

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak memegang posisi strategis dalam pengelolaan keuangan negara dan digunakan untuk membiayai pembangunan. Di Indonesia, Pajak merupakan kontribusi yang wajib disetorkan oleh individu maupun entitas kepada negara, sesuai ketentuan yang berlaku, untuk mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh (Agnes et al., 2021). Besarnya ketergantungan APBN terhadap sektor pajak tergambar dari realisasi penerimaan negara tahun 2023, di mana kontribusi gabungan pajak, kepabeanan, dan cukai mencapai sekitar 77,7% dari keseluruhan pendapatan negara (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2024). Data tersebut menegaskan bahwa kelangsungan sistem perpajakan nasional secara langsung memengaruhi kemampuan negara untuk membiayai operasional pemerintahnya, mulai dari penyediaan layanan penting hingga investasi infrastruktur jangka panjang.

Meski pajak mendominasi struktur penerimaan negara, masih ada masalah utama yang belum terselesaikan, yaitu *tax ratio* Indonesia yang rendah dibandingkan dengan negara lain. Data Badan Kebijakan Fiskal mencatat pergerakan *tax ratio* yang fluktuatif dalam beberapa tahun terakhir, mulai dari 8,33% pada tahun 2020 yang merupakan dampak pandemi, kemudian perlahan membaik menjadi 9,11% di tahun 2021, naik lagi ke angka 10,38% pada tahun 2022, dan sedikit melemah menjadi 10,31% di tahun 2023 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2024). Walaupun

tren ini menunjukkan adanya pemulihan, pencapaian Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara-negara ASEAN yang berada di sekitar 19%. Berbeda dengan negara-negara OECD yang berada di sekitar 33,5% (Direktorat Jenderal Pajak, 2023). Kesenjangan antara kedua rasio pajak tersebut menunjukkan bahwa kemampuan Indonesia dalam memungut pajak belum bekerja pada kapasitas maksimum potensi ekonomi.

Dalam berbagai forum ilmiah maupun dunia praktisi di bidang perpajakan, perilaku *tax avoidance* yang dilakukan oleh entitas korporat telah lama diidentifikasi sebagai faktor struktural yang berkontribusi langsung terhadap rendahnya *tax ratio* suatu negara. Secara konseptual, *tax avoidance* merujuk pada serangkaian tindakan strategis yang sengaja dirancang oleh pelaku usaha guna memperkecil beban pajak terutang, dengan cara mengeksploitasi celah dan ketidakjelasan normatif yang terdapat dalam ketentuan perpajakan yang berlaku, sehingga meskipun secara yuridis formal tindakan tersebut tidak melanggar hukum, esensinya tetap bertentangan dengan maksud dan tujuan kebijakan fiskal yang telah ditetapkan pemerintah (Sulfia & Rusmanto, 2024). Kondisi ini menjadi semakin menguntungkan karena sistem perpajakan Indonesia menerapkan prinsip *self-assessment*, di mana wajib pajak memiliki kewenangan penuh dalam menghitung sendiri output perpajakan mereka tanpa verifikasi awal oleh otoritas pajak (Murni et al., 2023)

Keleluasaan inilah yang pada akhirnya kerap dijadikan landasan oleh perusahaan dalam menyusun skema perpajakan yang secara terencana menekan angka *Effective Tax Rate* (ETR) hingga berada jauh di bawah tarif pajak badan yang telah

ditetapkan secara resmi. Dalam konteks yang lebih luas, fenomena serupa juga telah menjadi perhatian serius di tingkat internasional dan dikenal dalam literatur perpajakan global sebagai permasalahan *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), yakni praktik pemindahan laba ke wilayah hukum dengan tarif pajak lebih rendah demi memperkecil dasar pengenaan pajak di negara asal (Luna et al., 2026).

Di antara berbagai sektor industri yang ada, sektor pertambangan menempati posisi sebagai salah satu bidang usaha yang paling mudah terpapar praktik *tax avoidance* di Indonesia, dan fakta ini telah mendapat dukungan bukti empiris yang cukup kuat. Menurut penelitian Setiawati & Ammar (2022), *tax ratio* sektor ini secara konsisten berada di bawah angka *tax ratio* nasional dan terus menunjukkan tren penurunan, yang menjadi sinyal kuat adanya kecenderungan *tax avoidance* yang lebih agresif dibandingkan sektor lain. Kondisi ini diperkuat oleh volatilitas yang sangat ekstrem dalam kontribusi penerimaan pajak sektor pertambangan, di mana lonjakan pertumbuhan sebesar 114,9% pada tahun 2022 diikuti oleh koreksi yang sangat dalam hingga mencapai negatif 50,5% pada tahun 2024 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2024).

Salah satu fenomena terbaru yang menunjukkan kerentanan sektor sumber daya alam terhadap praktik *tax avoidance* adalah temuan mengenai dugaan manipulasi transfer pricing dalam transaksi ekspor SDA. Pada tahun 2026, Menteri Keuangan menyampaikan bahwa Lembaga National Single Window menemukan indikasi penyalahgunaan transfer pricing dalam ekspor komoditas SDA, termasuk CPO dan batu bara. Skema tersebut dilakukan dengan menjual komoditas terlebih dahulu kepada

entitas afiliasi di Singapura sebelum dikirimkan ke negara tujuan akhir. Praktik tersebut menyebabkan laba yang dilaporkan di Indonesia menjadi sangat kecil atau bahkan rugi, sehingga potensi penerimaan pajak penghasilan di Indonesia ikut berkurang. Fenomena ini menunjukkan bahwa perusahaan yang bergerak pada sektor sumber daya alam, termasuk pertambangan, memiliki risiko tinggi terhadap praktik pengalihan laba melalui transaksi dengan pihak berelasi lintas negara (DDTC News, 2026).

Kasus tersebut sekaligus memberikan gambaran bahwa perusahaan pertambangan berkapasitas besar yang memiliki struktur bisnis berlapis dan kompleks cenderung memperoleh ruang yang lebih luas untuk merancang skema efisiensi pajak, baik melalui transaksi dengan pihak afiliasi maupun pengaturan harga transfer antarkorporasi. Fenomena ini juga menyoroti betapa krusialnya keberadaan mekanisme pengawasan yang tepat (melalui komisaris independen, kebijakan pendanaan yang tercermin pada tingkat *Leverage*, dan ukuran perusahaan) sebagai faktor yang dapat mendorong para manajer untuk melakukan praktik *tax avoidance*.

Komisaris independen sebagai instrumen pengawasan internal korporasi memegang peranan yang tidak dapat diabaikan dalam memastikan bahwa setiap keputusan manajemen tetap berorientasi pada kepentingan pemegang saham dan tunduk pada ketentuan regulasi yang berlaku, termasuk di dalamnya kepatuhan terhadap kewajiban perpajakan. Salah satu kontribusi nyata dari kehadiran komisaris independen adalah kapasitasnya dalam meredam perilaku manajemen yang cenderung menyimpang dari regulasi, baik yang bersifat internal maupun yang berkaitan dengan kewajiban eksternal perusahaan (Murni et al., 2023). Menurut penelitian Azizah &

Muniroh (2023), menunjukkan bahwa independensi komisaris justru memiliki pengaruh negatif yang besar terhadap *tax avoidance*. Sementara itu, penelitian dari Fitriyani & Kurniawan (2025) di sektor pertambangan menemukan hasil yang berbeda, yaitu komisaris independen tidak berpengaruh signifikan terhadap *tax avoidance* perusahaan yang terdaftar di BEI selama periode 2021–2023.

Di sisi lain, *Leverage* dipahami sebagai rasio yang menggambarkan seberapa besar porsi utang yang digunakan oleh suatu perusahaan dalam membiayai aktivitas operasional maupun kebutuhan usahanya secara keseluruhan. Pada praktiknya, hampir seluruh entitas bisnis memanfaatkan instrumen utang sebagai salah satu sumber pemenuhan kebutuhan pendanaan. Perusahaan menggunakan *Leverage* dengan tujuan agar perolehan laba dapat melampaui nilai sumber dana dan biaya yang dikeluarkan untuk aset yang dimiliki, sehingga pada akhirnya turut mendorong peningkatan keuntungan bersih perusahaan (Sari et al., 2023).

Dalam penelitian (Thirza & Lukman, 2025) yang meneliti pengaruh profitabilitas, *Leverage*, ukuran perusahaan, dan komisaris independen terhadap *tax avoidance* pada perusahaan barang konsumsi yang terdaftar di BEI dari tahun 2022 hingga 2024, ditemukan bahwa *Leverage* berpengaruh positif dan signifikan terhadap *tax avoidance*. Di sisi lain, penelitian (Dewi & Oktaviani, 2021) menghasilkan hasil yang berlawanan, yang menunjukkan bahwa komisaris independen berpengaruh ke arah sebaliknya, yaitu negatif terhadap *tax avoidance*.

Variabel lain yang umum diperdebatkan dalam studi literatur perpajakan adalah ukuran perusahaan. Perusahaan yang lebih besar dengan total aset yang lebih besar

memiliki cakupan operasi bisnis yang lebih luas dan dianggap lebih mampu dalam merekrut profesional pajak yang terampil sehingga mereka dapat merancang strategi perencanaan pajak yang lebih baik dan sistematis serta terstruktur, sekaligus membuka peluang yang lebih tinggi untuk pelaksanaan yang efektif terhadap populasi yang terlibat (Heriana et al., 2023).

Di sisi lain, terdapat argumen tandingan yang kuat bahwa perusahaan besar menghadapi pengawasan yang jauh lebih ketat oleh para pemangku kepentingan seperti otoritas pajak, investor institusional, dan media, yang pada gilirannya mengarahkan perilaku kepatuhan setiap perusahaan dalam hal pemenuhan kewajibannya yang berkaitan dengan pajak. Penelitian (Eka et al., 2026) telah membuktikan bahwa ukuran perusahaan merupakan faktor dalam praktik *tax avoidance*. Sebaliknya, penelitian (Wirawan, 2025) menghasilkan temuan yang berlawanan dengan bukti tersebut; ukuran perusahaan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *tax avoidance*, dan semakin besar skala aset yang dimiliki oleh suatu perusahaan, maka perusahaan tersebut cenderung tidak melakukan *tax avoidance*.

Sebagai langkah menanggapi tantangan penerimaan pajak dan meningkatnya perhatian terhadap praktik *tax avoidance* di Indonesia, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Regulasi ini menjadi bagian dari reformasi perpajakan yang tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga untuk memperluas basis pajak, meningkatkan kepatuhan wajib pajak, serta menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil, sederhana, efisien, dan memiliki kepastian hukum. Kehadiran UU HPP menjadi

penting karena periode setelah pandemi Covid-19 menuntut pemerintah untuk memperkuat ruang fiskal sekaligus menjaga keberlanjutan pemulihan ekonomi nasional.

Pemilihan periode 2021–2024 dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa tahun 2021 merupakan awal diberlakukannya UU HPP sekaligus periode transisi pemulihan ekonomi setelah tekanan pandemi Covid-19. Pada masa tersebut, perusahaan mulai menyesuaikan kembali aktivitas operasional, strategi pendanaan, dan kebijakan perpajakan dalam menghadapi perubahan kondisi ekonomi serta regulasi perpajakan. Oleh karena itu, periode 2021–2024 dinilai relevan untuk mengamati bagaimana komisararis independen, *leverage*, dan ukuran perusahaan berhubungan dengan praktik *tax avoidance* dalam kondisi pasca reformasi perpajakan dan pasca pandemi (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022).

Selain faktor regulasi dan pemulihan ekonomi, periode 2021–2024 juga penting karena sektor pertambangan sangat dipengaruhi oleh dinamika harga komoditas. Pada periode pemulihan pasca pandemi, peningkatan harga komoditas, termasuk komoditas energi dan pertambangan, mendorong peningkatan kinerja perusahaan dan penerimaan negara dari sektor tersebut. Namun, dinamika tersebut tidak berlangsung stabil karena pada tahun 2024 sektor pertambangan mulai mengalami tekanan akibat moderasi atau penurunan harga komoditas, penurunan pembayaran PPh Badan, serta meningkatnya restitusi. Kondisi ini menunjukkan bahwa sektor pertambangan menghadapi fluktuasi ekonomi yang tinggi, sehingga menarik untuk dikaji dalam kaitannya dengan kebijakan

perpajakan dan potensi *tax avoidance* (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2024).

Dengan demikian, periode 2021–2024 dipilih karena mampu mencerminkan tiga kondisi penting secara berurutan, yaitu masa awal implementasi UU HPP, masa pemulihan ekonomi pasca pandemi Covid-19, dan masa perubahan harga komoditas yang memengaruhi kinerja sektor pertambangan. Kombinasi faktor regulasi, pemulihan ekonomi, dan volatilitas komoditas tersebut menjadikan periode penelitian ini relevan untuk menjelaskan perilaku *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

Dalam perspektif teori keagenan, perilaku *tax avoidance* pada hakikatnya merupakan ekspresi dari pertentangan kepentingan yang muncul antara manajemen selaku agen dan pemegang saham selaku principal (Jensen & Meckling, 1976). Manajemen yang lebih mengutamakan kepentingan pribadinya berpotensi mengambil kebijakan perpajakan yang bersifat agresif dengan dalih meningkatkan profitabilitas perusahaan, padahal tindakan tersebut menyimpan risiko hukum dan reputasi yang pada akhirnya justru merugikan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya. Dalam konteks ini, komisar independen berperan menjaga objektivitas pengawasan atas keputusan strategis perusahaan, termasuk kebijakan perpajakan, sehingga secara teoritis mampu menekan praktik *tax avoidance* (Anggraeni & Badjuri, 2025). Dalam waktu bersamaan, kebijakan *leverage* yang tinggi juga berkaitan erat dengan teori agensi karena manajer dapat memanfaatkan beban bunga utang sebagai alat untuk

menekan kewajiban pajak, sementara besarnya aset perusahaan menciptakan asimetri informasi yang semakin lebar antara agen dan prinsipal.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kesenjangan hasil penelitian terdahulu mengenai komisaris independen, *leverage*, dan ukuran perusahaan terhadap *tax avoidance*. Bukti empiris sebelumnya menunjukkan arah pengaruh yang berbeda, tidak signifikan, atau diperoleh pada sektor selain pertambangan. Kontribusi penelitian ini bersifat kontekstual dan temporal, yaitu menguji ketiga variabel secara simultan pada perusahaan sektor pertambangan selama periode 2021-2024 setelah berlakunya UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak mengklaim kebaruan pada variabel atau proksi, melainkan menyediakan bukti empiris pada konteks sektor dan periode yang berbeda.

Variabel independen dalam penelitian ini terdiri atas komisaris independen, *Leverage*, dan ukuran perusahaan. Komisaris independen digunakan sebagai indikator mekanisme tata kelola perusahaan, yang diukur melalui perbandingan jumlah komisaris independen terhadap keseluruhan anggota dewan komisaris. Selanjutnya, *Leverage* merepresentasikan struktur pendanaan perusahaan dan diukur menggunakan *Debt to Equity Ratio* (DER). Adapun ukuran perusahaan menggambarkan skala serta kapasitas perusahaan dalam menjalankan aktivitas operasional dan perencanaan pajaknya. Sementara itu, variabel *tax avoidance* diukur dengan menggunakan *Effective Tax Rate* (ETR) perusahaan.

Penelitian ini hadir untuk menjawab kesenjangan yang ditemukan dalam kajian-kajian sebelumnya, di mana sebagian besar studi terdahulu masih mengkaji

corporate governance maupun struktur keuangan secara terpisah dan parsial, atau masih mengandalkan rentang data yang belum sepenuhnya mencerminkan dinamika perpajakan pasca diberlakukannya reformasi melalui UU HPP 2021. Hasil penelitian terdahulu juga menunjukkan bukti yang kontradiktif, termasuk pengaruh komisaris independen, *Leverage*, dan ukuran perusahaan terhadap *tax avoidance* pada sektor pertambangan.

Dengan mengujikan ketiga variabel tersebut secara simultan dan berfokus pada sektor pertambangan selama periode 2021 hingga 2024, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan bukti empiris yang lebih komprehensif dan relevan dengan kondisi aktual sistem perpajakan Indonesia saat ini. Bertolak dari identifikasi kesenjangan literatur, temporal, dan kontekstual yang telah diuraikan, maka dipandang perlu untuk dilaksanakan suatu penelitian yang sistematis dan menyeluruh dengan judul **"Pengaruh Komisaris Independen, *Leverage*, dan Ukuran Perusahaan terhadap *Tax avoidance* pada Perusahaan Pertambangan Tahun 2021-2024)".**

1.2 Rumusan Masalah

Penjelasan pada bagian latar belakang menunjukkan adanya sejumlah isu yang perlu dikaji lebih lanjut. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini disusun sebagai berikut:

1. Apakah praktik *tax avoidance* dipengaruhi oleh Komisaris Independen?
2. Apakah *Leverage* berpengaruh terhadap praktik *tax avoidance*?
3. Apakah praktik *tax avoidance* bergantung pada ukuran perusahaan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini, meliputi:

1. Menganalisis pengaruh komisaris independen terhadap praktik *tax avoidance*.
2. Menilai dampak *Leverage* terhadap praktik *tax avoidance*.
3. Mengkaji pengaruh ukuran perusahaan terhadap praktik *tax avoidance*.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam memperjelas peran mekanisme *corporate governance* dan kebijakan struktur modal dalam memengaruhi praktik *tax avoidance* pada perusahaan di sektor pertambangan. Manfaat yang dihasilkan tidak hanya memperkaya kajian akademik, tetapi juga memberikan implikasi praktis bagi berbagai pihak yang berkepentingan. *Tax avoidance* berguna untuk memberikan pemahaman mengenai faktor-faktor yang berkaitan dengan praktik penghindaran pajak, sehingga dapat menjadi masukan bagi pihak terkait dalam memperkuat kepatuhan perpajakan perusahaan. Dengan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi dalam memperluas dan memperkaya literatur di bidang akuntansi perpajakan dan tata kelola perusahaan melalui pengujian secara simultan atas variabel komisaris independen, *Leverage*, dan ukuran perusahaan terhadap *tax avoidance*.

Penelitian ini juga memperkaya bukti empiris terbaru pada konteks perusahaan pertambangan tahun 2021–2024, sehingga dapat menjadi referensi akademik yang relevan dalam pengembangan model penelitian lanjutan, khususnya terkait determinan *tax avoidance* di pasar negara berkembang.

2. Manfaat Praktis

Kontribusi praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi peneliti, studi ini akan menambah pemahaman dan wawasan mengenai sejauh mana komisaris independen, *Leverage*, serta ukuran perusahaan berkontribusi dalam membentuk tingkat *tax avoidance*.
- b. Bagi otoritas pajak, mampu memberikan wawasan dalam menyusun regulasi untuk mengontrol praktik *Tax avoidance* dan meningkatkan pengawasan dalam tata kelola perusahaan.
- c. Bagi akademisi, sebagai referensi empiris yang dapat dikembangkan dengan variabel, metode, maupun sektor yang berbeda.
- d. Bagi penelitian selanjutnya, hasil kajian ini dapat dijadikan acuan dalam mengembangkan dan memperluas variabel-variabel yang berkaitan dengan studi *tax avoidance*.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini memuat 5 (lima) bab, diantaranya:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat mengenai latar belakang, rumusan masalah, sistematika penulisan dan kegunaan tujuan penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas teori-teori yang relevan, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai rancangan penelitian, ruang lingkup penelitian, definisi operasional variabel, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, dan metode analisis.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas hasil objek yang telah diteliti secara deskriptif beserta interpretasi data dari pengujian yang telah dilakukan.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan, dan saran atau tindak lanjut bagi penelitian selanjutnya