BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di era globalisasi ekonomi saat ini, kebutuhan negara untuk membiayai berbagai pelayanan publik dan pembangunan sosial ekonomi semakin meningkat. Hal ini menuntut ketersediaan pendapatan negara yang cukup besar. Di Indonesia, sumber pendapatan negara meliputi penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan dana hibah. Penerimaan perpajakan memberikan kontribusi terbesar terhadap pendapatan negara (Ashfiya, 2024). Kualitas sistem perpajakan menjadi salah satu penentu utama kapasitas fiskal pemerintah. Perpajakan menjadi isu sentral yang menarik perhatian berbagai negara di dunia karena berkaitan dengan kemandirian pembiayaan pembangunan, stabilitas fiskal, dan keadilan distribusi beban antar kelompok masyarakat.

Pajak yang dibayarkan oleh masyarakat merupakan sumber pendapatan utama bagi negara untuk memenuhi berbagai kebutuhan publik, meskipun manfaatnya tidak selalu langsung dirasakan oleh para pembayar pajak (Sumekar *et al*., 2023). Pajak merupakan sumber utama penerimaan pemerintah untuk membiayai kebutuhan publik seperti infrastruktur, pendidikan, dan layanan kesehatan, sekaligus berfungsi sebagai alat pengatur pembangunan ekonomi dan sosial melalui pemberian insentif kepada sektor tertentu maupun penerapan pajak progresif untuk mengurangi ketimpangan. Dengan demikian, pengelolaan pajak tidak hanya berkaitan dengan aspek penerimaan, tetapi juga menyangkut dimensi keadilan, efisiensi, dan stabilitas ekonomi.

Meskipun memiliki peran krusial tersebut, kontribusi pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia masih tergolong rendah dibandingkan negara berkembang lainnya. Hal ini terbukti dari laporan Bank Dunia yang menyebut Indonesia menjadi salah satu negara dengan kinerja pengumpulan pendapatan pajak terburuk di dunia, dengan rasio pajak terhadap PDB pada 2021 hanya 9,1%, jauh di bawah negara-negara tetangga (Oswaldo, 2025). Rendahnya rasio pajak ini menunjukkan belum optimalnya sistem perpajakan dalam menjangkau seluruh potensi ekonomi nasional. Kondisi ini diperburuk oleh tingginya tingkat ekonomi informal, belum maksimalnya perluasan basis pajak, serta masih rendahnya kepatuhan pajak sukarela yang berdampak langsung pada rendahnya penerimaan negara.

Fenomena penghindaran pajak oleh kelompok berpenghasilan besar dan perusahaan juga menjadi sorotan. Berbagai laporan mengenai skema pengalihan laba dan praktik penghindaran pajak lintas negara menunjukkan bahwa sebagian perusahaan multinasional memiliki kapasitas untuk memanfaatkan celah regulasi, perbedaan tarif pajak antar yurisdiksi, serta instrumen keuangan yang kompleks untuk menekan beban pajak mereka. IMF menyampaikan bahwa laba perusahaan multinasional secara tidak proporsional dilaporkan di yurisdiksi dengan tarif pajak rendah, mencerminkan praktik pengalihan laba lintas negara (International Monetary Fund, 2019). Fenomena ini menggambarkan bahwa struktur usaha yang kompleks dan operasi lintas negara dapat membuka peluang terjadinya penghindaran pajak, terutama ketika mekanisme pengawasan belum berjalan secara efektif. Di Indonesia, pemberlakuan program pengampunan pajak melalui UU No.

11 Tahun 2016 dan Program Pengungkapan Sukarela berdasarkan UU No. 7 Tahun 2021 menunjukkan bahwa pemerintah mengakui masih terdapat potensi pajak signifikan yang belum tergali secara optimal. Fenomena ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara potensi pajak yang seharusnya dapat dipungut dengan realisasi penerimaannya, salah satunya akibat praktik penghindaran pajak yang dilakukan secara sistematis oleh pelaku usaha.

Dari sudut pandang wajib pajak, baik individu maupun badan usaha, terdapat kecenderungan untuk meminimalkan beban pajak. Perilaku ini dipengaruhi oleh persepsi bahwa manfaat dari pembayaran pajak tidak dirasakan secara langsung oleh wajib pajak. Kompleksitas sistem perpajakan, ketidakpastian regulasi, serta kurangnya transparansi dalam pengelolaan pajak oleh pemerintah turut mendorong perilaku penghindaran pajak (Gangl *et al*., 2015). Perusahaan, terutama yang memiliki sumber daya besar, dapat memanfaatkan keahlian internal dan akses terhadap konsultan pajak untuk mencari celah dalam peraturan perpajakan sehingga kewajiban pajak yang terutang dapat ditekan seminimal mungkin.

Praktik penghindaran pajak oleh perusahaan menjadi sorotan karena dampaknya terhadap penerimaan negara dan keadilan fiskal, menghambat pemerintah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak. Dalam literatur perpajakan, penghindaran pajak umumnya didefinisikan sebagai upaya meminimalkan pajak dengan memanfaatkan celah atau kelemahan dalam peraturan pajak tanpa secara langsung melanggarnya, sehingga berbeda dengan penggelapan pajak yang secara jelas melanggar hukum (Desai & Dharmapala, 2009). Dengan definisi tersebut,

penghindaran pajak berada pada spektrum yang luas, mulai dari perencanaan pajak yang wajar hingga penghindaran pajak yang agresif (zona abu-abu) (Kessler, 2004). Penelitian ini memfokuskan pada penghindaran pajak dalam zona abu-abu tersebut, yaitu praktik penghindaran pajak yang secara formal masih berada dalam koridor hukum, tetapi secara substansi bertentangan dengan tujuan peraturan, berpotensi menimbulkan sengketa pajak, dan merugikan penerimaan negara.

Beberapa pihak memandang bahwa praktik penghindaran pajak problematis. Pertama, dari perspektif negara, penghindaran pajak mengurangi basis pajak dan potensi penerimaan yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan dan pelayanan publik (Cobham & Janský, 2018). Kedua, dari sisi keadilan, penghindaran pajak menciptakan beban yang tidak proporsional, karena wajib pajak yang tidak memiliki akses pada skema perencanaan pajak yang kompleks cenderung menanggung beban relatif lebih besar dibandingkan perusahaan besar yang mampu mengoptimalkan struktur pajaknya (Slemrod, 2004). Ketiga, dari sudut pandang struktur kepemilikan, penghindaran pajak yang agresif meningkatkan risiko reputasi, risiko sengketa dengan otoritas pajak, serta risiko perubahan regulasi yang dapat merugikan perusahaan dalam jangka panjang (Desai & Dharmapala, 2009). Oleh karena itu, walaupun legal, penghindaran pajak, terutama yang agresif, dapat dianggap sebagai perilaku yang tidak sejalan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan tanggung jawab sosial perusahaan.

Dalam konteks hubungan keagenan, keberadaan pemilik dan manajer dalam pengelolaan perusahaan sering menimbulkan konflik akibat perbedaan kepentingan. Hubungan keagenan terjadi ketika prinsipal menunjuk agen untuk melaksanakan

tugas dan memberi wewenang mengambil keputusan (Jensen & Meckling, 1976). Pemilik mempercayakan manajer mengelola investasi demi keuntungan maksimal, namun manajer juga memiliki kepentingan pribadi, seperti kompensasi atau insentif, yang tidak selalu sejalan dengan tujuan pemilik. Dengan demikian, struktur kepemilikan tidak hanya berperan sebagai mekanisme pengawasan, tetapi juga dapat menjadi saluran bagi pemegang saham untuk mengarahkan tingkat penghindaran pajak perusahaan.

Struktur kepemilikan yang pertama adalah kepemilikan institusional. Kepemilikan institusional mengacu pada kepemilikan saham perusahaan oleh institusi (Frianty, 2016). Mereka cenderung aktif memonitor kinerja manajemen, menuntut kepatuhan pajak, dan menolak strategi berisiko seperti penghindaran pajak yang agresif (Chen & Li, 2025). Kepemilikan institusional mendorong kepatuhan pajak dan integritas laporan keuangan, sekaligus menolak strategi berisiko seperti penghindaran pajak agresif. Sikap ini memperkuat reputasi perusahaan dan kepercayaan pemangku kepentingan, sehingga menjadi mekanisme efektif dalam mengurangi praktik penghindaran pajak dan mendorong perilaku korporasi yang bertanggung jawab. Penelitian yang dilakukan oleh Afrika (2021) menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Fathurrahman *et al*. (2021) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Struktur kepemilikan yang berikutnya adalah kepemilikan manajerial. Kepemilikan manajerial mencerminkan keterlibatan langsung manajer dalam

pengambilan keputusan perusahaan melalui kepemilikan saham biasa. Dengan memiliki kepentingan finansial, manajer terdorong untuk lebih berhati-hati dalam menjalankan operasional, mempertimbangkan dampak jangka panjang setiap keputusan, dan menjaga kesejajaran kepentingan dengan pemegang saham. Kondisi ini mendorong peningkatan kinerja serta pengambilan keputusan yang lebih bertanggung jawab, termasuk dalam meminimalkan risiko praktik penghindaran pajak yang dapat merugikan perusahaan. Semakin besar proporsi saham yang dimiliki, semakin tinggi insentif manajemen untuk bertindak sesuai dengan kepentingan pemegang saham dan menghindari risiko yang dapat merugikan perusahaan (Masripah *et al*., 2024). Penelitian yang dilakukan oleh Martiana & Husnaini (2024) menyatakan bahwa kepemilikan manajerial berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Akan tetapi, penelitian yang dilakukan oleh Rakayana *et al*. (2021) menyatakan bahwa kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Faktor kepemilikan lain yang signifikan adalah kepemilikan asing. Kepemilikan asing memiliki peran yang signifikan dalam mempengaruhi praktik penghindaran pajak di perusahaan. Semakin besar porsi saham yang dimiliki oleh investor asing, semakin rendah kecenderungan perusahaan untuk melakukan penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan investor asing umumnya membawa pengalaman internasional dan tingkat independensi yang lebih tinggi, yang memungkinkan mereka untuk melakukan pengawasan lebih efektif terhadap aktivitas perusahaan, termasuk mencegah praktik penghindaran pajak (Junaedi M. & Andesto, 2025). Selain itu, investor asing cenderung mematuhi peraturan

perpajakan karena mereka mempertimbangkan risiko yang dapat ditimbulkan dari penghindaran pajak, seperti sanksi hukum dan kerusakan reputasi yang dapat berdampak negatif terhadap nilai perusahaan dalam jangka panjang. Penelitian yang dilakukan oleh Suranta *et al*. (2020) dan Rakayana *et al*. (2021) menyatakan bahwa kepemilikan asing berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Sebaliknya, penelitian yang dilakukan oleh Junaedi M. & Andesto (2025) menyatakan bahwa kepemilikan asing berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak.

Berdasarkan paparan mengenai pertentangan hasil pada penelitian-penelitian terdahulu, dapat ditarik kesimpulan bahwa bukti empiris yang ada masih belum mencapai sebuah konsensus. Inkonsistensi ini secara kuat mengindikasikan bahwa pengaruh struktur kepemilikan terhadap penghindaran pajak tidak bersifat langsung, melainkan bergantung pada faktor kontekstual lain. Salah satu faktor yang diduga kuat dapat menjelaskan anomali ini adalah ukuran perusahaan. Ukuran perusahaan merupakan skala besar kecilnya perusahaan, yang dapat diklasifikasikan berdasarkan berbagai ukuran seperti pendapatan, total aset, dan total ekuitas. Dalam penelitian ini, ukuran perusahaan diukur berdasarkan total aset. Perusahaan besar umumnya memiliki struktur organisasi yang lebih kompleks, sumber daya lebih banyak, serta akses yang lebih luas ke konsultan pajak dan instrumen perencanaan pajak yang canggih (Junaedi M. & Andesto, 2025). Di sisi lain, sesuai dengan Teori Biaya Politik, perusahaan dengan skala besar cenderung berada dalam sorotan yang lebih tinggi dari pemerintah, regulator, media, maupun masyarakat, sehingga berpotensi menanggung biaya politik yang lebih besar

apabila terlibat dalam praktik yang dinilai merugikan kepentingan publik, termasuk penghindaran pajak yang agresif. Kondisi ini membuat perusahaan besar memiliki insentif yang lebih kuat untuk menjaga reputasi dan menunjukkan kepatuhan terhadap regulasi, termasuk regulasi perpajakan (Chen *et al*., 2025).

Kondisi ini menunjukkan bahwa ukuran perusahaan tidak hanya terkait dengan kapasitas teknis untuk melakukan penghindaran pajak, tetapi juga membentuk konteks pengawasan dan tekanan eksternal yang dihadapi perusahaan. Dalam perusahaan berskala besar dengan biaya politik yang tinggi, kepemilikan institusional mungkin menjadi lebih efektif karena investor institusional memiliki pengaruh yang lebih besar dalam menekan manajemen agar tidak melakukan penghindaran pajak agresif (Chen *et al*., 2025). Demikian pula, pada perusahaan yang lebih besar, manajer dengan kepemilikan saham signifikan akan lebih mempertimbangkan risiko reputasi dan politik yang dapat timbul akibat praktik penghindaran pajak, sehingga pengaruh kepemilikan manajerial terhadap penurunan penghindaran pajak menjadi lebih kuat (Martiana & Husnaini, 2024). Bagi investor asing, perusahaan besar dengan sistem pengendalian internal dan prosedur kepatuhan yang lebih baik juga memudahkan pengawasan dan penerapan standar kepatuhan pajak yang lebih tinggi (Junaedi M. & Andesto, 2025).

Dengan demikian, ukuran perusahaan berpotensi bertindak sebagai variabel yang memoderasi hubungan antara struktur kepemilikan (institusional, manajerial, dan asing) dan penghindaran pajak. Artinya, pengaruh kepemilikan institusional, manajerial, dan asing terhadap penghindaran pajak mungkin berbeda antara perusahaan berskala besar dan kecil. Memasukkan ukuran perusahaan sebagai

variabel moderasi menjadi penting untuk menjelaskan mengapa hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh struktur kepemilikan terhadap penghindaran pajak masih belum konsisten. Selain itu, pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif terhadap bagaimana mekanisme struktur kepemilikan bekerja dalam konteks karakteristik perusahaan yang berbeda.

Pemilihan sektor *consumer non-cyclicals* sebagai objek penelitian didasarkan pada dua karakteristik fundamental yang menjadikannya sangat relevan untuk menguji model penelitian ini. Pertama, tingginya intensitas transaksi operasional dan persaingan harga yang ketat di sektor ini memberikan insentif sekaligus ruang gerak bagi manajemen untuk melakukan strategi penghindaran pajak guna menjaga margin laba. Relevansi ini diperkuat oleh fakta bahwa perusahaan pada sektor ini memang menjadi subjek yang rentan dan terlibat dalam berbagai kasus penghindaran pajak, sehingga menjadikannya subjek yang tepat untuk diteliti (Cahyaningrum & Puspitosari, 2024). Kedua, tingginya visibilitas produk sektor ini di mata masyarakat menciptakan relevansi kuat dengan Teori Biaya Politik, di mana besarnya sorotan publik pada perusahaan besar meningkatkan risiko reputasi, yang menjadikan ukuran perusahaan sebagai variabel moderasi krusial dalam menjelaskan variasi kepatuhan pajak. Ketiga, karakteristik sektor *consumer non-cyclicals* yang cenderung tidak terlalu terpengaruh oleh fluktuasi siklus ekonomi menyebabkan kinerja laba relatif lebih stabil, sehingga pengukuran ETR lebih merefleksikan praktik penghindaran pajak yang bersifat manajerial, bukan sekadar dipengaruhi oleh *shock* ekonomi makro.

Berdasarkan uraian tersebut, masih diperlukan kajian empiris untuk memahami bagaimana berbagai bentuk struktur kepemilikan dapat membatasi praktik penghindaran pajak yang berada pada zona abu-abu, terutama pada perusahaan *consumer non-cyclicals* yang memiliki intensitas transaksi tinggi dan kedekatan dengan masyarakat. Selain itu, keberadaan perusahaan dengan skala yang beragam dalam sektor ini membuka peluang untuk menelaah apakah perbedaan ukuran perusahaan turut memengaruhi kuat-lemahnya peran pemilik dalam mengendalikan penghindaran pajak. Atas dasar itu, penelitian ini dirancang untuk memberikan bukti empiris mengenai peran struktur kepemilikan dan konteks ukuran perusahaan dalam menjelaskan variasi praktik penghindaran pajak pada perusahaan *consumer non-cyclicals* di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, dan batasan masalah di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah kepemilikan manajerial berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
3. Apakah kepemilikan asing berpengaruh terhadap penghindaran pajak?
4. Apakah ukuran perusahaan memperkuat pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak?

5. Apakah ukuran perusahaan memperkuat pengaruh kepemilikan manajerial terhadap penghindaran pajak?
6. Apakah ukuran perusahaan memperkuat pengaruh kepemilikan asing terhadap penghindaran pajak?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak.
2. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh kepemilikan manajerial terhadap penghindaran pajak.
3. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh kepemilikan asing terhadap penghindaran pajak.
4. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh moderasi ukuran perusahaan terhadap hubungan kepemilikan institusional terhadap penghindaran pajak.
5. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh moderasi ukuran perusahaan terhadap hubungan kepemilikan manajerial terhadap penghindaran pajak.
6. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh moderasi ukuran perusahaan terhadap hubungan kepemilikan asing terhadap penghindaran pajak.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dirumuskan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Kontribusi utama penelitian ini adalah menawarkan penjelasan potensial atas inkonsistensi hasil pada studi-studi sebelumnya mengenai pengaruh struktur kepemilikan terhadap penghindaran pajak. Dengan memperkenalkan ukuran perusahaan sebagai variabel moderasi, penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang lebih dalam: kapan dan dalam kondisi apa mekanisme pengawasan dari kepemilikan menjadi lebih efektif atau justru melemah. Secara spesifik, manfaat teoritisnya adalah:

a. Memberikan bukti empiris mengenai interaksi antara Teori Keagenan dan Teori Biaya Politik. Penelitian ini menunjukkan bagaimana tekanan biaya politik (yang melekat pada perusahaan besar) dapat mengubah dinamika hubungan keagenan (antara pemilik dan manajer) dalam konteks kebijakan perpajakan.

b. Menyediakan bukti empiris yang lebih komprehensif mengenai peran moderasi ukuran perusahaan, sebuah area yang belum dieksplorasi secara mendalam pada penelitian-penelitian tentang penghindaran pajak di Indonesia, terutama pada *consumer non-cyclicals*.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Investor dan Analis Keuangan

Memberikan pemahaman bahwa menganalisis struktur kepemilikan saja tidak cukup untuk menilai risiko tata kelola terkait pajak. Hasil penelitian ini dapat membantu investor untuk menilai risiko penghindaran pajak secara lebih kontekstual, dengan mempertimbangkan apakah perusahaan tersebut berskala besar atau kecil. Hal ini menjadi alat analisis risiko yang lebih presisi daripada hanya melihat persentase kepemilikan.

b. Bagi Regulator

Hasil penelitian dapat menjadi masukan bagi Otoritas Pajak dalam menyusun profil risiko Wajib Pajak Badan yang lebih canggih. Jika ditemukan bahwa kombinasi tertentu antara struktur kepemilikan dan ukuran perusahaan menunjukkan kecenderungan penghindaran pajak yang lebih tinggi, maka perusahaan dengan profil tersebut dapat menjadi target pengawasan atau audit yang lebih prioritas, sehingga alokasi sumber daya regulator menjadi lebih efisien.

c. Bagi Perusahaan

Memberikan wawasan strategis bagi manajemen dalam menyeimbangkan antara tujuan efisiensi pajak dengan manajemen risiko. Perusahaan, terutama yang berskala besar, dapat lebih memahami bagaimana skala operasi mereka memengaruhi persepsi dan pengawasan dari investor terkait praktik pajak, sehingga dapat mengambil kebijakan yang lebih berkelanjutan.