

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan sumber utama pendapatan negara yang dipungut berdasarkan Undang-Undang Perpajakan kepada seluruh masyarakat Indonesia yang telah memenuhi syarat dan terdaftar sebagai Wajib Pajak, baik secara perorangan maupun melalui entitas badan usaha. Pemungutan pajak dilakukan pemerintah untuk menunjang kegiatan penyelenggaraan negara, pembangunan infrastruktur fisik berupa jalan, jembatan dan transportasi massal, serta program-program pemerintah yang diperuntukkan guna menyejahterakan masyarakat seperti pemberian subsidi maupun bantuan sosial lainnya.

Pemerintah melalui Kementerian Keuangan menargetkan realisasi pendapatan negara yang bersumber dari penerimaan perpajakan dapat mengalami peningkatan yang cukup signifikan terhadap anggaran pendapatan negara. Akan tetapi pada kenyataannya realisasi penerimaan perpajakan secara keseluruhan belum pernah mencapai target yang ditetapkan. Berdasarkan sumber yang diperoleh dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) untuk tahun 2018, realisasi pendapatan negara yang bersumber dari penerimaan perpajakan hanya mencapai 93,86% terhadap total penerimaan perpajakan yang dianggarkan. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sendiri membagi jenis penerimaan perpajakan ke dalam dua

kelompok, yaitu pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan pajak perdagangan internasional. Adapun realisasi pendapatan pajak dalam negeri pada tahun 2018 adalah sebesar 93,26% sedangkan pendapatan pajak perdagangan internasional memiliki realisasi di atas pendapatan yang dianggarkan sebesar 118,56%. Dibanding realisasi penerimaan perpajakan pada tahun anggaran 2017, pendapatan pajak dalam negeri mengalami peningkatan sebesar 12,93%, pendapatan pajak perdagangan internasional mengalami peningkatan sebesar 17,00% dan realisasi penerimaan perpajakan secara keseluruhan di tahun 2018 tumbuh sebesar 13,04%. Walaupun pendapatan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan mengalami pertumbuhan yang lebih baik dibanding tahun sebelumnya, pemerintah masih mencatat adanya defisit pada Laporan Realisasi APBN disebabkan tidak tercapainya realisasi penerimaan perpajakan terhadap anggaran tahun berjalan serta besarnya belanja negara melebihi pendapatan negara.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemungutan pajak berdasarkan prinsip *Self Assessment System*. Prinsip ini memberikan kewenangan secara penuh bagi Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang, mulai dari menghitung, menyetor sampai dengan melaporkan kewajiban perpajakannya kepada pemerintah. Pemerintah, dalam hal ini fiskus hanya bertindak sebagai pengawas dan tidak memiliki kewenangan apapun untuk ikut mencampuri pemenuhan kewajiban perpajakan dari Wajib Pajak. Pemberlakuan prinsip *Self Assessment System* dapat memberikan keleluasaan kepada Wajib Pajak dalam menentukan

metode pencatatan akuntansi yang digunakan serta merencanakan perpajakannya.

Dalam kondisi tertentu pemerintah/fiskus dapat melakukan pemeriksaan pajak untuk menguji kepatuhan Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakannya. Dengan diterbitkannya SE-15/PJ/2018 Tentang Kebijakan Pemeriksaan, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Pajak akan melakukan revitalisasi pemeriksaan pajak untuk meningkatkan keadilan (*fairness*), kualitas dan tata kelola dalam pemeriksaan pajak (liputan6.com diakses 6 Juni 2019). Revitalisasi pemeriksaan pajak perlu dilakukan disebabkan pemeriksaan pajak merupakan suatu hal yang sering menimbulkan sengketa pajak antara Direktorat Jenderal Pajak dan Wajib Pajak.

Adanya ketidakcocokan penghitungan pajak antara Wajib Pajak dan pemeriksa pajak, maupun kesalahan penerapan peraturan perpajakan merupakan penyebab yang sering ditemui pada saat dilakukan pemeriksaan pajak. Wajib Pajak yang merasa tidak puas dengan hasil pemeriksaan akibat diterbitkannya Surat Ketetapan Pajak maupun pelaksanaan penagihan pajak sering kali berakhir dengan mengajukan banding maupun gugatan kepada badan peradilan pajak. Dikutip dari ekonomi.bisnis.com tahun 2019 Direktorat Jenderal Pajak menyebutkan bahwa tingginya angka sengketa yang masuk ke Pengadilan Pajak dapat disebabkan oleh dua aspek. Aspek pertama terkait dengan kualitas pemeriksaan itu sendiri, sedangkan aspek kedua adalah Wajib Pajak yang dianggap sering tidak memberikan data kepada pemeriksa pajak sehingga pemeriksaan pajak dapat dianggap terkesan kurang kuat.

Berdasarkan berita yang dikutip dari nasional.kontan.co.id tahun 2019 berkas sengketa pajak yang masuk ke Pengadilan Pajak pada tahun 2018 mengalami peningkatan sebesar 19,3% dibanding tahun 2017. Data statistik Sekretariat Pengadilan Pajak menunjukkan jumlah berkas sengketa pajak yang masuk menurut terbanding/tergugat di tahun 2018 sebanyak 11.436 berkas, sementara berkas sengketa pajak yang masuk pada tahun 2017 sebanyak 9.579 berkas. Apabila dirinci, berkas sengketa pajak yang masuk ke Direktorat Jenderal Pajak di tahun 2018 naik sebesar 40,69%. Begitu pula dengan berkas sengketa pajak yang masuk ke Pemerintah Daerah naik sebesar 53,12%, sedangkan berkas sengketa pajak yang masuk ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai turun sebesar 10,51%.

Tabel I.1
Jumlah Berkas Sengketa Pajak Menurut Terbanding/Tergugat
Tahun 2013 – 2018

No.	Terbanding/Tergugat	Jumlah Berkas Masuk						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1	Dirjen Pajak	5.217	7.386	7.669	7.109	5.553	7.813	40.747
2	Dirjen Bea dan Cukai	2.749	3.017	4.069	3.024	3.994	3.574	20.427
3	Pemda	433	466	891	21	32	49	1.892
	Total	8.399	10.869	12.629	10.154	9.579	11.436	63.066

Sumber: setpp.kemenkeu.go.id/statistik diakses 6 Juni 2019

Tabel I.1 menjelaskan data statistik yang diperoleh melalui Sekretariat Pengadilan Pajak dalam *website* setpp.kemenkeu.go.id/statistik mulai tahun 2013 sampai dengan tahun 2018. Dalam enam tahun terakhir hingga tahun 2018, jumlah berkas sengketa pajak yang masuk ke Direktorat Jenderal Pajak mencapai 40.747 berkas. Sedangkan jumlah berkas sengketa pajak yang masuk ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebanyak 20.427 berkas dan

Pemerintah Daerah sebanyak 1.892 berkas. Terkait adanya penurunan jumlah berkas masuk di tahun 2016 dan 2017, menurut nasional.kontan.co.id tahun 2019 disebabkan pada tahun tersebut merupakan periode *tax amnesty* sehingga tidak banyak Surat Ketetapan Pajak (SKP) yang diterbitkan. Wajib Pajak yang sedang mengajukan Keberatan dan Banding harus mencabut sengketa dengan hanya membayar pokok pajak terutang dan dihapus sanksi SKP-nya.

PT. Samsung Electronics Indonesia merupakan salah satu contoh kasus perusahaan yang bersengketa dengan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pada tahun 2018. Dikutip dari kabar24.bisnis.com tahun 2018 dalam putusannya, Mahkamah Agung menolak Peninjauan Kembali sengketa perpajakan yang diajukan oleh PT. Samsung Electronics Indonesia terkait dengan Bea Masuk, Pajak Dalam Rangka Impor serta denda atas peminjaman mesin produksi dan cetakan (*moulding*) dalam rangka subkontrak yang telah lewat jangka waktu dengan total nilai pajak sebesar Rp1,8 miliar. Dalam memori Peninjauan Kembali, PT. Samsung Electronics Indonesia meminta Mahkamah Agung membatalkan Putusan Pengadilan Pajak Nomor 74630/PP/M.IXA/19/2014 serta membatalkan Keputusan Bea dan Cukai Nomor KEP-177/BC.8/2015 pada 9 April 2015 tentang Penetapan Atas Keberatan PT. Samsung Electronics Indonesia terhadap penetapan yang dilakukan oleh Pejabat Bea dan Cukai dalam SPP-296/BC.6/2014 pada 11 Desember 2014.

Dalam amar putusannya, majelis menilai alasan PT. Samsung Electronics Indonesia yang menyatakan bahwa terdapat selisih kurang mesin produksi dan cetakan yang dipinjamkan dalam rangka subkontrak kepada PT. Kepsonic

Indonesia, sehingga pemohon diharuskan membayar kekurangan pembayaran sebesar Rp1,8 miliar tidak dapat dibenarkan. Setelah meneliti dan menguji kembali dalil yang diajukan PT. Samsung Eletronics Indonesia serta dihubungkan dengan kontra memori Ditjen Bea dan Cukai, tidak dapat menggugurkan fakta-fakta dan melemahkan bukti-bukti yang terungkap di dalam persidangan serta pertimbangan hukum Majelis Pengadilan Pajak. Dalam perkara tersebut berdasarkan Laporan Hasil Audit (LHA) No.LHA-287/BC.62/PDKB/2014 pada 5 Desember 2014 terdapat selisih kurang mesin produksi dan cetakan yang dipinjamkan dalam rangka subkontrak sehingga koreksi Bea dan cukai tetap dipertahankan karena telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tingginya kasus sengketa pajak tidak diimbangi dengan jumlah hakim agung yang menanganinya. Mahkamah Agung hanya memiliki satu hakim pajak yang betul-betul dari pengadilan pajak, sedangkan selebihnya merupakan hakim karir (nasional.kontan.co.id diakses 10 Juni 2019). Menurut nasional.kompas.com tahun 2018 jumlah kasus perpajakan yang masuk ke Mahkamah Agung untuk kasus Kasasi dan Peninjauan kembali cukup besar. Dari sekitar 3.904 perkara Peninjauan Kembali yang masuk ke Mahkamah Agung pada tahun 2017, sebanyak 2.187 di antaranya merupakan perkara pajak.

Akuntansi konservatif, atau konservatisme akuntansi akan mendahulukan pengungkapan *bad news* dan menunda *good news* (Basu, 1997). Prinsip konservatisme cenderung memiliki arti berjaga-jaga, sehingga biaya/kerugian

yang terjadi diakui terlebih dahulu dibanding laba/penghasilan di masa yang akan datang. Konservatisme di dalam akuntansi adalah hal yang legal, walaupun banyak pula yang menentangnya sehingga dapat dikatakan bahwa konservatisme adalah konsep yang kontroversial (Mayangsari dan Wilopo, 2002 dalam Deviyanti, 2012). Konservatisme akuntansi dapat mengakibatkan perusahaan mengungkapkan pengakuan asimetrik antara laba/penghasilan dan biaya/kerugian (Susi, 2010).

Pengakuan asimetrik seperti menunda pengakuan penghasilan serta mempercepat pengakuan biaya akan menurunkan nilai penghasilan kena pajak yang akan menunda kewajiban pembayaran utang pajak. Hal ini akan menimbulkan konflik antara Wajib Pajak dan Fiskus. Fiskus menganggap penghasilan kena pajak menurut Wajib Pajak terlalu rendah, sehingga potensi pendapatan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan tidak tercapai. Setelah dilakukan penghitungan kembali oleh fiskus, ditemukan perbedaan antara penghitungan fiskus dan perusahaan, yang diduga dapat menjadi peluang timbulnya sengketa pajak (Susi, 2010).

Tax Planning merupakan strategi yang dapat digunakan oleh Wajib Pajak untuk meminimalisasikan utang pajak dengan cara memanfaatkan celah-celah (*loopholes*) yang tidak diatur di dalam Undang-Undang Perpajakan tanpa melanggar norma-norma hukum yang berlaku. *Tax Planning* merupakan salah satu kegiatan yang berkaitan dengan efisiensi pembayaran pajak dengan benar dan legal, tujuannya untuk mengefisienkan jumlah pajak yang ditransfer ke pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak melalui usaha

meringankan beban pajak (*Tax Avoidance*) bukan dengan cara menggelapkan Pajak (Zain, 2008:67).

Krisis global yang terjadi pada tahun 2008 menyebabkan negara-negara kesulitan mencari sumber pendapatan. Satu-satunya cara yang dapat dilakukan adalah dengan mendongkrak penerimaan perpajakan. Akan tetapi kendala yang dihadapi adalah banyaknya praktik perencanaan pajak yang dilakukan perusahaan multinasional dengan sangat agresif, sehingga perusahaan hanya membayar pajak sedikit (kemenkeu.go.id diakses 10 Juni 2019). Wajib pajak berusaha untuk membayar pajak sekecil mungkin karena dengan membayar pajak berarti mengurangi beban mereka (Suandy, 2008:1).

Dalam menjalankan usahanya, Wajib Pajak tentu memiliki kebutuhan mengenai akses keuangan terutama terkait dengan pendanaan agar usaha yang dijalankan oleh Wajib Pajak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pendanaan dibutuhkan untuk menutupi biaya operasional usaha, juga dalam hal ekspansi atau perluasan usaha dan investasi lainnya. Pendanaan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu pendanaan yang berasal dari modal sendiri dan pendanaan yang berasal dari utang. Pendanaan perusahaan dengan menggunakan utang dapat menjadi salah satu pilihan bagi Wajib Pajak dalam meminimalkan utang pajak. Adanya utang akan menyebabkan turunnya pajak yang harus dibayar disebabkan timbulnya biaya bunga yang dapat mengurangi penghasilan perusahaan. Prabowo (2006) menjelaskan bahwa bunga pinjaman baik yang dibayar maupun yang belum dibayar pada saat jatuh tempo adalah biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan.

Walaupun utang perusahaan dapat menjadi pengurang beban pajak, akan tetapi ada hal lain yang harus diperhatikan terkait utang, yaitu tingkat likuiditas maupun solvabilitas perusahaan yang bisa saja terganggu sebagai akibat dari pengelolaan utang yang kurang baik dan terencana. Selain itu, merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 169/PMK.010/2015 Tentang Penentuan Besarnya Perbandingan Antara Utang dan Modal Perusahaan Untuk Keperluan Penghitungan Pajak Penghasilan Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa besarnya perbandingan antara utang dan modal ditetapkan paling tinggi sebesar empat dibanding satu (4:1). Dengan demikian, besarnya bunga pinjaman yang dapat dibebankan adalah maksimal sebesar jumlah utang yang diperbolehkan untuk diperhitungkan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tersebut. Adapun rasio yang digunakan dalam peraturan ini diukur menggunakan *Debt to Equity Ratio*. Berdasarkan berita yang dikutip dari finansial.bisnis.com tahun 2015 pembatasan ini dilakukan untuk menekan pinjaman luar negeri khususnya milik swasta yang semakin meningkat. Kendati demikian, aturan ini tidak berlaku untuk seluruh sektor perusahaan. Sektor perbankan dan sektor pertambangan mendapatkan pengecualian dari kebijakan ini. Hal ini disebabkan dalam sektor perbankan rasio utang terhadap modalnya sudah diatur di dalam Peraturan Perbankan, sementara untuk sektor pertambangan diatur di dalam Kontrak Karya (KK).

Penelitian ini merupakan modifikasi dari beberapa penelitian sebelumnya yang dikembangkan oleh peneliti. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kurniawati *et.al.* (2018), konservatisme akuntansi memiliki pengaruh

signifikan positif pada indikasi timbulnya sengketa pajak penghasilan dengan variabel yang diukur menggunakan rasio penerimaan kas pada pengeluaran kas (CR/CD) dan piutang usaha pada utang usaha (AR/AP) serta memiliki pengaruh signifikan negatif terhadap variabel penjualan pada biaya (*SALES/EXPENSE*). Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Warsa dan Noviari (2015) konservatisme akuntansi memiliki pengaruh signifikan negatif pada indikasi timbulnya sengketa pajak penghasilan badan dengan variabel yang diukur menggunakan rasio penerimaan kas pada pengeluaran kas (CR/CD) serta memiliki pengaruh signifikan positif terhadap variabel piutang usaha pada utang usaha (AR/AP) dan penjualan pada biaya (*SALES/EXPENSE*). Hasil penelitian Paradina & Tarmizi (2017) *Tax Planning* memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap sengketa pajak penghasilan. Sedangkan Darma (2019) menyatakan dalam hasil penelitiannya menyatakan *thin capitalization* yang diukur menggunakan *debt to equity ratio* memiliki pengaruh positif signifikan terhadap strategi penghindaran pajak.

Berdasarkan fenomena yang melatarbelakangi timbulnya sengketa pajak, peneliti mencoba memilih tiga variabel yang kemungkinan dapat mempengaruhi sesuai dengan beberapa penelitian sebelumnya, yaitu konservatisme akuntansi, *tax planning* dan *debt to equity ratio*. Alasan pemilihan sektor manufaktur yaitu sektor perusahaan ini memiliki laporan keuangan yang cukup kompleks dengan nilai entitas yang besar. Perusahaan manufaktur yang dipilih adalah perusahaan manufaktur aneka industri, di mana belum ada penelitian yang mengambil perusahaan tersebut sebagai

sampel penelitian berdasarkan penelitian terdahulu yang relevan. Periode penelitian dipilih untuk menyesuaikan dengan salah satu variabel di mana peraturan pemerintah mulai diterapkan yaitu *debt to equity ratio*. Oleh sebab itu peneliti tertarik untuk menulis penelitian dengan judul **“Pengaruh Konservatisme Akuntansi, Tax Planning dan Debt to Equity Ratio terhadap Indikasi Timbulnya Sengketa Pajak pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Periode 2016-2018”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, peneliti melakukan analisis pengaruh konservatisme akuntansi, *tax planning* dan *debt to equity ratio* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016 sampai dengan 2018. Adapun pertanyaan penelitian yang diajukan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh antara konservatisme akuntansi terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018?
2. Apakah terdapat pengaruh antara *tax planning* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018?
3. Apakah terdapat pengaruh antara *debt to equity ratio* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian, maka tujuan penelitian mengenai pengaruh konservatisme akuntansi, *tax planning* dan *debt to equity ratio* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh antara konservatisme akuntansi terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018.
2. Untuk mengetahui pengaruh antara *tax planning* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018.
3. Untuk mengetahui pengaruh antara *debt to equity ratio* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban mengenai pengaruh konservatisme akuntansi, *tax planning* dan *debt to equity ratio* terhadap indikasi timbulnya sengketa pajak pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2016-2018 yang dibuktikan melalui penelitian secara empiris. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan dan pengetahuan bagi kalangan

akademisi serta dapat digunakan sebagai sumber referensi bagi peneliti lainnya guna mengembangkan penelitian lebih lanjut.

2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan jawaban atas permasalahan penelitian yang dibuktikan secara empiris.
- b) Bagi perusahaan, penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi dalam menentukan metode pencatatan laporan keuangan demi menghindari kemungkinan terjadinya sengketa dengan Direktorat Jenderal Pajak.
- c) Bagi pemerintah selaku regulator khususnya di bidang perpajakan, penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan pada saat pemeriksaan pajak sehingga diharapkan pemerintah dapat menjangkau potensi penerimaan pajak yang kemungkinan dapat diperoleh serta diharapkan dapat mengurangi terjadinya sengketa pajak dengan Wajib Pajak.
- d) Bagi masyarakat umum penelitian ini dapat menjadi sumber informasi yang dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.