

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sumber penerimaan negara yang terbesar salah satunya adalah penerimaan pajak. Besar-kecilnya penerimaan negara dari pajak salah satunya dipengaruhi oleh tingkat kepatuhan wajib pajak. Bagi perusahaan, pajak adalah beban yang dikeluarkan oleh perusahaan yang dapat mengurangi keuntungan atau laba (*profit*) perusahaan, sehingga perusahaan melakukan salah satu upaya untuk tidak membayar pajak dengan cara melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*). Upaya Perseroan untuk meminimalkan beban pajaknya dapat dilakukan melalui cara-cara yang tidak sah atau sah (Amiludin, 2022). Berikut beberapa strategi yang digunakan, langkah pertama dalam penghindaran pajak adalah berusaha mengurangi kewajiban perpajakan secara legal dengan memperhatikan aturan yang ada. Langkah kedua adalah penggelapan pajak, yang bertujuan untuk menghilangkan utang pajak ilegal dengan cara melanggar peraturan perpajakan (Dewi & Noviari, 2017). Banyak perusahaan di Indonesia lebih memilih kantor di Singapura padahal sumber penghasilannya berada di Indonesia dengan varian pembayaran jasa, royalti ke kantor pusat. Pada situs resmi Direktorat Jenderal Pajak (Dirjen Pajak) dikatakan bahwa tarif *corporate tax* Indonesia sudah diturunkan pada tahun 2010, namun tarif ini relatif tinggi apabila dibandingkan dengan negara tetangga di Association of South East Asian Nations (ASEAN).

Direktur Jenderal Pajak (DJP) yang bertanggung jawab kepada Kementerian Keuangan bermaksud untuk memenuhi target yang ditetapkan penerimaan pajak di Indonesia. Setiap tahun target pajak dinaikkan, namun tidak diimbangi dengan realisasi penerimaan pajak yang kurang dari tujuan. Upaya untuk mengoptimalkan penerimaan pajak mengalami banyak kendala, salah satunya adalah adanya aktivitas penghindaran pajak atau biasa disebut *tax avoidance*. Hal ini dibuktikan dengan data Ditjen Pajak tahun 2021, realisasi penerimaan perpajakan bervariasi antara tahun 2017

dan 2021. Informasi mengenai efektifitas penerimaan pajak tahun 2017-2021 dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1. 1 Grafik Target Penerimaan Pajak Indonesia

Sumber : (Direktorat Jendral Pajak,2021)

Berlandaskan grafik diatas dapat dilihat realisasi penerimaan pajak di Indonesia tidak sesuai dengan targetnya. Tahun 2017, dengan realisasi pendapatan Rp1,343 triliun, tarif pajak turun dari target Rp1,472 triliun. Kemudian, pada tahun 2018 pajak mengalami sedikit peningkatan dengan nilai realisasi Rp1,518 triliun terhadap target Rp1,618 triliun. Kemudian, pada tahun 2019, tarif pajak kembali diturunkan dengan nilai realisasi Rp1,546 triliun dari target Rp1,785 triliun. Pada 2020, rasio pajak turun cukup relevan oleh adanya pandemi Covid-19. Salah satu pendorong tekanan terhadap penerimaan pajak adalah penerapan Undang-Undang Pembatasan Sosial (PSBB). Tarif pajak kembali diturunkan dengan nilai realisasi Rp1,07 triliun terhadap target Rp1,199 triliun. Dan pada tahun 2021 pajak akan naik tipis dari target Rp1,229 triliun dengan nilai realisasi Rp1,232 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar dan sektor ekonomi yang aktif, namun potensi penerimaan pajaknya belum sepenuhnya terealisasi.

Salah satu bentuk perlawanan pajak adalah penghindaran pajak (*tax avoidance*), adalah suatu usaha pengurangan secara legal yang dilakukan dengan cara memanfaatkan ketentuan-ketentuan pada bidang perpajakan secara optimal seperti pengecualianserta pemotongan serta manfaat hal-hal yang belum diatur dan kelemahan yang ada pada peraturan perpajakan yang berlaku. Menghindari pajak secara individu atau badan

bersifat legal diperbolehkan secara hukum selama sesuai dengan peraturan undang-undang perpajakan yang berlaku, pada sisi yang lain penghindaran pajak tidak diinginkan karena bisa membuat menurunnya penerimaan negara dari sektor pajak karena tujuan umum dari usaha penghindaran pajak oleh perusahaan ialah dana yang harusnya untuk dibayarkan sebagai pajak dialih fungsikan untuk sektor lain seperti membayar utang perusahaan.

Perilaku *tax avoidance* diindikasikan terjadi pada sektor perusahaan pertambangan, menurut PricewaterhouseCoopers (PwC) Indonesia menyebutkan bahwa terdapat 70% dari 40 perusahaan besar pertambangan belum menggunakan laporan transparansi pajak. Hal ini diperkuat dengan data bahwa Indonesia menjadi salah satu negara paling produktif dalam industri pertambangan sektor batu bara di dunia dan menjadi negara produsen batu bara nomor lima terbesar di dunia. Indonesia menghasilkan batu bara sekitar 485 juta ton atau sekitar 7,2% dari seluruh produksi batu bara di dunia dan menjadi negara eksportir batu bara kedua terbesar didunia setelah Australia, sekitar 80% dari seluruh produksi batu bara Indonesia diekspor. Besarnya nilai ekonomi yang dihasilkan industri pertambangan tidak sejalan dengankontribusi pajaknya yang minim.

Tabel 1. 1 Tax Ratio Nasional dan Pertambangan 2017-2021

Tax Ratio	2017	2018	2019	2020	2021
Nasional	10,7%	11,5%	9,8%	8,3%	9,11%
Pertambangan	4,3%	4,95%	1,7%	1,22%	6,4%

Sumber : BPS

Berdasarkan data tabel 1.1 tentang *tax ratio*, dapat disimpulkan penerimaan pajak dari sektor pertambangan cukup kecil jika dibandingkan nasional. Padahal pertambangan berada diposisi ke lima sektor penyumbang pajak, dan didahului oleh industri pengolahan, perdagangan, jasa keuangan, dan konstruksi dan *real estate*.

Salah satu industri pertambangan batu bara terbesar di Indonesia adalah PT Adaro Energy Tbk, diduga melakukan penghindaran pajak, dan Dirjen Pajak (DJP) pemerintah sedang mengusut hal tersebut. Adaro memanfaatkan mekanisme *transfer pricing* melalui instansinya di Singapura untuk meniadakan pembayaran pajak di Indonesia (Tirto.id, 2019). Menurut laporan "Taxing Times For Adaro" oleh Global Witness, Adaro menggunakan keuntungan dari penambangan batu bara di Indonesia untuk mengirim lebih banyak uang ke negara-negara dengan tarif pajak yang lebih rendah. Gunanya untuk menghindari pembayaran pajak di Indonesia. Adaro hampir mengurangi separuh beban pajak Indonesia dan pengeluaran pemerintah untuk layanan publik.

Di Indonesia, kasus penggelapan pajak juga terjadi pada pertambangan tanpa izin (PETI). Penambangan rakyat, juga dikenal sebagai penambangan emas tanpa izin (PETI), dilarang di Indonesia, terutama ketika penambang tidak memiliki izin penambangan, per entitas instansi. Mereka tidak membayar pajak dan royalti yang merupakan sumber pendapatan negara dari kegiatan pertambangan. Penambangan tanpa izin (PETI) sudah lama sulit dikendalikan. Pasalnya, tidak sedikit tumpukan rupiah yang mengambang di sana, namun PETI memiliki pengaruh buruk yang besar terhadap keamanan maupun lingkungan. Berdasarkan data pemerintah kegiatan PETI ini melibatkan jutaan orang yang menjadi penambang ilegal. Menurut Rizal, PETI tumbuh seiring peningkatan harga komoditas tambang yang semakin tinggi dan lemahnya penegakan hukum. Kegiatan PETI yang semakin marak terjadi di Indonesia, meskipun terdapat ancaman pidana maupun perdata, faktanya pertambangan tanpa izin tetap berlangsung tanpa terkendali. Data Kementerian ESDM hingga kuartal III 2021 menunjukkan terdapat lebih dari 2.700 lokasi PETI yang tersebar di Indonesia. Dari jumlah tersebut, lokasi PETI batubara sekitar 96 lokasi dan PETI mineral sekitar 2.645 lokasi (CNBC, 2022). Inspektur Tambang Departemen Teknologi Mineral dan Batubara Antonius Agung Setiyawan memperkirakan sekitar 3,7 juta orang terserap dalam kegiatan PETI. Menurut informasi dari Kementerian ESDM, PETI berdampak buruk

bahkan membahayakan keamanan bahkan merenggut nyawa manusia (Indrawan, 2022).

Salah satu perusahaan manufaktur yang pernah melakukan praktik *tax avoidance* adalah PT Bentoel Internasional Investama Tbk. Lembaga Tax Justice Network pada Rabu, 8 Mei 2019 melaporkan bahwa perusahaan tembakau milik British American Tobacco (BAT) melakukan praktik penghindaran pajak di Indonesia melalui PT Bentoel Internasional Investama Tbk, yang menyebabkan negara menderita kerugian sebesar US\$14 juta per tahun. Selain itu, Bentoel menerima pinjaman dari Jersey untuk menghindari pemotongan pajak bunga melalui instansi Belanda. Indonesia menerapkan pengurangan pajak 20%, namun karena konvensi dengan Belanda, pajak diubah menjadi 0%. Dari strategi tersebut Indonesia kehilangan pendapatan bagi negara sebesar US\$ 11 juta per tahun. Dengan utang sebesar \$164 juta, semestinya Indonesia dapat meraih pajak sebesar 20%, atau \$33 juta, atau \$11 juta per tahun. Meskipun kemudian Indonesia-Belanda merevisi perjanjiannya dengan memperbolehkan Indonesia mengenakan pajak sebesar 5%, aturan tersebut baru berlaku pada Oktober 2017 yang berarti Bentoel telah menyelesaikan transaksi pembayaran bunga utang (Kontan.co.id, 2019).

Menurut Harcriswono pada (Budianti & Curry, 2018) *tax avoidance* (penghindaran pajak) dalam urusan perpajakan memang direncanakan, namun masih dalam ruang lingkup peraturan perpajakan untuk menekan beban pajak serendah mungkin. Memanfaatkan celah hukum perpajakan adalah komponen kunci dari penghindaran pajak, tetapi ada situasi lain ketika tindakan yang disengaja dapat secara legal memanfaatkan peraturan pajak meskipun apa yang dilakukan bertentangan dengan hukum.

Financial distress (kesulitan keuangan) merupakan salah satu penyebab terjadinya penghindaran pajak karena dialami oleh bisnis sebagai akibat dari menurunnya kinerja ekonomi menunjukkan mampu bertahan atau tidaknya perusahaan. *Financial distress* dapat terjadi karena perusahaan dianggap tidak mampu mengelola dan menjaga stabilisasi

kinerja keuangannya ditandai dengan menurunnya laba. Penelitian yang dilakukan oleh (Ningsih & Noviari, 2022) mengatakan perusahaan yang mengalami financial distress akan segera merespon dengan mengambil tindakan-tindakan seperti pemberhentian operasi pabrik, pengurangan jumlah produksi, dan kemauan manajerial untuk mengubah instansi dengan risiko penghindaran pajak *tax avoidance*. Hal ini sejalan dengan penelitian (Meilia & Adnan, 2017) penghindaran pajak secara relevan ikut berkontribusi oleh *financial distress*. Berlawanan dengan penelitian (Tiara, 2022) yang menyatakan bahwa *financial distress* tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Karena berbagai informasi penting perusahaan khususnya yang menyangkut kesehatan keuangan apabila disembuyikan atau tidak diberitahukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dapat mempengaruhi transparansi informasi dan menimbulkan konflik kepentingan secara berkepanjangan. Investor berhak atas informasi se jelas mungkin melalui publikasi informasi yang terbuka, tepat waktu, dapat dibandingkan, dapat dipahami tentang situasi keuangan instansi, hasil operasi, dan kepemilikan.

Indikator lain dari penghindaran pajak bisa merupakan komisaris independen, yakni *stakeholder* yang tidak terdapat hubungan dengan pemilik mayoritas saham entitas, direksi, atau dewan pengawas dalam aspek apapun dalam mengambil tindakan guna kepentingan perusahaan. Bursa Efek Indonesia menyatakan bahwa jumlah dewan komisaris independen dalam satu perusahaan setidaknya haruslah 30% dari keseluruhan komisaris. Komisaris independen dinyatakan dalam bentuk persentase dengan membandingkan total anggota dewan komisaris independen dengan total dewan komisaris keseluruhan. Perusahaan dapat dikategorikan memiliki GCG yang baik jika persentase yang dimiliki melebihi 30%. Secara aktif komisaris independen dapat mendorong manajemen untuk mematuhi peraturan perundangan pajak yang berlaku dan mengurangi risiko seperti rendahnya kepercayaan investor. Audit pihak independen juga dapat memaksimalkan biaya agensi dengan memantau manajemen untuk mencegah penggelapan pajak. Sehingga, variabel terkait

dewan komisaris independen memiliki pengaruh terhadap manajemen pajak. Jika dewan komisaris independen semakin tinggi maka akan dapat mengurangi perilaku penghindaran pajak di perusahaan. Sejalan dengan penelitian (Masrurroch, 2021) yang menunjukkan bahwa komisaris independen memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *tax avoidance*. Berbeda dengan penelitian (Masrullah, 2018) komisaris independen tidak banyak berkontribusi terhadap *tax avoidance*.

Penyebab selanjutnya yaitu *thin capitalization* yang merupakan strategi keuangan di mana perusahaan memprioritaskan penggunaan utang daripada ekuitas untuk membiayai operasionalnya. Karena mereka lebih suka membayar bunga pinjaman daripada pajak, banyak bisnis memilih menggunakan strategi *thin capitalization* untuk menghindari pembayaran pajak. Bunga pinjaman tersebut akan menjadi beban yang dapat dikurangkan sebagai pengurang pajak. Dengan demikian pajak yang dibayarkan oleh perusahaan semakin sedikit. Di Indonesia, aturan mengenai *thin capitalization* telah diatur dalam Undang-Undang khususnya yang berkaitan dengan rasio hutang terhadap modal. Pendekatan rasio hutang dan modal diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan dimana Menteri Keuangan berwenang menentukan besaran perbandingan hutang dengan modal yang dapat dibenarkan untuk kepentingan penghitungan pajak. Besarnya perbandingan antara hutang dan modal sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No.169/PMK.010/2015 tentang Penentuan Besarnya Perbandingan antara hutang dan modal perusahaan untuk Keperluan Penghitungan Pajak Penghasilan ditetapkan paling tinggi sebesar empat dibanding satu (4:1). Dalam penelitian yang dilakukan oleh (Falbo & Firmansyah, 2019) menunjukkan bahwa *thin capitalization* berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Hasil berbeda didapat dari penelitian yang dilakukan oleh (Selistiaweni, 2020) menunjukkan bahwa tidak terdapat pengaruh yang signifikan pada *thin capitalization* terhadap *tax avoidance*.

Dengan berkurangnya penerimaan pajak, peningkatan pendidikan kesejahteraan rakyat, pembangunan infrastruktur publik, dan

pembangunan daerah menjadi tidak maksimal. Begitu juga masyarakat memandang *tax avoidance* ini sebagai tindakan yang merugikan masyarakat luas. Masyarakat umum percaya bahwa instansi harus membayar pajak untuk memberi manfaat bagi masyarakat. Meski praktik ini merugikan negara, namun kantor pajak tidak dapat mengambil tindakan hukum karena para penghindar pajak mengambil celah dan cara lain yang tidak diatur pada undang-undang perpajakan. Hal ini terlihat dari beberapa kasus penggelapan pajak.

Adapun alasan perlunya diteliti kembali variabel-variabel tersebut karena tidak adanya konsisten hasil pada beberapa penelitian sebelumnya. Dari uraian diatas, peneliti terkesan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh *Financial Distress*, Komisaris Independen, dan *Thin Capitalization* Terhadap *Tax avoidance* (Studi Empiris pada Perusahaan Pertambangan Sektor *Basic Materials* yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia 2017-2021).**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian ini dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah *financial distress* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
2. Apakah komisaris independen berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah *thin capitalization* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
4. Apakah *financial distress*, komisaris independen, dan *thin capitalization* berpengaruh terhadap *tax avoidance* secara bersamaan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan peneliti melakukan penelitian berlandaskan kepada rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh *financial distress* berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

2. Mengetahui pengaruh komisaris independen berpengaruh terhadap *tax avoidance*.
3. Mengetahui *thin capitalization* berpengaruh terhadap *tax avoidance*.
4. Mengetahui *financial distress*, komisaris independen, dan *thin capitalization* berpengaruh terhadap *tax avoidance* secara bersamaan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan guna memberikan manfaat bagi pembaca yang meliputi:

1. Bagi Penelitian Selanjutnya

Calon sarjana yang berniat melakukan penelitian dengan topik yang sama tetapi dengan tujuan yang berbeda diharapkan dapat menggunakan temuan penelitian ini sebagai pedoman.

2. Bagi Universitas

Hasil penelitian diharapkan bisa menjadi sumber informasi baru yang dapat digunakan untuk mengembangkan penelitian sejenis.

3. Bagi Praktisi Industri

Penelitian ini diharapkan memperoleh saran dan bahan pertimbangan bagi masyarakat umum atau investor dalam mengambil keputusan mengenai investasi atau pemberian kredit agar terhindar dari penghindaran pajak yang ilegal.