

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pajak berperan sebagai penopang utama penerimaan negara hingga saat ini. Dari sisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2020, penerimaan pajak didokumentasikan dengan nominal Rp 1.282,77 triliun atau 78,5% dari total penerimaan pemerintah yang mencapai Rp 1.633,59 triliun (www.kemenkeu.go.id). Kontribusi penerimaan pajak tentu dapat dikatakan vital dengan persentase sebesar itu karena artinya bahwa untuk melakukan belanja negara dan menjalankan pemerintahannya, Indonesia sangat bergantung pada penerimaan dari sektor perpajakan.

Ketergantungan negara yang besar terhadap penerimaan pajak ini tidak serta merta dapat diwujudkan dengan mudah, hal ini salah satunya adalah karena adanya *tax gap* yang diinterpretasikan sebagai perbedaan antara jumlah teoritis pajak yang terutang kepada Negara dengan jumlah pajak yang sebenarnya disetorkan kepada Negara (Wahab dan Holland, 2012). *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) yang merupakan otoritas pajak di Inggris (2010) memisahkan kesenjangan pajak perusahaan (*tax gap*) menjadi masalah penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan masalah teknis (Wahab dan Holland, 2012). Penghindaran pajak merupakan salah satu masalah terbesar yang dihadapi setiap negara di dunia saat ini dan menyumbang bagian yang cukup besar dari potensi ekonomi yang tidak terhitung dan dapat disamakan dengan kesenjangan pajak (Bikas dan Bagdonaitė, 2020).

Indonesia pun tidak dapat menghindari permasalahan penghindaran pajak, serupa dengan beberapa negara lain di dunia. Hal ini merujuk pada pernyataan Direktur Jenderal Pajak Suryo Utomo yang mengungkapkan bahwa terdapat temuan *Tax Justice Network* tentang besaran estimasi kerugian negara per tahun yang bersumber dari penghindaran pajak sebesar Rp 68,7 triliun (www.nasional.kontan.co.id). Dari besarnya estimasi kerugian negara sebesar Rp 68,7 triliun rupiah tersebut, Rp 67,6 triliun merupakan akibat penghindaran pajak oleh perusahaan di Indonesia. Sedangkan Rp 1,1 triliun berasal dari Wajib Pajak Orang Pribadi.

Masih berdasarkan pernyataan dari Suryo Utomo, penghindaran pajak sering terjadi akibat adanya transaksi yang terjadi antara pihak-pihak yang memiliki hubungan istimewa baik di dalam negeri maupun di luar negeri melalui tindakan *transfer pricing* (selanjutnya disebut penentuan harga transfer dalam penelitian ini), salah satunya dilakukan oleh perusahaan multinasional. Reese dkk. (1989) dalam (Waworuntu dan Hadisaputra, 2016) mendefinisikan perusahaan multinasional sebagai perusahaan publik ataupun privat dengan setidaknya satu anak perusahaan asing maupun divisi afiliasi.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Pemenuhan Kewajiban Perpajakan, diatur bahwa dalam hal Wajib Pajak melakukan transaksi dengan para pihak yang mempunyai hubungan istimewa dengan Wajib Pajak maka transaksi yang dilakukan harus sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha. Perusahaan multinasional melakukan tindakan penghindaran

pajak melalui aktivitas penentuan harga transfer yang tidak memenuhi prinsip kewajaran dan kelaziman usaha (tidak wajar) antara pihak berelasi dalam satu grup perusahaan. Manfaat pajak atas penentuan harga ini timbul untuk grup secara keseluruhan sebagai akibat dari ketidakwajaran penetapan harga barang, jasa, pinjaman, bunga, dan royalti di antara pihak-pihak yang berelasi yang membuat pajak yang disetorkan kepada negara menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan yang sebenarnya apabila dinilai pada harga transfer wajarnya.

Skema penghindaran pajak dengan penentuan harga transfer ini dijalankan perusahaan multinasional melalui penentuan harga transfer yang agresif dengan istilah *transfer pricing aggressiveness* (selanjutnya disebut sebagai agresivitas penentuan harga transfer) dengan tujuan memaksimalkan keuntungan serta meminimalkan pembayaran pajak secara global (Aristyatama dan Bandiyono, 2021). Perusahaan yang beroperasi di luar negeri memiliki lebih banyak kesempatan dan insentif untuk mengalihkan keuntungan dan menghindari pajak melalui transaksi lintas negara karena perusahaan multinasional tersebut difasilitasi oleh berbagai mekanisme penghindaran pajak yang dapat dimanfaatkan guna mengurangi kewajiban pajak mereka secara signifikan (Waworuntu dan Hadisaputra, 2016). Pengalihan atas aset tak berwujud, misalnya royalti maupun biaya penelitian dan pengembangan (*research and development expenditure*), sering digunakan perusahaan multinasional untuk menghindari pajak dengan memanipulasi harga transfer atas aset tak berwujud tersebut karena sifatnya yang sulit untuk dinilai dan dibandingkan karena tidak tersedianya data pasar sebagai pembanding bila dibandingkan dengan aset berwujud. Hal ini menimbulkan isu

mengenai prinsip kewajaran ketika terjadi pengalihan atas aset tak berwujud yang dapat membuka peluang besar untuk melakukan agresivitas penentuan harga transfer antar entitas dalam satu grup perusahaan (Waworuntu dan Hadisaputra, 2016).

Alat lain yang digunakan oleh perusahaan multinasional dalam menghindari pajaknya melalui penentuan harga transfer adalah dengan memanfaatkan perbedaan tarif pajak di negara surga pajak dengan negara domisili (Taylor dkk., 2015). Mekanisme penghindaran pajak ini misalnya saja dilakukan oleh perusahaan multinasional yang memiliki anak perusahaan pada negara yang umumnya mengenakan tarif pajak lebih rendah dari tarif pajak di Indonesia misalnya Singapura yang tarif pajak badannya adalah 17% sementara Indonesia 22%. Potensi kerugian negara dari perbedaan tarif pajak pada negara surga pajak ini muncul karena perusahaan menggeser keuntungannya ke negara dengan tarif pajak yang lebih rendah dari pada Indonesia.

Terdapat delapan item yang disebut sebagai indikator utama dari agresivitas penentuan harga transfer. Misalnya, adanya pinjaman tanpa bunga antara pihak dalam satu grup perusahaan; adanya transaksi pengalihan aset antara pihak dalam satu kelompok (grup) perusahaan dengan harga yang tidak wajar. Sifat transaksi antara pihak dalam satu grup perusahaan yang tidak wajar dianggap sebagai faktor kunci yang menunjukkan risiko penentuan harga transfer yang dapat menyebabkan jumlah pajak yang disetor kepada negara tidak sesuai dengan yang seharusnya disetor (Taylor dkk., 2015).

Beberapa penelitian terdahulu mengenai agresivitas penentuan harga transfer telah dilakukan antara lain (Waworuntu dan Hadisaputra, 2016). Penelitian ini menguji enam faktor penentu agresivitas penentuan harga transfer antara lain ukuran perusahaan, profitabilitas, *leverage*, aset tak berwujud, multinasionalitas dan pemanfaatan negara surga pajak. Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa ukuran perusahaan dan *leverage* berpengaruh positif terhadap agresivitas penentuan harga transfer, sementara aset tak berwujud dan multinasionalitas berpengaruh secara negatif. Studi ini juga menunjukkan bahwa profitabilitas dan pemanfaatan negara surga pajak tidak berpengaruh terhadap agresivitas penentuan harga transfer.

Hasil studi (Waworuntu dan Hadisaputra, 2016) tidak sepenuhnya konsisten dengan hasil penelitian mengenai agresivitas penentuan harga transfer yang dilakukan beberapa peneliti lain. (Richardson dkk., 2013) menunjukkan hasil bahwa ukuran perusahaan, profitabilitas, *leverage*, aset tak berwujud, serta multinasionalitas secara signifikan berpengaruh positif terhadap agresivitas penentuan harga transfer. (Taylor dkk., 2015) menunjukkan hasil penelitian bahwa multinasionalitas, pemanfaatan negara surga pajak, dan aset tak berwujud secara signifikan berpengaruh positif dengan agresivitas penentuan harga transfer.

Dari beberapa hasil penelitian terdahulu mengenai faktor penentu agresivitas penentuan harga transfer yang dilakukan oleh perusahaan, terdapat beberapa faktor penentu dengan hasil penelitian yang tidak konsisten dalam mempengaruhi agresivitas penentuan harga transfer. Beberapa faktor penentu agresivitas penentuan harga transfer dengan hasil yang tidak konsisten pada

beberapa studi sebelumnya antara lain aset tak berwujud, multinasionalitas, dan pemanfaatan negara surga pajak. Hal-hal tersebut merupakan salah satu alasan peneliti untuk melakukan pengujian mengenai pengaruh faktor penentu agresivitas penentuan harga transfer pada penelitian ini.

Jumlah penelitian mengenai agresivitas penentuan harga transfer di Indonesia masih terbilang minim sehingga untuk memperoleh hasil penelitian terdahulu, peneliti juga menggunakan beberapa hal terkait dengan penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang dilakukan oleh perusahaan. Penelitian terkait penghindaran pajak ini penting dilakukan di Indonesia karena berdasarkan laporan investigasi *International Monetary Fund* (IMF) 2016, Indonesia merupakan negara ke-11 dengan penghindaran pajak paling signifikan dari 30 negara (Firmansyah dan Triastie, 2020).

Agresivitas penentuan harga transfer yang merupakan praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan dapat dijelaskan dengan *agency theory* (teori keagenan) yang dicetuskan oleh Jensen dan Meckling pada tahun 1976. Perspektif teori keagenan menegaskan bahwa pemisahan kepemilikan dan pengendalian perusahaan tentu akan menimbulkan masalah keagenan termasuk asimetri informasi. Perilaku penghindaran pajak oleh pihak *agent* menjadi salah satu bukti kurangnya transparansi informasi yang dapat meningkatkan risiko pada masa yang akan datang karena memungkinkan manajer menyembunyikan dan mengumpulkan berita buruk (*bad news*) yang dapat berakibat buruk untuk pihak *principal* pada masa depan dan menyesatkan investor (Kim dkk., 2011). Jika terdeteksi oleh pihak otoritas pajak, penghindaran pajak

dapat menyebabkan penyajian kembali (*restatement*) laporan keuangan yang meningkatkan kewajiban pajak, denda, dan kerusakan reputasi perusahaan (Hanlon dan Slemrod, 2009).

Perilaku penghindaran pajak ini merupakan salah satu konflik keagenan yang dapat diminimalkan dengan penerapan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) (Firmansyah dan Triastie, 2020). Secara teoritis, mekanisme pengawasan oleh dewan pengawas di perusahaan dapat mencegah perusahaan melakukan perilaku bisnis yang tidak etis, termasuk penghindaran pajak (Pratama, 2020). Salah satu mekanisme yang dipandang sebagai mekanisme kunci tata kelola perusahaan yang melakukan pemantauan efektif atas keputusan manajemen terkait dengan penghindaran pajak adalah kepemilikan institusional karena dapat mengurangi masalah keagenan (*agency problem*) dan untuk memantau aktivitas manajemen (Dakhli, 2021).

Salah satu aktivitas manajemen yang dapat digunakan dalam agresivitas penentuan harga transfer antara lain keputusan terkait biaya penelitian dan pengembangan (*research and development expenditure*) yang merupakan salah satu jenis aset tak berwujud. Adanya kepemilikan institusional berkaitan dengan penurunan biaya penelitian dan pengembangan (*research and development expenditure*). Hal ini terjadi karena pihak pemilik institusional menginginkan perusahaan memperoleh profitabilitas yang tinggi dalam menjalankan perusahaan. Sementara keputusan perusahaan mengenai biaya penelitian dan pengembangan merupakan hal yang berisiko karena beberapa proyek mungkin gagal dan pengembaliannya yang tidak pasti yang dapat berakibat pada kerugian perusahaan

yang tentu tidak diinginkan oleh pemilik dari kepemilikan institusional. Sehingga dapat dikatakan bahwa kepemilikan institusional hadir guna menekan dan mengawasi pengeluaran terkait biaya penelitian dan pengembangan, yang merupakan aset tak berwujud, agar tidak menjadi alat bagi manajemen dalam melakukan penyimpangan. Penelitian sebelumnya menemukan bahwa adanya kepemilikan institusional pada perusahaan terbukti memperlemah pengaruh negatif biaya penelitian dan pengembangan (*research and development expenditure*), yang merupakan bentuk dari aset tak berwujud, terhadap profitabilitas perusahaan (Busru dan Shanmugasundaram, 2017).

Kepemilikan institusional juga terkait dengan multinasionalitas perusahaan. Hal ini karena multinasionalitas perusahaan terutama pada tahap awal, membutuhkan nilai investasi yang besar dan bertujuan untuk keuntungan jangka panjang. Nilai investasi yang besar terkait dengan keputusan multinasional perusahaan ini menyebabkan besarnya biaya dan insentif untuk manajemen. Tingginya biaya dan insentif untuk manajemen ini apabila dilihat dari teori keagenan dapat ditekan dengan mekanisme pengawasan dan pemantauan salah satunya melalui kepemilikan institusional. Hasil penelitian sebelumnya membuktikan bahwa kepemilikan institusional dapat melakukan perannya sebagai pemoderasi yakni dengan memperlemah pengaruh multinasionalitas dalam mengurangi risiko penurunan (*downside risk*) yang dihadapi perusahaan multinasional (Zhou, 2019).

Salah satu aktivitas penting yang memiliki dampak relatif besar untuk perusahaan terkait dengan penghindaran pajak adalah adanya pemanfaatan negara

surga pajak dengan tujuan minimalisasi jumlah pajak yang dibayarkan kepada negara. Kepemilikan institusional dapat mengurangi pemanfaatan negara surga pajak pada perusahaan. Hal ini karena dengan adanya kepemilikan institusional perusahaan cenderung lebih berhati-hati akan akibat yang mungkin muncul pada masa depan apabila pemanfaatan negara surga pajak yang bertujuan untuk minimalisasi pembayaran pajak terdeteksi oleh otoritas pajak. Apabila perusahaan diketahui melakukan praktik pemanfaatan negara surga pajak untuk tujuan penghindaran pajak maka dapat menimbulkan biaya lebih pada masa depan (denda maupun sanksi administrasi) dan juga kerusakan reputasi perusahaan. Pada penelitian sebelumnya, kepemilikan institusional terbukti memperlemah pengaruh negatif publikasi perusahaan yang melakukan pemanfaatan negara surga pajak terhadap reaksi investor pada harga saham perusahaan (Rusina, 2020).

Peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian ini didasarkan atas fenomena transaksi pihak berelasi yang banyak terjadi di Indonesia yang menimbulkan potensi kerugian negara dari sektor perpajakan. Berdasarkan hal-hal tersebut, studi ini bertujuan untuk menguji terkait beberapa penentu agresivitas penentuan harga transfer guna memperoleh bukti empiris yang lebih mendalam mengenai hal tersebut. Kebaruan penelitian ini adalah menempatkan *corporate governance* yakni variabel kepemilikan institusional sebagai pemoderasi karena penelitian yang mengujinya terkait dengan agresivitas penentuan harga transfer di Indonesia masih jarang dilakukan. Sampel penelitian adalah 181 data perusahaan multinasional non keuangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode 2017 sampai dengan 2020. Perusahaan sektor keuangan tidak dijadikan sebagai

sampel pada penelitian ini karena adanya perbedaan yang signifikan dalam penerapan kebijakan akuntansi dan derivasi estimasi akuntansi (Dinca dan Fitriana, 2019; Richardson dkk., 2013; Taylor dkk., 2015), termasuk didalamnya perbedaan karakteristik struktur modal (Firmansyah dan Yunidar, 2020). Pemilihan tahun 2017 sebagai awal waktu penelitian yaitu karena mulai berlakunya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.03/2016 tentang Jenis Dokumen dan/atau Informasi Tambahan yang Wajib Disimpan oleh Wajib Pajak yang Melakukan Transaksi dengan Para Pihak yang Mempunyai Hubungan Istimewa, dan Tata Cara Pengelolaannya. Berlakunya 213/PMK.03/2016 pada tahun 2017 ini diprediksi dapat memberikan transparansi pada transaksi yang dilakukan perusahaan multinasional dengan afiliasinya.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah yang diajukan penelitian ini yaitu:

1. apakah aset tak berwujud berpengaruh terhadap agresivitas penentuan harga transfer?
2. apakah multinasionalitas berpengaruh terhadap agresivitas penentuan harga transfer?
3. apakah pemanfaatan negara surga pajak berpengaruh terhadap agresivitas penentuan harga transfer?
4. apakah kepemilikan institusional memoderasi pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas, dan pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian adalah:

1. untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh aset tak berwujud terhadap agresivitas penentuan harga transfer.
2. untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh multinasionalitas terhadap agresivitas penentuan harga transfer.
3. untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer.
4. untuk memperoleh bukti empiris tentang kepemilikan institusional memoderasi pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas, dan pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer.

1.4.Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini memberikan implikasi pada beberapa hal yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini berkontribusi memberikan sumbangan ilmu dan wawasan mengenai pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas dan pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer serta kepemilikan institusional dalam kaitannya dengan agresivitas penentuan harga transfer yang jumlah penelitiannya masih belum terlalu banyak di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Direktorat Jenderal Pajak, dapat memanfaatkan penelitian ini guna mengevaluasi regulasi mengenai penentuan harga transfer yang telah berlaku serta memberikan masukan mengenai kemungkinan kebijakan baru terkait dengan tata kelola perusahaan untuk dapat mencegah adanya praktik penghindaran pajak pada transaksi penentuan harga transfer.
- b. Bagi perusahaan, agar perusahaan dapat membuat pertimbangan mengenai level dari resiko dari manajemen pajak yang dilakukan pada perusahaan tersebut melalui suatu mekanisme kunci tata kelola perusahaan yang baik dan benar dan tidak melanggar peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.

1.5.Lingkup Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kuantitatif dengan analisis regresi berganda. Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui situs Bursa Efek Indonesia (BEI) dan juga situs perusahaan sampel. Penelitian dilakukan terhadap perusahaan multinasional non keuangan yang terdaftar di BEI selama kurun waktu 2017 hingga 2020. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas, dan pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer dengan pemoderasi kepemilikan institusional. Penelitian ini didasari oleh kondisi yang terjadi di Indonesia yakni terkait temuan oleh *Tax Justice Network* tentang besaran estimasi kerugian Negara sebesar Rp 68,7 triliun per tahun akibat penghindaran pajak ([www. nasional.kontan.co.id](http://www.nasional.kontan.co.id)) dan sebagian

besar kerugian tersebut disumbangkan oleh pajak perusahaan dan dilakukan melalui praktek penentuan harga transfer salah satunya dilakukan oleh perusahaan multinasional.

Guna menguji hipotesis dalam penelitian ini digunakan analisis regresi linier berganda dan *Moderated Regression Analysis* (MRA) dengan menggunakan SPSS 21. Selanjutnya, teori dalam penelitian ini adalah *agency theory* yang menjelaskan tentang adanya konflik kepentingan dan masalah keagenan antara *agent* dan *principal* yakni melalui penghindaran pajak yang dilakukan oleh pihak manajemen selaku *agent* yang pada kemudian hari dapat menimbulkan dampak buruk bagi investor selaku *principal* apabila penghindaran pajak yang dilakukan terdeteksi oleh Otoritas Pajak.

1.6.Sistematika Tesis

Penulisan tesis ini dibagi menjadi lima bab sebagai berikut:

Bab 1 : Pendahuluan

Bagian ini membahas mengenai fenomena yang menjadi latar belakang dalam penelitian ini, serta menjelaskan beberapa faktor penentu dilakukannya agresivitas penentuan harga transfer oleh perusahaan multinasional serta suatu variabel yang diduga mengurangi praktek agresivitas penentuan harga transfer oleh perusahaan. Pada bagian ini, ditegaskan pula mengenai rumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat dari penelitian bagi beberapa pihak, serta sistematika dalam penulisan penelitian.

Bab 2 : Tinjauan Pustaka

Bagian ini memuat landasan teori mengenai agresivitas penentuan harga transfer, serta kepemilikan institusional yang erat kaitannya dengan *agency theory*. Selain itu bagian ini juga menguraikan terkait penelitian terdahulu dari penelitian ini. Bab ini juga memuat kerangka konseptual, pengembangan hipotesis, dan model analisis.

Bab 3 : Metode Penelitian

Pada bagian ini dibahas mengenai jenis dari penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, serta kriteria pengujian hipotesis.

Bab 4 : Hasil dan Pembahasan

Bagian ini menguraikan mengenai hasil penelitian pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas dan pemanfaatan negara surga pajak agresivitas penentuan harga transfer dengan pemoderasi kepemilikan institusional. Selain itu, akan dijelaskan pula interpretasi atas hasil analisis deskriptif, analisis model, dan pembuktian hipotesis dalam penelitian ini. Subjek penelitian adalah seluruh perusahaan multinasional non keuangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada periode 2017-2020. Objek dalam penelitian ini adalah aset tak berwujud, multinasionalitas, serta pemanfaatan negara surga pajak (variabel independen), agresivitas penentuan harga transfer (variabel dependen), dan kepemilikan institusional (variabel moderasi).

Bab 5 : Penutup

Pada bagian ini diuraikan kesimpulan mengenai pengaruh aset tak berwujud, multinasionalitas, dan pemanfaatan negara surga pajak terhadap agresivitas penentuan harga transfer dengan kepemilikan institusional sebagai variabel moderasi. Bagian ini juga berisi implikasi penelitian, keterbatasan penelitian serta arah bagi peneliti selanjutnya.