

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pajak merupakan sumber pendanaan (*budgeter*) bagi negara, sesuai dengan undang-undang perpajakan yang berlaku, setiap perusahaan yang didirikan di Indonesia atau yang melakukan kegiatan usaha merupakan wajib pajak, perusahaan dituntut melaksanakan kewajiban perpajakan dengan cara *self assessment system*. Melaksanakan kewajiban pembayaran pajak dengan jumlah yang seharusnya merupakan hal yang harus dilakukan oleh setiap wajib pajak. Namun bagi perusahaan, pajak merupakan beban yang akan mengurangi jumlah pendapatan bersih sehingga banyak perusahaan berkeinginan untuk membayar pajak serendah-rendahnya bahkan menghindarinya. Oleh sebab itu, banyak upaya yang dilakukan pihak manajer dalam meminimalkan beban pajak yang harus dikeluarkan perusahaan tiap tahunnya. Untuk meminimalkan dan mengefisiensikan pajak yang dibayarkan, perusahaan harus melakukan manajemen pajak. Salah satu bentuk manajemen pajak yang dilakukan adalah perencanaan pajak (*tax planning*).

*Tax planning* adalah langkah awal dalam manajemen pajak yang pada tahap ini dilakukan pengumpulan dan penelitian terhadap peraturan perpajakan agar dapat diseleksi jenis tindakan penghematan pajak yang akan dilakukan (Suandy, 2011). Dengan demikian, *tax planning* adalah upaya wajib pajak dalam meminimalkan pajak terutang guna menghemat jumlah kas yang

keluar. Selain itu, pelaksanaan *tax planning* di dalam perusahaan dapat digunakan untuk mengatur aliran kas. Dengan melakukan *tax planning* secara matang, manajemen dapat memperkirakan besarnya kebutuhan kas perusahaan sehingga perusahaan dapat menyusun anggaran kas secara lebih akurat. Banyak strategi yang dapat dilakukan dalam *tax planning*, salah satunya adalah penghindaran pajak (*tax avoidance*). *Tax avoidance* merupakan cara untuk mengurangi pajak yang bersifat legal, karena tidak melanggar peraturan yang ada melainkan dengan memanfaatkan celah-celah (*loopholes*) hukum perpajakan yang ada. *Tax avoidance* merupakan upaya efisiensi beban pajak dengan cara menghindari pengenaan pajak melalui transaksi yang bukan merupakan objek pajak. Praktik *tax avoidance* biasanya memanfaatkan kelemahan-kelemahan hukum pajak dan tidak melanggar hukum perpajakan. Dalam konteks perusahaan, *tax avoidance* sengaja dilakukan oleh perusahaan dalam rangka memperkecil tingkat pembayaran pajak yang harus dilakukan dan sekaligus meningkatkan arus kas perusahaan. Sedangkan dalam konteks pendapatan negara, *tax avoidance* telah membuat negara kehilangan potensi pendapatan pajak yang seharusnya dapat digunakan untuk mengurangi beban defisit atas anggaran negara (Budiman dan Setiyono, 2012).

Jika secara umum, penghindaran pajak didefinisikan sebagai upaya mengurangi pajak secara eksplisit, maka *tax shelter* diidentikkan dengan upaya pengurangan pajak secara agresif bahkan ada yang menggunakan transaksi fiktif atau dengan cara melakukan manajemen laba yang akan melanggar peraturan perpajakan yang ada, sehingga dapat diidentifikasi apabila

perusahaan tertangkap dan dituntut secara formal atau terungkap melakukan transaksi tertentu yang tidak diperkenankan oleh ketentuan yang berlaku. Apabila aktivitas *tax shelter* tersebut hanya bersifat wajar maka pada satu sisi dapat menguntungkan pemegang saham. Sedangkan di sisi lain aktivitas *tax shelter* secara agresif akan merugikan pemegang saham karena perusahaan akan menanggung kerugian di masa depan berupa sanksi pajak yang seharusnya dapat dihindari perusahaan (Desai dan Dharmapala 2011).

Sesuai dengan Hipotesis Biaya Politis pada Teori Akuntansi Positif, perusahaan yang berhadapan dengan biaya politis, cenderung melakukan rekayasa penurunan laba dengan tujuan untuk meminimalkan biaya politis yang harus mereka tanggung. Biaya politis mencakup semua biaya yang harus ditanggung oleh perusahaan terkait dengan regulasi pemerintah, salah satunya adalah beban dari tarif pajak. Walaupun pajak merupakan biaya bagi perusahaan (*agent*) dan pemilik (*principal*), namun tidak serta merta membuat perusahaan melakukan aktivitas *tax shelter*. Hal ini dikarenakan aktivitas *tax shelter* dapat menimbulkan konsekuensi biaya lainnya, yaitu biaya akibat dari masalah yang timbul akibat adanya masalah keagenan.

Dengan modus pembebanan biaya fiktif, *hedging* fiktif dengan *backdated transaction*, dan *transfer pricing* melalui *paper company* di luar negeri menimbulkan inefisiensi yang harus ditanggung Asian Agri Group (AAG). Selama tahun 2002-2005 AAG melakukan *tax shelter* maka AAG harus membayar dua kali lipat dari *tax saving* yang berasal dari *tax shelter* yang telah dilakukannya. Putusan kasasi Mahkamah Agung pada tanggal 21 Februari

2013 memerintahkan AAG untuk membayar pajak terutangnya sebesar Rp2,5 triliun. Jumlah tersebut sebesar dua kali pajak terutang yang kurang dibayar oleh 14 perusahaan yang tergabung di dalam AAG. Untuk membayar sanksi pajak di atas, AAG menggunakan seluruh sumber dananya, baik internal maupun eksternal (utang). Akibat putusan MA, aset AAG bahkan sempat diblokir oleh Kejaksaan Agung (<http://katadata.co.id>).

Kasus pajak lainnya yang terjadi adalah kasus pajak yang dilakukan oleh Grup Bakrie, salah satunya adalah kasus PT. Kaltim Prima Coal (KPC) yang merupakan salah satu perusahaan tambang batu bara milik Grup Bakrie selain PT. Bumi Resources Tbk dan PT. Arutmin Indonesia yang diduga terkait tindak pidana pajak tahun 2007. Setelah penyelidikan KPC diduga oleh Ditjen Pajak memiliki kurang bayar sebesar Rp1,5 triliun dan ditemukan adanya indikasi tindak pidana pajak berupa rekayasa penjualan yang dilakukan KPC pada tahun 2007 untuk meminimalkan pajak ([www.ortax.org](http://www.ortax.org)). Hal inilah yang dapat menimbulkan praktek manajemen laba yang berhubungan dengan pajak tangguhan dalam merekayasa penjualan untuk meminimalkan pajak yang dibayar.

Perusahaan yang melakukan penghindaran pajak tidak selalu kemudian terlibat dalam aktivitas *tax shelter* atau sebaliknya, perusahaan yang tidak melakukan penghindaran pajak, karena suatu alasan dapat terjerumus dalam aktivitas *tax shelter*. Dengan kata lain, dapat saja terjadi pelanggaran terhadap transaksi tunggal namun belum tentu mencerminkan perilaku penghindaran pajak perusahaan secara menyeluruh. Hal ini dapat terjadi pada perusahaan

yang melakukan transaksi dengan pihak berelasi. Dalam upaya melakukan penghindaran pajak, perusahaan dapat melakukan transaksi dengan pihak berelasi dengan membuka kantor cabang yang berkedudukan di negara-negara *tax haven* dan kemudian melakukan *transfer pricing*. Selama *transfer pricing* ini dilakukan dengan harga yang wajar, maka perusahaan tidak terkategori melakukan *tax shelter*. Namun, adakalanya perusahaan mendirikan kantor cabang penjualan di luar negeri karena pertimbangan bisnis murni atas permintaan pasar. Ketidapahaman perusahaan mengenai ketentuan perpajakan, diantaranya mengenai kesepakatan harga transfer yang ditetapkan regulator perpajakan, dapat menyebabkan perusahaan terlibat dalam aktivitas *tax shelter* apabila menyalahi ketentuan yang berlaku.

Dalam praktiknya, hal-hal yang berkaitan dengan manajemen pajak seperti perencanaan pajak, penghindaran pajak, bahkan penggelapan pajak sangat erat hubungannya dengan manajemen laba, karena melalui praktik manajemen laba maka perusahaan juga sekaligus dapat mengatur pajak yang akan dibayarkan kepada negara. Menurut Desai dan Dharmapala (2011) perbedaan sistem pelaporan menurut standar akuntansi dan sistem pelaporan menurut peraturan pajak (*dual system*) menimbulkan kreatifitas manajemen dalam membuat laporan keuangan. Manajer menggunakan perbedaan perlakuan perpajakan untuk mendapatkan koreksi fiskal yang dapat mengurangi laba fiskal, sehingga dapat meminimalkan kewajiban pembayaran pajak perusahaan tersebut. Untuk laba komersial manajer cenderung untuk melaporkan laba yang besar sedangkan untuk tujuan perpajakan, manajer justru cenderung melaporkan laba

yang kecil dalam rangka meminimalkan pembayaran pajak perusahaan untuk meningkatkan kinerja manajemen. Perbedaan antara laba komersial dengan laba koreksi fiskal terbukti berhubungan positif dengan manajemen pajak dan manajemen laba. Semakin besar perbedaan antara laba komersial dengan laba koreksi fiskal mengindikasikan perusahaan melakukan manajemen pajak dan manajemen laba yang lebih agresif (Tang dan Firth, 2011).

Salah satu contoh kasus manajemen laba yang terjadi adalah kasus PT. Ades Alfindo. Kasus ini terungkap pada tahun 2004 ketika manajemen baru PT. Ades menemukan inkonsistensi pencatatan atas penjualan periode 2001-2004. Sebelumnya, pada Juni 2004 terjadi perubahan manajemen di PT. Ades dengan masuknya Water Partners Bottling Co (Perusahaan patungan The Coca-Cola Company dan Nestle SA) dengan kepemilikan saham sebesar 65,07%. Pemilik baru inilah yang berhasil menemukan adanya inkonsistensi pencatatan dalam laporan keuangan periode 2001-2004 yang dilakukan oleh manajemen lama. Inkonsistensi pencatatan terjadi antara 2001 dan kuartal kedua 2004. Hasil penelusuran menunjukkan, untuk setiap kuartal, angka penjualan lebih tinggi antara 0,6-3,9 juta galon dibandingkan angka produksi. Hal ini tentu tidak logis karena tidak mungkin orang menjual lebih banyak dari yang diproduksi. Manajemen Ades baru melaporkan angka penjualan riil pada 2001 diperkirakan lebih rendah Rp13 miliar dari yang dilaporkan. Pada 2002, perbedaannya mencapai Rp45 miliar, sedangkan untuk 2003 sebesar Rp55 miliar. Untuk enam bulan pertama 2004, selisihnya kira-kira hampir Rp2 miliar. Kesalahan tersebut luput dari pengamatan publik karena PT. Ades tidak

memasukkan volume penjualan dalam laporan keuangan yang telah diaudit. Akibatnya, laporan keuangan yang disajikan PT. Ades pada 2001 dan 2004 lebih tinggi dari yang seharusnya dilaporkan (<http://finance.detik.com>).

Berdasarkan penjelasan dari teori dan uraian singkat kasus yang ada di atas maka dapat disimpulkan bahwa beberapa perusahaan yang melakukan aktivitas *tax shelter* guna meminimalkan atau menghindari beban pajak yang terlalu besar juga sangat memungkinkan perusahaan tersebut juga melakukan manajemen laba, bisa dengan cara aktivitas akrual maupun aktivitas riil, hal tersebut sesuai dengan Hipotesis Biaya Politis dalam Teori Akuntansi Positif yang menyatakan perusahaan akan melakukan manajemen laba untuk mengurangi atau menghindari biaya politis.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah, yakni:

1. Bagi perusahaan, pajak merupakan salah satu beban yang harus diminimalkan dan diefisiensikan maka ada beberapa perusahaan melakukan penghindaran pajak dengan aktivitas *tax shelter*.
2. Adanya hubungan relasi perusahaan di negara satu dengan perusahaan di negara lainnya membuat perusahaan tersebut melakukan aktivitas *tax shelter*, salah satu caranya adalah dengan cara melakukan *transfer pricing* untuk memanipulasi biaya produksi.

3. Adanya perbedaan pelaporan komersial dengan fiskal (*dual system*) menyebabkan perusahaan melakukan aktivitas *tax shelter* dengan cara melakukan manajemen laba dengan tujuan manajemen pajak melalui cara aktivitas akrual maupun aktivitas riil.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, masalah yang akan dibahas pada penelitian ini hanya pada mendeteksi aktivitas *tax shelter* yang dipengaruhi oleh manajemen laba riil yang dilakukan oleh perusahaan manufaktur melalui arus kas operasi, biaya produksi, dan beban diskresioner pada laporan keuangannya yang terbit di tahun 2015 yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah manajemen laba riil melalui arus kas operasi berpengaruh terhadap aktivitas *tax shelter*?
2. Apakah manajemen laba riil melalui biaya produksi berpengaruh terhadap aktivitas *tax shelter*?
3. Apakah manajemen laba riil melalui beban diskresioner berpengaruh terhadap aktivitas *tax shelter*?

## E. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, yakni:

### 1. Kegunaan Teoretis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh bukti empiris mengenai pengaruh manajemen laba riil yang dilakukan perusahaan manufaktur melalui arus kas operasi, biaya produksi, dan beban diskresioner terhadap kemungkinan perusahaan melakukan aktivitas *tax shelter* sehingga sesuai dengan Hipotesis Biaya Politis dalam Teori Akuntansi Positif, perusahaan akan melakukan manajemen laba untuk mengurangi biaya politis dalam hal ini adalah beban pajak perusahaan.

### 2. Kegunaan Praktis

#### a. Bagi Emiten

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada perusahaan khususnya manajer dalam meningkatkan persepsi positif kepada *stakeholder* terhadap kualitas laba yang dilaporkan perusahaan, serta meningkatkan kemampuan manajemen dalam melakukan aktivitas *tax shelter* dengan manajemen laba riil melalui pengelolaan arus kas operasi, biaya produksi, dan beban diskresionari sehingga tidak akan merugikan *shareholder* (prinsipal).

#### b. Bagi Investor

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pertimbangan investor sebagai calon pemilik perusahaan dalam mengambil keputusan saat akan berinvestasi pada instrumen saham agar tidak dirugikan oleh kualitas laba yang tidak sesuai karena adanya aktivitas *tax shelter* dengan cara manajemen laba riil.