

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latarbelakang Masalah

Hampir semua negara di dunia menempatkan pajak sebagai sumber utama pendapatan negara, dimana lebih dari 75% pendapatan negara berasal dari penerimaan perpajakan kecuali negara timur tengah yang masih didukung oleh ekspor migasnya. Berdasarkan data pada halaman resmi Kementerian Keuangan Indonesia www.kemenkeu.go.id Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2019 menunjukkan bahwa pajak menempati persentase tertinggi sebagai sumber pendapatan negara, yaitu sebesar 83,13% atau setara dengan Rp 1.781 triliun dari total pendapatan negara Rp 2.142,5 triliun. Pendapatan Negara yang paling utama didukung dari penerimaan pajak, dimana pajak tersebut ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Pajak akan dihimpun dari masyarakat oleh pemerintah pusat maupun daerah, baik itu berasal dari wajib pajak badan maupun orang pribadi. Berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, “Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku, optimalisasi dalam penerimaan dana yang berasal dari pajak ke kas Negara tidak hanya bergantung kepada satu pihak saja (baik itu fiskus saja ataupun wajib pajak saja), akan tetapi kepada kedua belah pihak (Rahayu, 2010:26).

Sementara itu, pajak dianggap menjadi suatu beban bagi para wajib pajak terutama wajib pajak badan (perusahaan) karena akan mengurangi laba akuntansi perusahaan. Dengan begitu, perusahaan seringkali melakukan berbagai macam cara agar dapat menghemat pembayaran pajaknya. Sejatinya, penghematan pajak yang dilakukan perusahaan masih diperbolehkan jika tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Namun kembali pada tujuan perusahaan yang menginginkan adanya laba

semaksimal mungkin (*profit-oriented*), perusahaan pastinya akan bertindak secara agresif dalam mengurangi pembayaran pajaknya menjadi seminimum mungkin. Tindakan agresif tersebut dikhawatirkan mampu memicu timbulnya suatu potensi bagi perusahaan untuk turut melakukan perbuatan ilegal yang melanggar undang-undang demi mengurangi pajaknya. Hal inilah yang kemudian melahirkan suatu konsep yang dikenal dengan istilah *tax aggressiveness* (agresivitas pajak).

Beberapa penelitian sebelumnya tidak memiliki definisi yang pasti dan sama akan konstruksi yang sering diselidiki, seperti "penghindaran pajak (*tax avoidance*)" atau "agresivitas pajak (*tax aggressiveness*)". Beberapa orang menganggap kedua istilah tersebut untuk menggambarkan konstruksi yang pada dasarnya sama dan karenanya digunakan secara bergantian. Namun, beberapa orang yang lain menafsirkan "penghindaran" memiliki arti yang berbeda dari "agresivitas" dan akibatnya lebih memilih salah satu dari keduanya, terkadang lebih jauh tergantung pada konteks penelitian tersebut. Menurut Chen et al. (2010), *tax aggressiveness* mengarah pada kegiatan perencanaan pajak, yang mungkin legal, *illegal*, ataupun tergolong dalam *grey area*. Namun, Hanlon & Heitzman (2010) menyatakan jika penghindaran pajak (*tax avoidance*) merupakan kontinum dari strategi perencanaan pajak yang berada di salah satu ujung yang sepenuhnya legal, maka istilah seperti "ketidakpatuhan (*noncompliance*)", "penggelapan (*evasion*)", "agresivitas (*aggressiveness*)", dan "perlindungan (*shelter*)" akan lebih dekat ke ujung kontinum lainnya. Hal tersebut berbeda dengan Lietz (2013) dalam penelitiannya yang mengembangkan sebuah konsep baru dari agresivitas pajak. *Tax aggressiveness* (agresivitas pajak), *tax shelter* (perlindungan pajak), dan *tax evasion* (penggelapan pajak) dapat dimasukkan di bawah konstruksi penghindaran pajak (*tax avoidance*) secara umum, mengingat bahwa semua konstruksi ini juga ditujukan untuk pengurangan pembayaran kewajiban pajak perusahaan (Lietz, 2013).

Tax aggressiveness (agresivitas pajak) menunjukkan seberapa agresif suatu perusahaan dalam melakukan perencanaan pajaknya. Semakin lama perusahaan beroperasi, maka kemungkinan perusahaan tersebut akan bertindak semakin agresif dalam melakukan perencanaan pajaknya. Tindakan agresif tersebut dapat dilakukan dengan cara yang legal ataupun ilegal. Dalam praktiknya, terdapat beberapa

perusahaan yang mengaku melakukan perencanaan pajak namun terlalu agresif sehingga menjadikan perusahaan tersebut meminimumkan pajaknya dengan melanggar undang-undang (*illegal*). Agresivitas pajak dapat mengurangi pembayaran pajak perusahaan dan memiliki pengaruh pajak yang signifikan, karena kemungkinan tindakan agresivitas pajak yang lebih lanjut (penggelapan pajak (*tax evasion*)) akan mengakibatkan kerugian yang besar pada pendapatan pemerintah (Hashim et al., 2016). Sebagai contoh, pada tanggal 4 Juli 2019 telah dirilis laporan *Global Witness* yang berjudul *Taxing Times for Adaro*. Berdasarkan laporan tersebut, PT Adaro Energy Tbk melalui anak usahanya Coaltrade Services International Pte. Ltd. yang berada di Singapura dikabarkan telah melakukan penggelapan pajak. Pada laporan tersebut telah disebutkan bahwa sejak tahun 2009 hingga 2017, perseroan melalui anak usahanya di Singapura, Coaltrade Services International Pte. Ltd. membayarkan pajak sebesar USD 125 juta atau lebih sedikit dari yang seharusnya dilakukan di Indonesia. Dengan demikian, Negara kita mengalami kerugian sebesar hampir USD 14 juta per tahun dikarenakan Adaro telah mengalihkan lebih banyak dana ke tempat yang bebas pajak.

Beberapa penelitian yang sudah dilakukan menunjukkan bahwa agresivitas pajak dilakukan oleh perusahaan yang berencana dengan sengaja melakukannya dalam keadaan perusahaan sehat. Sedangkan, belum banyak penelitian yang dilakukan mengenai perusahaan dalam kondisi *financial distress* atau kesulitan keuangan.

Kondisi keuangan perusahaan menunjukkan gambaran dari kinerja perusahaan tersebut. *Financial distress* merupakan kondisi saat perusahaan mengalami kesulitan keuangan dimana dalam kondisi seperti ini perusahaan memiliki utang yang tinggi, namun perusahaan masih bisa menjalankan kegiatan operasionalnya (Richardson et al., 2015). Menurut Platt & Platt (2002), *financial distress* merupakan tahap penurunan pada kondisi keuangan perusahaan sebelum terjadinya likuidasi ataupun kebangkrutan. Menurut Altman dan Hotchkiss dalam (Richardson et al., 2015), kondisi *financial distress* biasanya akan dikaitkan dengan empat istilah generik yang umum dipakai dalam penelitian bisnis, diantaranya kegagalan, *insolvency*, kebangkrutan, dan *default*.

Financial distress akan dialami perusahaan sebelum memasuki tahap likuidasi atau kebangkrutan. Dalam kondisi tersebut, perusahaan mempunyai utang yang tinggi dan tingkat arus kas perusahaan yang rendah. Situasi keuangan yang sulit tidak dapat dihindarkan jika perusahaan tidak mampu mengendalikan kondisi dan menguasai situasi yang ada. Dengan demikian, kondisi tersebut akan mendesak perusahaan untuk membuat kebijakan terkait pemenuhan kebutuhan kas dengan meminimalisir biaya-biaya, salah satunya adalah menghemat beban pajak dengan melakukan *tax aggressiveness*. Perusahaan akan bertindak secara agresif dalam melakukan praktik penghindaran pajak saat risiko akan terjadinya kebangkrutan sudah cukup tinggi dan perusahaan akan mengabaikan risiko audit yang dilakukan oleh otoritas pajak (Brondolo, 2009; Putri & Chariri, 2017). Dengan demikian, perusahaan berharap agar dana yang tersimpan semakin besar dengan dilakukannya praktik penghindaran pajak yang agresif (Octaviani & Sofie, 2018).

Peneliti ingin melihat apakah perusahaan dalam kondisi *financial distress* akan jauh lebih banyak atau lebih sedikit untuk terlibat dalam *tax aggressiveness* (agresivitas pajak). Perusahaan yang mengalami *financial distress* hanya memiliki sedikit pilihan untuk dapat mempertahankan bisnisnya, kecuali jika perusahaan tersebut memilih untuk menerima risiko yang lebih tinggi dan melakukan agresivitas pajak. Tindakan tersebut dilakukan perusahaan untuk memenuhi kebutuhan akan kas yang menjadi target utama perusahaan, ketika pembayaran pajak merupakan pengeluaran kas yang utama dan terbesar bahkan bagi perusahaan yang tidak sehat dengan mengabaikan dampaknya pada citra perusahaan yang menjadi negatif jika terbukti melakukan *tax aggressiveness*. Oleh karena itu, topik mengenai *financial distress* dan *tax aggressiveness* menjadi perhatian peneliti pada tahun-tahun belakangan ini (Dhamara & Violita, 2018; Feizi et al., 2016; Meilia & Adnan, 2017; Nugroho & Firmansyah, 2017; Octaviani & Sofie, 2018; Pratiwi et al., 2016; Putri & Chariri, 2017; Richardson et al., 2015; Swandewi & Noviari, 2020; Tilehnoei et al., 2018). Kondisi *financial distress* memaksa perusahaan untuk mencari jalan keluar agar dapat mempertahankan bisnisnya dan *tax aggressiveness* merupakan salah satu jalan alternatif yang dapat ditempuh perusahaan agar dapat melakukan pemenuhan kebutuhan kasnya dengan cepat. Richardson et al. (2015) melakukan penelitian di

Amerika Serikat menghasilkan kesimpulan bahwa dengan kondisi perusahaan yang berada dalam zona *financial distress* akan semakin membuat perusahaan tersebut meningkatkan level agresivitas pajaknya. Feizi et al. (2016) melakukan riset di Tehran mengungkapkan bahwa *financial distress* berpengaruh signifikan positif terhadap penghindaran pajak. Penelitian di Tehran juga dilakukan oleh Tilehnouei et al. (2018) dengan kesimpulan yang berbeda, yaitu bagaimanapun kondisi keuangan perusahaan tidak akan memengaruhi tindakan penghindaran pajak. Hal itu sejalan dengan penelitian Nugroho & Firmansyah (2017) yang dilakukan di Indonesia menghasilkan kesimpulan bahwa kondisi *financial distress* yang dialami suatu perusahaan tidak memengaruhi perusahaan untuk melakukan tindakan agresivitas pajak. Menurut Dhamara & Violita (2018) yang melakukan penelitian di Indonesia juga menyimpulkan bahwa keputusan perusahaan untuk terlibat atau tidak dalam agresivitas pajak tidak dipengaruhi oleh kondisi *financial distress*. Selain itu, kesimpulan yang sama juga diungkapkan dalam penelitian Octaviani & Sofie (2018) yang dilakukan di Indonesia. Namun berbeda halnya dengan Pratiwi et al. (2016) yang menggunakan sampel perusahaan manufaktur di Indonesia dan menyatakan bahwa *financial distress* akan membuat perusahaan untuk menghindari *tax avoidance*. Hasil tersebut juga didukung oleh penelitian Putri & Chariri (2017) dengan hasil temuan yang sama. Selain itu, Meilia & Adnan (2017) berpendapat bahwa tidak sehatnya kondisi keuangan perusahaan akan berpengaruh pada penghindaran pajak. Hal tersebut juga didukung oleh penelitian Swandewi & Noviani (2020) dengan hasil penelitian yang sama.

Dalam usaha perusahaan untuk melakukan *tax aggressiveness*, terdapat beberapa faktor yang berhubungan langsung yaitu diantaranya *firm size*, *leverage*, *capital intensity*, dan *research & development expense* (R&D). Variabel kontrol ukuran perusahaan (*firm size*) digunakan karena perusahaan yang besar cenderung mengeluarkan beban yang lebih banyak, termasuk didalamnya beban pajak perusahaan sehingga memicu perusahaan untuk ikut berpartisipasi dalam *tax aggressiveness* (Richardson et al., 2015; Dhamara & Violita, 2018; Octaviani & Sofie, 2019). *Leverage* dimasukkan sebagai variabel kontrol untuk mewakili pengaruh hutang pada insentif perusahaan dalam perencanaan pajak (Richardson et al., 2015;

Nugroho & Firmansyah, 2017). *Capital Intensity* mengukur perbedaan pelaporan keuangan komersial (akuntansi) dan pajak yang berasal dari beban penyusutan aset tetap sehingga dapat memengaruhi agresivitas pajak (Richardson et al., 2015; Nugroho & Firmansyah, 2017; Dhamara & Violita, 2018). *Research & Development Expense* (R&D) digunakan untuk mengukur perbedaan pelaporan keuangan komersial (akuntansi) dan pajak yang berasal dari beban penelitian dan pengembangan sehingga dapat memengaruhi agresivitas pajak (Richardson et al., 2015; Dhamara & Violita, 2018).

Dalam penelitian ini menggunakan perusahaan terbuka sektor pertambangan dan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada periode 2015-2019. Perusahaan terbuka sektor pertambangan dipilih karena pada tahun 2017 menjadi penyumbang penerimaan pajak terbesar mencapai 5.3%. Namun, pada tahun 2019 penerimaan pajak yang berasal dari sektor pertambangan mengalami kontraksi paling dalam jika dibandingkan sektor lainnya dengan tercatat tumbuh negatif 19%. Perusahaan terbuka sektor manufaktur juga digunakan karena perusahaan tersebut melakukan banyak aktivitas bisnis yang melibatkan perpajakan. Selain itu, perusahaan sektor manufaktur merupakan jenis industri perusahaan dengan jumlah paling banyak di Bursa Efek Indonesia (BEI) sehingga mendapat perhatian khusus dari Direktorat Jenderal Pajak karena menjadi penyumbang pajak terbesar selama 2015-2019 jika dibandingkan dengan sektor yang lain. Dengan begitu, peneliti ingin menguji apakah proksi yang dipakai pada penelitian ini mampu mengidentifikasi perusahaan yang terlibat dalam tindakan *tax aggressiveness* yang mengarah pada penggelapan pajak (*tax evasion*).

1.2 Kesenjangan Penelitian

Richardson et al. (2015) meneliti dengan sampel semua perusahaan di Amerika Serikat yang terdaftar pada Compustat kecuali perusahaan keuangan dan utilitas (*financial and utility firms*) mengungkapkan bahwa dengan kondisi perusahaan yang berada dalam zona *financial distress* akan semakin membuat perusahaan untuk meningkatkan level agresivitas pajaknya. Sejalan dengan penelitian tersebut, Feizi et al. (2016) dengan sampel semua perusahaan yang terdaftar pada Tehran Stock Exchange menyatakan bahwa *financial distress* berpengaruh positif terhadap

penghindaran pajak. Namun, Tilehnoei et al. (2018) mengungkapkan hal yang berbeda dengan sampel semua perusahaan yang terdaftar pada Tehran Stock Exchange menyimpulkan bahwa *financial distress* tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Di Indonesia, beberapa penelitian terkait *financial distress* dan *tax aggressiveness* juga sudah dilakukan. Nugroho & Firmansyah (2017) menggunakan sampel perusahaan manufaktur mengungkapkan bahwa kondisi *financial distress* (kesulitan keuangan) tidak berpengaruh terhadap agresivitas pajak. Dhamara & Violita (2018) dengan sampel perusahaan manufaktur juga menyimpulkan bahwa keputusan perusahaan untuk terlibat atau tidak dalam agresivitas pajak tidak dipengaruhi oleh kondisi *financial distress*. Hasil tersebut juga diungkapkan dalam penelitian Octaviani & Sofie (2019) yang menggunakan sampel perusahaan pertambangan. Namun berbeda halnya dengan Pratiwi et al. (2016) yang menggunakan sampel perusahaan manufaktur di Indonesia yang menyatakan bahwa *financial distress* akan membuat perusahaan untuk menghindari *tax avoidance*. Hasil tersebut juga didukung oleh penelitian Putri & Chariri (2017) dengan sampel perusahaan manufaktur dan hasil temuan yang sama. Berbeda dengan hasil tersebut, Meilia & Adnan (2017) melakukan penelitian dengan kesimpulan bahwa *financial distress* berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan yang terdaftar di *Jakarta Islamic Index*. Hasil tersebut juga didukung oleh penelitian Swandewi & Noviari (2020) yang menggunakan sampel seluruh perusahaan manufaktur. Berdasarkan perbedaan hasil yang didapatkan pada penelitian di luar negeri maupun di Indonesia, peneliti ingin mengangkat kembali topik ini namun berbeda pada alat ukur yang digunakan dan mengambil sampel perusahaan pertambangan dan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Dimana tujuan dari penggunaan proksi yang berbeda tersebut, yaitu untuk memfokuskan tindakan *tax aggressiveness* yang mengarah pada *tax evasion* (penggelapan pajak).

1.3 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menguji apakah *financial distress* (kesulitan keuangan) dapat berpengaruh secara signifikan terhadap *tax aggressiveness*

(agresivitas pajak) pada perusahaan pertambangan dan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia dengan menggunakan model prediksi Shelter.

1.4 Ringkasan Metode dan Hasil Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan data sekunder yang bersumber dari laporan keuangan pada perusahaan terbuka. Data sekunder tersebut akan dikumpulkan dan selanjutnya dilakukan analisis regresi untuk menguji apakah *financial distress* dapat berpengaruh secara signifikan terhadap *tax aggressiveness*. Melalui analisis regresi tersebut, diperoleh hasil yaitu dengan tingkat kesalahan 5%, *financial distress* berpengaruh negatif signifikan terhadap *tax aggressiveness*.

1.5 Kontribusi Riset

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi serta manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat menjadi literatur bagi pihak akademis dan mendukung penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya terkait *financial distress* dan *tax aggressiveness* serta diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menjadi masukan bagi perusahaan untuk menentukan kebijakan mengenai perencanaan pajak yang tepat saat perusahaan dalam kondisi *financial distress* dan bagi para investor (investor saat ini dan investor potensial) untuk mendapatkan gambaran mengenai kondisi keuangan perusahaan saat ini dan di masa depan sehingga para investor dapat lebih berhati-hati dalam pengambilan keputusan investasi. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk mendeteksi gejala agresivitas pajak yang mengarah pada penggelapan pajak saat perusahaan dalam kondisi *financial distress* sehingga dapat menekan angka penghindaran pajak.

1.6 Sistematika

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pajak yang merupakan sumber pendapatan utama bagi Negara, namun bagi wajib pajak badan (perusahaan) menganggap pajak sebagai sumber beban utama dan terbesar sehingga akan mengurangi laba perusahaan apalagi jika perusahaan berada dalam kondisi kesulitan keuangan. Dari berbagai penelitian terdahulu memunculkan adanya perbedaan hasil penelitian yang melahirkan sebuah ide baru agar dapat mengembangkan penelitian sebelumnya dengan tujuan untuk dapat memberikan kontribusi secara teoritis dan praktis.

Dalam penelitian ini menggunakan *agency theory*. *Financial distress* menandakan bahwa keuangan perusahaan saat itu sedang dalam kondisi yang tidak sehat. Kondisi tersebut mengarah pada terjadinya kebangkrutan. *Tax aggressiveness* merupakan tindakan penghindaran pajak perusahaan secara agresif yang dikhawatirkan akan mengarah pada *tax evasion* (penggelapan pajak). Teori tersebut bersama-sama dengan penelitian terdahulu digunakan untuk membangun suatu hipotesis yang nantinya akan diuji dan dilakukan pembuktian atas kebenarannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan data sekunder yang berasal dari laporan keuangan perusahaan terbuka bersumber dari *website* Bursa Efek Indonesia (BEI). Pada penelitian ini, pemilihan sampelnya menggunakan metode *purposive sampling* dan kemudian akan dianalisis menggunakan model regresi dan uji hipotesis. Variabel independen yang digunakan adalah *financial distress*, sedangkan variabel dependennya adalah *tax aggressiveness*, serta variabel kontrolnya adalah *firm size*, *leverage*, *capital intensity*, dan *research & development expense*.

Rangkaian analisis yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis statistik deskriptif, analisis kelayakan, dan pengujian hipotesis. Dari hasil penghitungan dan analisis yang telah dilakukan, hipotesis yang dibuat tidak terbukti. Kesimpulan yang didapat adalah *financial distress* berpengaruh negatif terhadap *tax aggressiveness*. Hasil kesimpulan pada penelitian tersebut didasari oleh teori yang menjadi referensi untuk menolak hipotesis yang telah dibuat sebelumnya.