

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Di Indonesia, pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara terbesar dan memegang peranan krusial. Peran vital ini tercermin dari data realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), di mana kontribusi penerimaan pajak secara konsisten menjadi penopang utama dalam mendanai layanan publik esensial seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Untuk melihat gambaran yang lebih jelas, perhatikan data berikut:

Tabel 1. 1 Data Pendapatan Negara dan Pajak Beserta Kontribusinya (2019-2023)

Tah un	Pend. Negara	Naik/Turun (%)	Pend. Pajak	Naik/Turun (%)	Kontribusi Pajak (%)
2019	2,165.1 T	-	1,545.3 T	-	71,4%
2020	1,960.6 T	-9.4%	1,285.1 T	-16.8%	65,5%
2021	2,323.2 T	+18.5%	1,547.8 T	+20.4%	66,6%
2022	2,639.8 T	+13.6%	1,716.8 T	+10.9%	65,0%
2023	2,774.3 T	+5.1%	1,869.2 T	+8.9%	67,4%

Sumber: Laporan Realisasi APBN KiTa, diolah (2024)

Data pada Tabel 1.1 menggarisbawahi sebuah fakta fundamental: adanya ketergantungan negara yang sangat tinggi pada sektor pajak, dengan kontribusi yang berkisar antara 65% hingga 71%. Ketergantungan ini menciptakan sebuah ketegangan inheren. Di satu sisi, pemerintah berupaya memaksimalkan penerimaan pajak untuk menjalankan fungsinya. Di sisi lain, perusahaan, sebagai Wajib Pajak utama, memiliki tujuan fundamental untuk memaksimalkan nilai bagi pemegang

saham, yang salah satu caranya adalah dengan meminimalkan beban biaya, termasuk beban pajak. Upaya meminimalkan beban pajak inilah yang melahirkan praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*). Berbeda dengan penggelapan pajak (*tax evasion*) yang ilegal karena melibatkan penipuan dan menyembunyian fakta, penghindaran pajak bergerak di dalam koridor hukum dengan memanfaatkan celah (*loopholes*) dan ambiguitas dalam peraturan perpajakan yang berlaku untuk mencapai efisiensi pajak.

Praktik penghindaran pajak ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, namun penelitian ini berfokus pada dua pilar utama yang paling diperdebatkan dalam literatur: tata kelola perusahaan sebagai mekanisme pengawasan, dan strategi keuangan sebagai mekanisme eksekusi. Namun, yang menjadi masalah adalah terdapat inkonsistensi temuan yang signifikan pada penelitian-penelitian terdahulu mengenai pengaruh dari faktor-faktor kunci dalam kedua pilar tersebut.

Dari pilar tata kelola perusahaan, penelitian ini menyoroti dua mekanisme pengawasan utama. Pertama, kepemilikan asing sebagai representasi pengawasan eksternal. Variabel ini menghadirkan sebuah perdebatan teoretis yang tajam karena peran gandanya. Di satu sisi, investor asing memiliki tekanan yang sangat kuat untuk memaksimalkan imbal hasil investasi (*return on investment*). Argumen ini, yang didukung oleh penelitian Iqbal, Andreas, & Nasrizal (2021), menyatakan bahwa semakin besar kepemilikan asing, semakin besar pula kekuatan mereka untuk mendorong manajemen agar melakukan perencanaan pajak yang agresif guna menekan beban pajak dan meningkatkan laba bersih. Namun di sisi lain, investor asing, terutama yang berbentuk institusi, seringkali membawa standar tata kelola perusahaan global (*good corporate governance*) yang lebih tinggi. Argumen ini, yang sejalan dengan temuan Nurhidayah & Rahmawati (2022), memandang investor asing sebagai prinsipal yang berorientasi jangka panjang. Mereka cenderung lebih sensitif terhadap risiko reputasi dan hukum yang melekat pada praktik penghindaran pajak yang agresif, sehingga mendorong pengawasan yang lebih ketat terhadap manajemen. Adanya dua kekuatan yang saling bertentangan

antara tekanan efisiensi jangka pendek dan pengawasan untuk keberlanjutan jangka panjang inilah yang menciptakan celah penelitian yang penting untuk diuji kembali.

Kedua, komisaris independen sebagai representasi pengawasan internal. Secara teori, mereka adalah pilar utama *good corporate governance* dan berfungsi sebagai mekanisme *check and balance* internal. Berdasarkan Teori Agensi, peran mereka adalah untuk mengawasi direksi (agen) demi melindungi kepentingan seluruh pemegang saham (prinsipal), terutama pemegang saham minoritas. Kehadiran mereka yang independen diharapkan dapat mencegah manajemen mengambil risiko berlebihan, termasuk praktik pajak yang agresif yang dapat membahayakan reputasi perusahaan. Pandangan teoretis yang kuat ini didukung oleh penelitian seperti Moch & Hermi (2023) yang menemukan bahwa komisaris independen dapat menekan penghindaran pajak. Namun, argumen ini ditantang oleh banyak temuan empiris, seperti yang dilakukan oleh Wendy et al. (2020), yang justru menemukan bahwa proporsi mereka tidak berpengaruh signifikan. Inkonsistensi ini menimbulkan pertanyaan krusial: apakah peran komisaris independen dalam praktik benar-benar substantif, atau hanya sekadar pemenuhan formalitas untuk mematuhi regulasi OJK? Adanya kesenjangan antara ekspektasi teoretis dan realitas empiris inilah yang membuat variabel ini penting untuk diteliti.

Dari pilar strategi keuangan, penelitian ini meneliti dua mekanisme yang paling fundamental. Pertama, transfer pricing, yaitu kebijakan penentuan harga dalam transaksi afiliasi. Secara regulasi, transaksi ini diwajibkan untuk mematuhi Prinsip Kewajaran (*Arm's Length Principle*), yang mengharuskan harga transfer ditetapkan seolah-olah transaksi dilakukan dengan pihak independen. Namun, di sinilah letak kompleksitasnya. Penentuan "harga wajar" bukanlah sebuah angka pasti, melainkan seringkali menghasilkan sebuah rentang kewajaran (*arm's length range*) yang dapat diterima. Celah inilah yang dimanfaatkan dalam perencanaan pajak yang canggih; perusahaan dapat secara legal memilih titik harga di dalam rentang tersebut yang paling menguntungkan—misalnya, harga jual terendah saat menjual ke afiliasi di negara dengan pajak rendah—untuk secara sistematis memindahkan laba (*income shifting*). Kompleksitas dalam membuktikan dan memperdebatkan kewajaran harga di dalam rentang inilah yang membuat praktik *transfer pricing* tetap menjadi

mekanisme penghindaran pajak yang sangat efektif, seperti yang konsisten ditunjukkan dalam berbagai penelitian, termasuk oleh Nurhidayah & Rahmawati (2022).

Kedua, *thin capitalization*, yaitu strategi pembiayaan dengan proporsi utang yang tinggi untuk memaksimalkan beban bunga sebagai pengurang pajak. Mekanisme ini bekerja karena adanya perlakuan pajak yang berbeda antara pembiayaan melalui utang dan modal: bunga atas utang dapat dibebankan sebagai biaya (*tax deductible*), sementara dividen atas modal tidak. Sadar akan potensi penghindaran pajak melalui skema ini, pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 169/PMK.010/2015, yang menetapkan batas aman (*safe harbor rule*) rasio utang terhadap modal sebesar 4:1. Namun, keberadaan regulasi ini justru menciptakan perdebatan yang tajam dalam literatur. Sebagian penelitian, seperti Nurhidayah & Rahmawati (2022), menemukan pengaruh positif, dengan argumen bahwa perusahaan akan secara strategis memaksimalkan utang hingga mendekati batas legal 4:1 untuk mendapatkan manfaat pajak sebesar-besarnya. Sebaliknya, penelitian oleh Gouwvara & Susanty (2023) justru menemukan pengaruh negatif. Argumen mereka adalah bahwa tingkat utang yang tinggi, meskipun masih legal, akan mengundang pengawasan yang lebih ketat dari kreditur (sebagai *non-tax cost*) yang pada akhirnya menekan manajemen untuk tidak mengambil risiko berlebihan, termasuk penghindaran pajak. Kontradiksi yang jelas mengenai bagaimana perusahaan berperilaku di dalam koridor regulasi inilah yang menjadikannya variabel yang sangat penting untuk diteliti ulang.

Berangkat dari ketegangan antara tingginya ketergantungan negara pada pajak dan praktik penghindaran pajak yang terus terjadi, serta diperkuat oleh adanya inkonsistensi temuan pada literatur sebelumnya, maka penelitian ini menjadi krusial untuk dilakukan. Ketidakpastian mengenai efektivitas mekanisme pengawasan (kepemilikan asing dan komisar independen) dan prevalensi mekanisme eksekusi (*transfer pricing* dan *thin capitalization*) menciptakan celah pengetahuan yang signifikan. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini bukan sekadar menguji kembali, melainkan secara eksplisit menjernihkan perdebatan akademis tersebut. Dengan

menganalisis data pada periode unik 2019-2023 yang berfungsi sebagai *stress test* ekonomi, penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris yang kokoh mengenai mekanisme mana yang terbukti efektif menekan—dan mana yang justru mendorong—penghindaran pajak di sektor-sektor vital. Hasilnya diharapkan tidak hanya menjembatani kesenjangan literatur, tetapi juga secara langsung memberikan implikasi kebijakan yang dapat ditindaklanjuti (*actionable*) bagi regulator dalam merancang strategi pengawasan yang lebih efektif untuk mengamankan penerimaan negara.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah menguraikan kerentanan fiskal negara serta inkonsistensi temuan pada penelitian terdahulu, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan ke dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Apakah kepemilikan asing berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
2. Apakah proporsi dewan komisaris independen berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
3. Apakah *transfer pricing* berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?
4. Apakah *thin capitalization* berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berangkat dari latar belakang yang telah menguraikan adanya inkonsistensi temuan yang signifikan pada literatur sebelumnya, maka tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menjernihkan perdebatan akademis tersebut dengan memberikan bukti empiris yang kokoh. Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh dari mekanisme pengawasan (kepemilikan asing dan komisaris independen) serta mekanisme strategi keuangan (*transfer pricing* dan *thin capitalization*) terhadap praktik penghindaran pajak. Penelitian ini dilakukan pada perusahaan sektor *Consumer Cyclical*, *Consumer Non-Cyclical*, dan *Industrial* selama periode 2019–2023, sebuah rentang waktu yang berfungsi

sebagai *stress test* ekonomi, guna menghasilkan temuan yang tidak hanya relevan secara teoretis tetapi juga memiliki implikasi kebijakan yang dapat ditindaklanjuti bagi regulator.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan wawasan mengenai penghindaran pajak bagi peneliti dan para pembaca, serta mampu dijadikan sebagai bukti empiris dari pengaruh kepemilikan asing, komisaris independen, *transfer pricing*, dan *thin capitalization*. Dan diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya yang memiliki fokus di bagian akuntansi perpajakan dan mengambil topik penelitian yang memiliki kaitan dengan penghindaran pajak.

2. Manfaat Praktik

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dua arah. Bagi pemerintah, hasilnya dapat menjadi wawasan serta bahan pertimbangan untuk merumuskan kebijakan dan meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap praktik penghindaran pajak guna mengamankan penerimaan negara. Di sisi lain, bagi perusahaan, penelitian ini dapat berfungsi sebagai bahan evaluasi risiko yang melekat pada strategi perencanaan pajak, sekaligus mendorong penguatan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) untuk menyeimbangkan antara efisiensi pajak dengan kepatuhan terhadap regulasi, sehingga dapat terhindar dari sanksi dan menjaga reputasi jangka panjang..