

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

*Tax avoidance* atau penghindaran pajak merupakan masalah yang terus menarik perhatian di kalangan regulator, akademisi, maupun praktisi bisnis di seluruh dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Menurut laporan *Tax Justice Network* dalam *The State of Tax Justice* (2020), diprediksi bahwa Indonesia kehilangan pendapatan pajak mencapai US\$ 4,86 miliar setiap tahun, atau setara dengan 69,1 triliun rupiah akibat *tax avoidance*. Masalah ini menjadi lebih serius di negara-negara berkembang, di mana perlindungan terhadap pemegang saham minoritas cenderung lebih lemah, dan penegakan hukum tidak sekuat di negara maju. Kondisi ini memberikan peluang bagi perusahaan untuk melakukan *tax avoidance* tanpa menghadapi konsekuensi yang berarti (Wang *et al.*, 2020). Praktik *tax avoidance* kerap dimanfaatkan oleh perusahaan dengan tujuan meminimalisasi beban pajak melalui cara-cara yang legal namun kontroversial dari segi etika dan berdampak pada penerimaan pajak yang mempengaruhi pembangunan ekonomi secara keseluruhan suatu negara.

Di Indonesia, *tax ratio* masih tergolong rendah diurutkan dengan negara-negara anggota OECD di Asia Tenggara. *Tax ratio* merupakan salah satu indikator kunci untuk mengukur efektivitas sistem perpajakan dengan membandingkan antara penerimaan pajak dengan Produk Domestik Bruto (PDB). Sebagai perbandingan negara Vietnam, Filipina dan Kamboja, memiliki *tax ratio* diatas 18% disusul Thailand sebesar 16,4% dan diikuti oleh Singapura dan Malaysia dengan *tax ratio* diatas 11%, sedangkan *tax ratio* Indonesia tercatat hanya sebesar 10,9%, yang menunjukkan bahwa masih banyak ruang untuk perbaikan dalam sistem perpajakan, terutama dalam upaya mengurangi *tax avoidance* (OECD, 2023).

Partisipasi Wajib Pajak sangat penting supaya pemerintah bisa mengelola ekonomi dengan efektif. Hal tersebut dicerminkan melalui peraturan UU No. 28 Tahun 2007 yang direvisi oleh UU No. 5 Tahun 2008, yaitu pajak adalah kontribusi wajib dari orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa menurut undang-undang, tanpa imbalan langsung, dan digunakan untuk keperluan negara demi

kemakmuran rakyat. Sebagai respon terhadap dampak pandemi *Covid-19*, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2020, yang bertujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi dan keuangan negara. Salah satu kebijakan penting yang diatur dalam peraturan ini adalah penurunan tarif pajak badan, dari 25% menjadi 22% untuk tahun pajak 2020 dan 2021, serta lebih lanjut menjadi 20% mulai tahun pajak 2022. Selain itu, perusahaan terbuka yang memenuhi syarat tertentu dapat menikmati tarif pajak yang lebih rendah lagi, yaitu 3% di bawah tarif standar. Kebijakan ini diharapkan dapat meringankan beban pajak bagi pelaku usaha, sekaligus mendorong pemulihan ekonomi pasca-pandemi.

Tabel 1. 1 Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2015-2023

Tahun	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Target	1489,2	1539,2	1472,7	1618,1	1786,4	1332,7	1444,5	1783,9	2021,2
Realisasi	1240,4	1285	1343,5	1521,4	1545,3	1642,6	1547,8	2034,5	2155,4
Capaian (%)	83%	83%	91%	94%	87%	123%	107%	114%	107%

Sumber : Diolah dari data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (2024), (Triliunan Rupiah)

\*) *Realisasi sementara menunggu audit LKPP 2023*

Berdasarkan data yang diperoleh dari Laporan Keuangan Pusat (2024) selama periode 2015 hingga 2023, target penerimaan pajak mengalami kenaikan secara bertahap, dengan puncaknya pada tahun 2023 sebesar 2021,2 triliun rupiah. Sementara itu, realisasi penerimaan pajak cenderung fluktuatif, dengan beberapa tahun menunjukkan capaian di bawah target, seperti pada tahun 2015 hingga 2019, dan beberapa tahun dengan realisasi yang melampaui target, seperti pada tahun 2020 hingga 2023. Capaian tertinggi tercatat pada tahun 2022, di mana realisasi pajak mencapai 114% dari target yang ditetapkan. Kondisi ini menunjukkan upaya pemerintah dalam meningkatkan penerimaan pajak mulai menunjukkan hasil, terutama dengan adanya pemulihan ekonomi pasca-pandemi dan reformasi perpajakan yang diimplementasikan setelah tahun 2020. Namun realisasi target penerimaan pajak hingga periode 2023 menunjukkan masih ada kesenjangan antara target dan realisasi yang ada pada tahun-tahun sebelumnya, yang menandakan kemungkinan terjadinya praktik *tax avoidance*.

Meski demikian, tantangan untuk menjaga stabilitas penerimaan pajak tetap ada, terutama dalam mengatasi potensi *tax avoidance* yang masih dilakukan oleh beberapa perusahaan. Beberapa tahun sebelumnya, Indonesia digemparkan dengan kasus suap pajak yang mencuat tahun 2021, yang melibatkan mantan direktur pemeriksaan dan penagihan pada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) periode 2016-2019, Angin Prayitno menerima suap dan gratifikasi mencapai 50 miliar rupiah dari tiga perusahaan, yaitu PT Jhonlin Baratama, PT Gunung Madu Plantations, dan PT Bank Pan Indonesia (Kompas.com). Kasus lainnya di tahun 2023, melibatkan Suparman melalui PT. Vinoli Antarnusa Indah, yang diduga tidak melaporkan nilai pajak dengan benar dan mengakibatkan kerugian negara sebanyak 8,3 miliar rupiah (Yogyapos.com). Kasus terbaru di tahun yang sama kembali melibatkan pejabat eselon III DJP Kementerian Keuangan RI, Rafael Alun Trisambodo atas dugaan menerima suap dan gratifikasi terkait konsultasi pajak terhadap PT Apexindo Pratama Duta, PT Birotika Semesta dan PT Airfast (detiknews.com). Selain itu Rafael Alun Trisambodo melakukan sejumlah pelanggaran integritas dengan tidak melaporkan harta kekayaannya kepada otoritas yang berwenang serta tidak mematuhi kewajiban pelaporan dan pembayaran pajak (Kompas.com). Hal ini menunjukkan bahwa kebocoran pajak masih terjadi, disebabkan oleh wajib pajak yang menghindari pembayaran pajak.

Disisi lain, sektor keuangan dan perbankan merupakan salah satu sektor strategis dalam perekonomian Indonesia. Lembaga keuangan dan perbankan menjadi penggerak utama dalam mengatur aliran dana dan kredit, yang berdampak langsung pada aktivitas ekonomi nasional. Dengan perannya yang sentral, penting untuk memastikan bahwa sektor ini menjalankan praktik perpajakan yang sesuai. Oleh karena itu, penting untuk memahami Berbagai faktor memengaruhi *tax avoidance* di sektor ini. Salah satu langkah yang diambil untuk mengurangi *tax avoidance* adalah dengan membentuk sistem yang memiliki peran penting dalam memantau kinerja perusahaan terkait perpajakan, yaitu tata kelola perusahaan. Tata kelola perusahaan dapat menjadi seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, manajemen, karyawan, kreditur, pemerintah, dan pemangku kepentingan internal maupun eksternal lainnya, mencakup hak dan

kewajiban mereka, serta bertujuan untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan (Mita Dewi, 2019).

Aspek tata kelola perusahaan yang berpengaruh terhadap penghindaran pajak meliputi penyelarasan insentif, struktur dewan, dan dorongan dari para pemangku kepentingan, yang menunjukkan bahwa tata kelola perusahaan berperan dalam membatasi risiko *tax avoidance* (Kovermann & Velte, 2019). Komisaris independen, misalnya, diharapkan dapat memberikan pengawasan yang lebih ketat terhadap kebijakan perusahaan, termasuk dalam hal perpajakan. Pernyataan tersebut dibuktikan oleh hasil penelitian yang menyatakan komisaris independen berpengaruh negatif pada *tax avoidance* (Pratomo & Risa Aulia Rana, 2021), yang menunjukkan diperkuat bahwa keberadaan komisaris independen dalam struktur perusahaan dapat membantu mengawasi manajemen dan mendorong pengambilan keputusan yang lebih hati-hati, sehingga mengurangi praktik *tax avoidance*. Namun, penelitian mengenai peran komisaris independen dalam *tax avoidance* masih menunjukkan hasil yang beragam. Beberapa penelitian menemukan pengaruh negatif komisaris independen terhadap *tax avoidance*, sementara penelitian lainnya menunjukkan hasil yang sebaliknya.

Meskipun peran komisaris independen diharapkan dapat mempengaruhi keputusan perusahaan terkait *tax avoidance*, Taebenu & Valentine Siagian (2023), berpendapat bahwa meskipun komisaris independen memiliki peran dalam pengawasan dan pengendalian kinerja manajemen, proporsi komisaris independen yang ada dalam dewan komisaris tidak cukup untuk mempengaruhi keputusan perusahaan dalam menghindari pajak. Bertolak belakang dengan penelitian sebelumnya yang memperlihatkan pentingnya peran dewan dalam meningkatkan kualitas pengawasan manajemen perusahaan, sebab anggota yang tidak terafiliasi dengan manajemen, mampu memberikan perspektif objektif serta mendorong keputusan yang lebih transparan dan akuntabel, yang pada akhirnya memengaruhi strategi pajak perusahaan. Semakin banyak anggota dewan komisaris independen, semakin besar kemungkinan perusahaan melakukan penghindaran pajak secara agresif (Mita Dewi, 2019).

Selain itu, *tax avoidance* sering dipahami secara berbeda oleh berbagai pihak. Meskipun ada kesepakatan umum bahwa perusahaan seharusnya tidak

terlibat dalam praktik penghindaran pajak yang agresif, realitasnya menunjukkan bahwa perusahaan masih memanfaatkan celah dalam regulasi pajak untuk meminimalisir beban pajak (Oats & Tuck, 2019). Dalam penelitian Khan *et al.* (2017), peningkatan kepemilikan institusional berhubungan dengan peningkatan *tax avoidance*, di mana perusahaan berusaha mencari cela yang legal untuk mengurangi kewajiban pajak. Kepemilikan institusional adalah salah satu dari sekian banyak elemen yang dapat berpengaruh terhadap *tax avoidance*.

Kepemilikan institusional dapat membantu meningkatkan pengawasan terhadap manajemen dan mengurangi tindakan yang menguntungkan diri sendiri. Pemilik institusional cenderung lebih fokus pada keputusan yang meningkatkan keuntungan pemegang saham, meskipun ini tidak selalu mendukung *tax avoidance* (Daniel *et al.*, 2022). Dalam penelitian Pramesti *et al.* (2022), kepemilikan institusional berpengaruh negatif pada *tax avoidance*, sebab ditemukan bahwa tingginya proporsi kepemilikan institusional dapat memperketat pengawasan yang dilakukan investor institusional terhadap manajemen perusahaan. Dengan adanya pengawasan yang ketat, kemungkinan manajemen untuk mengambil risiko yang merugikan perusahaan melalui *tax avoidance* menjadi lebih rendah. Oleh sebab itu, perusahaan dengan proporsi kepemilikan institusional yang besar lebih cenderung membatasi perilaku *tax avoidance* demi menjaga reputasi perusahaan.

Selain komisaris independen dan kepemilikan institusional, terdapat faktor lain yang dapat memberikan peluang bagi perusahaan untuk menghindari beban pajak, yaitu kompensasi rugi fiskal. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan memungkinkan perusahaan untuk mengurangi kewajiban pajak mereka dengan memanfaatkan kerugian dari tahun-tahun sebelumnya melalui kompensasi rugi fiskal. Berdasarkan Undang-Undang Pajak Penghasilan (UU PPh), perusahaan yang mengalami kerugian dapat mengompensasikan kerugian, dengan batas waktu maksimal selama lima tahun. Apabila kerugian tersebut belum dapat ditutupi dalam periode tersebut, maka kerugian tidak dapat dikompensasikan lagi di tahun-tahun berikutnya, dan perusahaan harus memenuhi kewajiban perpajakannya secara normal. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU PPh, yang menyatakan bahwa kerugian yang dialami

dalam suatu tahun pajak dapat dikompensasikan dengan pendapatan yang diperoleh pada tahun pajak berikutnya.

Dengan adanya kerugian, perusahaan tidak akan dikenakan pajak, sehingga laba kena pajak yang dihasilkan di periode berikutnya dapat digunakan untuk mengurangi jumlah kompensasi kerugian, dengan demikian manajemen perusahaan dapat menggunakan kompensasi rugi fiskal sebagai strategi *tax avoidance* (Daniel *et al.*, 2022). Berbanding terbalik dengan pendapat Taebenu & Valentine Siagian (2023), bahwa kebijakan kompensasi kerugian fiskal dapat mendorong perusahaan untuk menyajikan laporan keuangan secara wajar, tanpa berupaya melakukan kecurangan pajak. Pandemi *Covid-19* memunculkan peluang bagi perusahaan untuk meningkatkan *tax avoidance* dengan memanfaatkan celah-celah dalam peraturan pajak baru serta kebijakan insentif pajak yang diberlakukan selama masa pandemi. Selain itu, penurunan pendapatan di berbagai unit bisnis perusahaan akibat dampak pandemi memberikan alasan yang mendasari manajemen melakukan *tax avoidance*.

Penelitian ini dilakukan pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada periode 2019-2023. Pemilihan sektor keuangan dan perbankan menjadi pertimbangan sebagai objek penelitian dalam studi ini didasarkan pada peran strategis sektor tersebut dalam perekonomian, serta tingginya kompleksitas regulasi dan kepatuhan perpajakan yang harus dipenuhi. Perusahaan di sektor ini memiliki tingkat pengawasan yang ketat dari otoritas keuangan, baik dalam hal tata kelola perusahaan maupun transparansi keuangan. Selain itu, sektor keuangan dan perbankan di Indonesia, yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) biasanya memiliki struktur kepemilikan yang lebih bervariasi dan pengelolaan risiko yang tinggi, sehingga berpotensi menerapkan berbagai strategi untuk mengurangi beban pajak, termasuk *tax avoidance*.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah tahun penelitian yang dilakukan dari tahun 2019-2023 dan memiliki perbedaan hasil penelitian yang menjadi alat ukur dari variabel independen. Penelitian ini menggunakan perbandingan antara jumlah komisaris independen dengan total dewan komisaris untuk mengukur rasio komisaris independen (KD), dengan membandingkan total saham yang dimiliki oleh institusi dan total saham yang

beredar untuk memperoleh rasio kepemilikan institusional (KI) dan *Cash Effective Tax Rate* (CETR) untuk melihat rasio *tax avoidance* pada variabel dependen. Penelitian ini memfokuskan perusahaan sektor keuangan dan perbankan karena sektor ini memiliki struktur kepemilikan yang lebih beragam dan manajemen risiko yang tinggi, sehingga berpotensi melakukan berbagai strategi untuk mengurangi beban pajak, termasuk *tax avoidance*.

Penelitian terhadap variabel yang mempengaruhi *tax avoidance* telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu, dengan hasil akhir penelitian yang berbeda-beda. Dengan adanya hal tersebut, tidak menutup kemungkinan jika penelitian-penelitian lain mengenai *tax avoidance* masih perlu untuk dilakukan. Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini berjudul : **“Pengaruh Komisaris Independen, Kepemilikan Institusional, dan Kompensasi Rugi Fiskal Terhadap *Tax Avoidance* pada Perusahaan Sub Sektor Keuangan dan Perbankan yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2019-2023”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan penjelasan yang peneliti uraikan pada latar belakang sebelumnya, pokok permasalahan yang terdapat pada penelitian ini antara lain :

1. Apakah pengaruh komisaris independen terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023?
2. Apakah pengaruh kepemilikan terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023?
3. Apakah pengaruh kebijakan kompensasi rugi fiskal terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan peneliti sebelumnya, maka tujuan penelitian ini antara lain :

1. Untuk membuktikan bahwa komisaris independen berpengaruh terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023
2. Untuk membuktikan bahwa kepemilikan Institusional berpengaruh terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023
3. Untuk membuktikan bahwa Kompensasi rugi fiskal berpengaruh terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2019-2023

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Menyamakan tujuan penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, peneliti berharap bahwa penelitian ini dapat bermanfaat untuk berbagai pihak, di antaranya :

1. Manfaat Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi para akademisi dengan menambah literatur baru sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya terkait variabel yang berpengaruh terhadap *tax avoidance* di sektor keuangan dan perbankan.

2. Manfaat Bagi Calon Investor

Penelitian ini bermanfaat yang bagi para calon investor, sebagai salah satu informasi yang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan investasi pada perusahaan sub sektor keuangan dan perbankan di Indonesia.

#### 1.5 Batasan Penelitian

Batasan penelitian ini bertujuan untuk memberikan ruang lingkup terkait aspek yang berhubungan dengan pokok bahasan, sehingga penelitian ini tidak keluar jalur dari pokok permasalahan. Untuk menghindari hal tersebut, peneliti membuat beberapa batasan, sebagai berikut :

1. Variabel dependen pada penelitian ini adalah *tax avoidance* dengan mengukur rasio menggunakan rumus *Cash Effective Tax Rate (CETR)*

2. Variabel Independen yang diteliti antaranya adalah komisaris independen yang diukur dengan membandingkan antara jumlah komisaris independen dengan total dewan komisaris untuk mengukur rasio komisaris independen (KD), membandingkan antar banyaknya saham yang dimiliki institusi dengan total saham yang beredar untuk mengukur rasio kepemilikan institusional (KI), dan menggunakan variabel *dummy* “0” untuk mengukur perusahaan yang tidak menggunakan kompensasi rugi fiskal, sedangkan variabel *dummy* “1” mengukur perusahaan yang menggunakan kompensasi rugi fiskal (KRF)
3. Penelitian ini meneliti perusahaan sektor keuangan dan perbankan yang terdaftar dalam Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2019-2023

#### 1.6 Sistematika Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini, untuk mempermudah membaca dan memahami isi pembahasan secara menyeluruh, serta agar isi pembahasan tetap fokus pada pokok pembahasan, maka peneliti membentuk sistematika penulisan sebagai berikut :

#### **BAB I            LATAR BELAKANG**

Dalam bab ini, peneliti menyusun beberapa sub-bagian pembahasan, yang meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, serta sistematika penelitian.

#### **BAB II           LANDASAN TEORI**

Dalam bab ini, peneliti menerangkan pokok pembahasan penelitian, dan kajian penelitian terdahulu berdasarkan teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan untuk membentuk hipotesis penelitian.

#### **BAB III          METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini, peneliti memaparkan alur penelitian yang dapat dilakukan, antara lain adalah jenis penelitian, definisi dan operasional variabel, populasi, sampel, teknik mengumpulkan data, serta teknik olah data.

#### **BAB IV          HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini, peneliti menjelaskan hasil penelitian yang diperoleh berdasarkan metode yang telah ditentukan sebelumnya dan menyajikan hasil tersebut dalam pembahasan.

## **BAB V        PENUTUP**

Dalam bab ini, peneliti membuat kesimpulan dan saran dari penelitian yang sudah dilakukan.