

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan pemerintah di Indonesia memerlukan daya yang besar dalam melakukan pembangunan di dalam negara untuk meningkatkan perekonomian nasional. Salah satu sumber pendapatan negara yang terbesar adalah melalui sektor pajak, sehingga pemerintah membuat suatu regulasi yang mengatur perpajakan di negara Indonesia untuk memaksimalkan potensi pajak yang diterima oleh suatu negara. Pajak adalah kontribusi wajib dibayarkan kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang yang berlaku, serta tidak mendapatkan imbalan secara langsung (UU No. 28 Tahun 2007).

Di bagian sisi akuntansi juga menjelaskan bahwa pajak merupakan beban yang akan mengurangi laba bersih, hal ini bertolak-belakang dengan tujuan entitas bisnis yang ingin mempunyai laba besar (Kieso, Weygandt, & Warfield, 2012). Faktor - faktor tersebut yang menjadikan pajak sebagai beban dan kewajiban, yang dapat memicu terjadinya penghindaran pajak. Penghindaran pajak sering dikaitkan dengan tax planning, di mana keduanya saling berkaitan sama-sama menggunakan cara yang legal untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan kewajiban pajak itu sendiri.

Akan tetapi, tax planning tidak diperdebatkan mengenai keabsahannya, sedangkan penghindaran pajak merupakan sesuatu cara yang dianggap sebagai tindakan yang tidak dapat diterima. Penghindaran pajak adalah usaha mengurangi pajak dengan tetap memperhatikan dan mematuhi peraturan yang ada. Tax Avoidance merupakan upaya dalam perpajakan yang dilakukan secara legal dengan memanfaatkan beberapa celah yang terdapat dalam peraturan perpajakan yang ada untuk menghindari pembayaran pajak atau melakukan transaksi yang tidak memiliki tujuan selain untuk menghindari pajak.

Sektor perpajakan memberikan sebagian besar pendapatan negara. Untuk menjaga tingkat pertumbuhan dan pelaksanaan pembangunan nasional, semua wajib pajak diwajibkan membayar pajak. Berbeda halnya dengan perusahaan, pajak menjadi beban bagi perusahaan karena dapat mengurangi laba bersih perusahaan. Akibatnya, banyak perusahaan yang berusaha menurunkan pajak baik secara legal maupun ilegal untuk mendapatkan keuntungan yang ditetapkan sebelumnya (Widnyana et al., 2021). Realisasi pendapatan negara menunjukkan bahwa sektor pajak adalah sektor yang menerima pendapatan terbesar, menurut data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik. Gambar 1 menunjukkan bagaimana pandemi covid-19 menurunkan realisasi penerimaan negara dari sektor perpajakan pada tahun 2020, namun pada tahun 2021-2024 realisasi penerimaan negara dari sektor perpajakan meningkat.



**Gambar 1.1. Realisasi Pendapatan Negara Tahun 2019-2024**

Sumber : <https://www.bps.go.id>

Sektor pajak merupakan salah satu sumber utama pendapatan negara, karena itu perusahaan berusaha untuk membayar pajak sekecil mungkin karena hal tersebut dapat membebani perusahaan dan menurunkan pendapatan perusahaan. Perusahaan dapat secara legal menurunkan kewajiban pajak mereka dengan beberapa cara, salah satunya melalui penghindaran pajak (tax avoidance) (Sari & Marsono, 2020). Tax avoidance

merupakan salah satu cara yang digunakan oleh wajib pajak untuk menghindari pajak sesuai dengan peraturan undang-undang yang tidak melanggar peraturan perpajakan.

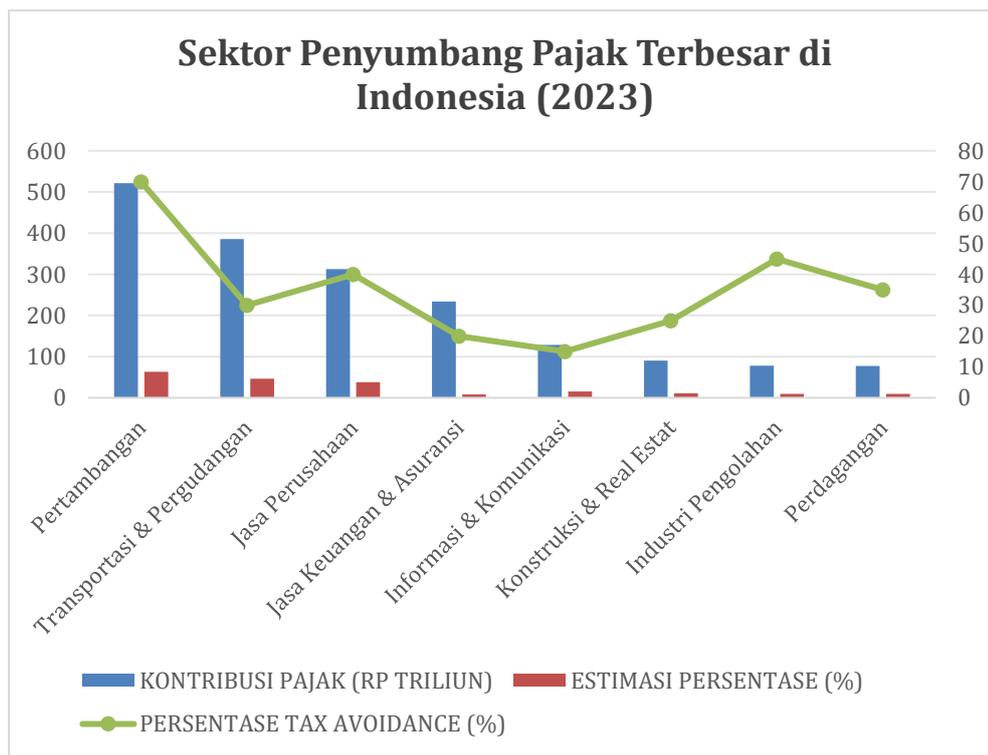
Fenomena penghindaran pajak lainnya terjadi pada perusahaan sektor pertambangan dilakukan oleh PT Adaro Energy Indonesia. Global Witness (2019) mengungkapkan bahwa PT Adaro Energy Indonesia yang merupakan salah satu perusahaan yang bergerak pada sektor pertambangan telah memindahkan sejumlah laba yang didapatkan dari hasil pertambangannya di Indonesia ke jaringan perusahaan luar negerinya untuk meminimalisir pajak yang seharusnya dibayarkan di Indonesia. PT Adaro Energy Indonesia berpotensi merugikan negara sebesar 125 juta dolar AS antara 2009 sampai dengan 2017. Dengan menggunakan jaringan perusahaan di negara-negara dengan pajak rendah seperti Singapura dan Mauritius, serta mendirikan perusahaan di tempat-tempat seperti Labuan, Malaysia, PT Adaro membayar pajaknya lebih rendah dari yang semestinya harus dibayarkan.

Praktik penghindaran pajak oleh korporasi besar seperti PT Adaro Energy menjadi sorotan publik, terutama setelah Direktorat Jenderal Pajak (DJP) menyatakan tengah mendalami dugaan penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan tersebut melalui skema transfer pricing. Transfer pricing adalah praktik pengalihan keuntungan antar entitas dalam satu grup perusahaan, yang sering dimanfaatkan untuk mengurangi kewajiban pajak dengan memanfaatkan yurisdiksi pajak yang lebih rendah. Dalam kasus ini, PT Adaro Energy diduga memindahkan sebagian besar pendapatan dari Indonesia ke anak perusahaan di negara dengan tarif pajak lebih rendah. Menteri Keuangan Sri Mulyani menegaskan bahwa otoritas pajak telah menjalankan transparansi dalam pengawasan pajak perusahaan-perusahaan besar, termasuk Adaro. Di sisi lain, pengamat pajak menyatakan bahwa praktik seperti ini sering kali berada di wilayah abu-abu hukum, sehingga memerlukan regulasi yang lebih ketat untuk memastikan keadilan pajak. Kasus ini mencerminkan pentingnya peran pemerintah dalam mengawasi dan

menegakkan aturan perpajakan guna mencegah praktik penghindaran pajak yang merugikan negara.

Oleh karena itu, urgensi penelitian ini semakin diperkuat dengan fakta bahwa praktik penghindaran pajak tidak hanya terbatas pada satu perusahaan saja, melainkan menjadi gejala yang lebih luas di sektor pertambangan secara keseluruhan. Selain kasus yang dilakukan oleh PT Adaro Energy Indonesia, praktik serupa juga terjadi pada PT Kaltim Prima Coal, anak perusahaan PT Bumi Resources, yang diketahui melakukan penjualan batubara ke perusahaan afiliasinya sendiri dengan harga di bawah pasar guna menurunkan beban pajak melalui teknik transfer pricing yang agresif. Fenomena ini tidak terlepas dari kelemahan sistem perpajakan berbasis self-assessment yang membuka ruang manuver fiskal bagi korporasi untuk menekan kewajiban pajaknya secara legal namun tidak etis.

Meskipun tax avoidance dilakukan dalam batas legalitas, dari sisi etika fiskal dan kepatuhan terhadap negara, tindakan tersebut tetap menimbulkan kerugian potensial bagi penerimaan negara. Dalam konteks ini, tata kelola perusahaan (Good Corporate Governance/GCG) diyakini berperan penting sebagai mekanisme pengawasan internal yang mampu membatasi perilaku oportunistik manajemen dalam perencanaan pajak. Namun demikian, sejumlah penelitian menunjukkan hasil yang tidak konsisten terhadap peran elemen-elemen GCG seperti kepemilikan institusional, komite audit, dan kualitas audit dalam menekan tax avoidance. Temuan yang kontradiktif tersebut menimbulkan pertanyaan akademik yang perlu ditelusuri lebih lanjut, terlebih pada sektor pertambangan yang memiliki kontribusi signifikan terhadap penerimaan pajak nasional.



**Gambar 1.2. Sektor Penyumbang Pajak Terbesar di Indonesia (2023)**

Sumber : <https://dataindonesia.id/>

Selain kasus Adaro, urgensi penelitian ini semakin diperkuat dengan data yang menunjukkan bahwa sektor pertambangan merupakan penyumbang pajak terbesar di Indonesia. Berdasarkan laporan dari Kementerian Keuangan yang dikutip oleh DataIndonesia.id (2023), hingga Mei 2023 sektor pertambangan menyumbang sebesar 62,9% dari total penerimaan pajak nasional. Jumlah ini jauh melampaui kontribusi sektor lainnya seperti transportasi dan pergudangan (46,5%), jasa perusahaan (37,7%), serta jasa keuangan dan asuransi (28,2%). Dengan asumsi total penerimaan pajak nasional pada periode tersebut sebesar Rp830 triliun, maka sektor pertambangan sendiri diperkirakan menyumbang sekitar Rp521,9 triliun.

Tingginya kontribusi ini menunjukkan bahwa sektor pertambangan memegang peran strategis dalam struktur penerimaan negara. Namun demikian, tingginya kontribusi ini juga dibayangi oleh risiko praktik penghindaran pajak yang tinggi. Penelitian ini menemukan bahwa sekitar

70% perusahaan sektor pertambangan memiliki nilai Effective Tax Rate (ETR) di bawah 30%, yang mengindikasikan adanya potensi kuat praktik tax avoidance di sektor ini. Hal ini menegaskan pentingnya penguatan tata kelola perusahaan (*good corporate governance*) sebagai mekanisme pengawasan yang dapat meminimalisasi risiko penyimpangan dalam pelaporan dan kewajiban perpajakan.

Selain itu, berdasarkan data pengukuran tax avoidance melalui indikator Effective Tax Rate (ETR), PT Adaro Energy Indonesia (ADRO) menunjukkan nilai ETR sebesar 0,19 pada tahun 2023, yang merupakan nilai terendah dibandingkan tahun-tahun sebelumnya dalam periode pengamatan 2019–2024. Nilai ETR yang lebih kecil ini mengindikasikan adanya indikasi praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang signifikan. Hal ini memperkuat alasan bahwa PT Adaro Energy Indonesia tetap relevan dan sesuai untuk dijadikan sampel dalam penelitian, karena karakteristik tersebut mencerminkan fenomena yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu praktik tax avoidance pada perusahaan sektor pertambangan di Indonesia.

Berdasarkan fenomena di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme tata kelola perusahaan (*good corporate governance*) diyakini mampu menjadi alat pengendali perilaku manajerial khususnya dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan perpajakan. Salah satu bentuk mekanisme tersebut adalah kepemilikan institusional, yang dapat berperan sebagai pengawas terhadap kebijakan perusahaan karena memiliki kekuatan untuk mempengaruhi keputusan manajerial. Selain itu, komite audit dan kualitas audit eksternal juga diyakini mampu memperkuat sistem pengendalian internal dan meningkatkan transparansi laporan keuangan, sehingga potensi tax avoidance dapat diminimalisasi.

Namun demikian, hasil-hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh mekanisme tata kelola perusahaan terhadap tax avoidance masih menunjukkan ketidakkonsistenan. Misalnya, penelitian oleh Azka Nurmalia Devi dan Rohman (2024) menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*). Lalu,

penelitian oleh Dudi Pratomo dan Risa Aulia Rana (2021) menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh negatif signifikan terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Penelitian selanjutnya oleh Dzawil Al Bayhaqi (2022) menyatakan secara simultan kepemilikan institusional berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Terakhir ada dari penelitian Leria Pramesti Nurhidayah, Ekawati Jati Wibawaningsih, dan Rahmasari Fahria (2021) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak (tax avoidance).

Azka nurmala devi dan abdul rohman (2024) menyatakan komite audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Penelitian dari Dzawil al bayhaqi (2022) menyatakan komite audit berpengaruh signifikan terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Selanjutnya ada penelitian dari Erna rahmawati dan Ardan gani asalam (2023) menyatakan komite audit memiliki pengaruh signifikan secara simultan terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Lalu, ada penelitian dari Iqbal syeh maulana dan mujiyanti (2021) menyatakan komite audit, memiliki pengaruh negatif terhadap tax avoidance (Penghindaran Pajak). Dan yang terakhir penelitian dari Utami nuur lailatul idzniah dan yustrida bernawati (2020) menyatakan komite audit memiliki pengaruh positif terhadap penghindaran pajak (tax avoidance).

Penelitian dari Khoirul garda wijaya (2023) menyatakan bahwa kualitas audit memiliki pengaruh positif terhadap praktik penghindaran pajak (tax avoidance). Selanjutnya ada penelitian dari Leria pramesti nurhidayah, ekawati jati wibawaningsih dan rahmasari fahria (2021) menyatakan kualitas audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Lalu yang terakhir ada dari penelitian Mira dan a. wirta purnamasari (2020) yang menyatakan bahwa kualitas audit berpengaruh signifikan negatif terhadap penghindaran pajak (tax avoidance). Berdasarkan penelitian terdahulu diatas ditemukan ketidakkonsistenan pada temuan ini menimbulkan pertanyaan

akademik yang menjadi dasar dari kesenjangan penelitian yang perlu ditelusuri secara lebih lanjut.

Selain itu, objek penelitian terdahulu masih banyak berfokus pada sektor manufaktur atau keuangan, sedangkan penelitian pada sektor pertambangan, yang memiliki karakteristik operasional dan regulasi perpajakan yang berbeda, masih sangat terbatas. Padahal, sektor ini sangat penting karena berkontribusi besar terhadap penerimaan negara namun juga berisiko tinggi terhadap praktik tax avoidance. Di sisi lain, penelitian-penelitian sebelumnya banyak menggunakan pendekatan cross-section dalam satu periode waktu, sedangkan pengaruh mekanisme tata kelola perusahaan terhadap kebijakan perpajakan idealnya diamati dalam jangka waktu yang lebih panjang agar mencerminkan kestabilan dan dinamika antar tahun.

Dalam perspektif teori agensi, hubungan antara manajer (agen) dan pemegang saham (prinsipal) sering kali menghadirkan konflik kepentingan karena adanya perbedaan tujuan, khususnya terkait pengelolaan beban pajak perusahaan. Manajemen cenderung melakukan praktik tax avoidance untuk memaksimalkan laba setelah pajak, yang bisa saja merugikan pemegang saham dalam jangka panjang jika menurunkan reputasi dan transparansi perusahaan (Jensen & Meckling, 1976; Mappadang, 2021). Di sinilah peran mekanisme pengawasan, seperti kepemilikan institusional, menjadi penting. Pemegang saham institusi yang memiliki saham dalam jumlah signifikan diyakini mampu memberikan tekanan terhadap manajemen untuk meminimalisir praktik penghindaran pajak karena mereka memiliki insentif untuk menjaga kredibilitas perusahaan dan keberlanjutan jangka panjang (Handayani, 2018; Krisna, 2019).

Sementara itu, teori tata kelola perusahaan (corporate governance) menjelaskan bahwa struktur dan mekanisme pengawasan internal seperti komite audit dan kualitas audit dibentuk untuk memastikan manajemen bertindak sesuai dengan kepentingan seluruh pemegang saham. Komite audit yang independen dan kompeten dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap laporan keuangan dan kepatuhan terhadap regulasi perpajakan

(Dewi & Adhariani, 2020; Haris & Santoso, 2019). Di sisi lain, kualitas audit eksternal yang tinggi ditandai dengan penggunaan Kantor Akuntan Publik (KAP) bereputasi juga diyakini mampu meningkatkan transparansi pelaporan keuangan dan mendeteksi indikasi penghindaran pajak yang dilakukan secara terselubung (Lestari & Saputra, 2021; Suwardi et al., 2022).

Namun demikian, hasil-hasil penelitian sebelumnya menunjukkan ketidakkonsistenan. Misalnya, Azka Nurmala Devi dan Abdul Rohman (2024) menemukan bahwa kepemilikan institusional justru berpengaruh positif terhadap tax avoidance, sementara Dudi Pratomo dan Risa Aulia Rana (2021) menunjukkan pengaruh negatif signifikan. Hasil beragam juga terlihat pada pengaruh komite audit dan kualitas audit terhadap tax avoidance, di mana sebagian penelitian menemukan pengaruh signifikan dan sebagian lainnya tidak. Ketidakkonsistenan ini menunjukkan bahwa peran mekanisme tata kelola perusahaan terhadap penghindaran pajak masih memerlukan pengujian lebih lanjut, khususnya dalam konteks sektor pertambangan yang memiliki kompleksitas operasional dan struktur biaya tinggi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dilakukan untuk mengisi kesenjangan penelitian yang ada, baik dari sisi ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu, keterbatasan fokus pada sektor pertambangan, maupun kurangnya pemanfaatan data panel dengan periode panjang. Penelitian ini mengkaji secara simultan pengaruh kepemilikan institusional, komite audit, dan kualitas audit terhadap tax avoidance pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia selama tahun 2019–2024.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance*?
2. Bagaimana komite audit memiliki pengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Bagaimana pengaruh kualitas audit terhadap *tax avoidance*?
4. Bagaimana pengaruh kepemilikan institusional, komite audit, dan kualitas audit secara simultan terhadap *tax avoidance*?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh kepemilikan institusional, komite audit, kualitas audit terhadap *tax avoidance* (studi empiris pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI periode 2019-2024). Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang pengaruh kepemilikan institusional, komite audit dan kualitas audit terhadap *tax avoidance* (penghindaran pajak) pada perusahaan pertambangan.

Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk mencapai beberapa hal berikut :

1. Menganalisis pengaruh kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance* pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI. Penelitian ini berupaya untuk mengidentifikasi apakah perusahaan dengan tingkat kepemilikan institusional yang lebih cenderung melakukan penghindaran pajak dalam upaya memaksimalkan keuntungan bagi pemegang saham institusional.
2. Menganalisis pengaruh komite audit terhadap *tax avoidance* pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah komite audit yang efektif dan memiliki kualitas yang baik dapat mengurangi tingkat penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan, dengan cara memastikan kepatuhan terhadap peraturan perpajakan yang berlaku.

3. Menganalisis pengaruh kualitas audit terhadap tax avoidance pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi apakah kualitas audit yang tinggi dapat berperan dalam menekan praktik penghindaran pajak, dengan cara memastikan bahwa laporan keuangan perusahaan mencerminkan kondisi keuangan yang akurat dan transparan.
4. Menganalisis pengaruh kepemilikan institusional, komite audit, dan kualitas audit secara simultan terhadap tax avoidance pada perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di BEI. Tujuan ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana ketiga variabel tata kelola perusahaan tersebut secara bersama-sama dapat mempengaruhi tingkat penghindaran pajak, serta untuk mengidentifikasi efektivitas mekanisme good corporate governance dalam mengendalikan praktik tax avoidance di sektor pertambangan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam berbagai aspek, baik secara teoritis maupun praktis, khususnya dalam konteks sektor pertambangan di Indonesia. Secara teoritis, penelitian ini memberikan wawasan baru terkait hubungan antara kepemilikan institusional, komite audit, dan kualitas audit terhadap praktik penghindaran pajak. Dengan menggunakan teori keagenan dan teori tata kelola perusahaan, penelitian ini memperkuat pemahaman bahwa mekanisme tata kelola yang efektif berperan penting dalam mengurangi penghindaran pajak. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi berharga bagi penelitian-penelitian di masa mendatang yang berfokus pada isu serupa, terutama di sektor yang memiliki kontribusi besar terhadap penerimaan negara.

Selain kontribusi teoritis, penelitian ini juga memiliki manfaat praktis yang signifikan. Bagi manajemen perusahaan, penelitian ini memberikan gambaran mengenai pentingnya meningkatkan kualitas tata kelola perusahaan, seperti memperkuat peran komite audit dan memastikan keterlibatan

kepemilikan institusional dalam pengambilan keputusan strategis. Temuan ini dapat mendorong perusahaan untuk menerapkan praktik audit yang lebih transparan dan akuntabel, sehingga risiko terkait penghindaran pajak dapat diminimalkan. Selain itu, perusahaan juga dapat memahami pentingnya memilih auditor berkualitas tinggi, yang tidak hanya meningkatkan integritas laporan keuangan tetapi juga membantu memastikan kepatuhan terhadap peraturan perpajakan.

Bagi regulator dan pembuat kebijakan, penelitian ini menawarkan wawasan mengenai bagaimana berbagai faktor tata kelola perusahaan dapat memengaruhi tingkat kepatuhan pajak. Informasi ini dapat digunakan untuk merancang kebijakan yang lebih efektif dalam mendorong praktik pengelolaan pajak yang bertanggung jawab di kalangan perusahaan, terutama di sektor pertambangan yang sering kali menghadapi tantangan terkait transparansi dan akuntabilitas. Penelitian ini juga dapat membantu regulator dalam mengidentifikasi area yang membutuhkan pengawasan lebih ketat, seperti pengawasan terhadap aktivitas komite audit atau kualitas auditor eksternal.

Manfaat lainnya adalah bagi akademisi dan peneliti. Penelitian ini dapat menjadi landasan bagi studi-studi lanjutan untuk mengeksplorasi hubungan antara tata kelola perusahaan dan penghindaran pajak dengan menggunakan variabel atau sektor yang berbeda. Misalnya, penelitian lanjutan dapat menggali lebih dalam mengenai pengaruh ukuran komite audit atau keahlian anggota komite terhadap efektivitas pengawasan pajak.

Terakhir, penelitian ini juga memiliki dampak yang lebih luas bagi masyarakat. Dengan mendorong perusahaan untuk mematuhi peraturan pajak dan meningkatkan transparansi, penelitian ini secara tidak langsung berkontribusi pada peningkatan penerimaan pajak negara. Hal ini penting untuk mendukung pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan memberikan perhatian pada praktik penghindaran pajak, penelitian ini menekankan pentingnya akuntabilitas perusahaan dalam

menjalankan operasionalnya, sehingga menciptakan kepercayaan publik terhadap sektor korporasi di Indonesia.

