

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sebagian besar penerimaan negara didominasi oleh pendanaan yang bersumber dari pajak (Afifah & Prastiwi, 2019). Menurut Nugroho & Suryarini (2018), penerimaan negara dari sektor pajak ini sangat berkaitan dengan kesadaran wajib pajak. Dalam hal ini, wajib pajak yang dimaksud ialah perusahaan multinasional sebagai wajib pajak badan. Hal ini berkaitan karena semakin besar perusahaan membayar pajak maka penerimaan negara dari sektor pajak akan besar pula (Ayuningtyas & Pratiwi, 2022). Oleh sebab itu, diperlukan adanya kesadaran wajib pajak dalam membayar pajak agar penerimaan negara dapat tercapai.

Penerimaan pajak di Indonesia faktanya masih belum sepenuhnya mencapai target. Hal ini dapat ditunjukkan dari tabel di bawah ini yang memperlihatkan bahwa rasio penerimaan pajak pada tahun 2017 hingga 2020 belum pernah mencapai 100%.

**Tabel 1. Data Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2017-2022**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Rasio</b>
2017	Rp 1.283 T	Rp 1.151 T	89,71%
2018	Rp 1.424 T	Rp 1.315 T	92,34%
2019	Rp 1.577 T	Rp 1.332 T	84,46%
2020	Rp 1.198 T	Rp 1.069 T	89,23%
2021	Rp 1.229 T	Rp 1.231 T	100,16%

*(dilanjutkan...)*

(...lanjutan)

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Rasio</b>
2022	Rp 1.485 T	Rp 1.716 T	115,55%

Sumber: Kementerian Keuangan

Berdasarkan tabel 1, dapat dilihat dari tahun 2017 ke 2019 terjadi peningkatan penerimaan pajak walaupun masih belum mencapai target. Lalu, pada tahun 2020 mengalami penurunan yang sangat drastis. Menurut Ayuningtyas & Prastiwi (2022), turunnya penerimaan pajak disebabkan pandemi Covid-19 yang mengakibatkan seluruh sektor usaha tertekan yang berdampak pada penerimaan pajak mengalami penurunan. Sementara itu, penerimaan pajak kembali meningkat di tahun 2021 dan 2022. Hal tersebut menunjukkan telah terjadi pertumbuhan dari sektor perpajakan seiring dengan pemulihan perekonomian (Kurniati, 2023).

Pada umumnya, target penerimaan pajak yang tidak tercapai disebabkan oleh adanya tindakan perusahaan untuk meminimalkan pajak yang akan dibayarkan ke negara (*tax minimization*). Secara legal, upaya melakukan *tax minimization* dikenal sebagai praktik penghindaran pajak. Salah satu bentuk praktik penghindaran pajak yakni *thin capitalization*. *Thin capitalization* adalah suatu bentuk penghindaran pajak yang digunakan perusahaan melalui penggunaan utang yang lebih besar dibanding modal (Nofryanti & Nurjanah, 2019). Utang tersebut nantinya digunakan untuk membiayai operasional perusahaan. Dalam hal ini, adanya pandemi covid 19 mengakibatkan perusahaan mengalami kesulitan finansial terutama dalam hal membiayai operasional perusahaan yang berdampak pada menurunnya laba bahkan kerugian yang harus diderita perusahaan (Aprillianto & Wardhaningrum, 2021). Oleh sebab itu, perusahaan menggunakan pendanaan yang bersumber dari eksternal

seperti utang dan ekuitas. Menurut Modigliani & Miller (1963), perusahaan cenderung memilih utang sebagai sumber pendanaan karena adanya bunga yang dapat menjadi pengurang pajak. Dengan begitu, dapat meningkatkan tindakan *thin capitalization* karena pemanfaatan utang yang lebih besar dibandingkan modal.

*Thin capitalization* dapat menjadi masalah yang serius dalam dunia perpajakan. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan perlakuan antara utang dan modal. Menurut Buettner, *et al.*, (2012), bentuk pengembalian modal berupa dividen akan dikenakan pajak sedangkan pengembalian utang berbentuk bunga tidak dikenakan pajak. Dengan kata lain, biaya bunga dapat dikurangkan dalam perhitungan pajak sedangkan dividen tidak dapat dikurangkan. Dalam perpajakan, biaya bunga termasuk beban yang dapat dikurangkan atau *deductible expense* (Ayuningtyas & Pratiwi, 2022). Oleh sebab itu, perusahaan akan lebih memilih utang sebagai sumber pendanaannya karena dirasa lebih menguntungkan.

Pada perusahaan multinasional, *thin capitalization* dilakukan melalui pemberian pinjaman pada anak cabang menggunakan utang yang berbunga. Skema *thin capitalization* yang dilakukan perusahaan multinasional bertujuan untuk memperoleh manfaat pajak dalam bentuk beban bunga (Taylor & Richardson, 2012). Beban bunga dapat menjadi pengurang penghasilan dalam perpajakan. Oleh sebab itu, perusahaan akan memanfaatkan utang yang besar sebagai alat untuk memperkecil laba. Dengan demikian, semakin kecil laba yang dimiliki perusahaan maka pajak yang dibayarkan juga semakin rendah.

Fenomena *thin capitalization* pada perusahaan multinasional di Indonesia terjadi pada PT Bentoel Internasional Investama. Dalam hal ini, PT Bentoel yang

dimiliki *British American Tobacco* (BAT) melakukan pinjaman ke perusahaan afiliasi di Belanda (*Rothmans Far East BV*) dengan tujuan untuk mengurangi pembayaran pajak melalui beban bunga atas pinjaman tersebut. Pada akhirnya, hal tersebut mengakibatkan Indonesia mengalami kerugian sebesar US\$ 14 juta (Prima, 2019). Di samping itu, berdasarkan laporan *Tax Justice Network* yang berjudul *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of Covid-19*, menyebutkan bahwa akibat penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan multinasional maka Indonesia harus menanggung kerugian sebesar Rp 68,7 triliun (Santoso, 2020).

Tindakan *thin capitalization* yang dilakukan oleh perusahaan multinasional ini dapat disebabkan oleh adanya pandangan bahwa pembayaran pajak oleh perusahaan multinasional dirasa akan mengurangi pendapatan yang juga berdampak pada keuntungan yang didapatkan semakin kecil. Hal tersebut sejalan dengan teori keagenan yang menyatakan bahwa manajemen perusahaan akan berusaha seminimal mungkin dalam membayar pajak karena pembayaran pajak dianggap dapat mengurangi pendapatan. Oleh sebab itu, adanya tindakan penghindaran pajak ini dapat berakibat pada menurunkan penerimaan pajak oleh pemerintah (Alkausar, Lasmana, & Soemarsono, 2020). Sementara itu, di sisi lain pemerintah mengeluarkan suatu kontrak berisikan peraturan pajak yang mengatur terkait batasan utang yang diperbolehkan. Hal tersebut dilakukan pemerintah sebagai upaya mengoptimalkan penerimaan negara yang bersumber dari pajak.

Maraknya praktik *thin capitalization* di Indonesia maka pemerintah mengeluarkan suatu peraturan yang tertuang dalam UU Nomor 36 Tahun 2008 Pasal 18 ayat 1 UU PPh yang berbunyi Menteri Keuangan memiliki wewenang

dalam menentukan besaran rasio atas utang dan modal yang nantinya dipakai untuk keperluan perhitungan pajak (Prastiwi & Ratnasari, 2019). Namun, dalam aturan tersebut tidak terdapat besarnya perbandingan sehingga mengakibatkan pelaksanaannya tertunda. Untuk itu, ditetapkanlah suatu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 169/PMK.010/2015 (Saragih, 2018). PMK ini berisi mengenai ketentuan perbandingan antara utang dan modal ditetapkan paling besar empat banding satu (4:1). Hal ini mengindikasikan bahwa penggunaan utang untuk mendanai operasional perusahaan ditetapkan maksimal 80% sedangkan sisanya menggunakan ekuitas.

Secara umum, tujuan diterbitkannya PMK yaitu sebagai upaya pembatasan terhadap *debt to equity ratio* (DER) agar terhindar dari *thin capitalization* (Saragih, 2018). Salah satu faktor terbentuknya *thin capitalization* yaitu adanya proporsi utang yang lebih besar dibandingkan modal. Oleh sebab itu, nilai DER yang tinggi mencerminkan bahwa perusahaan cenderung memanfaatkan beban bunga lebih besar untuk meminimalkan pembayaran pajak. Hal tersebut dikarenakan beban bunga dapat menjadi pengurang dalam menghitung pajak penghasilan. Dengan begitu, adanya PMK ini diharapkan dapat menekan maraknya praktik penghindaran pajak khususnya dengan mekanisme *thin capitalization* di Indonesia.

PMK ini sendiri telah ada sejak tahun 2015 akan tetapi baru mulai berlaku efektif pada tahun 2016 (Saragih, 2018). Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Saragih (2018) membuktikan bahwa PMK ini telah efektif diterapkan pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada tahun 2015 dan 2016. Adanya pembatasan utang ini dinilai dapat mencegah praktik *thin capitalization*

serta memperkecil celah penghindaran pajak. Selain itu, Kurniawan (2018) juga menyatakan bahwa aturan pembebanan bunga dinilai mampu mencegah *thin capitalization*. Di samping itu, penelitian yang dilakukan oleh Mahardika & Irawan (2022) menyatakan bahwa adanya penerapan aturan *thin capitalization* ini akan mengurangi tingkat penghindaran pajak oleh perusahaan yang memiliki *debt to equity ratio* tinggi dan *debt to equity ratio* rendah dengan intensitas yang berbeda-beda. Dalam penelitian tersebut, menggunakan perusahaan yang terdaftar di BEI tahun 2014-2017. Berbeda dengan penelitian ini, karena melihat penerapan aturan *thin capitalization* dengan membandingkan kondisi perusahaan sebelum dan selama terjadinya pandemi covid 19 serta tingkat penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan multinasional.

Dengan demikian, diberlakukannya PMK ini diharapkan perusahaan multinasional dapat menerapkannya secara efektif sehingga target penerimaan negara dari sektor pajak dapat terealisasi. Untuk itu, penelitian ini berfokus pada penerapan *thin capitalization rule* sebagai dampak dari banyaknya praktik *thin capitalization* oleh perusahaan multinasional di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mengangkat topik dengan judul **“*Thin Capitalization* sebagai Usaha Melakukan *Tax Minimization*: Bukti pada Perusahaan Multinasional di Indonesia”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan yaitu sebagai berikut.

1. Apakah terdapat perbedaan *debt to equity ratio* (DER) pada periode 2017-2018 (sebelum pandemi) dan *debt to equity ratio* (DER) pada periode 2021-2022 (selama pandemi) yang menunjukkan *thin capitalization*?
2. Apakah terdapat perbedaan tingkat penghindaran pajak perusahaan multinasional di Indonesia sebelum dan selama pandemi?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Membandingkan *debt to equity ratio* (DER) pada periode 2017-2018 (sebelum pandemi) dan *debt to equity ratio* (DER) pada periode 2021-2022 (selama pandemi) yang menunjukkan *thin capitalization*.
2. Membandingkan tingkat penghindaran pajak perusahaan multinasional sebelum dan selama pandemi.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan tersebut, manfaat yang diperoleh dari penulisan penelitian, yaitu:

1. Manfaat Teoretis

Penulis berharap penelitian yang dilakukan mampu memberikan kontribusi khususnya dalam memperluas pemahaman mengenai konsep dan regulasi terkait *thin capitalization*. Di samping itu, penelitian ini juga bermanfaat sebagai bahan literatur bagi penelitian berikutnya yang akan membahas terkait

masalah penghindaran pajak melalui skema *thin capitalization* serta penerapan aturan pemerintah yang membatasi rasio utang terhadap modal sebelum dan selama pandemi.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, masukan serta menjadi acuan sebagai upaya tindak lanjut pemerintah terutama dalam menilai kembali efektivitas peraturan mengenai batasan utang dalam menurunkan *debt to equity ratio* sehingga dapat meminimalisir terjadinya tindakan *thin capitalization*. Dengan begitu, tingkat penghindaran pajak dapat menurun sehingga penerimaan negara dapat tercapai. Di samping itu, implikasi dari penelitian ini yaitu perusahaan multinasional dapat lebih patuh dalam membayar kewajiban pajaknya dengan dikeluarkannya aturan *thin capitalization*.