

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan iuran wajib masyarakat kepada negara yang dapat dipaksakan tanpa mendapatkan kontraprestasi secara langsung, dan apabila ada dari masyarakat yang tidak melunasinya maka akan dikenakan sanksi oleh negara. Untuk menunjang kebijaksanaan keuangan tersebut, dilaksanakan pengembangan perangkat fiskal yaitu perpajakan. Pajak sangat dibutuhkan dalam pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan, yaitu dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Oleh karena itu, menempatkan perpajakan yang berdasarkan asas keadilan dan pemerataan khususnya pajak langsung sebagai salah satu sumber penerimaan negara merupakan salah satu pendukung yang sangat tepat dalam memecahkan masalah pembiayaan negara.

Perusahaan atau entitas badan sebagai salah satu subjek pajak memiliki kewajiban untuk membayar pajak sesuai dengan penghasilan kena pajak perusahaan. Konsep ini menunjukkan bahwa semakin besar laba yang diperoleh perusahaan, semakin besar pajak yang akan dibayarkan perusahaan. Meningkatnya pembayaran pajak oleh perusahaan yang tidak lain merupakan beban terhadap laba perusahaan, di lain pihak menyebabkan pendapatan negara semakin meningkat. Upaya dalam melakukan penghematan pajak secara legal dapat dilakukan melalui manajemen pajak. Manajemen pajak adalah sarana untuk memenuhi kewajiban pajak dengan benar tetapi dengan jumlah pajak yang dapat ditekan serendah mungkin untuk memperoleh laba dan likuiditas yang diharapkan

Suandy (2011:6). Tujuan manajemen pajak dapat dicapai dengan perencanaan pajak, pelaksanaan kewajiban perpajakan, dan pengendalian pajak. Oleh karena itu, *tax shelter*, *tax aggressiveness*, dan *tax avoidance* adalah beberapa unsur yang dapat dilakukan dalam upaya manajemen pajak.

Manajemen pajak adalah sarana untuk memenuhi kewajiban perpajakan dengan benar, tetapi jumlah pajak yang dibayar dapat ditekan serendah mungkin untuk memperoleh laba dan likuiditas yang diharapkan (Lumbantoruan, 1996: 15). Manajemen pajak dapat saja dikategorikan sebagai kegiatan legal dan dapat juga dikategorikan sebagai kegiatan ilegal apabila transaksi yang dilakukan semata-mata untuk tujuan penghindaran pajak atau transaksi tersebut tidak mempunyai usaha yang baik. Dilakukannya *tax avoidance* sebagai suatu kesalahan alokasi yang terjadi di dunia nyata, kemerosotan etika bisnis, hilangnya independensi auditor dan interferensi dengan suatu sistem kendali. Tindakan pajak agresif adalah suatu tindakan yang ditujukan untuk menurunkan laba kena pajak melalui perencanaan pajak baik menggunakan cara yang tergolong atau tidak tergolong *tax evasion* (Sari dan Martani, 2009). *Tax evasion* merupakan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pemungutan pajak sehingga mengakibatkan berkurangnya penerimaan kas negara. Untuk itu dibutuhkan suatu manajemen pajak yang dapat dijelaskan dengan pola perataan laba (*income smoothing*), *taking a bath* dan *income minimization* (Scott, 2012: 60) dimana pola manajemen seperti ini menjadikan laba di periode berjalan lebih rendah dari pada laba sesungguhnya sehingga perusahaan dapat meminimalkan beban pajak.

Manajemen pajak adalah upaya penghindaran pajak yang dilakukan secara legal dan aman bagi wajib pajak karena tidak bertentangan dengan ketentuan perpajakan, dimana metode dan teknik yang digunakan cenderung memanfaatkan kelemahan-kelemahan (*grey area*) yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan perpajakan itu sendiri untuk memperkecil jumlah pajak yang terhutang. Pengukuran manajemen pajak dapat menggunakan metode *effective tax rate* (ETR), *cash effective tax rate* (CETR), dan *book tax differences*. ETR merupakan ukuran hasil berbasis pada laporan laba rugi yang secara umum mengukur efektivitas dari strategi pengurangan pajak dan mengarahkan pada laba setelah pajak yang tinggi. ETR digunakan karena dianggap dapat merefleksikan perbedaan tetap antara perhitungan laba buku dengan laba fiskal (Frank et al, 2009). CETR digunakan karena dianggap dapat mengidentifikasi keagresifan perencanaan pajak perusahaan yang dilakukan menggunakan perbedaan tetap maupun perbedaan temporer. Sedangkan *book tax differences* bisa timbul karena adanya aktivitas pajak. Penelitian ini menggunakan *cash effective tax rate* atau selanjutnya disingkat dengan CETR karena diharapkan dapat mengidentifikasi adanya manajemen pajak perusahaan.

Manajemen pajak sangat erat kaitannya dengan perilaku manajemen yang bersifat negatif. Untuk itu dibutuhkan suatu tata kelola perusahaan yang baik sebagai upaya untuk mengatasi perilaku manajemen dari sikap mementingkan diri sendiri bertujuan untuk menciptakan pengawasan dalam perusahaan yang memastikan adanya optimalisasi atas pemenuhan kepentingan stakeholder serta menciptakan efisiensi bagi perusahaan. Tata kelola perusahaan ini mulai

mendapat perhatian khusus setelah terjadinya krisis keuangan pada tahun 1997-1998 di Indonesia. Berdasarkan survey dari Booz-Allen di Asia Timur pada tahun 1998 menunjukkan bahwa Indonesia memiliki indeks *corporate governance* paling rendah dengan skor 2,88, jauh dibawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), dan Thailand (4,89). Rendahnya kualitas GCG korporasi-korporasi di Indonesia di tengarai menjadi pemicu jatuhnya perusahaan-perusahaan tersebut (Mulyono, 2010:24). Sejak tahun 1999, untuk memperbaiki hal tersebut, telah dibentuk Komite Nasional Kebijakan *Governance* dan mengeluarkan Pedoman *Good Corporate Governance* yang telah mengalami perbaikan pada tahun-tahun berikutnya. *Corporate Governance* sendiri didefinisikan oleh *Forum for Corporate Governance in Indonesia* sebagai seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan.

Kondisi tata kelola perusahaan di Indonesia sekarang tidak jauh berbeda dengan yang terjadi sebelumnya. Pada tahun 2010, *Governance Metrics International* mengeluarkan peringkat *corporate governance*, dan Indonesia menempati posisi 37 dari 39 negara yang disurvei. Sedangkan enam peringkat teratas ditempati oleh Inggris, Canada, Irlandia, Amerika, New Zealand, lalu Australia. Begitu pula pada tahun 2012, Menurut Kaihatu (2006), Indonesia menempati posisi terbawah dari 11 negara yang disurvei *Asian Corporate Governance Association*. Kunci pemulihan ekonomi Indonesia hanya dapat

dicapai dengan penerapan *corporate governance* yang baik yang dapat mencegah *moral hazard*, praktik *mark up*, penilaian pasar yang bias, dan pengelolaan korporat yang tidak bertanggung jawab terhadap *stakeholder* (Moeljono,2005:25). Untuk itu dibutuhkan perbaikan tata kelola perusahaan yang baik, sehingga perusahaan dapat menjalankan operasional perusahaan secara optimal. Penerapan *corporate governance* akan sangat bergantung pada kuatnya hukum sekuritas dan korporasi, standar akuntansi yang baik, peraturan yang kuat, sistem peradilan yang efisien. Manajemen memegang peranan penting dalam memilih strategi yang dilakukan perusahaan untuk meningkatkan kekayaan (Irawan dan Farahmita, 2012). Manajemen berkewajiban memanfaatkan sumber daya perusahaan secara efisien dan meningkatkan kinerja perusahaan sehingga nilai perusahaan meningkat. Salah satu strategi yang dilakukan adalah dengan efisiensi pembayaran pajak. Manajemen dapat memilih strategi manajemen pajak yang bermanfaat bagi perusahaan dalam jangka panjang. Manajemen pajak merupakan upaya perusahaan dalam hal penanganan pembayaran pajak mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.

Mekanisme *corporate governance* dibutuhkan untuk menentukan kebijakan perpajakan yang akan digunakan oleh perusahaan berkaitan dengan pembayaran pajak penghasilan perusahaan. Pembayaran pajak penghasilan didasarkan pada besarnya laba yang diperoleh perusahaan. Perusahaan tentunya selalu menginginkan laba yang besar, namun laba besar akan dikenakan beban pajak yang besar. Beban pajak yang besar menyebabkan perusahaan akan berusaha untuk melakukan penghindaran pajak dengan risiko

yang kecil. Menurut Syakhroza (2005) terdapat dua mekanisme dalam penerapan *corporate governance* yaitu mekanisme intern dan mekanisme ekstern. Mekanisme intern berkaitan dengan pengendalian intern perusahaan khususnya peranan dewan komisaris. Dewan komisaris berperan sebagai wakil pemegang saham khususnya dan berfungsi untuk mengawasi aktivitas manajemen sehingga asimetri informasi antara manajer dan pemegang saham dapat diatasi. Anggota dewan komisaris terdiri dari anggota yang berasal dari dalam (*intern*) dan luar perusahaan (*ekstern*). Dewan komisaris intern lebih banyak mengetahui informasi perusahaan, tetapi tidak memiliki tingkat independensi yang besar dibanding anggota dewan komisaris ekstern. Kurniasih and Ratna Sari (2013) melakukan penelitian terkait penghindaran pajak dengan salah satu mekanisme *corporate governance* yaitu komisaris independen. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa komposisi komisaris independen memiliki pengaruh negatif terhadap penghindaran pajak, hasil penelitian tersebut sejalan dengan penelitian Zemzem and Ftouhi (2013). Hal ini mengindikasikan bahwa komposisi komisaris independen dapat meningkatkan pengawasan sehingga mencegah penghindaran pajak perusahaan yang dilakukan oleh manajemen. Namun penelitian Hanum and Zulaikha (2013) dan Meilinda and Cahyonowati (2013) menunjukkan bahwa komisaris independen berpengaruh positif terhadap *effective tax rate* sebagai proksi manajemen pajak. Hal ini menunjukkan bahwa proporsi yang banyak dalam komisaris independen tidak dapat memberikan jaminan bahwa perusahaan akan berjalan dengan baik sesuai dengan keinginan manajemen perusahaan.

Mekanisme eksternal dari *corporate governance* yaitu kualitas audit. Menurut Annisa dan Kurniasih (2012) dinyatakan bahwa salah satu elemen penting dalam *corporate governance* adalah transparansi. Transparansi terhadap pemegang saham dapat dicapai dengan melaporkan hal-hal terkait perpajakan pada pasar modal dan pertemuan para pemegang saham. Peningkatan transparansi terhadap pemegang saham dalam hal pajak semakin dituntut oleh otoritas publik (Sartori, 2010). Alasannya adalah adanya asumsi bahwa implikasi dari perilaku pajak yang agresif, pemegang saham tidak ingin perusahaan mereka mengambil posisi agresif dalam hal pajak dan akan mencegah tindakan tersebut jika mereka tahu sebelumnya. Hasil penelitian Annisa dan Kurniasih (2012) menunjukkan hasil yang signifikan apabila suatu perusahaan diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) *The Big Four* akan semakin sulit melakukan kebijakan pajak agresif. Namun hal ini berkaitan dengan pembayaran nominal pajak yang harus dibayar jika terlalu tinggi, maka biasanya akan memaksa perusahaan untuk melakukan penggelapan pajak, maka semakin berkualitas audit suatu perusahaan, maka perusahaan tersebut cenderung tidak melakukan manipulasi laba untuk kepentingan perpajakan (Chai dan Liu, 2010). Penelitian Luhglatno (2008) menjelaskan bahwa kredibilitas pelaporan keuangan eksternal menjadi suatu permasalahan bagi para pemakai informasi keuangan yang disebabkan oleh audit failures. Contohnya pada kasus Enron tahun 2000 yang melaporkan pendapatannya lebih dari yang seharusnya dan dibenarkan oleh Arthur Andersen sebagai auditor eksternalnya. Adanya manipulasi pendapatan yang dilakukan nantinya juga dapat menguntungkan perusahaan dalam hal pajak yang harus

dibayar oleh Enron, sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa KAP yang bereputasi baik tidak melakukan suatu tindak kecurangan. Akibat ketidakkonsistenan tersebut, maka akan diuji kembali variabel kualitas audit yang dipilih oleh perusahaan baik yang terdaftar *big four* ataupun *non big four* dalam mempengaruhi manajemen pajak perusahaan.

Beberapa penelitian terdahulu mengenai pengaruh *corporate governance* terhadap manajemen pajak telah banyak ditemui. Literatur mengenai independensi dewan menyebutkan bahwa independensi dewan memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap *effective tax rate* berdasarkan penelitian yang dilakukan di Hongkong (Timothy, 2010). Hasil yang didapat oleh Minnick dan Noga (2009) berbeda dengan Timothy. Peningkatan jumlah komisaris independen juga meningkatkan jumlah pembayaran pajak. Annisa dan Kurniasih (2012) yang salah satu unsur penelitiannya adalah untuk mengetahui apakah komisaris independen memberikan dampak yang signifikan terhadap penghindaran pajak menemukan bahwa struktur komisaris independen tidak signifikan terhadap kebijakan *tax avoidance*.

Penggunaan ukuran perusahaan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menguji ukuran perusahaan dan manajemen pajak perusahaan. Beberapa penelitian meneliti dan menghasilkan bahwa perusahaan besar lebih cenderung memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya daripada menggunakan pembiayaan yang berasal dari utang. Perusahaan besar akan menjadi sorotan pemerintah, sehingga akan menimbulkan kecenderungan bagi para manajer perusahaan untuk berlaku agresif atau patuh (Annisa dan Kurniasih, 2012). Semakin

besar ukuran perusahaan, maka perusahaan akan lebih mempertimbangkan risiko dalam hal mengelola beban pajaknya. Perusahaan yang termasuk dalam perusahaan besar cenderung memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan perusahaan yang memiliki skala lebih kecil untuk melakukan pengelolaan pajak. Pengelolaan pajak yang dilakukan oleh perusahaan dapat maksimal untuk menekan beban pajak perusahaan.

Darmadi dan Zulaikha (2013) menemukan bahwa perusahaan berskala kecil tidak berpengaruh pada pengelolaan pajak perusahaan, dikarenakan kekurangan ahli dalam perpajakan. Hal ini tidak konsisten dengan penelitian Darmawan dan Sukartha (2014) yang menemukan hasil bahwa perusahaan yang termasuk dalam skala perusahaan besar akan mempunyai sumber daya yang berlimpah yang dapat digunakan untuk tujuan-tujuan tertentu. Hal ini tentu mendukung teori kekuasaan politik yang memberikan arti yang berlawanan, yakni perusahaan besar akan lebih agresif untuk melakukan penghindaran pajak agar mencapai penghematan beban pajak yang optimal.

Dalam penelitian ini yang dijadikan objek adalah perusahaan manufaktur terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Hal ini karena sektor manufaktur merupakan sektor perekonomian yang memberikan kontribusi perkeonomian yang lebih besar dibandingkan dengan sumber penerimaan yang lain. Selain itu, perusahaan manufaktur memiliki nilai kapitalisasi pasar 30,5% di 2010, 34,8% di 2011, dan 36,1% pada 2012 dari total nilai kapitalisasi pasar dari berbagai sektor perusahaan yang ada di BEI. Kapitalisasi pasar menunjukkan total nilai surat berharga yang diterbitkan oleh berbagai perusahaan di dalam satu pasar. Sehingga, terlihat

bahwa perusahaan manufaktur adalah sektor yang paling diminati di Bursa Efek Indonesia. Saat ini pemerintah Indonesia telah melakukan perbaikan sistem perpajakan dan meningkatkan jumlah penerimaan pajak. Hal ini tercermin dalam UU No.36 tentang Pajak Penghasilan tahun 2008 yang menyatakan bahwa pemerintah melakukan reformasi pajak berupa pemberlakuan tarif Pajak Penghasilan 28% pada tahun 2009 dan 25% pada tahun 2010 bagi wajib pajak badan. Oleh karena itu diperlukan *corporate governance* yang baik dari setiap perusahaan agar dapat memenangkan kompetisi antar perusahaan manufaktur. Pemilihan periode penelitian tahun 2010-2013 disebabkan penelitian ini menghitung pajak kini dengan tarif pajak yang telah berubah menjadi 25% pada 2010. Dengan demikian sangat diharapkan wajib pajak badan, yaitu sektor manufaktur, dalam menjalankan kewajiban perpajakannya secara sukarela sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku.

Mekanisme *corporate governance* yang digunakan dalam penelitian ini adalah komisaris independen. Posisi dewan komisaris sebagai wakil atas pemegang saham, maka dewan komisaris akan mengutamakan kepentingan pemegang saham, yaitu memaksimalkan kekayaan perusahaan yang nilainya dipengaruhi oleh pajak (Noor dan Sabli, 2012). Dewan komisaris erat hubungannya dengan komisaris independen, yang berfungsi untuk mengawasi jalannya perusahaan dengan memastikan bahwa perusahaan tersebut telah melakukan praktik-praktik transparansi, *disclosure*, kemandirian, akuntabilitas dan praktek keadilan menurut ketentuan yang berlaku di suatu sistem perekonomian (negara), serta merencanakan strategi perusahaan secara periodik.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang kurang konsisten sehingga variabel-variabel tersebut akan diteliti lagi dengan situasi yang sesuai di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti akan menggunakan judul “Pengaruh Ukuran Perusahaan, Komisaris Independen, dan Kualitas Audit Terhadap Manajemen Pajak Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di BEI Periode 2010-2013”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah yang dapat digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh antara ukuran perusahaan terhadap manajemen pajak perusahaan?
2. Apakah terdapat pengaruh antara komisaris independen terhadap manajemen pajak perusahaan?
3. Apakah terdapat pengaruh antara kualitas audit terhadap manajemen pajak perusahaan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh antara ukuran perusahaan terhadap manajemen pajak perusahaan.
2. Untuk menguji pengaruh antara komisaris independen terhadap manajemen pajak perusahaan.

3. Untuk menguji pengaruh antara kualitas audit terhadap manajemen pajak perusahaan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang keilmuan perpajakan yang diminati.
2. Bagi perusahaan, penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan pengaruh ukuran perusahaan, komisaris independen dan kualitas audit terhadap aktifitas manajemen pajak perusahaan dan juga terhadap masyarakat, sehingga perusahaan dapat membuat kebijakan pajak yang terbaik bagi perusahaan.
3. Bagi bidang akademik, diharapkan dapat memberikan kontribusi pada literatur akuntansi keuangan dan perpajakan tentang tata kelola perusahaan yang dianggap sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi manajemen pajak perusahaan.
4. Bagi pihak regulator, seperti Direktorat Jenderal Pajak, penelitian ini diharapkan menyediakan wawasan penting bagi para pembuat kebijakan pajak yang berusaha mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi aktifitas manajemen pajak perusahaan.

1.5 Sistematika Penulisan Tesis

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bab satu pendahuluan ini berisikan mengenai latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB 2 : LANDASAN TEORI

Pada bab dua ini akan diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang menguraikan atau mengungkapkan tentang penelitian terdahulu, yang mana sebagai rujukan serta bahan pembanding dalam penelitian ini. Selain itu berisi pula landasan teori yang mendasari penelitian.

BAB 3 : RERANGKA KONSEPTUAL

Pada bab tiga ini akan menjelaskan mengenai rerangka konseptual dan pengembangan hipotesis penelitian.

BAB 4 : METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab tiga ini akan menjelaskan mengenai Rancangan penelitian, Batasan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, populasi sampel dan Teknik pengambilan sampel. Bagaimana Data didapat, metode pengumpulan data, dan Teknik Analisis data yang digunakan dalam penelitian.

BAB 5 : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab lima ini akan menjelaskan mengenai hasil dan pembahasan yang didapat dari hasil statistik perusahaan. Di dalam bab ini juga mengulas pembahasan hipotesis penelitian.

BAB 6 : SIMPULAN DAN SARAN

Pada bab Ini akan menjelaskan mengenai simpulan dan saran penelitian.

