BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara di mana pemerintahannya mengupayakan kegiatan pembangunan secara terus menerus dan berkesinambungan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk penyelenggaraan pembangunan sarana dan prasarana publik. Namun dalam pelaksanaan pembangunan tersebut, pemerintah memerlukan dana yang tidak sedikit, dan salah satu cara pemerintah dalam mengumpulkan dana tersebut adalah melalui pajak. Definisi pajak sendiri menurut UU No. 16 Tahun 2009 tentang perubahan keempat atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada Pasal 1 Ayat 1 menyatakan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Setiap tahunnya pendapatan Anggaran Pendapatan dan Biaya Negara (APBN) bersumber dari penerimaan pajak.

Berikut merupakan tabel penerimaan pajak di Indonesia selama lima tahun terakhir:

Tabel 1.1.

Penerimaan Pajak Tahun 2014-2018

Tahun	Target (Triliun Rupiah)	Realisasi (Triliun Rupiah)	Realisasi (%)
2014	1.246,1	1.146,9	92
2015	1.489,3	1.240,4	83,3
2016	1.539,2	1.285	83,5
2017	1.472,7	1.125,1	76,4
2018	1.424	1.315,9	92,4

Sumber: Kementerian Keuangan Negara Indonesia, 2020

Dari Tabel 1.1. realisasi pajak setiap tahunnya terus mengalami penurunan. Hal ini tentu dapat mengakibatkan negara kehilangan sumber pendapatan yang harus diterima dari sektor utamanya. Maka dari itu, pemerintah mengupayakan peningkatan pendapatan negara melalui pajak yaitu dengan melakukan ekstentifikasi dan intensifikasi pajak (Supriyatini & Apandi, 2019). Banyak faktor yang menyebabkan pemerintah gagal mencapai target penerimaan pajak, diantaranya adalah adanya kebijakan seperti kenaikan penghasilan tidak kena pajak (PTKP), pengecualian dari pengenaan pajak, serta insentif pajak lainnya. Selain itu dikarenakan adanya kegiatan-kegiatan lain seperti *underground economy*, pelemahan harga komoditas dunia, *tax amnesty* yang berpengaruh pada tahun 2016, serta adanya kebijakan mengenai kenaikan batasan omzet bagi pengusaha kena pajak (PKP) dan batasan PTKP serta adanya aturan baru mengenai pajak final bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) (ddtc.com, dikutip tanggal 26 Februari 2020).

Sumber pajak di Indonesia berasal dari Wajib Pajak orang pribadi maupun badan. Banyak perusahaan di Indonesia dari berbagai sektor yang telah tergolong sebagai Wajib Pajak badan. Sebagai salah satu Wajib Pajak, perusahaan mempunyai kewajiban untuk membayar pajak perusahaan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang. Perusahaan menghitung besaran pajak yang harus dibayarnya berdasarkan perolehan laba bersih perusahaan yang tercantum dalam laporan laba-rugi. Semakin besar laba yang diperoleh perusahaan tersebut, maka semakin besar pula pajak yang dibayarkan oleh perusahaan. Apabila laba yang diperoleh kecil, maka semakin kecil kewajiban pajak yang harus dibayarkan oleh perusahaan tersebut. Berbeda dengan negara, jika negara ingin memaksimalkan pendapatan dari pajak, lain halnya dengan perusahaan, perusahaan akan mengupayakan segala cara untuk mengefisienkan beban pajak yang harus dibayar oleh perusahaan tersebut, karena bagi perusahaan, pajak merupakan sumber beban yang harus dibayar karena dapat mengurangi penghasilan yang diperoleh perusahaan. Menurut Chen et al., (2010), pengelolaan pajak merupakan tugas yang sangat penting bagi seorang manajer, apabila pajak dapat diminimalkan, maka akan memberikan keuntungan yang signifikan kepada pemilik maupun pemegang saham. Salah satu cara agar perusahaan dapat memenuhi kewajiban pembayaran

pajak serta memperoleh laba yang tinggi adalah melakukan tindakan pajak agresif (*tax aggressiveness*). *Tax aggressiveness* merupakan suatu tindakan untuk mengurangi penghasilan kena pajak yang dirancang melalui tindakan perencanaan pajak, baik secara hukum dengan penghindaran pajak (*tax avoidance*) atau secara ilegal dengan penggelapan pajak (*tax evasion*) (Frank, Lynch, & Rego, 2009). Sedangkan menurut Chen et al., (2010), "*tax aggressiveness as downward management of taxable income through tax planning activities*."

Indonesia sendiri dalam sistem pengumpulan pajaknya menggunakan *self assessment system*, di mana sistem ini merupakan sistem pengumpulan pajak yang memberi wewenang Wajib Pajak sendiri yang diharuskan untuk menghitung, membayar dan melaporkan jumlah pajak yang harus dibayar kepada negara. Hal ini dapat memungkinkan Wajib Pajak untuk melakukan *tax aggressiveness*. *Tax aggressiveness* mengacu pada bagaimana perusahaan dapat melakukan penghindaran pajak secara legal dan aman serta tidak bertentangan dengan peraturan perpajakan dan dapat mengungkapkan informasi secara lengkap kepada otoritas pajak.

Beberapa perusahaan besar di Indonesia yang terbukti melakukan tindakan agresif terhadap pajak diantaranya adalah perusahaan yang terafiliasi perusahaan di Singapura, yaitu PT Rajawali Nusantara Indonesia (PT RNI). PT RNI dari segi pemodalannya menggantungkan hidup dari hutang afiliasi. Yang memiliki arti pemilik di Singapura memberikan pinjaman kepada PT RNI di Indonesia. Pemiliknya tidak melakukan penanaman modal, melainkan seolah-olah memberikan hutang, sehingga dapat mengurangi pajak dan terhindar dari kewajiban membayar pajak. Dalam laporan keuangan PT RNI pada tahun 2014, tercatat hutang sebesar Rp. 20,4 miliar. Sedangkan untuk omzet perusahaannya hanya Rp. 2,178 miliar. Lalu adanya kerugian ditahan pada laporan tahun yang sama senilai Rp. 26,12 miliar (kompas.com, dikutip pada tanggal 02 Juli 2020).

PT Coca Cola Indonesia (CCI). PT CCI diduga mengakali pajak sehingga menimbulkan kekurangan pembayaran pajak hingga Rp. 49,24 miliar. Kasus PT CCI terjadi untuk tahun pajak 2002, 2003, 2004, dan 2006. Kementerian Keuangan menemukan bahwa adanya pembengkakan biaya yang besar pada tahun tersebut. Menurut Direktorat Jenderal Pajak (DJP), total penghasilan kena pajak PT CCI

pada periode itu adalah Rp. 603,48 miliar, sedangkan perhitungan PT CCI, penghasilan kena pajaknya hanyalah Rp. 492,59 miliar. Dengan selisih itu, DJP menghitung kekurangan pajak penghasilan (PPh) PT CCI adalah sebesar Rp. 49,24 miliar (kompas.com, dikutip tanggal 05 April 2020).

Selain PT Coca Cola Indonesia, perusahaan lain yang terbukti memanipulasi pajak adalah PT Asian Agri Group. PT Asian Agri Group terbukti tidak bayar pajak sebesar Rp. 1,259,9 triliun selama empat tahun, sehingga PT Asian Agri Group dikenakan denda pajak sebesar Rp. 653,4 miliar (kompasiana.com, dikutip tanggal 05 April 2020). Kasus lainnya terjadi pada PT Adaro Energy Tbk. PT Adaro Energy Tbk diduga melakukan penghindaran pajak dengan skema *transfer pricing* melalui anak perusahaan yang berada di Singapura. PT Adaro Energy Tbk diindikasi melarikan pendapatan dan labanya ke luar negeri sehingga dapat menekan pajak yang dibayarkan kepada Pemerintah Indonesia. PT Adaro Energy Tbk menjual batu bara dengan harga murah ke anak perusahaan PT Adaro Energy Tbk di Singapura, yaitu Coaltrade Service International yang dijual lagi dengan harga tinggi. LSM Internasional Global Witness menemukan adanya potensi pembayaran pajak yang lebih rendah dari yang seharusnya yaitu 125 juta dolar AS. PT Adaro Energy Tbk juga memungkinkan untuk mengurangi tagihan pajaknya senilai 14 juta dolar AS per tahun (tirto.id, dikutip pada tanggal 4 Mei 2020). Selain perusahaan tersebut, masih ada beberapa perusahaan yang sudah dilakukan tindakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaraan (DJP), diantaranya adalah kasus Bumi Resources, Indosat, Indofood, Kaltim Prima Coal (KPC), dan PT Airfast Indonesia (anak perusahaan PT Freeport Mc Moran) (Rusydi, 2013).

Banyak faktor yang mempengaruhi tindakan *tax aggressiveness* oleh perusahaan, diantaranya adalah koneksi politik (Hijriani et al., 2014; Pranoto & Wigdado, 2015; Anggraeni, 2018; Astuti, 2020), kepemilikan manajerial (Hartadinata & Tjaraka, 2013; Atari, 2016; Lubis et al., 2018; Widyastuti, 2018), kebijakan hutang (Hartadinata & Tjaraka, 2013; Atari, 2016; Lubis et al., 2018), *corporate social responsibility* (Lanis & Richardson, 2012, 2013; Fitri & Munandar, 2018), kepemilikan institusional (Atari, 2016; Prasetyo & Pramuka, 2018), ukuran perusahaan (Hartadinata & Tjaraka, 2013; Haryanto et al., 2018), *financial distress* (S. A. Nugroho & Firmansyah, 2018) serta faktor-faktor lainnya.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, penelitian ini difokuskan kepada beberapa faktor yaitu koneksi politik, kepemilikan manajerial dan kebijakan hutang. Hal ini dikarenakan untuk faktor koneksi politik sendiri membuat perusahaan yang memiliki koneksi dengan pemerintah akan mendapatkan perlindungan dari pemerintah dan memiliki pemeriksaan pajak yang rendah, sedangkan untuk pemilihan faktor kepemilikan manajerial dan kebijakan hutang dikarenakan faktor tersebut dapat mengurangi konflik keagenan antara manajer dan pemegang saham, sehingga diharapkan dapat menghindari terjadinya *tax aggressiveness*.

Secara umum, perusahaan yang memiliki koneksi politik sering melakukan *tax aggressiveness.* Perusahaan yang memiliki koneksi politik dengan pemerintah dapat diartikan bahwa perusahaan tersebut memiliki hubungan khusus satu sama lain. Perusahaan menempatkan orang-orang yang memiliki peran di sektor pemerintahan ke dalam struktur organisasi perusahaan dan ditempatkan pada posisi yang tinggi, baik sebagai komisaris maupun direksi (Pranoto & Widagdo, 2015).

Hal ini dilakukan oleh perusahaan dikarenakan politisi dapat memberikan perlindungan kepada perusahaan yang memiliki hubungan dengan politisi tersebut, sehingga otoritas pajak sulit untuk mengetahui penghindaran pajak. Selain itu, dengan adanya koneksi politik, perusahaan dengan mudah memiliki akses ke sektor pemerintahan (Kim & Zhang, 2014). Faccio (2010) menemukan bahwa negara yang memiliki koneksi politik yang cenderung tinggi pada banyak perusahaan di negara tersebut maka tingkat korupsi yang dilakukan akan semakin tinggi dibandingkan dengan negara-negara yang tidak memiliki koneksi politik. Koneksi politik sering terjadi di negara berkembang, dan Indonesia merupakan salah satu contoh negara yang perusahaannya memiliki koneksi politik.

Dengan adanya koneksi politik, adanya perlakuan istimewa yang diberikan kepada perusahaan, contohnya seperti adanya kemudahan dalam memperoleh pinjaman modal serta risiko pemeriksaan pajaknya rendah (Anggraeni, 2018). Koneksi politik yang dimiliki di Indonesia, tingginya kedekatan antara pelaku bisnis dengan pemerintah dapat mengakibatkan adanya fenomena payung politik, di mana para pebisnis dengan sengaja membina koneksi politik untuk ‘memayungi’ ataupun mengamankan dan memudahkan akses bisnis mereka. Payung politik ini

juga digunakan oleh para pebisnis supaya memudahkan kepentingan perpajakan perusahaan (Hidayati & Diyanty, 2018).

Penelitian tentang koneksi politik terhadap *tax aggressiveness* pernah dilakukan oleh A. P. Nugroho (2019) dan Astuti (2020), hasilnya adalah koneksi politik berpengaruh terhadap *tax aggressiveness*. Perusahaan yang memiliki koneksi politik cenderung lebih agresif jika berhadapan dengan pajak karena memiliki risiko deteksi yang rendah dibandingkan dengan perusahaan yang tidak memiliki koneksi politik. Sedangkan menurut penelitian Anggraeni (2018), diketahui bahwa koneksi politik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap *tax aggressiveness*.

Frank et al., (2009) menemukan jika perusahaan mampu melaporkan laba yang lebih besar pada laporan keuangannya, tetapi pada saat yang bersamaan perusahaan tersebut memiliki beban pajak yang lebih rendah. Dari perbedaan ini maka perusahaan mendapatkan peluang untuk mengelola pendapatannya. Pengelolaan pendapatan atau manajemen laba terjadi karena adanya masalah keagenan (*agency problem*) yang diakibatkan adanya pemisahan kepemilikan perusahaan (*principal*) dan pengelola perusahaan (*agent*). Terjadinya pengorbanan antara kepentingan *principal* yang dilakukan oleh *agent* dikarenakan *principal* dan *agent* sama-sama berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan masing-masing (Jensen & Meckling, 1976). Suatu perusahaan dipengaruhi oleh karakteristik tata kelola perusahaan (*corporate governance*) untuk memenuhi kewajiban perusahaan dan tata cara perencanaan pajaknya (Friese et al., 2011). *The Organization For Economic Cooperation and Development* (OECD) mengartikan jika *corporate governance* merupakan suatu sistem yang digunakan oleh perusahaan untuk mengatur serta melakukan pengendalian terhadap proses bisnis dalam perusahaan.

Salah satu karakteristik dari *corporate governance* adalah kepemilikan manajerial. Menurut Hadi & Mangoting (2014), kepemilikan manajerial merupakan suatu kondisi di mana adanya peran ganda antara manajer dan pemegang saham atau dengan artian lain adalah manajer tersebut memiliki saham perusahaan. Peningkatan kepemilikan manajerial yang dilakukan oleh perusahaan memiliki tujuan untuk mensejajarkan kedudukan manajer dengan pemegang saham, sehingga mengakibatkan manajer tersebut akan ikut andil dalam pengambilan keputusan

serta bertindak sesuai dengan keinginan pemegang saham. Semakin tinggi saham yang dimiliki oleh manajemen, maka semakin rendah tingkat *tax aggressiveness* yang akan terjadi (Hartadinata & Tjaraka, 2013). Menurut Boediono (2005), dalam suatu perusahaan kepemilikan manajerial sangat menentukan terjadinya *tax aggressiveness*, hal ini dikarenakan kepemilikan seorang manajer ikut menentukan kebijakan serta pengambilan keputusan terhadap metode akuntansi yang diterapkan pada perusahaan tersebut. Dengan adanya kepemilikan manajerial ini, diharapkan dapat meminimalkan terjadinya *tax aggressiveness*. Berdasarkan penelitian yang dilakukan berdasarkan penelitian yang dilakukan Atari (2016) dan Lubis et al. (2018), kepemilikan manajerial terbukti berpengaruh secara signifikan terhadap *tax aggressive*. Besarnya kepemilikan manajerial dalam suatu perusahaan membuat manajerial memiliki peluang untuk melakukan *tax aggressive* yang bertujuan untuk mendapatkan laba yang lebih besar. Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan oleh Hartadinata & Tjaraka (2013), hasil penelitiannya menunjukkan jika kepemilikan manajerial berpengaruh negatif terhadap *tax aggressiveness*.

Hutang merupakan alternatif sumber dana perusahaan. Manajemen berusaha untuk mencari struktur modal yang optimal, hal ini dikarenakan struktur modal perusahaan mencerminkan proporsi hutang perusahaan sebagai sumber pendanaan. Meskipun sumber dana hutang akan menimbulkan biaya, namun diharapkan hutang mampu untuk menjadi pengungkit pertumbuhan perusahaan, sehingga profitabilitas perusahaan akan meningkat (Haryanto et al., 2018).

Apabila perusahaan memiliki porsi hutang yang besar dalam struktur perusahaan, maka perusahaan tersebut dinilai berisiko, namun apabila perusahaan menggunakan hutang yang kecil atau tidak menggunakannya sama sekali, maka perusahaan dinilai tidak dapat memanfaatkan tambahan modal eksternal yang dapat meningkatkan operasional perusahaan (Mamduh, 2004). Dalam mengambil keputusan, pihak manajemen dapat menentukan sumber-sumber pendanaan dari kebijakan hutang.

Kebijakan hutang ini dilakukan untuk menambah dana perusahaan tersebut dan digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional perusahaan. Tetapi manajer juga harus berhati-hati dalam penentuan kebijakan hutangnya. Disisi lain, perusahaan wajib mengembalikan pinjaman dan membayar beban bunganya secara

periodik. Dengan diwajibkannya pengembalian pinjaman serta pembayaran bunga, pihak manajer mengupayakan segala cara agar laba perusahaan meningkat sehingga kewajiban dari penggunaan hutang dapat dipenuhi. Beban bunga juga memiliki fungsi lain bagi perusahaan, yaitu dapat menurunkan biaya pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan (Atari, 2016). Hartadinata & Tjaraka (2013) menemukan bahwa kebijakan hutang terhadap *tax aggressive* memiliki pengaruh negatif, hal ini berbanding terbalik dengan teori. Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan oleh Atari (2016) dan Lubis et al. (2018), kebijakan hutang berpengaruh signifikan terhadap *tax aggressive*. Hal ini dikarenakan apabila perusahaan tersebut menggunakan pendanaan operasionalnya untuk perusahaan, maka akan mengurangi penghasilan bruto dan dapat menimbulkan beban bunga yang kecil, sehingga menyebabkan terjadinya *tax aggressive*.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Atari (2016) dengan mengganti variabel kepemilikan institusional dengan variabel koneksi politik. Penelitian yang dilakukan dengan penelitian sebelumnya berbeda, apabila penelitian sebelumnya dilakukan terhadap perusahaan transportasi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI), sedangkan penulis melakukan penelitian terhadap perusahaan manufaktur sektor industri barang konsumsi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Alasan penelitian ini dilakukan pada perusahaan manufaktur sektor industri barang konsumsi adalah karena sektor ini menjadi salah satu sektor andalan di perusahaan manufaktur yang memiliki kontribusi besar dalam penerimaan pajak dan juga tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan sektor lainnya. Berikut Tabel 1.2 merupakan perbandingan pertumbuhan Industri Manufaktur Tahun 2018:

Tabel 1. 2

Pertumbuhan Industri Manufaktur Tahun 2018

No.	Kelompok Perusahaan Manufaktur	Tingkat Pertumbuhan (%)
1.	Sub-sektor Industri Minuman	16,04
2.	Sub-sektor Industri Pakaian Jadi	13,17
3.	Sub-sektor Industri Mesin dan Perlengkapan ytdl	10,85
4.	Sub-sektor Industri Logam Dasar	9,72
5.	Sub-sektor Industri Pengolahan Tembakau	9,23

Sumber: bps.go.id, 2020

Dari Tabel 1.2. dapat diketahui bahwa sub-sektor industri minuman tingkat pertumbuhannya berada pada posisi pertama, yang tingkat pertumbuhannya sebesar 16,04%. Sub-sektor industri minuman merupakan sub-sektor dari Industri Barang Konsumsi. Untuk pertumbuhan industri minuman, Indonesia memiliki potensi pertumbuhan signifikan karena didukung dengan sumber daya alamnya yang melimpah dan juga permintaan domestik yang besar. Karena hal tersebut, produsen masih optimis untuk meningkatkan investasi dan berekspansi guna memenuhi pemintaan pasar, baik domestik maupun ekspor. (kemenperin.go.id, dikutip tanggal 02 Juli 2020).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya juga ditunjukkan dengan menggunakan proksi yang berbeda dalam perhitungan *tax aggressiveness* perusahaan. Penelitian sebelumnya menggunakan proksi *Effective Tax Rate* (ETR) dalam menghitung *tax aggressiveness* perusahaan, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan proksi *Cash Effective Tax Rate* (CETR) dalam menghitung *tax aggressiveness* perusahaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang pengaruh koneksi politik, kepemilikan manajerial, dan kebijakan hutang terhadap *tax aggressiveness*. Terjadinya inkonsistensi hasil penelitian-penelitian sebelumnya terkait *tax aggressiveness* juga menjadi alasan penelitian ini dilakukan.

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan, maka judul yang diambil dalam penelitian ini adalah **"Pengaruh Koneksi Politik, Kepemilikan Manajerial, dan Kebijakan Hutang Terhadap *Tax Aggressiveness* (Studi Empiris Pada Perusahaan Manufaktur Sektor Industri Barang Konsumsi Di Bursa Efek Indonesia Periode Tahun 2014-2018)".**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah, maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah:

1. Apakah Koneksi Politik berpengaruh terhadap *tax aggressiveness*?
2. Apakah Kepemilikan Manajerial berpengaruh terhadap *tax aggressiveness*?
3. Apakah Kebijakan Hutang berpengaruh terhadap *tax aggressiveness*?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan rumusan masalah tersebut, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Koneksi Politik terhadap *tax aggressiveness*.
2. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Kepemilikan Manajerial terhadap *tax aggressiveness*.
3. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Kebijakan Hutang terhadap *tax aggressiveness*.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Praktis

Penulis mengharapkan pada penelitian ini dapat memberikan sebuah pembuktian terkait dengan hal yang dibahas dalam penelitian sehingga dapat menjadi ilmu yang dapat dijadikan sebagai referensi untuk pengambilan kebijakan oleh perusahaan terkait pengaruh pelaksanaan koneksi politik, kepemilikan manajerial dan kebijakan hutang terhadap *tax aggressiveness*.

1.4.2. Manfaat Teoritis

a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta pengetahuan mengenai pengaruh koneksi politik, kepemilikan manajerial dan kebijakan hutang terhadap *tax aggresiveness*.
b. Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi dan perbandingan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang terkait koneksi politik, kepemilikan manajerial dan kebijakan hutang terhadap *tax aggressiveness*.