenan tipe II).

Salah satu kasus *tunneling* yang terjadi di Indonesia yaitu kasus *tunneling* yang dilakukan oleh PT. Adaro Energy Tbk. Perusahaan tersebut melakukan penjualan batubara di bawah harga pasar kepada Coltrade Service International yang terletak di Singapura. Coltrade Service International merupakan perusahaan afiliasi PT. Adaro Energy Tbk. Secara tidak langsung, PT. Adaro Energy Tbk mengalihkan keuntungannya melalui penghindaran pajak. Menurut Global Witness, sejak tahun 2009 hingga 2017, PT. Adaro Energy Tbk melalui Coaltrade Service International membayar pajak sebesar \$ 125 juta lebih rendah kepada pemerintah Indonesia. Selain itu, nilai total komisi penjualan yang diterima Coaltrade Service International untuk setiap transaksi telah meningkat yaitu rata-rata \$ 4 juta sebelum tahun 2009 menjadi \$ 55 juta dari tahun 2009 hingga 2017. Peningkatan keuntungan Coaltrade Service International di Singapura dikenakan pajak sebesar 10%. Seharusnya, keuntungan komisi yang berasal dari perdagangan PT. Adaro Energy Tbk dikenakan pajak lebih tinggi yaitu sebesar

50%. PT. Adaro Energy Tbk juga mengalihkan keuntungan Coaltrade Service International di Singapura kepada salah satu anak perusahaan di Mauritius.

Pada kasus ini, perusahaan memanfaatkan transaksi perdagangan pihak berelasi sebagai alat untuk men-*tunnel* sumber daya keluar dari perusahaan. Penjualan barang/jasa pihak berelasi dilakukan dengan menjual batubara di bawah harga wajar sehingga berdampak menurunnya laba. Hal yang dilakukan PT. Adaro Energy Tbk sangat merugikan pemegang saham minoritas dan hanya menguntungkan satu pihak saja yaitu pemegang saham mayoritas.

Berdasarkan kasus diatas dapat disimpulkan bahwa transaksi tunneling menguntungkan pemegang saham mayoritas induk perusahaan dengan caramengorbankan kepentingan pemegang saham minoritas. Tunneling membuat laba yang bisa dicatat oleh induk perusahaan, sehingga pemegang saham minoritas bisa menikmatinya, menjadi dicatat oleh anak perusahaan dan menjadi kekayaan bersih pemegang saham mayoritas. *Tunneling* bisa dijadikan sebagai upaya penghindaran beban pajak secara substansial. Misalnya, mengalirkankeuntungan ke Mauritius dimana Mauritius termasuk salah satu *tax heaven country*. Oleh karena itu, penelitian ini menginvestigasi hubungan penghindaran pajak dengan aktivitas *tunneling*.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji hubungan penghindaran pajakdengan *tunneling*. Sejumlah peneliti sebelumnya mengikuti pandangan teori keagenan tersebut untuk menginterpretasikan ke dalam penelitiannya seperti penelitian Chen *et al* (2010) dan Jiang *et al* (2010). Adanya struktur kepemilikan pada perusahaan bisa menyebabkan kecenderungan untuk melakukan *tunneling*. Penelitian Chen *et al* (2010) menguji apakah usaha keluarga di Cina menjadi lebih agresif dalam *tax avoidance*. Hasil penelitian melaporkan bahwa perusahaan keluarga kurang agresif dalam melakukan *tax avoidance*.

Jiang *et al.* (2010) melaporkan bahwa rata-rata besarnya *tunneling* (melalui piutang pihak berelasi) dari 1996 hingga 2004 adalah 5,4 persen dari pasar kapitalisasi di Cina dan 15,9 persen dari nilai total saham yang dapat diperdagangkan. Jika, saham mayoritas bermaksud untuk mengambil alih uang

tunai dari perusahaan maka mereka akan menggunakan segala cara untuk meningkatkan sumber daya tunai untuk aktivitas *tunneling*.

Penghindaran pajak dapat dijadikan cara untuk mengambil alih uang tunai karena ingin mendapatkan tambahan uang tunai dalam perusahaan. Manajer atau pemegang saham dapat menggunakan penghindaran pajak sebagai perisai untuk mengalihkan sumber daya dari perusahaan dengan cara mengklaim kepada pemegang saham minoritas bahwa pendapatan yang dialihkan dari perusahaan bertujuan untuk penghindaran pajak.

Penelitian serupa dilakukan Sari *et al* (2017) membahas tentang hubungan antara penghindaran pajak, transaksi pihak terkait dan kebijakan dividen dengan efek moderasi *corporate governance*. Sari *et al* (2017) melaporkan bahwa perusahaan di Indonesia telah melakukan penghindaran pajak melalui transaksi pihak berelasi untuk aktivitas *tunneling*.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, perusahaan yang terlibat dalam penghindaran pajak untuk aktivitas *tunneling* dapat diamati dengan cara mengidentifikasi hubungan positif antara penghindaran pajak dan *tunneling*. Terdapat beberapa penelitian tentang *tunneling* yang dilakukan di Indonesia seperti *Current Asset Tunneling and Firm Performance in an Emerging Market* (Sari dan Baridwan 2014) dan *Political connection and related party transaction* (Habib *et al* 2017). Penelitian ini menggunakan penghindaran pajak sebagai determinan *tunneling* untuk membuktikan bahwa perusahaan bisa terindikasi melakukan *tunneling* melalui penghindaran pajak.

Sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah perusahaan-perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) tahun 2014-2018. Piutang pihak berelasi digunakan sebagai proksi *tunneling* untuk melihat apakah penghindaran pajak memiliki hubungan dengan *tunneling* melalui proksi tersebut. Penelitian ini juga memperhatikan faktor-faktor pendukung seperti profitabilitas, tingkat hutang, ukuran perusahaan, kualitas audit, komisaris independen dan tingkat pertumbuhan.

Metode penelitian menggunakan analisis deskriptif, uji korelasi pearson dan uji regresi data panel. Penelitian ini menemukan bahwa penghindaran pajak

memiliki hubungan positif secara signifikan dengan aktivitas *tunneling*. Dengan kata lain, semakin agresif perusahaan dalam melakukan penghindaran pajak maka perusahaan melakukan aktivitas *tunneling* semakin tinggi. Pada akhirnya, pemegang saham mayoritas merasa diuntungkan adanya aktivitas *tunneling* di dalam perusahaan. Secara statistik, penelitian ini menunjukkan bahwa penghindaran pajak berhubungan positif dengan indikator-indikator transaksi pihak berelasi.

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap literatur dengan beberapa cara. Pertama, penelitian ini menunjukkan bahwa perusahaan yang melakukan penghindaran pajak cenderung melakukan *tunneling*. Hal ini mendukung *argument* bahwa penghindaran pajak adalah aktivitas yang berkaitan dengan konflik keagenan antara pemegang saham minoritas dan mayoritas (Desai dan Dharmapala 2006; Desai dkk. 2007; Desai dan Dharmapala 2009). Manfaat yang diperoleh dari kegiatan penghindaran pajak bisa disalurkan perusahaan ke pihak-pihak berelasi agar pemegang saham minoritas tidak mendapat bagiannya. Dengan kata lain, penelitian ini memberikan bukti bahwa penghindaran pajak bukan sekadar berkaitan dengan konflik antara manajemen dengan pemegang saham. Lebih dari itu, penelitian ini menyumbang bukti bahwa penghindaran pajak juga berkaitan dengan konflik keagenan tipe II yaitu konflik kepentingan antara pemegang saham mayoritas dan minoritas.

Kontribusi kedua penelitian ini menunjukkan bahwa penghindaran pajak bisa menjadi determinan *tunneling*. Dengan kata lain, perusahaan yang berusaha memperkaya pemegang saham mayoritas bisa mendulang manfaat ekonomi dengan melakukan penghindaran pajak. Beberapa literatur telah mengevaluasi determinan *tunneling* di Indonesia. Perusahaan yang memiliki hubungan secara politis menggunakan transaksi pihak berelasi untuk menggali sumber daya keluar dari perusahaan (Habib *et al* 2017). Selain itu, perusahaan yang melakukan *tunneling* lebih banyak terlibat dalam manajemen laba untuk menutupi tindakan ekspropriasi. Hasil penelitian ini menambahkan satu lagi determinan *tunneling* di Indonesia yaitu penghindaran pajak.

Kontribusi ketiga adalah hasil penelitian ini menunjukkan bahwa manfaat penghindaran pajak bisa disalurkan melalui pembelian atau penjualan dengan pihak berelasi. Kendati penelitian ini tidak berupaya membuktikan hubungan sebab-akibat antara penghindaran pajak dan *tunneling*, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan empiris pelaku penghindaran pajak juga melakukan *tunneling* untuk menyalurkan manfaat yang diperoleh. Dengan demikian, otoritas pajak bisa melakukan analisis terhadap transaksi pihak berelasi untuk mengidentifikasi pelaku penghindaran pajak yang berisiko melanggar aturan perpajakan.

Selanjutnya, sistematika penulisan skripsi disusun sebagai berikut. Bagian 2 landasan teori dan pengembangan hipotesis. Bagian 3 menjelaskan sampel dan variabel. Bagian 4 menyajikan hasil dan pembahasan. Bagian 5 merangkum kesimpulan dan saran.