BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sudah bukan rahasia lagi jika tidak ada yang sukarela membayar pajak. Mulai dari orang pribadi hingga perusahaan besar, berupaya untuk mengurangi atau bahkan menghindari dari kewajiban membayar pajak. Berbagai cara dilakukan, mulai dari yang legal atau yang disebut dengan *tax avoidance*, atau yang melanggar hukum atau *tax evasion*.

Direktorat Jenderal Pajak (DJP), bukan tidak sadar akan hal tersebut. Berbagai peraturan diterbitkan agar pemasukan negara melalui pajak dapat terhimpun maksimal. Apalagi pemerintah menargetkan tax ratio sebesar 12,2 % untuk tahun ini (Sumber : Okezone.com : *Ironis, Tax Ratio RI Tak Pernah Capai 14%*. Diakses pada 24 September 2014)

Salah satu yang menjadi bidikan adalah perusahaan multinasional, yang kerap kali memanfaatkan perbedaan dan kelemahan peraturan pajak di tiap negara, khususnya Indonesia, untuk dimanfaatkan sebagai celah untuk meminimalisir jumlah pajak yang harus dibayarkan.

Hal ini selalu menjadi bahasan forum diskusi ekonomi dunia seperti *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) atau *United Nations* (UN) yang diprakarsai oleh PBB.

Perbedaan perspektif kedua forum tersebut (OECD lebih dikenal sebagai tempat berkumpulnya negara-negara maju, sedangkan UN lebih kepada negara berkembang), menimbulkan reaksi beragam atas aktivitas tax avoidance yang dilakukan perusahaan multinasional. OECD relatif tidak mempermasalahkan hal tersebut, asalkan tidak melanggar peraturan, namun sebaliknya UN tetap risau karena meskia dilakukan secara legal, tetap saja ini memberatkan negara berkembang untuk menghimpun pendapatan dari pajak.

Belum lagi maraknya penerapan Base Erosion and Profit Sharin (BEPS), yaitu sebuah strategi perencanaan pajak (tax planning) yang memanfaatkan *gap* dan kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan perpajakan domestic untuk “menghilangkan” keuntungan atau mengalihkan keuntungan tersebut ke negara lain yang memiliki tarif pajak yang lebih rendah atau bahkan bebas pajak (Rakhmindyarto,2012).

Santoso (2013) juga mengungkapkan jika maraknya pertumbuhan dan perkembangan korporasi multinasional sebagai akibat dari internasionalisasi ekonomi, bisnis, dan investasi tersebut, tidak semata-mata memberikan manfaat yang positif untuk mengantisipasi perbedaan sumber daya dan kemampuan antar negara-negara di dunia, tetapi juga memberikan permasalahan baru bagi otoritas-otoritas fiskal dalam usahanya mengamankan penerimaan negara dari sector pajak.

Salah satunya adalah *thin capitalization* . Sebuah praktek penghindaran pajak yang memiliki definisi pembentukan struktur pemodalannya suatu perusahaan, dengan proporsi utang yang jauh lebih besar dari modal saham (Kurniawan, 2011. Hal 257). Ini terjadi karena aturan umum yang memperbolehkan mengurangi biaya bunga sebagai unsur pengurang (*deductible expense*), sedangkan dividen bukan merupakan unsur pengurang (*non deductible expense*).

Sejatiya, dalam *thin capitalization*, Perusahaan multinasional memanfaatkan utang untuk dijadikan suatu celah dalam melakukan perencanaan pajak, di mana pendanaan dengan hutang memiliki proporsi yang lebih besar ketimbang modal. Ini bertujuan memanfaatkan biaya bunga pinjaman sebagai biaya fiskal, yang kelak akan mengurangi penghasilan kena pajak. Ini dikarenakan, biaya bunga diperbolehkan sebagai pengurang pajak berdasar Pasal 6 Undang-Undang Pajak Penghasilan.

Biasanya yang *thin capitalization* melibatkan antara induk dengan anak perusahaan. Yakni dengan membiayai cabang atau anak perusahaan lebih besar dengan utang berbunga daripada dengan modal saham (Gunadi 1997, 279). Ini diperparah, dengan banyaknya perusahaan multinasional yang memiliki banyak cabang di Negara yang ketentuan perpajakannya relatif ringan, atau yang jamak disebut *tax haven countries*.

Berdasarkan OECD (*Organisation for Economic Cooperation Development*) *Tax Haven Country* adalah merupakan suatu istilah yang

menyatakan bahwa sebuah negara atau teritori yang menjadi tempat berlindung bagi para pembayar pajak sehingga para pembayar pajak ini dapat menghindarkan pembayaran pajaknya. Suatu negara/wilayah dapat dikategorikan sebagai *Tax Haven Country*, menurut *Organisation for Economic Cooperation Development* (OECD) adalah pertama, pajaknya sangat rendah, bahkan tidak ada pajak yang dikenakan, dengan tujuan untuk menyediakan negara/wilayahnya sebagai negara/wilayah tempat pelarian warga asing yang akan menghindari pajak. Kedua, memiliki fasilitas perlindungan yang sangat ketat terhadap informasi nasabah. Ketiga, tidak adanya transparansi dalam operasi *tax haven* tersebut.

Sebagaimana diungkapkan Santoso (2013), thin capitalization memanfaatkan celah dari ketentuan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (*treaty shopping*), maupun dengan memanfaatkan *tax haven countries*. Hal ini juga diperkuat oleh penelitian yang dilakukan Buettner et al (2012). Mereka meneliti mengenai thin capitalization yang dilakukan perusahaan multinasional asal Jerman, dan menemukan fakta jika perusahaan di sana setidaknya memiliki cabang yang tersebar di 36 negara. Mengindikasikan jika pendirian cabang perusahaan, selain untuk ekspansi bisnis, juga untuk keperluan perencanaan perpajakan.

Sebenarnya telah banyak Negara yang mengatur dengan ketat praktek thin capitalization, atau *Thin Capitalization Rules* (TCR). Yakni, dengan membatasi rasio perbandingan antara hutang dengan modal (*Debt Equity Ratio*). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Blouin et al (2012)

ada 54 negara yang sejak tahun 1980-2004 telah mengeluarkan peraturan untuk membatasi proporsi hutang dengan modal. Australia misalnya, membatasi rasio dengan perbandingan 3 : 1. Hanya saja, sebagaimana telah diuraikan pada paragraf sebelumnya, keberadaan negara tax haven justru menjadi antithesis praktek penangkalan thin capitalization.

Bahkan Indonesia yang notabene bukan negara *tax haven*, juga termasuk lemah dalam penanganan thin capitalization, akibat ditangguhkannya Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 1002/KMK.04/1984 setelah dikeluarkannya KMK Nomor 254/KMK.01/1985. Alasannya adalah kekhawatiran jika ketentuan ini akan menghambat perkembangan dunia usaha. Logika yang cukup tepat melihat kala itu dunia investasi Indonesia belum begitu ramai, namun menjadi boomerang saat ini ketika Negara kita mulai jadi bidikan investor asing dengan perencanaan pajaknya yang kompleks.

Selain negara *tax haven*, menurut Novia (2014) ada lagi faktor yang mempengaruhi suatu perusahaan melakukan praktik thin capitalization atau tidak, yaitu kepemilikan institusional. Menurut Crutchley et al (1999), dalam perusahaan, kepemilikan institusional bertindak sebagai pihak yang memonitoring perusahaan dan dapat menurunkan biaya agency. Dengan begitu maka ada monitoring penggunaan hutang yang terjadi pada perusahaan. Ini juga dapat menjadi solusi atas *gap* yang kerap terjadi antara investpor dengan manajemen. 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. Semakin besar kepemilikan institusional maka semakin efisien pemanfaatan aktiva perusahaan dan diharapkan dapat bertindak sebagai pencegahan terhadap pemborosan yang dilakukan manajemen (Faizal, 2004 dalam Arif 2006) dalam Mahmud dan Djakman (2008).

Setelah penguraian diatas, maka timbul pertanyaan : apakah kepemilikan cabang di negara *tax haven* dan kepemilikan institusional ada;ah faktor pendorong bagi perusahaan untuk melakukan *thin capitalization*? Untuk menjawab hal tersebut, penulis akan mengulasnya dalam karya tulis berjudul “ **Pengaruh Kepemilikan Anak Perusahaan di Negara *Tax Haven* dan Kepemilikan Institusional Terhadap Praktek *Thin Capitalization*.**”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis mengerucutkan beberapa masalah yang mempengaruhi terjadinya *thin capitalization* :

1. Indonesia tidak memiliki peraturan yang jelas mengenai *Thin Capitalization*.
2. maraknya penerapan Base Erosion and Profit Sharin (BEPS), yaitu sebuah strategi perencanaan pajak (tax planning) yang memanfaatkan

gap dan kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan perpajakan domestic.

3. Petumbuhan perusahaan multinasional tidak serta-merta menguntungkan Indonesia, sebaliknya ada sebagian yang merugikan akibat penghindaran pajak.
4. Kepemilikan institusional secara tidak langsung mempengaruhi manajemen untuk melakukan *thin capitalization* dalam rangka pengelolaan hutang dan meminimalkan pajak.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, penulis membatasi masalah yang akan diulas pada karya tulis ini hanya pada “Pengaruh Negara *Tax Haven* dan Kepemilikan Institusional terhadap *Thin Capitalization*.”

D. Perumusan Masalah

Menilik pembatasan masalah yang telah dijabarkan, maka inilah yang akan jadi rumusan masalah dalam penelitian kali ini :

1. Apakah kepemilikan cabang di negara *tax haven* berpengaruh terhadap *thin capitalization* ?
2. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap *thin capitalization* ?

E. Kegunaan Penelitian

Berikut harapan penulis atas karya tulis yang telah disusun ini :

1. Kegunaan Teoritis

- a) Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat menjabarkan dengan jelas seberapa besar negara *tax haven* dan kepemilikan institusional atas praktik *thin capitalization*.
- b) Sebagai media edukasi mengenai perpajakan cross border atau perpajakan internasional.
- c) Penulis berharap memberikan sumbangsih berupa karya ilmiah, dan berharap dapat menjadi referensi bagi akademisi yang ingin mengangkat topic serupa.

2. Kegunaan Praktik

- a) Menjadi acuan bagi Kementrian Keuangan dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk membuat peraturan yang jelas mengenai Thin Capitalization Rules.
- b) Sebagai gambaran bagaimana cara perusahaan, khususnya perusahaan multinasional, merencanakan utang perusahaan untuk kepentingan *tax avoidance*.