

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak merupakan kontribusi wajib yang harus dibayarkan oleh warga negara dan perusahaan kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007. Indonesia sebagai negara berkembang memiliki ketergantungan atas penghasilan dari pajak. Pajak berperan dalam ketergantungan terhadap utang luar negeri, memperkuat fiskal, dan mendukung program pembangunan berkelanjutan (Apriani, 2025). Pajak memiliki peran strategis sebagai sumber utama penerimaan negara dalam mendukung pembangunan nasional dan penyediaan layanan publik. Tingkat kesadaran dan kepatuhan Wajib Pajak (WP) di Indonesia masih relatif rendah, sehingga menimbulkan kecenderungan terjadinya praktik penghindaran pajak.

Penghindaran pajak merupakan suatu tindakan legal dengan memanfaatkan celah dalam peraturan perpajakan tanpa secara langsung melanggar hukum (Hanlon & Heitzman, 2010). Praktik ini berdampak negatif karena mengurangi potensi penerimaan negara, yang pada akhirnya mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam membiayai program pembangunan dan pelayanan publik (Pohan, 2022). Oleh karena itu, isu penghindaran pajak masih menjadi salah satu tantangan utama dalam sistem perpajakan di Indonesia. Pemerintah terus berupaya meningkatkan kepatuhan WP melalui reformasi administrasi, digitalisasi sistem, dan penegakan hukum yang lebih tepat.

Laporan *The State of Tax Justice 2024* (Tax Justice Network, 2024), negara di dunia kehilangan sekitar 942 miliar USD per tahun akibat penghindaran pajak

serta penyalahgunaan sistem pajak oleh perusahaan multinasional dan individu. Perusahaan multinasional mengalihkan laba ke yurisdiksi pajak rendah dan menyembunyikan kekayaan ke luar negeri oleh individu. Kondisi ini dapat memperkuat tekanan terhadap penerimaan pajak nasional dan keberlanjutan fiskal, termasuk di Indonesia. Indonesia diperkirakan kehilangan sekitar 3 miliar USD per tahun akibat praktik penghindaran pajak. Nilai tersebut menunjukkan besarnya potensi penerimaan pajak yang hilang setiap tahun, sehingga penghindaran pajak masih menjadi tantangan serius bagi sistem perpajakan Indonesia.

Faktor institusional yang turut mempengaruhi tingkat penghindaran pajak di Indonesia adalah penerapan sistem pemungutan pajak dengan mekanisme *self-assessment* (Chintia & Susanto, 2022). Sejak reformasi perpajakan tahun 1983, Indonesia menganut sistem ini, yang memberikan kepercayaan penuh kepada WP untuk menghitung, melapor dan membayar pajak mereka sendiri. Mekanisme *self-assessment* mendorong kemandirian dan efisiensi administrasi perpajakan. Penelitian oleh Cahyono & Trihastuti (2023) menemukan bahwa sistem *self-assessment* menuntut tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi karena pemeriksaan oleh fiskus baru dilakukan setelah pelaporan. Sistem ini memberikan ruang bagi WP untuk melaporkan kewajiban secara tidak sesuai.

Kondisi ini menjadi semakin krusial mengingat rasio pajak (*tax ratio*) Indonesia yang masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan berkembang lainnya (Andri dkk., 2021). Rasio pajak merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja sistem perpajakan suatu negara. Berdasarkan data Badan Pusat Statistika (BPS) 2025, *tax ratio* Indonesia pada tahun 2024 hanya mencapai 10%

dari Produk Domestik Bruto (PDB). Angka ini mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2023. Tax ratio Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata negara di Asia yang mencapai 19%. Rendahnya tax ratio ini menunjukkan adanya penurunan kapasitas fiskal Indonesia, yang pada akhirnya membatasi kemampuan negara dalam pembiayaan pembangunan nasional secara optimal.

Peningkatan harga global komoditas tambang seharusnya mencerminkan potensi peningkatan kontribusi pajak dan penerimaan negara. Realisasi pendapatan pajak dari sektor pertambangan mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara keuntungan harga komoditas dengan realisasi penerimaan yang optimal. Fenomena ini mengindikasikan adanya gap antara potensi ekonomi yang dihasilkan sektor pertambangan dengan kontribusi pajak maupun penerimaan negara. Hal ini memperkuat urgensi penelitian terhadap praktik penghindaran pajak pada sektor energi.

Sektor energi memiliki posisi strategis dalam perekonomian Indonesia sebagai salah satu penyumbang terbesar Produk Domestik Bruto (PDB) melalui pajak, royalti, dan devisa ekspor (Setiawan dkk., 2019). Sektor energi memiliki karakteristik unik dan rentan terhadap praktik penghindaran pajak, karena sifat bisnisnya yang padat modal serta melibatkan struktur kepemilikan lintas negara (Apriani, 2025). Faktor-faktor seperti kepemilikan asing, komisaris independen, dan transaksi pihak berelasi (RPT) diyakini berpengaruh terhadap keputusan perusahaan dalam melakukan perencanaan pajak.

Penelitian terdahulu mengenai kepemilikan asing, komisaris independen, dan RPT menunjukkan temuan yang tidak konsisten. Beberapa penelitian menemukan bahwa kepemilikan asing dapat meningkatkan praktik penghindaran pajak karena perusahaan multinasional memiliki akses terhadap strategi perencanaan pajak lintas yurisdiksi (Richardson *et al.*, 2016; Chen *et al.*, 2018). Penelitian lain menemukan bahwa kepemilikan asing dapat menekan praktik penghindaran pajak akibat jarak antara investor asing dan lokasi investasi yang menurunkan kepercayaan terhadap manajemen lokal (Pujiningsih & Salsabyala, 2022).

Kompleksitas struktur kepemilikan dalam perusahaan energi, menciptakan peluang yang lebih besar untuk melakukan praktik penghindaran pajak. Kepemilikan asing merupakan penyertaan saham oleh individu dan atau instansi yang tidak memiliki hubungan dengan perusahaan tempat berinvestasi (Syukur *et al.*, 2026). Kepemilikan asing sebagai salah satu mekanisme *corporate governance* berperan dalam memantau, mendisiplinkan, serta mempengaruhi perilaku manajer, sehingga diduga berpengaruh terhadap praktik penghindaran pajak (Ambarwati, 2021). Pemegang saham asing memiliki tuntutan yang tinggi terhadap kinerja perusahaan dan return investasi, hal ini dapat mengubah kalkulasi biaya-manfaat manajemen terhadap strategi penghindaran pajak (Hasan *et al.*, 2022). Pemegang saham asing juga dapat memberikan pengawasan ketat terhadap praktik manajemen, serta memiliki akses yang lebih luas terhadap strategi optimasi pajak internasional (Carbone *et al.*, 2025).

Kepemilikan asing dalam suatu perusahaan berpotensi mempermudah praktik *transfer pricing* dan pengalihan laba (*profit shifting*) ke yurisdiksi yang menerapkan tarif pajak lebih rendah. Penelitian oleh Leask (2020) menunjukkan bahwa perusahaan dengan kepemilikan asing tinggi cenderung memiliki *effective tax rate* (ETR) lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan dengan kepemilikan domestik. Temuan ini mengindikasikan adanya hubungan antara struktur kepemilikan dan tingkat beban pajak efektif yang diterima perusahaan. Hal ini terjadi karena pemegang saham asing memiliki akses lebih luas terhadap skema penghindaran pajak internasional dan memiliki insentif yang kuat untuk memaksimalkan *after-tax return*.

Keberadaan komisaris independen juga memiliki peran penting dalam mengendalikan praktik penghindaran pajak. Komisaris independen merupakan bagian dari mekanisme *corporate governance* yang berfungsi memberikan pengawasan terhadap keputusan manajemen agar sejalan dengan kepentingan pemegang saham (Hanum & Zulaikha, 2013). Kehadiran komisaris independen dapat meningkatkan efektivitas fungsi pengawasan dan menekan perilaku oportunistik manajemen dalam melakukan perencanaan pajak yang agresif. Penelitian Pratomo & Rana (2021) menunjukkan bahwa perusahaan dengan proporsi komisaris independen tinggi cenderung memiliki tingkat penghindaran pajak yang lebih rendah. Namun, studi lain justru menemukan bahwa proporsi komisaris independen tidak berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak karena keterbatasan peran dan akses informasi terhadap aktivitas manajemen (Fitri, 2024)

Variabel transaksi pihak berelasi juga menunjukkan hasil yang bervariasi. Penelitian Hendrylie dkk. (2023) dan Richardson *et al.* (2013) menyatakan bahwa intensitas transaksi pihak berelasi berhubungan positif dengan tingkat penghindaran pajak karena digunakan sebagai sarana *profit shifting*. Penelitian Dewi & Tarmidi (2021); Febriyanti (2025) tidak menemukan pengaruh signifikan antara keduanya. Transaksi dengan pihak berelasi juga menjadi potensi yang krusial untuk melakukan tindakan penghindaran pajak melalui *transfer pricing*. Pihak berelasi adalah orang atau keluarga dekat dan perusahaan tertentu yang memiliki relasi atau berwenang mengendalikan serta turut memengaruhi pengambilan keputusan (Mishra dkk., 2025). Perusahaan sektor energi melakukan transaksi antar entitas dalam satu grup perusahaan, mulai dari jual beli komoditas, layanan teknis, hingga pembiayaan internal. Kompleksitas rantai nilai dalam industri energi, dari hulu hingga hilir, memberikan banyak peluang untuk memanipulasi harga transfer. Penelitian Tarigan dkk. (2023) menunjukkan bahwa perusahaan dengan intensitas transaksi pihak berelasi yang tinggi cenderung melakukan penghindaran pajak melalui skema *transfer pricing* yang agresif.

Penelitian ini mengadopsi teori keagenan (*agency theory*) sebagai kerangka konseptual untuk menganalisis determinan khusus dalam penghindaran pajak. Menurut teori keagenan, terdapat konflik kepentingan antara manajemen dan pemegang saham yang berpotensi memengaruhi keputusan terkait penghindaran pajak. Dalam konteks perpajakan, teori ini menyoroti adanya konflik kepentingan yang melekat antara berbagai pemangku kepentingan perusahaan. Pemegang saham umumnya menginginkan maksimisasi keuntungan setelah pajak sehingga

mendorong manajemen untuk melakukan penghindaran pajak. (Chintia & Susanto, 2022). Namun, praktik tersebut sering kali bertentangan dengan pemerintah sebagai otoritas pajak, kreditor, serta masyarakat luas.

Teori keagenan menjelaskan bagaimana asimetri informasi antara manajemen dan pemegang saham dapat menciptakan moral hazard dalam pengambilan keputusan perpajakan (Picard, 1987). Asimetri informasi yang menguntungkan manajemen terkait operasional perusahaan memberikan keleluasaan dalam menentukan strategi perencanaan pajak. Dengan demikian, teori keagenan membantu menjelaskan dinamika dan ketegangan yang muncul dalam pengambilan keputusan perpajakan di perusahaan.

Penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang beragam mengenai hubungan antara kepemilikan asing, komisaris independen, dan RPT terhadap penghindaran pajak. Inkonsistensi hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa hubungan antara tata kelola perusahaan dengan praktik penghindaran pajak masih dipengaruhi oleh konteks sektor dan periode waktu penelitian. Penelitian terdahulu umumnya menggunakan proksi penghindaran pajak berbasis akrual seperti ETR yang tidak sepenuhnya mencerminkan realisasi pembayaran pajak secara kas oleh perusahaan. Penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menggunakan proksi *Cash Effective Tax Rate* (CETR). CETR dianggap lebih akurat dalam menggambarkan perilaku penghindaran pajak karena berbasis pembayaran pajak aktual terhadap laba sebelum pajak (Tanujaya *et al.*, 2026; Simanjuntak dkk., 2024; Mangoting *et al.*, 2021).

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi praktis bagi pemangku kepentingan. Bagi regulator, temuan penelitian dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan perpajakan yang lebih efektif dan berkeadilan melalui pemahaman empiris mengenai determinan penghindaran pajak. Bagi investor, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk menilai risiko, khususnya tingkat kepatuhan perpajakan serta potensi risiko reputasi perusahaan. Sementara itu, bagi perusahaan sektor energi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penerapan tata kelola perpajakan yang baik serta penyusunan strategi perpajakan.

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya perspektif teori keagenan dengan menganalisis peran tata kelola perusahaan dalam menekan biaya keagenan yang muncul akibat konflik kepentingan terkait keputusan perpajakan. Dengan demikian, penelitian mengenai faktor-faktor yang memengaruhi penghindaran pajak pada perusahaan sektor energi di Indonesia menjadi relevan untuk dilakukan. Selain mengisi kesenjangan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis penguatan sistem perpajakan nasional serta mendorong implementasi tata kelola perusahaan yang lebih transparan dan akuntabel di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini berpusat pada fenomena penghindaran pajak yang terjadi di perusahaan sektor energi di Indonesia. Fenomena tersebut muncul sebagai konsekuensi dari persepsi perusahaan yang menempatkan pajak sebagai beban finansial. Penelitian ini mengajukan dugaan bahwa terdapat sejumlah faktor yang

berpotensi memengaruhi tingkat penghindaran pajak suatu perusahaan, yaitu kepemilikan asing, komisaris independen, dan transaksi pihak berelasi. Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan, penelitian ini dilaksanakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah kepemilikan asing berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan sektor energi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2021–2025?
2. Apakah komisaris independen berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan sektor energi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2021–2025?
3. Apakah transaksi pihak berelasi berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan sektor energi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2021–2025?
4. Apakah kepemilikan asing, komisaris independen, transaksi pihak berelasi, ukuran perusahaan, dan profitabilitas secara simultan berpengaruh terhadap penghindaran pajak pada perusahaan sektor energi yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2021-2025?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk membangun model penghindaran pajak dengan memasukkan tiga variabel independen sebagai faktor yang diyakini dapat menentukan penghindaran pajak. Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengaruh kepemilikan asing terhadap penghindaran pajak
2. Menganalisis pengaruh komisaris independen terhadap penghindaran pajak
3. Menganalisis pengaruh transaksi pihak berelasi terhadap penghindaran pajak
4. Menganalisis pengaruh kepemilikan asing, komisaris independen, transaksi pihak berelasi, ukuran perusahaan, dan profitabilitas secara simultan terhadap penghindaran pajak

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kontribusi sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkuat bukti empiris mengenai penerapan teori keagenan dalam menjelaskan fenomena penghindaran pajak yang timbul akibat konflik kepentingan antara prinsipal dan agen. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi terkait pengaruh kepemilikan asing, komisaris independen, dan transaksi pihak berelasi terhadap penghindaran pajak yang diprosikan melalui *Cash Effective Tax Rate (CETR)*.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

- a. Kegunaan bagi perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi manajemen mengenai pengaruh struktur kepemilikan, efektivitas komisaris

independen, serta pengelolaan RPT terhadap kebijakan perpajakan perusahaan. Selain itu, temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam penyusunan strategi perpajakan yang tetap memperhatikan prinsip kepatuhan dan *Good Corporate Governance*.

b. Kegunaan bagi investor

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan bagi investor dan calon investor dalam menilai risiko perpajakan perusahaan sebelum mengambil keputusan investasi. Informasi tersebut terutama berkaitan dengan struktur kepemilikan asing dan praktik RPT yang berpotensi mencerminkan tingkat penghindaran pajak perusahaan.

c. Kegunaan bagi regulator dan otoritas pajak

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi otoritas pajak dan regulator dalam merumuskan kebijakan pengawasan yang lebih efektif terhadap praktik penghindaran pajak. Kebijakan tersebut berkaitan dengan pengawasan terhadap praktik penghindaran pajak yang dilakukan melalui mekanisme RPT dan kepemilikan asing.

d. Kegunaan bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi tambahan dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian sejenis dengan ruang lingkup, variabel, atau metode analisis berbeda.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian terbagi menjadi lima bab dengan beberapa sub-bab penelitian. Berikut ini adalah penjelasan mengenai pembahasan bab-bab berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menjabarkan terkait latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan landasan teori dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran yang mendeskripsikan keterkaitan antara variabel penelitian serta perumusan hipotesis penelitian.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini memaparkan terkait definisi operasional variabel, populasi, sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pembahasan deskripsi objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil.

BAB V: PENUTUP

Bab ini menguraikan simpulan dan implikasi penelitian berdasarkan hasil penemuan penelitian yang dilengkapi dengan keterbatasan dan saran penelitian.