

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Penelitian

Pajak merupakan roda penggerak ekonomi utama di Indonesia, sehingga dalam pemungutannya bersifat wajib serta memaksa bagi seluruh wajib pajak yang telah diatur dalam undang-undang. Selain sebagai wujud kepatuhan terhadap negara pajak juga menjadi sumber penerimaan utama yang sangat strategis dan andal bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Data APBN tahun 2018 menyebutkan bahwa pajak menyumbang sebesar Rp 1.618,1 T atau sekitar 85% dari total pendapatan negara ([www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id)). Hal ini tidak terlepas dari peran pemerintah yang selalu berupaya untuk memaksimalkan pemasukan pajak melalui penerapan berbagai kebijakan perpajakan. Pemerintah berharap dengan adanya aturan pajak, wajib pajak dan khususnya bagi perusahaan akan lebih taat dalam hal membayar pajak.

Pohan (2013:3) mengatakan bahwa salah satu tujuan perusahaan adalah memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham atau investor dalam memaksimalkan nilai perusahaan dengan cara memperoleh laba maksimum. Adanya tujuan ini membuat perusahaan menaruh perhatian khusus terkait pajak karena beban pajak akan mengurangi laba bersih dan sudah menjadi rahasia umum bahwa perusahaan menginginkan pembayaran pajak seminimal mungkin (Kurniasih & Sari, 2013). Hal ini menyebabkan adanya konflik kepentingan antara pemerintah dengan perusahaan dimana pemerintah selaku *principal* menginginkan pembayaran pajak semaksimal mungkin sedangkan perusahaan selaku *agent* menginginkan pembayaran pajak seminimal mungkin.

Perbedaan kepentingan tersebut menyebabkan optimalisasi pemungutan pajak menjadi terkendala akibatnya efektivitas pemungutan pajak terus mengalami penurunan, tercatat angka penurunan pajak terburuk terjadi antara tahun 2012 - 2015 dengan rata-rata mencapai 3,74% ([www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id)). Bukti tersebut menunjukkan bahwa penerimaan negara di sektor pajak yang seharusnya diterima oleh negara tidak sebesar pembayaran yang dilakukan oleh

wajib pajak. Kondisi ini terjadi dikarenakan perusahaan selaku wajib pajak melakukan upaya efisiensi pembayaran pajak. Salah satu upaya yang dilakukan perusahaan dalam mengatasi pembayaran pajak adalah dengan meminimalkan pajak melalui perilaku agresivitas pajak.

Agresivitas pajak dapat dilakukan melalui dua cara yaitu *tax avoidance* dan *tax evasion* (Pohan, 2013:23). Secara umum perbedaan yang membatasi kedua metode tersebut adalah dari sisi legalitas. *Tax avoidance* adalah tindakan penghindaran pajak yang dilakukan dengan menggunakan cara-cara yang diperbolehkan oleh undang-undang atau dengan cara memanfaatkan celah-celah dari aturan perundang-undangan. Sedangkan *tax evasion* adalah tindakan penghindaran pajak yang dilakukan dengan cara yang dilarang atau menyalahi aturan undang-undang yang berlaku. Dari kedua metode agresivitas pajak tersebut, metode *tax avoidance* biasanya lebih sering dipilih dan diterapkan oleh perusahaan karena dianggap lebih aman daripada *tax evasion*. *Tax avoidance* seringkali dikaitkan dengan *tax planning*, hal ini dikarenakan keduanya sama-sama memiliki cara yang legal dalam hal mengurangi atau bahkan menghilangkan biaya pajak.

Frank et al. (2009) mendefinisikan pajak agresif sebagai suatu kegiatan dimana perusahaan menurunkan laba kena pajak melalui perencanaan pajak, baik menggunakan cara yang tergolong ataupun tidak tergolong *tax evasion*. Akan tetapi kegiatan ini dapat merugikan perusahaan, dengan menurunkan laba investor dan kreditor akan menilai buruk kinerja ekonomi suatu perusahaan karena hanya memiliki sedikit laba. Sedangkan perusahaan memiliki kecenderungan untuk meningkatkan laba guna mendapatkan investasi ataupun pinjaman. Kecenderungan ini sering disebut sebagai agresivitas pelaporan keuangan.

Agresivitas pelaporan keuangan adalah usaha perusahaan dalam meningkatkan laba yang dimilikinya melalui *earning management* yang sesuai ataupun tidak sesuai dengan aturan akuntansi yang berlaku (Frank et al., 2009). Dalam praktiknya, manajer perusahaan akan melibatkan keputusan pribadinya kedalam laporan keuangan dan merubah transaksi yang ada guna memperbaiki atau mempercantik laporan keuangan sehingga dapat menyesatkan *stakeholder*

yang ingin mengetahui kinerja ekonomi suatu perusahaan. Melalui manajemen laba perusahaan dapat memanipulasi *stakeholder* dengan tetap menyuguhkan laba yang tinggi.

Hubungan yang terjadi antara agresivitas pajak dan pelaporan keuangan yang dilakukan perusahaan akan memunculkan suatu *trade-off*. Dimana perusahaan berani membayar pajak lebih demi memunculkan laporan laba yang lebih tinggi kepada *stakeholder* (Erickson et al., 2004) . Namun dewasa ini, *trade-off* yang terjadi antara pajak dan pelaporan keuangan tidak selalu terjadi. Pada kenyataannya banyak sekali perusahaan yang melaporkan laba yang tinggi kepada *stakeholder* namun membayar beban pajak dengan biaya yang rendah kepada otoritas perpajakan. Pada tahun 90-an penelitian di Amerika membuktikan bahwa tindakan agresivitas pajak mulai rutin menyertai agresivitas pelaporan keuangan (Lennox et al., 2013 ; Prawira & Setiawan, 2018). Kondisi ini berdampak pada terus meningkatnya *gap* antara laba komersial dan laba fiskal. Perbedaan perhitungan antara laba komersial yang ada di laporan keuangan dan laba fiskal yang dihitung berdasarkan aturan perpajakan merupakan salah satu celah yang sering digunakan oleh perusahaan untuk menghindari pembayaran pajak (Hanafi & Puji, 2014). Munculnya *book tax difference* ini memperkuat bukti bahwa perusahaan menggunakan praktik agresivitas pajak dan manajemen laba secara bersamaan. Perusahaan bisa mempertahankan laba komersial tetap tinggi untuk kepentingan *stakeholder* dengan melakukan manajemen laba, sedangkan dari laba fiskal dapat ditekan perusahaan melalui kegiatan agresivitas pajak. Frank et al (2009) menyebutkan peningkatan yang terjadi terhadap *book tax difference* disinyalir akibat adanya *loopholes* antara prinsip akuntansi dan aturan perpajakan. Peluang yang muncul akibat terjadinya *loopholes* sering dimanfaatkan perusahaan dengan cara melakukan *tax planning*.

Adanya permasalahan ini membuat dunia internasional geram khususnya bagi OECD. *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) menyebut upaya perusahaan dalam memanfaatkan *loopholes* dalam aturan pajak dengan istilah *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) (OECD, 2013). Dalam mengatasi permasalahan BEPS yang terjadi,

OECD memutuskan untuk bekerjasama secara komprehensif dengan negara-negara anggota G-20. Dimana dari hasil kerjasama ini, OECD berhasil merumuskan dan menetapkan lima belas rencana perubahan regulasi perpajakan internasional yang dikenal dengan nama *Global Action Plan*. Dimana salah satu bagian dari lima belas rencana tersebut yaitu *Action 12* yang berbunyi “*require taxpayer to disclose their aggressive tax planning arrangements*”. Dari *action* ini, wajib pajak diharuskan untuk mengungkapkan perencanaan pajak mereka yang bersifat agresif menggunakan suatu kebijakan yang disebut dengan *Mandatory Disclosure Rule (MDR)*. Melalui kebijakan MDR, perusahaan selaku wajib pajak beserta promotornya (konsultan pajak, penasehat keuangan, *law firm*) diwajibkan untuk melaporkan skema *tax planning* yang digunakan. Nantinya kantor pajak akan menentukan, apabila termasuk kedalam agresif *tax planning* maka skema tersebut tidak boleh digunakan. Penerapan kebijakan MDR bertujuan agar otoritas perpajakan memperoleh informasi lebih dini terkait perencanaan pajak sehingga dapat memprioritaskan wilayah atau ruang lingkup yang beresiko tinggi (Triyanto & Zulvina, 2017).

*The Group of Twenty (G-20)* selaku organisasi ekonomi internasional yang beranggotakan negara-negara dengan tingkat perekonomian besar di dunia didaulat menjadi pioneer dalam penerapan kebijakan *Mandatory Disclosure Rules*. Hal ini membuktikan komitmen dan keseriusan G-20 dalam memberantas praktik BEPS. Adapun negara G-20 yang telah menerapkan aturan MDR antara lain Amerika Serikat, Kanada, Afrika Selatan, Inggris, Portugal, Irlandia, Israel dan Korea. Kedelapan negara ini berperan sebagai negara pencontohan yang diharapkan dapat diikuti oleh anggota G-20 lainnya dan bahkan negara-negara lain didunia. Di Indonesia sendiri, pembahasan mengenai MDR mulai hangat diperbincangkan sejak Februari 2018 dimana pemerintah Indonesia mulai mempersiapkan rancangan peraturan perpajakan baru terkait *Mandatory Disclosure Rules*. Meskipun peraturan MDR masih dalam bentuk rancangan dan masih perlu diuji lebih lanjut. Nyatanya aturan ini telah menimbulkan banyak pro dan kontra di masyarakat khususnya di kalangan pengusaha. Persiapan aturan MDR diharapkan dapat membantu pemerintah

atau DJP dalam mengatasi masalah penghindaran pajak, meningkatkan kepatuhan WP dan sebagai salah satu upaya meningkatkan pemasukan negara di sektor pajak. Selain itu menjadi usaha pemerintah Indonesia sebagai salah satu anggota G-20 dalam ikut serta terhadap pencegahan *Base Erosion and Profit Shifting*.

Model penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah adaptasi dari penelitian Frank et al. (2009) dengan sedikit dimodifikasi. Dalam mengukur hubungan antara agresivitas pajak dan pelaporan keuangan, proksi ETR dipilih untuk mewakili agresivitas pajak sedangkan untuk agresivitas pelaporan keuangan digunakan proksi manajemen laba. Peneliti akan menggunakan model milik Kamila untuk meneliti pengaruh agresivitas pelaporan keuangan terhadap agresivitas pajak di perusahaan negara anggota G-20. Selanjutnya penelitian ini juga akan meneliti pengaruh penerapan *mandatory disclosure rules* dengan cara membandingkan sampel perusahaan di negara yang telah merapkan aturan MDR dengan negara yang belum menerapkan aturan MDR. Adanya perbandingan ini diharapkan dapat mengukur seberapa besar dampak dan signifikansi dari penerapan MDR di suatu negara terhadap pencegahan agresivitas pajak. Sedangkan bagi pemerintah Indonesia perbandingan yang dilakukan diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dalam hal mengkaji penerapan aturan MDR.

Penelitian mengenai hubungan antara agresivitas pajak dan agresivitas pelaporan keuangan telah diteliti sebelumnya oleh Erickson et al. (2004) yang meneliti hubungan antara pajak dan laba dalam laporan keuangan dengan menganalisis *book tax tradeoff*. Hasil penelitian menyebutkan bahwa perusahaan akan mengalami *trade-off* antara pajak dan besaran laba. Akan tetapi hasil penelitian terkini menyebutkan bahwa *book tax difference* semakin besar yang mengindikasikan tidak adanya *trade-off* yang dialami perusahaan. Hal tersebut dibuktikan oleh Frank et al. (2009) di Amerika Serikat yang meneliti agresivitas pajak dan pelaporan keuangan secara timbal balik serta sampel yang digunakan adalah perusahaan yang terindikasi melakukan *tax sheltering*. Hasil penelitian disebutkan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara pajak agresif dan pelaporan keuangan. Kemudian dipertegas

oleh Lennox et al. (2013) yang meneliti hubungan pajak dan laporan keuangan melalui proksi ETR dan *accounting fraud*. Dari penelitian ini Lennox menyebutkan bahwa tindakan agresivitas pajak mulai rutin menyertai kegiatan agresivitas pelaporan keuangan. Di Indonesia, penelitian terkait agresivitas pajak dan pelaporan keuangan telah diteliti sebelumnya oleh Kamila (2014). Penelitian dilakukan dengan menganalisis hubungan antara agresivitas pajak dan agresivitas pelaporan keuangan. Hasil yang didapat yaitu adanya hubungan positif antara keduanya tetapi tidak signifikan. Dimana hasil penelitian ini bertolak-belakang dengan hasil penelitian Frank et al. (2009) yang menyebutkan bahwa hubungan antara agresivitas pajak dan agresivitas pelaporan keuangan memiliki hubungan yang positif dan signifikan.

Adanya *research gap* yang terjadi antara penelitian-penelitian terdahulu menjadikan peneliti tertarik untuk mengangkat kembali penelitian ini. Selain itu, Kamila (2014) menyebutkan bahwa di Indonesia sendiri penelitian yang secara spesifik meneliti mengenai agresivitas pajak masih belum banyak dilakukan. Hal ini menjadi motivasi tambahan bagi penulis untuk melakukan penelitian ulang mengenai agresivitas pajak dan agresivitas pelaporan keuangan.

Pembeda lain dalam penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yaitu peneliti menambahkan fenomena hangat terkait rancangan aturan perpajakan baru di Indonesia yang mulai dibahas pada bulan Februari 2018 yaitu *Mandatory Disclosure Rules*. Meskipun masih dalam bentuk rancangan dan perlu dikaji lebih dalam, nyatanya kemunculan rancangan aturan MDR membuat beberapa kelompok pengusaha menjadi resah. Ketua Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI) Ajib Hamdani mendesak pemerintah untuk mengkaji ulang strategi penerapan MDR di Indonesia. Menurut Ajib, dari segi regulasi belum ada aturan di Indonesia yang mengatur tentang MDR baik dalam undang-undang pajak maupun hukum perdata. Lanjutnya, mengacu pada sistem *self assessment* yang dianut Indonesia, menjadikan tidak adanya larangan bagi wajib pajak untuk melakukan transaksi dengan skemanya masing-masing. Rencana penerapan MDR hanya akan menimbulkan kegaduhan diantara wajib pajak, Ajib menegaskan bahwa masalah penerimaan pajak tidak

selalu harus dilihat dari segi wajib pajak saja masih banyak cara untuk meningkatkan jumlah penerimaan pajak. Kalaupun masalahnya ada pada wajib pajak, dapat diperbaiki dari segi administrasi dan tidak perlu adanya penerapan MDR. Sedangkan tanggapan lain muncul dari pemerintah, pemerintah khususnya DJP menganggap aturan MDR ini sebagai angin segar dalam menggenjot penerimaan negara. Pemerintah mengakui memang masih perlu adanya kajian lebih lanjut terkait penerapan aturan MDR, tetapi pemerintah tetap optimis bahwa MDR ini dapat diterapkan di Indonesia ([www.ortax.org](http://www.ortax.org)). Adanya pro kontra yang terjadi di masyarakat membuat penulis tertarik untuk mengangkat fenomena terkait penerapan *Mandatory Disclosure Rules* di Indonesia.

Berdasarkan fenomena yang telah dipaparkan dan adanya *gap* dari hasil penelitian terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ulang terkait agresivitas pajak dengan memperbaharui sampel penelitian, metode penelitian, rentang tahun dan penambahan fenomena baru. Oleh karena itu, peneliti terdorong untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul **Pengaruh Agresivitas Pelaporan Keuangan Terhadap Agresivitas Pajak: Dampak Penerapan *Mandatory Disclosure Rules* (Studi Pada Negara-Negara Anggota G-20)**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapat dapat ditentukan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah agresivitas pelaporan keuangan berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
2. Apakah terdapat perbedaan rata-rata tingkat perilaku agresivitas pajak antara negara yang belum dan telah menerapkan *Mandatory Disclosure Rules*?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah agresivitas pelaporan keuangan berpengaruh terhadap agresivitas pajak.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan rata-rata tingkat perilaku agresivitas pajak antara negara yang belum dan telah menerapkan *Mandatory Disclosure Rules*.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun hasil penelitian ini memberikan manfaat, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya serta menjadi tambahan informasi bagi pihak-pihak yang membutuhkan seperti akademisi dan perusahaan.

2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan tolak ukur dalam hal penerapan aturan *mandatory disclosure rules* di Indonesia serta bermanfaat dalam menanggulangi masalah agresivitas pajak.

Bagi perusahaan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan perusahaan dalam melakukan pengambilan keputusan.