

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penerimaan pajak merupakan komponen utama pendanaan pembangunan. Di Indonesia, rata-rata kontribusi penerimaan pajak selama 5 (lima) tahun terakhir tidak pernah kurang dari 75% (BPS, 2022), dimana pajak merupakan pilar terbesar dalam proporsi penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun. Hal yang menarik untuk dicermati, pertumbuhan penerimaan pajak tidak selalu linear. Tekanan terhadap penerimaan pajak terutama terlihat pada tahun 2020 akibat pengaruh wabah virus *corona (Covid-19)*, seiring dengan terjadinya kontraksi perekonomian di Indonesia dan negara-negara lainnya di seluruh dunia. Pada tahun tersebut, tercatat penerimaan pajak hanya mencapai sekitar 89,25% dari total jumlah target penerimaan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020, yaitu sebesar Rp1.285.136.320.000.000,00. Ironisnya pada saat yang sama, program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) justru memerlukan pendanaan yang sangat besar karena pemerintah perlu meningkatkan pembelanjaan *agregat*, yang sekaligus berfungsi stimulus fiskal. Oleh karena itu, pemerintah perlu menggali sumber-sumber penerimaan baru untuk membiayai program pemulihan ekonomi pasca *Covid-19* yang tercantum dalam postur APBN.

Setelah mengalami kontraksi ekonomi dari tahun 2019 ke tahun 2020 sebesar 2,07%, stimulus fiskal yang digelontorkan pemerintah mulai menunjukkan hasilnya pada tahun 2021, dimana kondisi ekonomi domestik tumbuh sebesar 3,69% menjadi Rp 16.970,8 triliun (BPS, 2022). Kinerja penerimaan pajak juga mengalami peningkatan, jika pada tahun 2020 terjadi pertumbuhan negatif 19,71% dibandingkan tahun 2019, penerimaan perpajakan pada tahun 2021 justru tumbuh sebesar 2,9% dari tahun sebelumnya yakni sebesar Rp1.375.832.700.000.000,00. Pada tahun 2021 tersebut, target penerimaan pajak berhasil tercapai, sebesar 103,90% dari target APBN (Kementerian Keuangan, 2022). Kenaikan realisasi

pemasukan pajak ini disumbang besar oleh jenis pajak PPh Nonmigas (di mana PPh 25/29 Badan menjadi sumber utama perolehan) dan PPN dan PPnBM. Gambaran mengenai proporsi anggaran pendapatan bersumber dari pajak yang digunakan dan pengeluaran belanja negara diringkas dalam postur APBN tahun 2021 sebagai berikut.

Tabel 1.1
Postur APBN Tahun 2021

	2020	2021	
Uraian (triliun Rupiah)	Perpres 72/2020	RAPBN	APBN
A. PENDAPATAN NEGARA	1.699,9	1.776,4	1.743,6
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.698,6	1.775,5	1.742,7
1. Penerimaan Perpajakan	1.404,5	1.481,9	1.444,5
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	294,1	293,5	298,2
II. PENERIMAAN HIBAH	1,3	0,9	0,9
B. BELANJA NEGARA	2.739,2	2.747,5	2.750,0
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.975,2	1.951,3	1.954,5
1. Belanja K/L	836,4	1.029,9	1.032,0
2. Belanja Non K/L	1.138,9	921,4	922,6
II. TRANSFER KEDAERAH DAN DANA DESA	763,9	796,3	795,5
1. Transfer ke Daerah	692,7	724,3	723,5
2. Dana Desa	71,2	72,0	72,0
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(700,4)	(597,9)	(633,1)
D. SURPLUS/(DEFISIT) ANGGARAN (A - B)	(1.039,2)	(971,2)	(1.006,4)
% Surplus/ (Defisit) Anggaran terhadap PDB	(6,34)	(5,50)	(5,70)
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN	1.039,2	971,2	1.006,4
		Kemenkeu Foto/Biro KL	

Sumber: Danny Darussalam Tax Center, 2020

Perbaikan kinerja penerimaan ini antara lain dikontribusikan oleh efektifitas pemanfaatan insentif perpajakan di dunia bisnis dan upaya lebih (*tax effort*) Direktorat Jenderal Pajak dalam mengumpulkan pundi-pundi penerimaan negara. Direktorat Jenderal Pajak mengambil beberapa langkah strategis demi mengoptimalkan penerimaan pajak, melalui paket kebijakan yang terangkum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (selanjutnya disingkat menjadi UU HPP). Beberapa poin utama UU HPP tersebut adalah perluasan basis pajak, program pengungkapan sukarela (PPS), penyempurnaan daftar prioritas pengawasan (DPP), digitalisasi surat tagihan pajak (DSTP), *compliance risk management* dan *bussiness intelegence* (CRM BI), serta pembaruan Sistem Inti Administrasi Perpajakan (SIAP/ *Core Tax*) (Kementerian Keuangan, 2017-2021).

Dalam rangka peningkatan basis pemajakan, intensitas aktivitas internasional dan potensi penghindaran pajak dengan memanfaatkan skema perpajakan internasional semakin menjadi fokus utama pemerintah Indonesia sebagaimana tertuang dalam UU HPP. Hal baru yang diatur di level undang-undang mencakup salah satunya pengaturan spesifik asistensi penagihan pajak global yang dalam pasal 20A *cluster* UU KUP guna memitigasi risiko *tax avoidance* dalam skema bisnis global. Landasan hukum yang lebih kuat untuk pelaksanaan *mutual agreement procedure* (MAP) juga akhirnya tertuang dalam pasal 27C *cluster* UU KUP. Selanjutnya, instrumen-instrumen pencegahan penghindaran pajak, baik yang bersifat *Specific Anti Avoidance Rule* (SAAR) maupun *General Anti Avoidance Rule* (GAAR) juga ditegaskan dan diatur secara lebih komprehensif dalam pasal 18 UU PPh, seiring dengan *framework* konsensus pemajakan global yang dijelaskan dalam pasal 32A *cluster* UU PPh. Meskipun *anti tax avoidance rules* bukan suatu barang baru di ranah perpajakan domestik, payung hukum formal dan material yang lebih komprehensif di level Undang-Undang tersebut menunjukkan setidaknya dua hal, yakni komitmen pemerintah Indonesia yang semakin kuat dalam menangani skema-skema penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional dan pengaturan *anti tax avoidance rules* yang adaptif dan konvergen dengan konsensus global dalam memerangi penghindaran pajak.

Instrumen SAAR diantaranya terdiri dari *transfer pricing*, *controlled foreign company* (CFC), *thin capitalization*, dan *Advance Pricing Agreement* (APA). Gunadi (1994) dalam Rahayu (2010) menjelaskan *transfer pricing* adalah penetapan nominal harga dan/atau imbalan yang telah disetujui atas penyerahan barang dan/atau jasa antara pihak yang terlibat dalam transaksi. Dalam konteks *tax avoidance*, korporasi yang memiliki bisnis global dapat memanfaatkan skema ini untuk menggeser profit ke negara-negara bertarif pajak lebih rendah atau bahkan ke negara-negara *tax havens*. Saat ini tarif pajak badan adalah sebesar 22%, sedikit lebih rendah dari rata-rata negara yang tergabung dalam ASEAN yaitu 22,17%, dan negara-negara OECD sebesar 22,81% (CNBC Indonesia, 2021). Tetapi tarif pajak Indonesia ini masih jauh di atas negara-negara yang termasuk dalam daftar Tabel 1.2. Praktek *transfer pricing* tersebut memanfaatkan skema aliran dana antara

perusahaan induk dengan anak perusahaan, baik terkait dengan *capital outflow/foreign activity* ke luar negeri maupun *capital inflow/foreign ownership* dari luar negeri.

Tabel 1.2
Daftar Negara dengan Tarif Pajak Terendah
(Tidak termasuk Yurisdiksi dengan Tarif Pajak 0%)

Negara	Benua	Tarif Pajak	Negara	Benua	Tarif Pajak
Barbados	North America	5.5%	Georgia	Asia	15%
Turkmenistan	Asia	8%	Albania	Europe	15%
Hungary	Europe	9%	Liechtenstein	Europe	12.5%
Andorra	Europe	10%	Ireland	Europe	12.5%
Bosnia and Herzegovina	Europe	10%	Gibraltar	Europe	12.5%
Bulgaria	Europe	10%	Cyprus	Europe	12.5%
Kosovo, Republic of	Europe	10%	Republic of Moldova	Europe	12%
Kyrgyzstan	Asia	10%	China, Macao Special Administrative Region	Asia	12%
Paraguay	South America	10%	Timor-Leste	Oceania	10%
Qatar	Asia	10%	The former Yugoslav Republic of Macedonia	Europe	10%

Sumber : *The Tax Foundation*, 2022

Sementara itu, *thin capitalization* merupakan skema pendanaan anak/cabang perusahaan dengan meningkatkan proporsi utang dibandingkan modal saham, sehingga biaya pinjaman yang bersifat *deductible* dapat mengurangi penghasilan kena pajak. Skema penggunaan pengurangan biaya bunga ini dapat dimanfaatkan oleh korporasi yang memiliki *foreign ownership*, dimana secara kontraktual, aliran dana yang diterima oleh anak perusahaan di dalam negeri dicatat berasal dari pinjaman (bukan sebagai modal saham), sehingga ke depannya perusahaan domestik tersebut akan berfungsi sebagai pusat pembebanan bunga utang. Selain *transfer pricing*, perusahaan *parent* dapat memanfaatkan *Controlled Foreign Company* (CFC) sebagai modus menghindari pajak dengan melakukan

investasi di perusahaan kecil non bursa di luar negeri sehingga dapat menentukan kapan dan berapa penghasilan dividen yang diterima oleh perusahaan dalam negeri.

Beberapa penelitian terdahulu mengindikasikan bahwa *foreign ownership* ibarat pisau bermata dua. Di satu sisi, skema *transfer pricing* dan *thin capitalization* dapat memanfaatkan cabang yang berada di dalam negeri untuk skema penghindaran pajak, di sisi lain struktur *foreign ownership* itu sendiri dianggap dapat mendorong perusahaan publik untuk menerapkan legitimasi yang *capable* dengan memberlakukan standar *good corporate governance* sehingga dapat meminimalkan tindakan penghindaran pajak (Khanna dan Palepu, 2000). Reputasi merupakan investasi yang mahal bagi perusahaan *over the top* yang beroperasi lintas negara, sehingga mereka akan berusaha untuk menghindari sengketa hukum (termasuk sengketa perpajakan) yang dapat mengurangi level *trust* terhadap *branding* mereka secara global. Bagaimanapun, tetap terdapat sebuah catatan bahwa pemilik asing yang tidak selalu *standby* di perusahaan memungkinkan pengawasan tidak dapat dilakukan secara maksimal, sehingga pihak manajemen yang dituntut berkinerja baik oleh prinsipal akan bersikap oportunistik dengan melakukan *earning management* untuk meminimalkan jumlah beban pajak.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian empiris sebelumnya mengenai kaitan aktivitas luar negeri/multinasional/*foreign activity* dengan penghindaran pajak menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Ferdiawan dan Firmansyah (2017) mengemukakan model penghindaran pajak di Indonesia dapat ditilik dari perkara rugi tiap tahun seperti yang dilakukan oleh perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA), masalah Google Asia Pasific Pte. Ltd, atau kasus *Panama Papers*. Dalam studi Ferdiawan dan Firmansyah (2017) ini disebutkan beberapa proksi pengukuran variabel tersebut antara lain *foreign sales ratio* yang dikemukakan oleh Ramaswamy (1992), *foreign asset ratio* yang diungkapkan oleh Sullivan (1994), dan proksi perbandingan jumlah anak perusahaan yang ditemukan oleh Richardson (2013). Skema tersebut juga didukung oleh riset Rego (2003) yang menemukan salah satu determinan dalam

penghindaran pajak yaitu *Foreign Activity*. Dalam penelitiannya, perusahaan yang memiliki aktivitas luar negeri cenderung memiliki *world wide Effective Tax Rate* (ETR) relatif lebih kecil nilainya daripada perusahaan domestik. Aktivitas internasional ini menimbulkan peluang perusahaan mengalihkan penghasilan ke negara dengan tarif pajak yang lebih rendah dan beban akan dipusatkan pada negara dengan *tax rate* yang tinggi sebagai *cost centre*. Riset mengenai *foreign activity* dilakukan oleh Hidayah (2015), mengemukakan bahwa aktivitas luar negeri berpengaruh positif terhadap *tax avoidance*. Hal ini pun selaras dengan hasil penelitian Nuraini dan Marsono (2014). Sebaliknya, Dewi dan Jati (2014) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa *foreign activity* tidak memiliki pengaruh atas penghindaran pajak. Nugraha dan Kristanto (2019), serta Damayanti dan Prastiwi (2017) mengemukakan *foreign activity* berpengaruh negatif sebab telah diterbitkannya panduan *transfer pricing* oleh OECD bagi fiskus dan perusahaan dalam menyelesaikan permasalahannya.

Demikian juga, bukti empiris dari hasil penelitian terdahulu mengenai kepemilikan asing/*foreign ownership* juga masih belum konklusif. Suranta dkk. (2020) serta Indrasti (2016) meneliti bahwa semakin tinggi *rasio foreign ownership* akan memperbesar peluang tingkat terjadinya *tax avoidance*. Temuan serupa juga dijumpai dalam penelitian Salihu dkk. (2015) serta Shi dkk. (2020), yang mengemukakan bahwa semakin besar proporsi saham yang dimiliki asing, maka penghindaran pajak akan dilakukan secara agresif. Sebaliknya, Hidayat dan Mulda (2019) mengajukan kesimpulan bahwa analisis atas jumlah kepemilikan oleh pihak asing ternyata tidak berpengaruh atas praktik pelarian dana pajak.

Berdasarkan perbedaan hasil penelitian tersebut di atas, penulis ingin kembali melakukan pengujian dengan mengkombinasikan 2 (dua) variabel, yakni *Foreign Activity* dan *Foreign Ownership* sebagai determinan yang menjelaskan variabel *Tax Avoidance*. Dalam penelitian ini, fokus pembahasan adalah skema *Tax Avoidance* yang terkait dengan *multinationality*, yakni bagaimana perusahaan memanfaatkan skema transaksi global untuk meminimalkan beban pajaknya. Variabel aktivitas luar negeri (*foreign activity*) mewakili *capital outflow*, sehingga mewakili posisi perusahaan induk yang berada di Indonesia. Sebaliknya, variabel

kepemilikan asing (*foreign ownership*) mewakili *capital inflow*, sehingga mewakili posisi anak/cabang perusahaan yang ada di Indonesia. Mengingat masing-masing negara akan berusaha mempertahankan basis pemajakannya dalam skema transaksi antar negara, pembahasan dari dua sisi yang berseberangan tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai skema penghindaran pajak secara global yang dilakukan oleh perusahaan multinasional.

Disamping itu, penelitian ini mencoba memperbaiki proksi pengukuran yang dipakai untuk pengujian variabel-variabel dalam penelitian. Penelitian sebelumnya yang dilakukan Sullivan (1994) mengukur aktivitas luar negeri dengan rasio jumlah aset di perusahaan luar negeri dan dalam negeri. Sementara itu, Richardson (2013) memakai proksi proporsi jumlah cabang asing terhadap domestik. Dalam studi kali ini, penulis menggunakan *foreign sales ratio* seperti yang digunakan oleh Ramaswamy (1992) untuk mengukur *foreign activity*. Penulis berargumen bahwa nilai penjualan lebih terkait langsung dengan skala aktivitas perusahaan dalam suatu periode, dibandingkan dengan jumlah cabang maupun jumlah aset yang diinvestasikan.

Terkait pengukuran *Foreign Ownership*, Shi dkk. (2020) menggunakan variabel *dummy* untuk mengukur kepemilikan saham, atau sebagai alternatifnya digunakan proporsi jumlah direktur asing dalam susunan *Board of Director*. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan proksi kepemilikan saham oleh investor asing sebagaimana riset Salihu dkk. (2015) karena proporsi saham akan berbanding lurus dengan porsi jumlah suara dalam pengambilan keputusan.

Terkait dengan pengukuran *Tax Avoidance*, penulis memilih *effective tax rate (ETR)* dikalikan -1 (minus satu) sebagai proksi untuk mengukur *tax avoidance*. Baik *foreign sales* maupun *tax expense* merupakan *nominal account*, yang nilainya dihitung untuk suatu periode tertentu, sehingga kedua proksi tersebut akan lebih *comparable* ketika dilakukan pengujian. Disamping itu, akun laporan laba rugi juga memiliki keunggulan dibandingkan mengambil nilai akun dari neraca yang terdistorsi oleh pencatatan saldo di awal tahun.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, peneliti tertarik mengajukan penelitian dengan judul “Pengaruh *Foreign Activity* dan *Foreign Ownership*

terhadap *Tax Avoidance*”, sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Akuntansi di Universitas Airlangga. Penulis memilih objek penelitian yang berada di Indonesia terkait ketersediaan data penelitian.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh *Foreign Activity* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia dalam rentang tahun 2014 sampai dengan 2020.
2. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh *Foreign Ownership* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia dalam rentang tahun 2014 sampai dengan 2020.

1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Penelitian kuantitatif pendekatan *positivism* akan digunakan oleh penulis dalam studi ini. Variabel independen terdiri atas *Foreign Activity* (proksi yang digunakan yaitu *foreign sales ratio*) dan *Foreign Ownership* (proksi yang digunakan berupa proporsi jumlah saham yang dimiliki oleh pihak asing atas total semua jumlah saham perusahaan). Sedangkan variabel dependen adalah *Tax Avoidance* (proksi yang digunakan adalah *Effective Tax Rate/ETR*). Metode pengumpulan data penelitian meliputi studi pustaka dan analisis kuantitatif. Data yang digunakan adalah data kuantitatif dari pihak sekunder yaitu laporan keuangan dan tahunan dari perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) dalam periode 2014-2020. Teknik analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah analisis regresi linear berganda (*ordinary least square*).

1.5 Kontribusi Riset

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat antara lain:

1. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat menjadi tambahan kajian dalam merumuskan *tax policy* terkait penghindaran pajak, khususnya yang memanfaatkan skema transaksi internasional.

2. Bagi Perusahaan, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi prinsipal (pemilik) dan agen (manajemen) dalam pola hubungan keagenan, khususnya terkait skema penghindaran pajak perusahaan multinasional.
3. Bagi Penulis, hasil penelitian ini dapat menjadi tambahan wawasan dan acuan dalam analisis ketika menghadapi skema penghindaran pajak, khususnya yang terkait dengan *Foreign Activity (capital outflow)* dan *Foreign Ownership (capital inflow)*.

1.6 Sistematika Penulisan

Studi ini dipaparkan dalam sistematika penulisan sebagai berikut.

Bab 1 yang memuat bagian pendahuluan menjelaskan mengenai latar belakang permasalahan dalam studi ini, di antaranya adalah pengaturan anti *tax avoidance rules* yang lebih komprehensif di Undang-Undang Harmonisasi Perpajakan. Selain kausa tersebut, peneliti juga menjabarkan kesenjangan penelitian terdahulu dan *building block* yang ditawarkan oleh penulis melalui riset ini. Selain itu, bab ini akan menjelaskan tujuan penelitian, ringkasan metode penelitian yang akan diterapkan, kontribusi manfaat yang akan diperoleh, serta sistematika penulisan penelitian.

Bab 2 yang memuat bagian tinjauan pustaka memberikan uraian penjelasan mengenai landasan teori yang digunakan oleh penulis dalam studi, yakni teori keagenan (*agency theory*) dan relasinya dengan permasalahan yang sedang dikaji oleh peneliti. Definisi dan *detail* analogi atas variabel yang diaplikasikan dalam penelitian, yang terdiri dari aktivitas luar negeri (*foreign activity*), kepemilikan asing (*foreign ownership*), dan penghindaran pajak (*tax avoidance*) juga akan dijelaskan dalam bab ini. Selain itu, akan diuraikan hasil riset sebelumnya, yang digunakan oleh penulis dalam studi literatur untuk mengkombinasikan variabel-variabel penelitian serta menyempurnakan metode pengukurannya. Pengembangan hipotesis juga diuraikan dalam bab ini, sebagai titik tolak dalam melakukan analisis kuantitatif di bagian selanjutnya.

Bab 3 yang memuat bagian metode penelitian menggambarkan pendekatan penelitian, model empiris, definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, serta teknik dan analisis data. Pendekatan penelitian yang dipakai yaitu kuantitatif *positivism*, dengan menggunakan regresi berganda untuk menguji hubungan antara variabel independen (*Foreign Activity* dan *Foreign Ownership*) dan variabel dependen (*Tax Avoidance*).

Bab 4 yang memuat bagian hasil dan pembahasan menjelaskan deskripsi objek penelitian, pengujian asumsi klasik, serta pengujian hipotesis. Selanjutnya, pembahasan hasil penelitian akan dilakukan dengan melakukan interpretasi atas hasil uji statistik berdasarkan studi literatur yang telah dilakukan sebelumnya.

Bab 5 yang memuat bagian simpulan dan saran ini terdiri dari rumusan jawaban pertanyaan riset dan masukan saran yang dapat digunakan oleh pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.