

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan bisnis yang terjadi di Indonesia dapat dijadikan suatu kesempatan untuk menarik investor dari luar negeri agar menanamkan modalnya di Indonesia. Semakin banyak penanaman modal asing (PMA) di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pendapatan Negara, terutama dari sektor perpajakan. Peranan pajak sebagai salah satu penerimaan negara yang terbesar membuat pemerintah menaruh perhatian khusus pada sektor pajak. Pemerintah Indonesia melakukan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi dalam upaya untuk mengoptimalkan penerimaan di sektor perpajakan. Usaha ekstensifikasi yang dilakukan pemerintah adalah dengan cara menambah jumlah objek pajak melalui peningkatan jumlah PMA. Namun, dalam meningkatkan optimalisasi penerimaan pajak pemerintah selalu mengalami berbagai kendala. Kendala pemerintah dalam upaya pengoptimalan sektor pajak ini adalah masalah penghindaran pajak (*Tax Avoidance*).

Menurut Annuar et al. (2013: 151), “Penghindaran pajak telah menjadi masalah krusial sejak ketentuan perpajakan disusun dan masalah ini selalu ada dalam setiap jenis masyarakat”. Proporsi beban pajak terhadap pendapatan sebelum pajak semakin lama semakin besar, sehingga nilai keuntungan yang di distribusikan kepada investor terus berkurang. Walaupun peraturan mengenai *tax avoidance* dan *tax planning* telah diterapkan di setiap negara, tetapi fakta yang terjadi adalah setiap perusahaan terus berupaya untuk mempekerjakan akuntan

yang paling handal, dalam rangka menyusun strategi perpajakan yang dapat membuat mereka membayar pajak dengan nilai yang lebih rendah (Daily Mail, 2010). Penghindaran pajak korporat merupakan salah satu isu yang paling sulit untuk dibenahi di setiap yurisdiksi perpajakan, karena aktivitas ini terus menimbulkan kerugian penerimaan pajak bagi pemerintah di negara berkembang (Hundal, 2011).

Salah satu cara yang dilakukan perusahaan untuk menghindari pembayaran pajak yang terlalu besar adalah melalui pendanaan perusahaan. Perusahaan lebih memilih mendanai kegiatan operasionalnya dengan menggunakan hutang dari pada modal sendiri. Kondisi dimana sebuah perusahaan lebih banyak menggunakan utang dibanding modal sebagai sumber pendanaannya disebut sebagai praktik *thin capitalization* (OECD, 2012). *Thin Capitalization* adalah kecenderungan wajib pajak untuk menggunakan instrument hutang dari pada modal dalam menambah investasi atau pembiayaan bagi perusahaannya sebagai bagian dari perencanaan pajak (*tax planning*). Biaya bunga atas hutang (*interest expense*) dapat dikurangkan terhadap penghasilan kena pajak, sementara itu bunga atas modal (*dividend*) tidak dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak (*non deductible expense*) (Makagiansar, 2010).

Beberapa Negara termasuk Indonesia secara tegas telah membatasi praktik *thin capitalization* dalam peraturan dan sistem perpajakannya. Ketentuan anti praktik *thin capitalization* diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan Nomor 7 Tahun 1983. Pasal 18 ayat (1) tersebut memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk mengatur

mengenai besarnya perbandingan antara hutang dengan modal (*Debt Equity Ratio/DER*). Pada tahun 1984 Menteri Keuangan Republik Indonesia telah melaksanakan kewenangan tersebut dengan menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia yang mengatur bahwa besarnya perbandingan antara hutang dengan modal adalah sebesar 3:1. Dengan aturan tersebut berarti bahwa dalam hal perbandingan antara hutang dengan modal suatu perusahaan melebihi batasan 3:1, maka besarnya biaya bunga yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto perusahaan adalah sebesar bunga atas hutang yang perbandingannya terhadap modal sesuai dengan perbandingan yang diatur tersebut. Selanjutnya atas selisihnya tidak dianggap sebagai hutang melainkan sebagai modal, sehingga bunga yang dibayarkan akan dianggap sebagai dividen tidak dapat dibebankan sebagai biaya pengurang.

Akan tetapi, ketentuan mengenai besarnya perbandingan antara hutang dengan modal (*Debt Equity Ratio*) sebagaimana diatur oleh Menteri Keuangan tersebut hanya berlaku dalam waktu yang singkat, karena pada bulan Maret tahun 1985 ketentuan tersebut ditunda dengan alasan akan mengambat perkembangan dunia usaha. Akibat penundaan tersebut maka Indonesia tidak memiliki aturan tentang *Debt Equity Ratio/DER*. Hingga akhirnya setelah ditangguhkan selama lebih dari 30 tahun, KMK No.1002/KMK.04/1984 tentang Penentuan Perbandingan Antara Utang dan Modal Sendiri untuk Keperluan Pengenaan Pajak Penghasilan kembali diberlakukan melalui PMK No.169/PMK.010/2015. Aturan PMK 169 dipicu oleh adanya perbedaan perlakuan pajak antara *return* dari pembiayaan melalui utang dan modal. Biaya bunga yang harus ditanggung

perusahaan akan menjadi pengurang dari penghasilan kena pajak, sedangkan pembayaran dividen tidak. Perbedaan ini salah satu penyebab yang dapat mendistorsi keputusan pembiayaan perusahaan yang mendorong perusahaan untuk melakukan pembiayaan lebih banyak melalui utang atau dengan skema *thin capitalization*.

Tidak adanya aturan yang tegas selama kurun waktu 30 tahun mengenai besarnya perbandingan antara hutang dengan modal (*Debt Equity Ratio*) dapat memotivasi perusahaan untuk melakukan *tax planning* dengan cara memindahkan laba ke negara lain akibat timbulnya hubungan induk perusahaan dengan anak perusahaan untuk meminimalisasi kewajiban perpajakannya. Praktik ini diduga terjadi di Indonesia. Mantan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Theo F. Toemion mengungkapkan bahwa ada sekitar 70% perusahaan PMA (Penanaman Modal Asing) tidak membayar pajak karena laporan keuangannya menunjukkan rugi. Lebih satu tahun kemudian Jusuf Anwar (mantan Menteri Keuangan RI) mengeluarkan pernyataan yang menyebutkan bahwa ada 750 (tujuh ratus lima puluh) perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) melaporkan rugi dan tidak membayar pajak (PPh Badan) berturut-turut selama 5 tahun terakhir dan bahkan banyak juga yang lebih dari 5 tahun (republika online, 2016) . Dari hal ini terbukti bahwa wajib pajak akan cenderung memilih mendanai kegiatannya dengan utang karena relatif akan lebih sedikit membayar pajak penghasilan badan di negara yang membebaskan bunga.

Pemerintah sebenarnya sudah mencoba untuk membatasi praktik *Thin Capitalization* dengan menetapkan aturan Penanaman Modal Asing (PMA) yang

meminta syarat penyeteroran modal awal sebesar US\$ 1 juta ketika mengajukan izin PMA. Tetapi pada kenyataan yang terjadi begitu izin keluar, dana tersebut ditarik lagi oleh pemegang saham di luar negeri. Prianto selaku pengurus Ikatan Akuntan Indonesia menyarankan agar ketentuan mengenai aturan DER dibatasi untuk pinjaman antar perusahaan terafiliasi, atau dimasukkan dalam ketentuan khusus tentang *transfer pricing* (Pemeriksaan Pajak, 2015) .

Praktik *thin capitalization* dapat dijadikan sebagai salah satu strategi penghindaran pajak oleh perusahaan yang memiliki level *foreign exposure* (eksposur luar negeri) yang besar. Saat perusahaan mengungkapkan ketidakpastian dalam menghitung beban pajak aktual, perusahaan tersebut memiliki kemungkinan yang lebih besar telah melakukan aktivitas penghindaran pajak (Dyreg, et al. 2014). Perusahaan yang beroperasi di pasar asing memiliki kesempatan yang tidak dimiliki oleh perusahaan yang hanya beroperasi di pasar domestik, untuk melakukan penghindaran pajak. Kegiatan yang banyak dilakukan oleh suatu perusahaan di luar negeri adalah penjualan ekspor.

Penghindaran pajak melalui pendanaan kegiatan operasional perusahaan diduga juga dilakukan oleh perusahaan multinasional. Perusahaan multinasional dalam memanfaatkan utang dijadikan suatu celah dalam melakukan perencanaan pajak, untuk menekan beban pajak perusahaan menjadikan pengakuan biaya bunga sebagai biaya fiskal. Utang dianggap sebagai sebuah setoran modal dan bunga yang dibayar oleh anak perusahaan kepada induk perusahaan tidak dapat dilaporkan sebagai dividen. Rego (2003) menemukan bahwa perusahaan multinasional asal Amerika Serikat lebih sukses dalam melakukan praktik penghindaran pajak

dibandingkan dengan perusahaan yang murni beroperasi di Amerika Serikat. *Foreign control subsidiaries* Amerika Serikat terbukti melakukan praktik ketidakpatuhan pajak dua kali lipat lebih banyak dibandingkan dengan perusahaan yang dikontrol oleh domestik (Hanlon, dkk, 2005).

Selain *foreign exposure* dan *multinationality*, praktik *thin capitalization* juga dipengaruhi oleh besarnya potongan pajak (*withholding taxes*) untuk dividen yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) huruf a Undang-undang Pajak Penghasilan 1984, atas beberapa jenis objek PPh Pasal 23 dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 dengan tarif 15% yaitu bunga, dividen dan royalti. Dalam kategori pemotongan pajak ini menentukan apakah pengembalian yang dibayar oleh perusahaan pada pembiayaan bunga yang telah dikeluarkan dapat dikurangkan yaitu diperlakukan sebagai utang bunga atau diperlakukan sebagai dividen. Jika pengembaliannya dianggap sebagai utang bunga, maka dikenakan pemotongan pajak bunga. Namun, jika pengembaliannya dianggap sebagai kepemilikan saham, maka dikenakan pemotongan pajak dividen. Dengan demikian, dapat menentukan apakah pemotongan pajak bunga atau pemotongan pajak dividen dibayarkan atau dianggap sebagai utang modal untuk tujuan *thin capitalization*.

Untuk dapat meminimalisasi praktik *thin capitalization* diperlukan adanya pengawasan dari pihak institusional. Anggono dan Handoko (2009) menyatakan, “Pihak institusional merupakan institusi pemerintah, institusi keuangan, institusi berbadan hukum, institusi luar negeri serta institusi lainnya yang memiliki saham suatu perusahaan pada akhir tahun”. Tingkat kepemilikan institusional yang tinggi

akan menimbulkan usaha pengawasan yang lebih besar oleh pihak investor institusional sehingga dapat menghalangi adanya perilaku menyimpang yang dilakukan oleh manajer. Perusahaan dengan kepemilikan institusional yang tinggi dapat melakukan pengawasan dan monitor terhadap kinerja manajer. Dengan adanya pengawasan yang efektif oleh pihak institusional dapat menurunkan penggunaan utang perusahaan. Tindakan pengawasan perusahaan yang dilakukan oleh pihak investor institusional, dapat mendorong manajer untuk lebih memfokuskan perhatiannya terhadap kinerja perusahaan sehingga akan mengurangi perilaku mementingkan diri sendiri (*opportunistic*).

Penelitian mengenai *Thin Capitalization* telah dilakukan oleh beberapa peneliti dan menemukan hasil yang berbeda. Taylor dan Richardson (2013) yang meneliti Pengaruh *Multinationality, Tax Haven Utilization, Withholding Taxes, dan Tax Uncertainty* terhadap *Thin Capitalization* menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara *thin capitalization* terhadap *multinationality, tax haven utilization, withholding taxes, dan tax uncertainty*. Sementara itu, Annisa (2011) yang meneliti Pengaruh Corporate Governance Terhadap Penghindaran Pajak (*tax avoidance*) menyatakan bahwa komite audit dan kualitas audit memiliki pengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*, sedangkan hasil kepemilikan institusional, persentase dewan komisaris independen dan jumlah dewan komisaris tidak signifikan terhadap *tax avoidance*.

Penelitian Christiana (2014) yang berjudul Determinan Praktik *Thin Capitalization Listed Companies* di Indonesia 2010-2013 menunjukkan hasil bahwa perusahaan berkarakter *multinationality*, memanfaatkan *tax haven* serta

dikenakan tarif pajak efektif yang tinggi memiliki posisi *thin capitalization* yang lebih tinggi dibandingkan perusahaan yang tidak memiliki karakteristik tersebut. Sebaliknya, perusahaan yang mengungkapkan ketidakpastian pajak serta memiliki *foreign exposure* yang tinggi memiliki *leverage* yang lebih rendah. Nuraini (2014) meneliti pengaruh *multinationality*, pemanfaatan *tax haven*, pemotongan pajak (*withholding taxes*), dan kepemilikan institusional terhadap praktik *thin capitalization*, tetapi tidak mengikutsertakan variabel *tax uncertainty*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *multinationality*, pemanfaatan *tax haven*, pemotongan pajak (*withholding taxes*), dan kepemilikan institusional berpengaruh signifikan terhadap *thin capitalization*.

Selanjutnya, Hasil Penelitian Oktofian (2015) tentang Pengaruh *Corporate Governance* terhadap *Tax Avoidance* menunjukkan hasil bahwa secara parsial kepemilikan institusional, dewan komisaris independen, dan kepemilikan manajerial tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*. Hanya variabel komite audit yang secara parsial berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*. Sedangkan secara simultan semua variabel berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance*.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Nuraini (2014) yang berjudul Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Thin Capitalization* pada Perusahaan Multinasional di Indonesia. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu adanya penambahan variabel independen, yaitu *Foreign Exposure*. Peneliti juga memperbaharui periode penelitian dengan tujuan untuk melihat perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Berdasarkan uraian diatas,

maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul yaitu “**Pengaruh *Foreign Exposure, Multinationality, Withholding Tax, dan Kepemilikan Institusional Terhadap Praktik *Thin Capitalization* pada Perusahaan yang terdaftar di BEI Tahun 2013 - 2015***”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah tingkat *foreign exposure* yang tinggi mempengaruhi terjadinya praktik *thin capitalization* di Indonesia?
2. Apakah perusahaan multinasional memanfaatkan *thin capitalization* untuk meminimalkan pembayaran pajak perusahaan?
3. Apakah pemotongan pajak (*withholding tax*) memiliki pengaruh terhadap praktik *thin capitalization* di Indonesia?
4. Apakah kepemilikan institusional dapat meminimalkan terjadinya praktik *thin capitalization*?
5. Apakah dengan perbedaan periode penelitian yang diambil akan mendapatkan hasil yang berbeda dengan peneliti sebelumnya?
6. Apakah manajemen pajak sudah dengan baik mengelola pajak perusahaan?

1.3 Batasan Masalah

Batasan agar ruang lingkup permasalahan yang diteliti terarah dan tidak meluas, maka peneliti membatasi penelitiannya pada masalah pengaruh *foreign exposure, multinationality, withholding taxes, dan kepemilikan*

institusional terhadap praktik *thin capitalization* pada perusahaan multinasional yang terdaftar di BEI pada tahun 2013-2015 yang perusahaannya melaporkan laporan keuangan secara lengkap dan telah di audit.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Apakah *Foreign Exposure* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
2. Apakah *Multinationality* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
3. Apakah *Withholding Taxes* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
4. Apakah Kepemilikan Institusional mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?
5. Apakah secara simultan *Foreign Exposure*, *Multinationality*, *Withholding Taxes*, dan Kepemilikan Institusional berpengaruh terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis apakah *Foreign Exposure* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
2. Untuk menganalisis apakah *Multinationality* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
3. Untuk menganalisis apakah *Withholding Taxes* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
4. Untuk menganalisis apakah *Corporate Governance* mempunyai pengaruh signifikan terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
5. Untuk menganalisis pengaruh *Foreign Exposure*, *Multinationality*, *Withholding*, *Tax Haven Utilization*, dan Kepemilikan Institusional terhadap praktik *Thin Capitalization* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas, maka kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Peneliti

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta pemahaman bagi peneliti mengenai pengaruh *multinationality*, *withholding taxes*, dan kepemilikan institusional terhadap praktik *thin capitalization* pada perusahaan multinasional yang terdaftar di BEI.

2. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan literatur di bidang perpajakan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan analisis mengenai pengaruh variabel yang mempengaruhi *thin capitalization*.

3. Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi pemerintah mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi *thin capitalization* yang dimiliki perusahaan Indonesia, sehingga pemerintah dapat mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan terjadinya praktik penghindaran pajak dengan menyusun peraturan mengenai anti penghindaran pajak yang mudah dimengerti dan tidak memiliki celah yang dapat dimanfaatkan oleh pembayar pajak untuk meminimalkan pembayaran pajak.

4. Perusahaan

Perusahaan-perusahaan di Indonesia dapat menyadari bahwa praktik *thin capitalization* yang berlebihan dapat dianggap sebagai aksi penghindaran pajak, sehingga dapat membuat para manajer lebih berhati-hati dalam

mengambil keputusan dalam melakukan pembiayaan kegiatan operasional perusahaan agar perusahaan terbebas dari risiko penggelapan pajak (*tax evasion*) akibat tidak patuh pada ketentuan perpajakan di Indonesia.

5. Investor

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan investor dapat memahami faktor-faktor yang mempengaruhi praktik *thin capitalization* yang dilakukan perusahaan. Pemahaman ini akan membantu investor dalam memahami insentif perusahaan dalam melakukan praktik ini, apakah demi efisiensi operasi melalui *tax planning*, atau demi penghindaran pajak. Dengan hal ini, investor dapat membuat keputusan investasi yang lebih handal di masa yang akan datang.