

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Penerimaan pajak yang diterima oleh negara dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan (Badan Pusat Statistik, 2018). Berdasarkan data realisasi penerimaan negara dalam bentuk pajak pada tahun 2018 lalu mencapai jumlah Rp1.548.485 milyar, sedangkan untuk penerimaan yang diterima dalam bentuk *non-pajak* mencapai Rp349.158 milyar dan untuk penerimaan yang diterima dalam bentuk hibah mencapai Rp5.383 milyar. Hal tersebut menunjukkan bahwa penerimaan negara terbesar bersumber dari pajak, yakni sebesar 81,37% dari total penerimaan negara tahun 2018 (Badan Pusat Statistik, 2018). Peningkatan penerimaan pajak dari tahun ke tahun menjadi bukti bahwa pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak (Dirjen Pajak) terus melakukan upaya dalam memperbaiki sistem pemajakannya guna mengurangi terjadinya *tax avoidance* (penghindaran pajak) oleh wajib pajak agar dapat memenuhi target kebutuhan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi praktik penghindaran pajak sangatlah beragam, salah satu praktik penghindaran pajak yang kerap kali dilakukan di Indonesia adalah *thin capitalization* (Rahayu, 2010).

*Thin capitalization* adalah suatu mekanisme dalam keputusan investasi, dimana perusahaan memiliki hak untuk memilih salah satu diantara *instrument* utang/pinjaman atau *instrument* setoran modal/saham di dalam mendanai aktivitas operasionalnya. Namun dalam praktik nyatanya, perusahaan cenderung lebih memilih untuk menggunakan *instrument* utang dari pada setoran modal sehingga *debt-to-equity ratio* perusahaan cenderung tinggi (*Organisation for Economic Co-operation and Development/OECD*). Hal ini dikarenakan perbedaan perlakuan *instrument* utang dan *instrument* modal dalam sisi perpajakan. Sisi perpajakan menilai bahwa *instrument* utang dapat meningkatkan nilai suatu perusahaan karena adanya pengurang pajak penghasilan/*tax shielded* (Modigliani dan Miller 1958). *Tax shield* tersebut berupa biaya bunga yang dapat digunakan oleh perusahaan untuk

dapat mengurangi penghasilan kena pajak (PKP) atau dapat dikatakan sebagai *deductible expense*, dimana atas biaya bunga tersebut akan dilakukan koreksi *negative* pada SPT Tahunan yang sifatnya akan mengurangi laba perusahaan. Berbeda dengan *instrument* utang yang memiliki biaya bunga yang dapat dikurangkan pada PKP, *instrument* setoran modal/saham justru malah dikenakan pajak atas pendapatan dividen yang diterimanya. Pemajakan atas pendapatan dividen tersebut dituangkan dan diatur dalam UU PPh Pasal 23 (Undang-Undang Pajak Penghasilan No. 36 Tahun 2008) tentang pemotongan pajak atas penghasilan yang berkaitan dengan modal, penyerahan jasa, atau hadiah dan penghargaan, selain yang diatur dalam UU PPh Pasal 21. Akibatnya jumlah utang/pinjaman akan semakin membengkak dan dapat berpotensi mengurangi jumlah penerimaan pajak di Indonesia. Adanya perbedaan perlakuan dalam hal biaya bunga dan dividen dalam sisi perpajakan mengakibatkan terciptanya bias utang/*debt bias*, dimana hal tersebut mengakibatkan keputusan perusahaan terdistorsi dalam melakukan pembiayaan terhadap kegiatan operasionalnya yang cenderung lebih memilih *instrument* utang dibanding *instrument* modal/setoran modal.

Upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (Dirjen Pajak) untuk mengatasi permasalahan tersebut yakni dengan menerapkan *thin capitalization rule* yang diharapkan dapat mendorong perubahan perilaku perusahaan dalam mengatur komposisi struktur modalnya dengan tidak terpaku hanya pada *instrument* utang/pinjaman saja, tetapi juga *instrument* setoran modal/saham. Ada dua tipe pendekatan dalam menghadapi *thin capitalization* yang diperkenalkan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* OECD, yakni *fix ratio* dan *arm's length principle*. Indonesia menerapkan kedua pendekatan tersebut yang dicerminkan dalam UU PPh No. 36 Tahun 2008 Pasal 18 ayat (1) dan ayat (3) (Kurniawan, 2018). Pasal 18 ayat (1) mencerminkan *fix ratio approach*, dimana didalam pasal ini dicantumkan bahwa Menteri Keuangan berhak untuk menetapkan besarnya rasio utang dan modal perusahaan guna penghitungan perpajakan. Berawal dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut kemudian lahirlah PMK-169/PMK.010/2015 yang mengatur tentang Penentuan Besarnya Perbandingan antara Utang dan Modal Perusahaan untuk Keperluan Penghitungan Pajak

Penghasilan. Dalam hal ini PMK 169 menetapkan besarnya perbandingan antara utang dan modal paling tinggi sebesar empat banding satu. Sedangkan pada Pasal 18 ayat (3) mencerminkan *arm's length principle approach*, dimana pihak Direktorat Jenderal Pajak (Dirjen Pajak) menentukan suatu nilai rasio utang terhadap modal yang bertujuan untuk menghitung penghasilan kena pajak bagi wajib pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan wajib pajak lainnya yang dinilai berdasarkan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha. Pasal 18 ayat (3) ini hanya berlaku ketika perusahaan memiliki transaksi terkait dengan hubungan istimewa.

PMK-169/PMK.010/2015 ini dikeluarkan sejak tahun 2015, namun baru berlaku efektif mulai tahun pajak 2016. Sebelum peraturan ini dikeluarkan dan ditetapkan, pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang serupa yakni melalui KMK-1002/KMK.04/1984. Peraturan tersebut juga mengatur tentang *debt to equity ratio* perusahaan namun dengan perbandingan sebesar 3:1, bukan 4:1 seperti yang telah ditetapkan pada PMK-169. Permasalahan yang terjadi ketika dikeluarkannya KMK-1002 ini yakni Dirjen Pajak dirasa belum memiliki aturan yang secara teknis dapat menjangkau siapa saja wajib pajak yang melakukan praktik penghindaran pajak sehingga KMK-1002 ini mengalami penundaan pemberlakuan selama  $\pm 30$  tahun. Adanya permasalahan pada pemberlakuan KMK-1002, tidak menuntut kemungkinan bahwa penerapan PMK-169 juga akan mengalami hal yang serupa, seperti kurang efektifnya pemberlakuan peraturan tersebut. Pemberlakuan PMK-169 cenderung bersifat subjektif karena pada faktanya masih ada berbagai *sector industry* yang memejamkan mata dari pemberlakuan PMK-169 karena adanya beberapa wajib pajak yang dikecualikan dalam peraturan tersebut dengan alasan wajib pajak yang dikecualikan memiliki karakteristik usaha yang berbeda/unik dari karakteristik usaha lainnya. Seharusnya, pemerintah menetapkan suatu peraturan lain atau rasio tertentu untuk masing-masing wajib pajak yang dikecualikan sehingga PMK-169 ini tidak dipandang secara subjektif oleh sebagian besar orang (Kurniawan, 2018). Disisi lain, PMK-169 ini mungkin tidak mencerminkan kondisi pasar yang sesungguhnya karena penentuan besarnya ratio DER telah ditetapkan sebesar 4:1 yang berarti beban pajak yang dapat dikurangkan akan selalu sama

tanpa melihat kondisi *real* dari perusahaan tersebut apakah mengalami kenaikan atau kerugian (Darussalam dan Kristiaji, 2015). Hal inilah yang kemudian harus diperhatikan lebih mendalam apakah dengan adanya pembatasan utang tersebut dapat meningkatkan kualitas perusahaan dalam melunasi kewajiban bunga yang ditanggungnya (*Interest Coverage Ratio*).

Praktik penerapan *thin capitalization rule versi* Indonesia dan *versi Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* melalui *BEPS Action Plan 4* memiliki perbedaan, dimana OECD melakukan pembatasan terhadap kewajiban bunga bukan pada jumlah utang/pinjamannya, sedangkan Indonesia melakukan pembatasan terhadap jumlah utang/pinjamannya (Rahmatika, 2019). OECD menilai bahwa penggunaan *interest to EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)* akan lebih efektif dan lebih mencerminkan kondisi perusahaan yang seharusnya jika dibandingkan dengan penggunaan DER. Selain itu, OECD juga beranggapan bahwa *thin capitalization* yang diberlakukan seharusnya tidak hanya mengacu pada *interest limitation rule*, tetapi juga mengacu pada *escape rule/grup ratio* yang diadopsi dari *arm's length principle approach*. *Escape rule*, diartikan sebagai sebuah peraturan lain yang dapat diberlakukan apabila rasio yang telah ditetapkan, dilanggar oleh wajib pajak namun masih dapat dikatakan wajar apabila dibandingkan dengan rasio perusahaan lain di industri sejenis (Darussalam dan Kristiaji, 2015). Contoh nyatanya yakni di Tiongkok, apabila rasio yang telah ditetapkan dilanggar, dalam hal ini peraturan rasionya 3:1, maka biaya bunga masih dapat dibebankan sepenuhnya atau masih dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak selama rasio tersebut sebanding dengan rasio perusahaan lain di *industry* yang sejenis. Indonesia sudah menerapkan *arm's length principle approach*, namun hanya diterapkan ketika utang berasal dari pihak yang mempunyai hubungan istimewa.

Implementasi dari PMK-169/PMK.010.2015 hanya berfokus pada *debt to equity ratio* perusahaan masing-masing serta tidak memperhatikan *debt to equity ratio* klasifikasi lapangan usaha sejenis ketika rasio yang telah ditetapkan dilanggar. Indonesia memiliki Surat Edaran No. SE-96/PJ/2009 tentang Rasio Total *Benchmarking* dan Petunjuk Pemanfaatannya, namun peraturan tersebut hanya

mengatur tentang rasio yang berhubungan dengan tingkat laba dan *input-input* perusahaan. Dengan kata lain, SE/96/PJ/2009 hanya mengatur rasio yang menyangkut laporan laba rugi dan komprehensif lainnya, tidak termasuk *debt to equity ratio*. Sedangkan menurut OECD, *grup ratio* juga diperlukan untuk meninjau apakah *debt to equity ratio* wajib pajak yang melebihi batas 4:1 masih dapat dikatakan wajar dan layak untuk dapat dibebankan sepenuhnya sebagai pengurang penghasilan kena pajak (PKP) sebagai upaya dalam melakukan penghematan pajak. Kedua, dengan membandingkan antara *debt-to-equity-ratio* perusahaan dengan rata-rata *debt-to-equity-ratio* perusahaan sejenis, kita dapat melihat dan menilai bahwa perusahaan tersebut melakukan praktik *tax avoidance* (penghindaran pajak) atau tidak karena rasio perusahaan melebihi batas 4:1 yang telah dituangkan dalam PMK-169. Selain itu, OECD juga beranggapan bahwa penerapan *fix ratio approach* melalui *interest to EBITDA* (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) akan lebih mencerminkan kondisi perusahaan yang sesungguhnya dibandingkan dengan penggunaan pembatasan DER perusahaan dalam mengatasi *thin capitalization*. Hal ini dikarenakan, kewajiban bunga yang dapat dikurangkan pada PKP akan mengikuti kondisi perusahaan ketika mengalami keuntungan atau kerugian. Namun di sisi lain, Indonesia malah menerapkan peraturan pembatasan utang/pinjaman, bukan pada beban bunganya yang dapat dikurangkan dalam PKP. Hal yang perlu difokuskan disini adalah pembatasan terhadap jumlah utang/pinjaman seperti yang telah diatur dalam PMK-169 akankah dapat meningkatkan kualitas perusahaan dalam melunasi jumlah kewajiban bunga yang ditanggungnya yang dapat dicerminkan melalui rasio penutupan bunga atau ICR (*Interest Coverage Ratio*).

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti ingin menguji secara empiris mengenai pengaruh pemberlakuan PMK-169/PMK/010/2015 sebagai *thin capitalization rule* dalam mengubah *leverage*, *solvency*, dan *tax saving* perusahaan terkait dengan kebijakan investasi perusahaan apakah lebih cenderung menggunakan *instrument* utang dibandingkan dengan *instrument* modal dan menilai apakah dengan adanya pembatasan terhadap jumlah utang/pinjaman dapat meningkatkan kualitas perusahaan dalam melunasi beban bunganya serta

mengetahui tingkat penghematan pajak yang dilakukan oleh perusahaan. Selain itu, penelitian ini juga melakukan penghitungan terhadap rata-rata *debt-to-equity-ratio* perusahaan berdasarkan beberapa kategori usaha (menghitung *escape rule/grup ratio*) guna mengetahui apakah wajib pajak yang memiliki rasio di atas 4:1 (empat banding satu) masih dapat dikatakan wajar apabila dibandingkan dengan perusahaan lain di klasifikasi lapangan usaha (KLU) kategori sejenis.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan pada *leverage* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015?
2. Apakah terdapat perbedaan pada *solvency* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015?
3. Apakah terdapat perbedaan pada *tax saving* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Mengkaji dan mendalami apakah terdapat perbedaan pada *leverage* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015
2. Mengkaji dan mendalami apakah terdapat perbedaan pada *solvency* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015
3. Mengkaji dan mendalami apakah terdapat perbedaan pada *tax saving* perusahaan yang terdaftar di BEI sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dibagi menjadi dua kategori yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

##### 1. Manfaat Akademis

Manfaat akademis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi mahasiswa (secara khusus) dan masyarakat (secara umum) perihal pengaruh pemberlakuan PMK-169 terhadap rasio utang terhadap modal perusahaan (DER) dan tingkat kemampuan perusahaan dalam melunasi kewajiban bunga yang ditanggungnya (ICR) serta tingkat penghematan pajak (ETR) perusahaan sebelum dan sesudah diberlakukannya PMK-169/PMK.010/2015 berdasarkan jenis industrinya.

##### 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang dapat diperoleh dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Bagi Direktorat Jenderal Pajak, dapat dijadikan sebagai bentuk kontribusi pemikiran di dalam mengevaluasi keefektifan kebijakan perpajakan yang terdapat pada PMK-169/PMK.010/2015, khususnya dalam *grup ratio* perusahaan berdasarkan klasifikasi lapangan usaha kategori sejenis seperti pada *Benchmarking* yang tertuang dalam SE-96/PJ/2009
- b. Bagi Pelaku/Pengusaha, dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam memahami pelaksanaan kebijakan perpajakan PMK-169/PMK.010/2015 dan dapat menerapkan kebijakan tersebut secara maksimal untuk dapat melakukan perencanaan pajak yang sesuai dengan peraturan pemajakan di Indonesia serta menghindari praktik penghindaran pajak
- c. Bagi Masyarakat, dapat dijadikan sebagai salah satu sumber informasi perihal kebijakan perpajakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, khususnya PMK-169/PMK.010/2015 dalam memperbaiki sistem pemajakan yang ada di Indonesia

## **1.5. Sistematika Penulisan Skripsi**

Skripsi terdiri dari 5 bab, yaitu :

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab 1 menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

### **BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA**

Bab 2 menjelaskan tentang landasan teori meliputi : *capital structure theory, thin capitalization,, leverage, solvency, tax saving, benchmarking* menurut SE-96/PJ/2009; penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis, dan rerangka konseptual.

### **BAB 3 METODE PENELITIAN**

Bab 3 menjelaskan tentang : desain penelitian identifikasi; definisi operasional, dan pengukuran variabel; jenis dan sumber data; metode pengumpulan data; populasi, sampel dan teknik penyampelan; serta analisis data.

### **BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab 4 menjelaskan tentang gambaran umum objek penelitian, deskripsi data, hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis.

### **BAB 5 SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN**

Bab 5 menjelaskan tentang simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran-saran bagi pihak yang berkepentingan.