

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Salah satu sumber utama pendanaan negara untuk pembangunan adalah pembayaran pajak, dan agar mendapatkan manfaat terbaik, tingkat pertumbuhannya harus ditingkatkan (Pamungkas & Fachrurrozie, 2021). Dengan menggunakan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pengeluaran pemerintah dibiayai dengan uang yang dikumpulkan dari pembayaran pajak. Pajak didefinisikan sebagai kewajiban moneter yang harus dipenuhi oleh individu dan organisasi kepada negara menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009. Negara menggunakan penghasilan yang dikumpulkan dari pajak untuk kepentingannya negara. Pajak adalah sumber pendapatan negara yang signifikan yang bergantung pada partisipasi aktif masyarakat dalam memenuhi kewajiban pajaknya (Tambunan dkk., 2023). Partisipasi masyarakat dalam pembayaran pajak sangat penting untuk kemajuan dan kesejahteraan bersama.

Pembangunan nasional suatu negara tidak hanya bergantung pada kebijakan pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga membutuhkan partisipasi aktif masyarakat sebagai wajib pajak. Direktorat Jenderal Pajak (DJP) melaporkan penerimaan pajak pada akhir kuartal ketiga tahun 2024 berjumlah Rp 1.354,82 triliun sesuai dengan laporan APBN KITA Oktober 2024. Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang diterbitkan oleh BPK RI (2023), penerimaan pajak negara meningkat antara tahun 2014 dan 2019 sebelum menurun pada tahun 2020 sebagai akibat dari penerapan PSBB terkait pandemi COVID-19. Pada tahun 2021 hingga

2023, penerimaan perpajakan kembali mengalami peningkatan. Meskipun penerimaan pajak cenderung mengalami kenaikan, capaian penerimaan pajak dalam APBN periode 2014 hingga 2020 masih belum mampu mencapai target yang ditetapkan. Baru dalam tiga tahun terakhir, penerimaan pajak berhasil memenuhi target APBN. Data berikut menyajikan perkembangan penerimaan pajak dari 2014 hingga 2023.

**Tabel 1.1 Realisasi APBN dari Penerimaan Perpajakan**

<b>Tahun</b>	<b>APBN</b>	<b>Realisasi APBN</b>	<b>Persentase</b>
2014	Rp1.246.106.955.600.000	Rp1.146.865.769.098.250	92,04%
2015	Rp1.489.255.488.129.000	Rp1.240.418.857.626.370	83,29%
2016	Rp1.539.166.244.581.000	Rp1.284.970.139.927.480	83,48%
2017	Rp1.472.709.861.675.000	Rp1.343.529.843.798.510	91,23%
2018	Rp1.618.095.493.162.000	Rp1.518.789.777.151.030	93,86%
2019	Rp1.786.378.650.376.000	Rp1.546.141.893.392.190	86,55%
2020	Rp1.404.507.505.772.000	Rp1.285.136.317.135.790	91,50%
2021	Rp1.444.541.564.794.000	Rp1.547.841.051.644.620	107,15%
2022	Rp1.783.987.986.654.000	Rp2.034.552.436.470.070	114,05%
2023	Rp2.118.348.000.000.000	Rp2.154.208.219.467.830	101,69%

Sumber: bpk.go.id (2014-2023)

Penerimaan APBN yang bersumber dari penerimaan pajak tidak terlepas dari kontribusi industri makanan dan minuman terhadap perekonomian nasional. Industri ini mengalami pertumbuhan 2,54% pada tahun 2021. BPS melaporkan bahwa PDB industri makanan dan minuman pada tahun 2021 adalah Rp1,12 kuadriliun, setara dengan 38,05% dari PDB sektor pengolahan non-minyak dan gas (Sari, 2022). Pada kuartal pertama tahun 2022, sektor ini memberikan kontribusi sebesar 37,77% terhadap PDB industri pengolahan nonmigas (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2022). Sementara itu, di tahun 2023, kontribusi

industri makanan minuman meningkat menjadi 39,10% terhadap sektor pengolahan nonmigas (Direktorat Jenderal Industri Kecil, 2024). Kontribusi ini berpotensi meningkatkan APBN yang bersumber dari penerimaan pajak sehingga perusahaan sektor ini termasuk dalam kategori yang mengalami perluasan basis pajak serta menjadi prioritas dalam pengawasan kepatuhan pajak secara material (Direktorat Jenderal Pajak, 2021).

Ekonomi nasional maupun sektor perpajakan diuntungkan oleh industri manufaktur di subsektor makanan dan minuman, yang seharusnya secara ideal memaksimalkan pengumpulan pajak negara. Namun, terdapat kecurangan pajak di sektor ini, yang mungkin membuat lebih sulit untuk memaksimalkan pendapatan pajak. Penelitian oleh Kusufiyah & Anggraini (2023) menjelaskan bahwa praktik *tax avoidance* di industri makanan minuman mengalami peningkatan pada periode 2020 hingga 2021 dibandingkan dengan periode 2018 hingga 2019. Peningkatan ini disebabkan oleh adanya celah untuk melakukan praktik *tax avoidance*, seperti penyalahgunaan insentif dan keringanan pembayaran perpajakan. Menurut *Tax Justice Network (2020)*, metode *tax avoidance* diperkirakan mengakibatkan negara kehilangan IDR 68,7 triliun per tahun. Laporan *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* menemukan bahwa teknik *tax avoidance* oleh wajib pajak badan menyumbang sebagian besar dari potensi kerugian pajak Indonesia, yang totalnya sekitar IDR 67,6 triliun. Kerugian dari wajib pajak orang pribadi diperkirakan mencapai IDR 1,1 triliun, atau US\$ 78,83 juta. Selain itu, menurut proyeksi Tax Justice Network tahun 2021, penghindaran pajak oleh

korporasi multinasional menyebabkan Indonesia kehilangan pajak sebesar US\$ 2,2 miliar, atau sekitar IDR 32 triliun, dalam pendapatan pajak yang hilang.

Pandangan yang berbeda antara pejabat pemerintah dan pengusaha mempengaruhi bagaimana persyaratan pajak diterapkan di Indonesia (Sidik, 2023). Pajak merupakan salah satu sumber utama pendapatan negara bagi pemerintah. Di sisi lain, perusahaan melihat pajak sebagai pengurangan kekayaan mereka. Tingginya beban pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan berpotensi menekan perolehan laba bersih secara signifikan. Kondisi ini mendorong perusahaan untuk menyusun berbagai strategi efisien dalam rangka mengurangi kewajiban pajak yang harus dibayarkan. Upaya tersebut dilakukan untuk mengoptimalkan kinerja keuangan dan mempertahankan tingkat profitabilitas perusahaan dalam menghadapi tekanan fiskal yang tinggi. Upaya perusahaan dalam menekan beban pajak dinilai sebagai hal yang lumrah, karena dalam konteks efisiensi bisnis dan perencanaan modal, penghindaran pajak kerap dianggap sebagai bagian dari strategi manajerial, mengingat pajak dianggap sebagai beban dari sudut pandang ekonomi bisnis (Dang & Nguyen, 2022).

Dorongan perusahaan untuk memaksimalkan laba bersih serta meminimalkan kewajiban fiskal mendorong tim manajemen untuk menerapkan berbagai strategi pengelolaan pajak. Strategi tersebut dapat mencakup tindakan yang sepenuhnya sesuai dengan ketentuan hukum, seperti *tax planning*, hingga praktik-praktik yang menyimpang dari regulasi perpajakan, seperti *tax evasion* dan *tax avoidance*. *Tax avoidance* merupakan bentuk pengelolaan kewajiban perpajakan yang dilakukan dengan cara memanfaatkan ketentuan atau celah dalam regulasi perpajakan untuk

mengurangi jumlah pajak yang harus dibayarkan, tanpa melanggar ketentuan hukum yang berlaku (Gultom, 2021). Pada praktiknya, batas antara perencanaan pajak yang sah dan penghindaran pajak yang merugikan negara sering kali menjadi kabur, sehingga diperlukan pengawasan yang ketat serta regulasi yang lebih efektif untuk meminimalkan dampak negatif terhadap penerimaan negara.

*Tax avoidance* yang dilakukan oleh PT Astra Agro Lestari Tbk (AAL) adalah salah satu fenomena *tax avoidance* di Indonesia, khususnya di industri makanan minuman pada tahun 2024. "Mendorong Konflik: Bagaimana Astra Agro Lestari, Berbagai Merek, dan Lembaga Keuangan Besar Memanfaatkan Celah Tata Kelola di Indonesia," sebuah laporan oleh Friends of The Earth United States et al. (2024), mendasarkan kesimpulannya pada analisis data spasial dan pemetaan Genesis Bengkulu. Menurut penelitian tersebut, tiga anak perusahaan PT Astra Agro Lestari Tbk (AAL), PT Agro Nusa Abadi (ANA), PT Sawit Jaya Abadi (SJA), dan PT Rimbunan Alam Sentosa (RAS) beroperasi tanpa Hak Guna Usaha (HGU). Penelitian ini mencurigai bahwa ketiadaan HGU pada ketiga perusahaan tersebut merupakan bentuk penghindaran pajak. Selain itu, karena tidak mengajukan izin, ketiga perusahaan ini dicurigai terlibat dalam kegiatan yang menghabiskan biaya negara hingga 400 miliar rupiah setiap tahunnya.

Tindakan tiga perusahaan yang beroperasi tanpa hak untuk menggunakan lahan adalah bentuk praktik penghindaran pajak yang salah karena melanggar peraturan pajak yang berlaku di Indonesia untuk mengurangi beban pajak dan memaksimalkan laba bersih. Ketiga perusahaan ini melanggar Pasal 23A UUD 1945, yang mengatur bahwa semua pajak dan pungutan wajib harus diatur oleh

undang-undang. Menjalankan bisnis tanpa HGU adalah contoh penggunaan tanah yang tidak sah, yang berarti bahwa pajak bumi dan bangunan dan pajak lain yang mendanai negara tidak dibayar. Dengan tidak adanya HGU perusahaan dapat melaporkan pendapatannya secara tidak transparan yang dapat merugikan penerimaan negara. Laporan yang disusun oleh Walhi dkk., (2024) juga mencatat, PT Pasangkayu dan PT Letawa yang merupakan dua anak perusahaan AAL di Sulawesi, belum menerima surat pelepasan hutan menurut temuan audiensi Mei 2024 antara Walhi dan KLHK (Lahay, 2024).

*Tax Avoidance* adalah aktivitas yang tidak melanggar hukum pajak dengan tujuan untuk pengurangan beban pajak menggunakan pemanfaatan celah dalam hukum pajak suatu negara (Curry & Fikri, 2023). Walaupun secara yuridis *tax avoidance* tidak secara langsung melanggar regulasi perpajakan yang berlaku, tindakan tersebut tetap dapat menimbulkan konsekuensi merugikan bagi negara. Salah satu dampak utamanya adalah terciptanya ketidakseimbangan dalam sistem perpajakan, di mana korporasi berskala besar yang memiliki akses terhadap strategi perencanaan pajak agresif justru membayar kewajiban pajaknya dalam jumlah yang rendah (Sulaiman & Yusuf, 2024). Kondisi ini kemudian dapat menimbulkan ketidakadilan, karena perusahaan-perusahaan lain yang memang membayar pajak sesuai dengan kewajiban yang seharusnya, merasa dirugikan. Integritas sistem pajak dapat terganggu oleh ketidakadilan ini.

Penerapan prinsip *good corporate governance* menjadi salah satu strategi penting dalam menekan praktik *tax avoidance* (Gunawan, 2022). Salah satu wujud konkret dari tata kelola yang efektif adalah dengan melibatkan dewan komisaris

independen dalam struktur manajerial perusahaan. Komisaris independen merujuk pada individu yang tidak memiliki hubungan kepentingan dengan pihak internal perusahaan, sehingga diharapkan mampu menjalankan fungsi pengawasan secara objektif dan bebas dari konflik kepentingan (Pratomo & Rana, 2021). Komisaris independen berfungsi sebagai pengamat yang tidak bias dan objektif dalam proses pengambilan keputusan bisnis karena mereka tidak terafiliasi dengan pihak manapun.

Temuan penelitian Pratomo & Rana, (2021) mengindikasikan bahwa keberadaan komisaris independen berpengaruh negatif terhadap praktik *tax avoidance*. Semakin tinggi proporsi komisaris independen dalam struktur pengawasan perusahaan, semakin kuat pula mekanisme kontrol terhadap tindakan manajerial, terutama pada pengambilan keputusan perpajakan. Kondisi ini mendorong manajemen untuk bertindak lebih waspada serta mengurangi kecenderungan dalam melakukan *tax avoidance* secara agresif, karena adanya pengawasan yang lebih objektif dan tidak memihak. Penelitian Hilmi dkk., (2022) menemukan hasil yang berbeda mengenai peran komisaris independen. Temuan ini menyimpulkan tidak terdapat pengaruh dewan komisaris independen terhadap *tax avoidance*. Ini menunjukkan bahwa fungsi komisaris independen lebih tentang memenuhi kewajiban regulasi daripada berhasil menghentikan penghindaran pajak.

Unsur lain yang berpotensi memengaruhi *tax avoidance* adalah *environmental uncertainty*. *Environmental uncertainty* berhubungan dengan tingkat perubahan dalam karakteristik lingkungan yang berpotensi memengaruhi aktivitas operasional perusahaan, seperti ketidakpastian yang berasal dari pemasok,

konsumen, kompetitor, dan pembuat kebijakan (Purnomo & Eriandani, 2023). Menghadapi situasi lingkungan yang tidak stabil, manajemen cenderung memperkuat strategi perencanaan pajak. Upaya penghematan pajak menjadi semakin krusial saat kondisi eksternal tidak dapat diprediksi (Annida & Firmansyah, 2022). *Environmental uncertainty* yang tinggi dapat menambah pandangan manajemen perusahaan terhadap *tax avoidance*. Mereka tidak hanya melihat penghindaran pajak sebagai upaya penghematan biaya, tetapi juga sebagai cara untuk menciptakan cadangan keuangan yang dapat digunakan untuk mengelola risiko atau mendanai inovasi. Namun, perusahaan harus mempertimbangkan strategi dengan baik untuk keberlanjutan jangka panjang perusahaan, mengingat risiko reputasi yang dapat merugikan perusahaan di masa depan.

Hubungan antara penghindaran pajak dan ketidakpastian lingkungan telah menjadi subjek beberapa penelitian sebelumnya. Menurut penelitian Purnomo & Eriandani (2023) terdapat pengaruh positif *environmental uncertainty* terhadap *tax avoidance*. Ketika *environmental uncertainty* meningkat, demikian pula penghindaran pajak, yang dibuktikan dengan penurunan efektivitas tarif pajak. Temuan penelitian ini mengungkapkan bahwa kemampuan manajerial dapat mengurangi pengaruh *environmental uncertainty* terhadap penghindaran pajak. Hal ini karena besarnya dampak *environmental uncertainty* yang dihadapi perusahaan, sehingga manajer kesulitan mengelola risiko tersebut meskipun memiliki keterampilan yang tinggi. Temuan ini tidak sejalan dengan temuan Annida & Firmansyah (2022) menunjukkan tidak ada pengaruh *environmental uncertainty* terhadap *tax avoidance* karena sampel tidak secara konsisten menggunakan pola

strategis untuk bersaing. Hal ini menyebabkan penentuan keuntungan dan kewajiban pajak tidak didasarkan pada strategi yang diterapkan. Dengan demikian, strategi apa pun yang diadopsi perusahaan dalam menghadapi *environmental uncertainty* tidak efektif dalam memengaruhi tingkat *tax avoidance*.

*Tax avoidance* adalah strategi yang memiliki tingkat risiko tinggi dan bersifat sementara, sehingga tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang (Choi & Park, 2022). Perusahaan yang menginginkan tarif pajak efektifnya rendah dalam praktik penghindaran pajak harus menanggung risiko lebih tinggi dan ketidakpastian tarif pajak efektif perusahaan dimasa depan juga akan meningkat. Risiko ini disebut dengan *tax risk*. *Tax risk* muncul akibat faktor ekonomi, ketidakpastian dalam hukum perpajakan, serta pemrosesan informasi yang tidak tepat (Neuman dkk., 2020). Sejalan dengan penerapan praktik penghindaran pajak oleh perusahaan, berbagai jenis risiko dapat timbul, salah satunya adalah risiko terkait pajak (Widodo & Firmansyah, 2021).

Penelitian Mangoting dkk., (2021) menunjukkan terdapat pengaruh positif *tax risk* terhadap CETR yang merupakan proyeksi dari *tax avoidance*. Temuan penelitian ini menunjukkan skor CETR yang tinggi menggambarkan perusahaan masih mematuhi undang-undang pajak meskipun terdapat risiko pajak yang signifikan terkait dengan strategi dan aktivitas pajaknya. Temuan ini tidak mendukung temuan Januardi dkk., (2022) yang menyimpulkan tidak terdapat pengaruh *tax risk* terhadap *tax avoidance*. Para manajer mungkin tidak mampu memperkirakan potensi *tax risk* di masa depan, sehingga mereka cenderung

menjauhi tindakan *tax avoidance* karena kekhawatiran akan dampak negatif yang mungkin timbul bagi perusahaan di kemudian hari.

Berdasarkan fenomena dan gap penelitian di atas terkait perbedaan penelitian dan hasil penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk menggabungkan variabel-variabel tersebut, yaitu dewan komisaris independen, *environmental uncertainty*, dan *tax risk* ke dalam penelitian “**Pengaruh Dewan Komisaris Independen, Environmental Uncertainty, dan Tax Risk Terhadap Tax Avoidance (Penelitian Pada Perusahaan Manufaktur Sub Sektor Makanan dan Minuman yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Periode 2021-2023)**”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan terkait latar belakang masalah tersebut, beberapa permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah dewan komisaris independen berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
2. Apakah *environmental uncertainty* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah *tax risk* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan, terdapat beberapa tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menguji secara empiris pengaruh dewan komisaris independen terhadap *tax avoidance*.
2. Menguji secara empiris pengaruh *environmental uncertainty* terhadap *tax avoidance*.
3. Menguji secara empiris pengaruh *tax risk* terhadap *tax avoidance*.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, terdapat beberapa manfaat penelitian:

##### 1. Manfaat Praktis

###### a. Manfaat Bagi Peneliti

Untuk media pengembangan kemampuan berpikir ilmiah berdasarkan ide dan pengetahuan yang diperoleh, serta untuk meningkatkan pemahaman tentang masalah penelitian guna memperluas sudut pandang dan meningkatkan keterampilan penelitian di masa depan.

###### b. Manfaat Bagi Manajemen Perusahaan

Diharapkan bahwa temuan penelitian ini akan digunakan untuk menilai kinerja bisnis guna memastikan peningkatan kepatuhan terhadap persyaratan pajak dan untuk memajukan pengetahuan yang akan membantu pembuat kebijakan bisnis dalam perencanaan pajak perusahaan.

###### c. Manfaat Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini akan memberikan saran yang relevan selama proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan, mengurangi sejumlah masalah yang dapat berpotensi menurunkan pendapatan pajak.

##### 2. Manfaat Akademis

Diharapkan dapat memberikan informasi empiris tentang dampak keberadaan dewan komisaris independen, *environmental uncertainty*, *tax risk* terhadap *tax avoidance* dan dapat memajukan konsep, teori, dan pemahaman tentang penghindaran pajak.