

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Gambaran Umum Objek Penelitian**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang modalnya sebagian besar atau bahkan seluruhnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara). Mengacu pada pasal 2 UU No 19/2003 terdapat lima tujuan pendirian BUMN. Pertama, memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional dan penerimaan negara. Kedua, BUMN bertujuan untuk mengejar keuntungan. Ketiga, menyediakan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Keempat, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta dan koperasi. Kelima, memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Pendirian BUMN berkaitan erat dengan peran negara dalam membangun perekonomian negara (Gunawan Nachrawi, 2021).

Terdapat dua bentuk BUMN yaitu perusahaan umum (perum) dan perusahaan perseroan (persero) (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara). Perum adalah BUMN yang modalnya dimiliki oleh negara seluruhnya dan tidak terbagi atas saham. Meskipun tidak memungkinkan untuk menjual sahamnya dalam pasar modal, perum dapat membeli saham perusahaan lain dalam pasar modal sebagaimana dalam pasal 36. Tujuan utama pendirian perum adalah menyediakan barang dan jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Namun demikian, perum tetap memiliki tujuan untuk mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan (Gunawan Nachrawi, 2021).

Perusahaan perseroan (persero) adalah perusahaan yang modalnya minimal 51% dimiliki oleh negara dan terbagi dalam saham. Persero memiliki dua bentuk yaitu perseroan terbatas dan perseroan terbuka. Perbedaan dari keduanya yaitu perseroan terbuka dapat menjual sahamnya di pasar modal sesuai dengan peraturan

perundang-undangan di pasar modal. Perseroan terbuka juga tidak dapat diatur secara tertutup oleh pemerintah karena ketentuan pasar modal yang mempunyai aturan sendiri. Persero memiliki dua tujuan sebagaimana disebutkan dalam pasal 12 yaitu menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas dan berdaya saing kuat, serta mengejar keuntungan untuk menaikkan nilai perusahaan (Gunawan Nachrawi, 2021).

Berdasarkan *website* resmi [bumn.go.id](http://bumn.go.id) BUMN berjumlah sebanyak 44 perusahaan. Jumlah tersebut terbagi ke dalam 12 klaster usaha yaitu jasa infrastruktur, jasa keuangan, jasa logistik, jasa asuransi dan dana pensiun, jasa pariwisata dan pendukung, jasa telekomunikasi dan media, industri kesehatan, industri manufaktur, industri energi minyak dan gas, industri pangan dan pupuk, industri mineral dan batubara, serta industri perkebunan dan kehutanan. Dari 44 perusahaan, tujuh perusahaan berbentuk perusahaan umum, 24 perseroan terbatas, dan 13 perseroan terbuka.

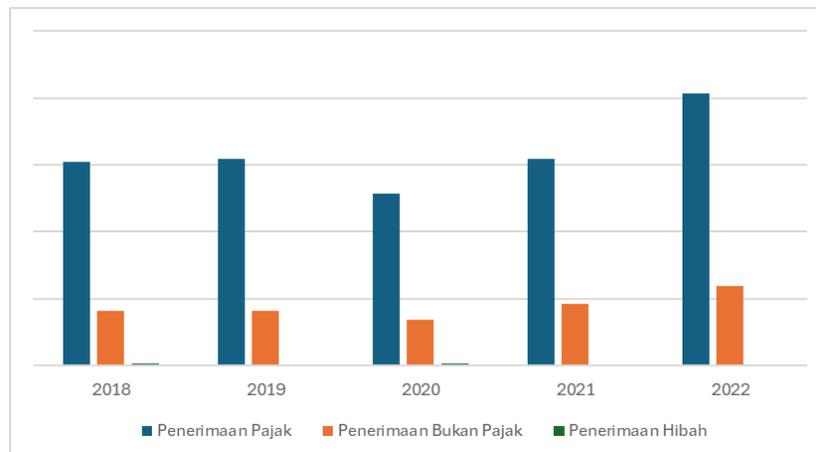
Penelitian ini menggunakan Badan Usaha Milik Negara sebagai objek penelitian karena perannya yang strategis dalam perekonomian nasional. BUMN memiliki kontribusi penting terhadap penerimaan negara serta kesejahteraan masyarakat seperti penyediaan lapangan kerja, penyediaan barang dan jasa, dan pengelolaan sektor-sektor strategis seperti listrik, air, minyak, dan gas. BUMN juga memiliki tata kelola dengan karakteristik yang unik karena peran ganda pemerintah sebagai pemilik sekaligus *regulator* dalam perpajakan.

## **1.2. Latar Belakang Penelitian**

Pajak adalah salah satu sumber penerimaan negara yang digunakan pemerintah untuk membiayai seluruh pengeluaran negara, seperti belanja infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan (Vizandra & Mustikasari, 2021). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan pasal 1 ayat (1) pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam kehidupan suatu negara pajak berperan sangat penting terutama untuk pembangunan nasional dan menggapai kesejahteraan di berbagai sektor (Pratomo & Rana, 2021). Manfaat pajak dirasakan secara tidak langsung oleh masyarakat, meskipun kontribusinya sangat penting (Arifin et al., 2023).

Pemerintah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun. APBN berisi daftar rencana pendapatan dan belanja yang akan dilakukan oleh negara. Menurut (Suciati et al., 2022) berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sumber pendapatan negara ada tiga yaitu penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah. Pajak memiliki kontribusi paling besar terhadap pendapatan negara sehingga menjadi hal yang paling krusial bagi negara (Tanjaya & Nazir, 2021). Berdasarkan data APBN yang diperoleh dari [data-apbn.kemenkeu.go.id](http://data-apbn.kemenkeu.go.id) pendapatan negara dari pajak diperoleh dari berbagai objek pajak yang meliputi Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pajak cukai, pajak bea masuk dan keluar, dan pajak lainnya.



**Gambar 1.1 Realisasi Pendapatan Negara tahun 2018 s.d 2022**

*Data diolah penulis (2024)*

*Sumber: data-apbn.kemenkeu.go.id*

Berdasarkan Gambar 1.1 penerimaan pajak dari tahun 2018 hingga 2022 mengalami tren peningkatan. Pada tahun 2019 penerimaan pajak mengalami peningkatan sebesar 2%. Pada tahun 2020 penerimaan pajak menurun sebesar 17% karena adanya wabah Covid-19. Pada tahun 2021 penerimaan pajak kembali

meningkat sebesar 7% karena perbaikan perekonomian yang buruk akibat oleh Covid-19. Pada tahun 2022 penerimaan pajak meningkat cukup tinggi dari tahun 2021 sebesar 34,3%.

**Tabel 1.1 Realisasi Penerimaan Pajak (dalam miliar rupiah)**

Tahun	Anggaran Penerimaan Pajak	Realisasi Penerimaan Pajak	Persentase
2018	1.618.095,50	1.518.789,80	93,86%
2019	1.786.378,70	1.546.141,00	86,55%
2020	1.404.507,50	1.285.136,30	91,50%
2021	1.444.541,60	1.547.841,10	107,15%
2022	1.783.988,00	2.034.552,40	114,05%

*Data diolah penulis (2024)*

*Sumber:* data-apbn.kemenkeu.go.id

Dalam Tabel 1.1, pada tahun 2018 hingga 2019 realisasi penerimaan perpajakan di bawah 100% yang berarti tidak mencapai target. Realisasi penerimaan pajak mencapai target pada tahun 2021 dan 2022. Berdasarkan berita dari komwasjak.kemenkeu.go.id, penerimaan pajak selalu kurang dari target sejak tahun 2009 hingga 2020. Salah satu penyebab tidak tercapainya target penerimaan pajak adalah praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak. Dikutip dari indonesia.go.id penghindaran pajak masih menjadi isu penting hingga saat ini karena dapat menghambat penerimaan kas negara. Dikutip dari news.ddtc.co.id menurut laporan *The State of Tax Justice 2020* yang diterbitkan oleh Tax Justice International praktik penghindaran pajak di Indonesia menyebabkan kerugian mencapai Rp69,1 triliun. Nilai tersebut merupakan yang terbesar keempat se-Asia setelah China, India, dan Jepang.

Penghindaran pajak adalah usaha untuk mengurangi pajak terutang yang dilakukan oleh Wajib Pajak tanpa melanggar ketentuan perpajakan dengan memanfaatkan kelemahan peraturan perpajakan dan undang-undang yang berlaku (Pohan, 2016). Menurut (Vizandra & Mustikasari, 2021) penghindaran pajak disebabkan karena adanya perbedaan pandangan mengenai pajak antara pemerintah dengan perusahaan. Pemerintah menginginkan penerimaan pajak mencapai target dan meningkat setiap tahunnya karena pajak dibutuhkan untuk membiayai pengeluaran negara. Di sisi lain, perusahaan menganggap pajak sebagai beban yang

dapat mengurangi laba serta tidak mendapat imbalan langsung dari pemerintah atas pembayaran pajak. Namun, bagi BUMN pajak merupakan dividen implisit kepada pemegang saham sehingga penghindaran pajak justru merugikan pemegang saham (Bradshaw et al., 2019). Pemerintah sebagai pemegang saham tidak hanya menginginkan laba yang tinggi, tetapi juga pajak yang tinggi sehingga BUMN semestinya tidak melakukan penghindaran pajak (Efendi et al., 2022).

Meskipun dimiliki oleh pemerintah, terdapat BUMN yang terkena kasus penghindaran pajak. PT Aneka Tambang Tbk (Antam) diduga melakukan penghindaran bea dan pajak penghasilan (PPH) atas impor emas senilai Rp47,1 triliun. Dikutip dari law-justice.co penghindaran tersebut dilakukan dengan menukar kode impor emas. PT Antam mengimpor emas dari Singapura dalam bentuk setengah jadi dan berlabel. Emas tersebut seharusnya menggunakan kode HS 71081300 dan dikenai bea impor 5% serta PPh impor 2,5%. Namun, kode HS yang digunakan emas tersebut adalah 71081210 yang berarti emas bongkahan yang akan diolah kembali sehingga tidak dikenai bea impor dan PPh impor. Kasus ini berpotensi merugikan negara sebesar Rp2,91 triliun. Berdasarkan penyelidikan Kejaksaan Agung atau Kejagung kasus impor emas PT Antam diduga berlangsung sejak 2015 hingga 2022. Kasus yang berlangsung dalam waktu yang lama tersebut membuat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyoroti kinerja dewan komisaris karena menunjukkan lemahnya pengawasan yang ada di PT Antam. Kejahatan yang berlangsung lama gagal dideteksi oleh dewan komisaris yang melakukan fungsi pengawasan. Dalam Peraturan Menteri BUMN tahun 2011 tentang penerapan tata kelola perusahaan yang baik (GCG), Dewan komisaris juga bertanggung jawab atas terlaksananya GCG di perusahaan. Dewan komisaris bertanggung jawab untuk mengawasi dan menjamin penerapan GCG yang efektif dan berkelanjutan.

Terdapat kasus penghindaran pajak lain yang juga dilakukan oleh BUMN yaitu PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk. Dikutip dari bisnis.tempo.co kasus ini terjadi karena adanya perbedaan pemahaman dan penafsiran ketentuan perpajakan atas transaksi pada tahun 2012 dan 2013. Terdapat perbedaan penafsiran terhadap pelaksanaan kewajiban pemungutan PPN atas penyerahan gas bumi dalam ketentuan PMK-252/PMK.011/2012 pada sengketa pajak tahun 2012. Sedangkan

pada sengketa pajak tahun 2013 terdapat perbedaan pemahaman atas mekanisme penagihan PT Perusahaan Gas Negara. Awalnya, PT Perusahaan Gas Negara menetapkan harga gas dalam Rp/M3 saja. Namun karena melemahnya nilai tukar mata uang rupiah terhadap dollar amerika pada tahun 1998 PT Perusahaan Gas Negara menetapkan harga gas dalam US\$/MMBTU dan Rp/M3. Menurut perseroan, harga dalam US\$/MMBTU dan Rp/M3 merupakan satu kesatuan harga yang tidak dikenai PPN. Namun, menurut DJP harga dalam Rp/M3 tersebut sebagai penggantian jasa distribusi yang dikenai PPN. PT Perusahaan Gas Negara mengajukan keberatan atas 24 Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) untuk 24 masa pajak senilai Rp4,15 triliun yang diterbitkan DJP atas sengketa tersebut. Permohonan tersebut ditolak oleh DJP, sehingga PT Perusahaan Gas Negara mengajukan banding melalui pengadilan pajak. Pada tahun 2019, seluruh permohonan banding dikabulkan oleh pengadilan pajak. Namun, DJP mengajukan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung. Hasilnya, permohonan DJP dikabulkan oleh MA dengan nilai sengketa Rp3,06 triliun.

PT Aneka Tambang Tbk dan PT Perusahaan Gas Negara Tbk berstatus sebagai BUMN yang berarti pemerintah merupakan pemegang saham mayoritas atau pemilik. Pemegang saham mayoritas memiliki kendali yang lebih besar terhadap perusahaan serta dapat meningkatkan pengawasan pengendalian terhadap manajemen perusahaan (Pratomo & Nuraulia, 2021). Kekuatan pengawasan dari pemegang saham merupakan faktor penting dalam penghindaran pajak karena manajemen melakukannya melalui keputusan pemegang saham (Arifin et al., 2023). Sebagai perusahaan yang dibentuk dan dimiliki oleh pemerintah BUMN seharusnya tidak melakukan penghindaran pajak karena pemerintah sebagai pemilik BUMN menginginkan laba yang tinggi tanpa meminimalisir pajak yang harus dibayar (Efendi et al., 2022). Meskipun menginginkan laba yang tinggi, pemerintah tidak menginginkan adanya penghindaran pajak karena perannya sebagai pemungut pajak (Kovermann & Velte, 2019). Penelitian yang dilakukan oleh (Hilling et al., 2021) dan (Bradshaw et al., 2019) menyatakan bahwa kepemilikan pemerintah berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Penelitian yang dilakukan oleh (Arifin et al., 2023), (Efendi et al., 2022), dan

(Vizandra & Mustikasari, 2021) menunjukkan bahwa kepemilikan pemerintah tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Keberadaan pemerintah sebagai pemegang saham tidak menjadi unsur penting dalam praktik penghindaran pajak (Efendi et al., 2022).

Dalam kasus PT Aneka Tambang Tbk, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyoroti kinerja dewan komisaris karena gagal mendeteksi kejahatan yang berlangsung lama. Dewan komisaris merupakan organ perusahaan yang bertugas melakukan pengawasan kepada direksi (Hasnati, 2022). Dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 57/POJK.04/2017 Tahun 2017 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Efek Yang Melakukan Kegiatan Usaha Sebagai Penjamin Emisi Efek Dan Perantara Pedagang Efek dewan komisaris yang terdiri lebih dari dua orang wajib terdapat komisaris independen minimal 30% dari jumlah seluruh anggota dewan komisaris (Puspitasari & Wulandari, 2022). Komisaris independen adalah anggota dewan komisaris yang berasal dari luar perusahaan yang diangkat sesuai kriteria OJK oleh RUPS (Septriani et al., 2023). Menurut (Pratomo & Rana, 2021) komisaris independen tidak boleh memiliki hubungan pribadi dengan pemegang saham maupun jajaran direksi lain. Independensi dari komisaris independen diharapkan menjamin transparansi laporan keuangan serta kepatuhan terhadap peraturan perpajakan sehingga perusahaan diharapkan tidak melakukan penghindaran pajak (Chasbiandani et al., 2020). Penelitian (Pratomo & Rana, 2021), (Susilowati & Kartika, 2023), dan (Rachmawati & Dimiyati, 2021) menyatakan bahwa komisaris independen memiliki pengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Pengawasan terhadap manajemen akan semakin kuat dengan komisaris independen yang banyak sehingga perusahaan dapat terhindar dari penghindaran pajak (Rachmawati & Dimiyati, 2021). Namun, penelitian (Chasbiandani et al., 2020), (Dewi, 2019), dan (Puspitasari & Wulandari, 2022) menyatakan bahwa komisaris independen berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Komisaris independen dengan jumlah yang banyak menyebabkan komunikasi serta koordinasi antar anggota dewan komisaris menjadi sulit sehingga tanggung jawab dewan komisaris dalam mengambil keputusan berkurang (Dewi, 2019).

Berdasarkan Surat Edaran OJK No.30/SEOJK.04/2016 perusahaan wajib melakukan pengungkapan pengendalian internal (Hadinata & Oktorina, 2023). Pengendalian internal berperan memastikan bahwa manajemen tidak melanggar hukum dan aturan yang berlaku, sehingga dapat mengurangi dampak kesalahan manajemen dalam membuat perkiraan pajak. Dengan demikian, adanya pengendalian internal yang efektif akan mencegah perilaku oportunistik manajemen dan mendorong untuk lebih berhati-hati dalam perencanaan pajak (Bimo et al., 2019). Penelitian yang dilakukan (Tanujaya & Cantikasari, 2022) menunjukkan bahwa pengendalian internal berpengaruh negatif signifikan terhadap penghindaran pajak. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan penelitian (Bimo et al., 2019) yang menyatakan bahwa semakin efektif pengendalian internal maka tingkat penghindaran pajak semakin rendah. Menurut (Utaminingsih et al., 2022) efektivitas pengendalian internal dapat memperkuat peran komisaris independen karena menjamin perusahaan dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga praktik penghindaran pajak dapat diminimalisir.

Berdasarkan fenomena dan penelitian sebelumnya, masih terdapat inkonsistensi hasil penelitian sehingga masih relevan bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Pengaruh Kepemilikan Pemerintah dan Dewan Komisaris Independen Terhadap Penghindaran Pajak Dengan Efektivitas Pengendalian Internal Sebagai Variabel Moderasi (Studi Kasus Pada Badan Usaha Milik Negara pada Tahun 2018-2022)”**

### **1.3. Perumusan Masalah**

Penghindaran pajak merupakan tindakan yang sering dilakukan oleh banyak perusahaan sebagai inisiatif untuk mengurangi beban pajak perusahaan. Beban pajak yang tinggi menyebabkan banyak perusahaan memanfaatkan celah yang ada pada ketentuan dan peraturan perpajakan untuk mengurangi beban pajak sehingga merugikan negara dan melanggar peraturan yang berlaku.

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, dapat disusun pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah kepemilikan pemerintah berpengaruh secara parsial terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN tahun 2018-2022?
2. Apakah dewan komisaris independen berpengaruh secara parsial terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN tahun 2018-2022?
3. Apakah kepemilikan pemerintah dan dewan komisaris independen berpengaruh secara simultan terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN tahun 2018-2022?
4. Apakah efektivitas pengendalian internal memoderasi hubungan antara dewan komisaris independen terhadap penghindaran pajak?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah kepemilikan pemerintah berpengaruh secara parsial terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN tahun 2018-2022.
2. Untuk mengetahui apakah dewan komisaris independen berpengaruh secara parsial terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN 2018-2022.
3. Untuk mengetahui apakah kepemilikan pemerintah dan dewan komisaris independen berpengaruh secara simultan terhadap penghindaran pajak pada perusahaan BUMN tahun 2018-2022.
4. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas pengendalian internal dalam memoderasi hubungan antara dewan komisaris independen terhadap penghindaran pajak

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1. Aspek Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan bagi pembaca mengenai berbagai faktor yang dapat mendorong dilakukannya penghindaran pajak. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi tambahan dan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti topik yang berkaitan dengan penghindaran pajak.

### **1.5.2. Aspek Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi berbagai pihak yaitu:

1. **Direktorat Jenderal Pajak**

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak dalam mengevaluasi dan mempertimbangkan berbagai kebijakan pajak sehingga tidak mudah disalahgunakan oleh berbagai pihak.

2. **Perusahaan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pada perusahaan BUMN mengenai faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya penghindaran pajak sehingga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi untuk perusahaan kedepannya serta dapat dijadikan pertimbangan dalam membuat kebijakan.

3. **Investor**

Penelitian ini diharapkan dapat membantu para investor untuk dapat lebih berhati-hati dalam memberikan investasi pada perusahaan BUMN.

### **1.6. Sistematika Penulisan Tugas Akhir**

Sistematika penulisan tugas akhir terdiri dari lima bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab.

**a. BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini berisi penjelasan secara umum yang menggambarkan isi penelitian. Isi bab ini meliputi: Gambaran Umum Objek penelitian, Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tugas Akhir.

**b. BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi teori dari umum sampai ke khusus, disertai penelitian terdahulu dan dilanjutkan dengan kerangka pemikiran penelitian yang diakhiri dengan hipotesis jika diperlukan.

**c. BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menegaskan pendekatan, metode, dan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis temuan yang dapat menjawab masalah

penelitian. Bab ini meliputi uraian tentang: Jenis Penelitian, Operasionalisasi Variabel, Populasi dan Sampel (untuk kuantitatif) / Situasi Sosial (untuk kualitatif), Pengumpulan Data, Uji Validitas dan Reliabilitas, serta Teknik Analisis Data.

**d. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Hasil penelitian dan pembahasan diuraikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah serta tujuan penelitian dan disajikan dalam sub judul tersendiri. Bab ini berisi dua bagian: bagian pertama menyajikan hasil penelitian dan bagian kedua menyajikan pembahasan atau analisis dari hasil penelitian. Setiap aspek pembahasan hendaknya dimulai dari hasil analisis data, kemudian diinterpretasikan dan selanjutnya diikuti oleh penarikan kesimpulan. Dalam pembahasan sebaiknya dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya atau landasan teoritis yang relevan.

**e. BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Kesimpulan merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian, kemudian menjadi saran yang berkaitan dengan manfaat penelitian.

**HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN**