

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara besar dengan jumlah penduduk yang besar pula. Selain luas dan jumlah penduduk yang besar kekayaan alam yang berlimpah dan letak geografis yang cukup strategis dimana Indonesia terletak di kawasan lalu lintas perdagangan dunia. Keadaan ini menarik bagi perusahaan untuk mendirikan usahanya di Indonesia baik perusahaan nasional ataupun multinasional. Keberadaan perusahaan-perusahaan tersebut tentu akan menjadi sebuah keuntungan tersendiri bagi Indonesia guna meningkatkan pendapatan negara terutama dari sektor pajak.

Pajak merupakan hal yang fundamental dalam pelaksanaan perekonomian di Indonesia. Pajak yang berasal dari iuran wajib rakyat merupakan salah satu sumber pendapatan terbesar yang diterima oleh negara dan digunakan untuk keperluan negara diatur secara perdata dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sejak diluncurkannya reformasi peraturan perpajakan pada tahun 1983, reformasi pajak terus berlanjut sampai dengan diterbitkannya UU KUP tahun 2007, yakni UU nomor 28 tahun 2007 sebagai UU perubahan ketiga dari UU KUP tahun 1983.

Pajak yang diatur oleh undang-undang memiliki sifat dapat dipaksakan yang berarti apabila pajak tidak dibayar, utang tersebut dapat ditagih secara paksa, dengan surat paksa, sita, dan lelang baik oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Manfaat dari pajak tidak dapat dirasakan secara langsung dan digunakan untuk masyarakat secara umum. Selain itu pajak juga memiliki berbagai fungsi yaitu fungsi *budgeter* (dana), fungsi *regulerend* (mengatur), fungsi stabilitas dan fungsi redistribusi pendapatan. Melihat dari sejarah, sifat dan manfaatnya dapat disimpulkan bahwa pajak sangat berperan penting bagi perekonomian suatu negara.

Sejak lama, Ditjen Pajak (Direktorat Jendral Pajak) sebagai lembaga resmi pemerintah yang berada langsung di bawah naungan Kementerian Keuangan bertugas untuk merumuskan dan memberi standarisasi di bidang perpajakan secara berkesinambungan melakukan reformasi pajak dengan tujuan utama meningkatkan

kepatuhan wajib pajak guna memenuhi target penerimaan pajak dan meningkatkan pendapatan negara dari sektor pajak. Namun di sisi lain, berdasarkan Undang-Undang No 46 Tahun 2013 mengenai pajak penghasilan atas penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang memiliki peredaran bruto tertentu yang bisa mencapai angka 25%.

Tarif pajak yang cukup besar wajib pajak akan mengagap kewajiban membayar pajak adalah suatu biaya atau beban karena secara finansial, pajak dianggap sebagai pindahnya sumber daya dari sektor bisnis kepada sektor publik atau pemerintah yang akan mengakibatkan berkurangnya nilai dan daya beli atau belanja perusahaan (Santoso & Rahayu, 2013) oleh sebab itu umumnya wajib pajak berupaya untuk mengurangi beban pajak dengan melakukan manajemen pajak atau keputusan bisnis yang akan menguntungkan secara pajak (*tax favored*). Menurut (Hanlon & Heitzman, 2010; Lanis & Richardson, 2013) besarnya tarif pajak yang berlaku akan menimbulkan kecenderungan perusahaan melakukan upaya penghindaran pajak (*tax avoidance*).

Dalam pemenuhan kewajiban perpajakan, perusahaan memiliki tujuan untuk mendapatkan laba sebesar-besarnya dengan mengeluarkan biaya sekecil-kecilnya termasuk biaya pajak sehingga perusahaan akan mencoba melakukan penghematan pembayaran pajak dengan melakukan perencanaan pajak (*Tax Planning*) yang dimana perusahaan akan mencoba mengefisienkan beban pajaknya dengan berbagai cara. Tindakan penghindaran pajak dapat dilakukan secara individu namun tidak sedikit perusahaan besar melakukan praktik penghindaran pajak dikarenakan jumlah beban pajak yang terlalu besar sehingga menjadi beban bagi perusahaan.

Beberapa peristiwa terjadi terkait dengan praktik penghindaran pajak, contohnya seperti perusahaan fasion kelas dunia *Gucci* yang tengah diperiksa oleh Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan (DJP Kemenkeu) terkait kepatuhan pajak di Indonesia karena adanya kasus di negaranya dan juga kasus penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan besar dunia yang beroperasi di Indonesia *Google* pada tahun 2017 <sup>1</sup>(BBC INDONESIA, 2017)

---

<sup>1</sup> [bbc.com/indonesia/indonesia-40258540](http://bbc.com/indonesia/indonesia-40258540)

Upaya penghindaran pajak telah banyak dilakukan oleh wajib pajak baik individu ataupun badan. Hal ini juga tercermin dari jumlah surat teguran, penyitaan, pemblokiran ataupun larangan penanggung pajak ke luar negeri oleh Ditjen Pajak. Dilihat dari banyaknya kasus pelanggaran pajak di Indonesia berikut adalah tabel tindakan penagihan Ditjen Pajak tahun 2017

**Tabel 1.1**

**Tindakan Penagihan Pajak**

Tindakan	Frekuensi 2017	Pencairan Piutang Pajak
		2017 (triliun Rp)
Surat Teguran Imbauan/ Peringatan Surat Paksa	1.679.846	14.77
Pelaksanaan Surat Perintah Melakukan Penyitaan	36.035	5.86
Pemblokiran Rekening Simpanan di Bank	12.234	2.76
Pelelangan	395	0.21
Pencegahan Penanggung Pajak ke Luar Negeri	675	0.24
Penyanderaan	82	0.43
Total	1.729.257	24.27

Sumber: Laporan Keuangan Ditjen Pajak Tahun 2017

Sedangkan pada tahun 2016 berdasarkan laporan keuangan Ditjen Pajak. Per 31 Desember 2016 jumlah total frekuensi tindakan penagihan pajak sebanyak 1,276,865 kasus dengan nilai pencairan sebesar 20,32 triliun.<sup>2</sup> Bila dibandingkan dengan tabel 1.1 dapat disimpulkan bahwa kecurangan pajak masih terus terjadi di Indonesia. Tindakan pelanggaran pajak ataupun juga (*tax evasion*) juga dapat digolongkan sebagai kecurangan pajak. Dari data tersebut sampai tahun 2017 kasus pelanggaran pajak masih menjadi masalah besar di Indonesia.

Terdapat 2 macam penghindaran pajak, pertama disebut dengan *tax avoidance* yaitu penghindaran yang tidak melanggar peraturan atau bersifat legal kedua *tax evasion* yang merupakan tipe penghindaran pajak dengan cara yang

<sup>2</sup> Laporan Keuangan Ditjen Pajak Tahun 2016

ilegal. Menurut (Ayar, 2018) selain dari segi legalitas, perbedaan signifikan lain antara *tax avoidance* dan *tax evasion* adalah saat waktu tindakan penghindaran pajak itu terjadi. Biasanya *tax avoidance* dilakukan sebelum perhitungan pajak karena dimaksudkan untuk mengurangi jumlah total atau menunda tanggal pembayaran. Sedangkan *Tax evasion* sering terjadi setelah atau pada saat pengenaan kewajiban pajak karena motifnya untuk menghindari pajak secara keseluruhan. Namun, tanpa disadari praktik penghindaran pajak juga dilakukan atas dasar pengaruh pemilihan strategi bisnis perusahaan.

(Rahmad Dwi, 2004) Strategi bisnis adalah usaha perusahaan dalam mengambil kebijakan yang akan memiliki komitmen dalam tindakan yang terintegrasi serta dirancang untuk membangun keunggulan dalam persaingan bisnis untuk memenuhi dan mencapai tujuan perusahaan itu sendiri. (Scholes & Wolfson, 1992) setiap pilihan strategi dan keputusan bisnis akan menimbulkan biaya yang berbeda demikian pula dengan biaya pajak yang akan muncul kemudian. Dapat disimpulkan bahwa pajak akan selalu melekat dalam setiap jenis aktivitas bisnis dan setiap keputusan bisnis yang dibuat oleh perusahaan dan seorang manajer yang akan bertanggung jawab akan konsekuensi pada pajak yang akan.

Strategi bisnis perusahaan berdasarkan tipologi strategi bisnis (Miles & Snow, 1978) terdiri dari strategi *defender*, *prospector*, dan *analyzer*. Pertama adalah strategi *defender* yang merupakan strategi dengan karakteristik mempertahankan cakupan pasar yang telah dimiliki sebelumnya. Perusahaan dengan strategi *defender* akan cenderung mencegah pesaing memasuki pasar mereka dengan cara berfokus pada produk dengan kualitas yang tinggi dan harga yang kompetitif karena produk yang dihasilkan tidak mengikuti perubahan pasar. Oleh sebab itu, teknologi yang digunakan untuk menghasilkan produk akan cenderung lebih stabil, perputaran karyawan akan rendah dan pada akhirnya akan mencapai harga yang lebih kompetitif. Dari segi pajak *defender* memiliki kecenderungan untuk melakukan upaya meminimalisasi pajak terutang karena berfokus pada strategi *cost leadership*, akan tetapi memiliki keterbatasan dalam beradaptasi dengan resiko. Kedua adalah strategi *prospector*, dimana strategi ini merupakan strategi yang memanfaatkan perubahan pasar yang dinamis. Strategi *prospector* berusaha memaksimalkan kapasitas, wilayah dan segmen pasar yang baru. (Arieftiara,

Utama, Wardhani, & Rahayu, 2015; Higgins, Omer, & Phillips, 2015; R. Nelly Nur Apandi, 2016) menyatakan bahwa perusahaan *prospector* memiliki kecenderungan melakukan penghindaran pajak secara agresif yang lebih besar dibandingkan perusahaan dengan strategi *defender*.

Berbeda dengan strategi *defender*, karena strategi *prospector* mengikuti perubahan pada pasar yang dinamis maka teknologi yang digunakan menyesuaikan dengan produk yang diinginkan pasar. Untuk itu, strategi *prospector* mengalokasikan biaya mereka untuk terus-menerus melakukan pengembangan dan inovasi terbaru untuk mencapai produk yang sesuai dengan keinginan pasar. Dari sudut pandang perpajakan strategi *prospector* berfokus pada inovasi sehingga memiliki kesempatan untuk melakukan perencanaan pajak lebih kecil dibandingkan dengan *defender* karena mereka bersikap lebih agresif untuk menciptakan produk baru serta wilayah pasar yang baru dan menyukai untuk menghadapi resiko serta ketidakpastian lingkungan yang tinggi. Sehingga mereka memiliki kecenderungan melakukan penghindaran pajak secara agresif. Akibat kecenderungan tindakan penghindaran pajak yang agresif. Menurut (Anthony & Govindarajan, 2007) untuk mengimplementasikan strategi yang digunakan suatu perusahaan dibutuhkan alat berupa sistem pengendalian manajemen.

Ketiga adalah strategi *analyzer*. Strategi bisnis ini mengkombinasikan kekuatan pada kedua strategi sebelumnya yaitu strategi *defender* dan *prospector*. *Analyzer* berusaha mempertahankan pasar yang telah dimiliki sebelumnya, mencari pangsa pasar yang baru, dan melakukan inovasi produk sehingga dapat memenuhi keinginan pasar.

Selain strategi bisnis terdapat pula unsur kontrol dari internal maupun eksternal perusahaan terkait penghindaran pajak. Kontrol dilakukan untuk mengurangi terjadinya asimetri informasi pertama karena adanya konflik kepentingan antara pemilik saham dengan manajemen. Faktor kepemilikan saham juga menjadi salah satu masalah yang berkaitan dengan agresivitas pajak suatu perusahaan. Menurut (Amdouni & Boubaker, 2015; Hastuti, 2005) manajemen akan berusaha untuk menampilkan kinerja yang baik walaupun kemungkinan tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya guna mendapat bonus yang besar, di sisi lain pemegang

saham mayoritas juga akan mengeluarkan kebijakan yang bisa memberikan keuntungan secara individu.

Di sisi lain, perusahaan dengan proporsi kepemilikan yang dimiliki oleh mayoritas baik perorangan melalui perusahaan non public maupun keluarga juga berpengaruh pada tindakan agresivitas pajak yang dilakukan suatu perusahaan. Selain itu mendirikan perusahaan yang dimiliki pemilik mayoritas akan menimbulkan konflik antara pemegang saham mayoritas dan minoritas. Menurut (Arief, 2003) “Dalam negara berkembang kepemilikan saham masih didominasi oleh kepemilikan keluarga termasuk di Indonesia”.

Adanya kepemilikan terkonsentrasi atau dimiliki oleh satu pihak akan meningkatkan tindakan ekspropriasi yang bisa dilakukan oleh pemilik mayoritas tersebut kepada perusahaan ataupun pemilik saham lain. Akan tetapi apabila suatu perusahaan memiliki pemilik mayoritas lebih dari satu hal ini dapat menjadi kontrol bagi pemilik mayoritas pertama. Adanya kepemilikan mayoritas lebih dari satu pihak disebut *Multiple Large Shareholders (MLS)*. *Multiple Large Shareholders* sendiri adalah teori kepemilikan mayoritas yaitu kepemilikan blok saham atau saham pengendali oleh dua pihak atau lebih, blok saham adalah posisi kepemilikan signifikan dalam *saham* umum perusahaan. (Attig N. & Mishra, 2008). Kehadiran pemegang saham pengendali ganda dengan hak suara yang sama dapat mengimbangi hak suara pemilik saham lain yang dapat mengurangi biaya agensi perusahaan dan menurunkan biaya ekuitas modal perusahaan. *Multiple Large Shareholders* diharapkan dapat menjadi salah satu kontrol terhadap kepemilikan mayoritas ataupun kepemilikan keluarga yang umum terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu telah membuktikan bahwa pilihan strategi bisnis mempengaruhi tingkat penghindaran pajak perusahaan. (Higgins et al., 2015) telah membuktikan adanya suatu hubungan antara penghindaran pajak dengan beberapa karakteristik perusahaan seperti aktivitas pertumbuhan, penelitian dan pengembangan, intensitas modal, dan lainnya dengan fokus perusahaan di Amerika Serikat yang mencerminkan strategi bisnis suatu perusahaan. Karakteristik perusahaan seperti ini yang dapat direpresentasikan sebagai bentuk pilihan strategi bisnis perusahaan. Oleh karena itu, menguji hubungan antara karakteristik yang

dimiliki perusahaan dengan penghindaran pajak bisa menggambarkan aktivitas penghindaran pajak perusahaan. Hal yang sama dilakukan oleh (Apandi, 2016; Arieftiara et al., 2015) pada perusahaan yang ada di Indonesia dengan membuktikan bahwa pilihan strategi bisnis perusahaan di Indonesia juga mempengaruhi tingkat penghindaran pajaknya.

Akan tetapi penelitian (Baskara, 2012; Novitaria & Santoso, 2011; Wardani & Khoiriyah, 2018) menyatakan strategi bisnis perusahaan di Indonesia masih belum konsisten dalam pemilihan strategi bisnis tiap tahunnya yang mengakibatkan tidak adanya pengaruh strategi bisnis dan kadar penghindaran pajaknya. Tidak berpengaruhnya strategi bisnis terhadap agresivitas pajak dapat pula disebabkan akibat kinerja *law enforcement* yang kurang baik yang mengakibatkan kurangnya kepatuhan terhadap pajak ataupun karena perusahaan di Indonesia masih berfikir secara parsial dalam hal penghindaran pajak dan kurang memperhatikan akibat yang ditimbulkan.

Keberagaman hasil penelitian tersebut kemungkinan disebabkan perbedaan kontrol pemilik saham di perusahaan tersebut. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Apandi, 2016; Arieftiara et al., 2015; Higgins et al., 2015) ataupun yang dilakukan oleh (Baskara, 2012; Novitaria & Santoso, 2011; Wardani & Khoiriyah, 2018) menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Hal ini memotivasi penulis untuk melakukan penelitian ulang dengan menambahkan faktor *Multiple Large Shareholder*. Di Indonesia konsep *Multiple Large Shareholder* adalah suatu konsep baru yang belum banyak diteliti sebelumnya karena di Indonesia perusahaan masih menggunakan konsep kepemilikan mayoritas oleh satu pihak namun sejalan dengan perkembangan bisnis memungkinkan munculnya perusahaan yang dimiliki oleh lebih dari satu pengendali.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah faktor *Multiple Large Shareholder* akan memperlemah pengaruh antara strategi bisnis dengan agresivitas pajak. Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti ingin mengkaji penelitian dengan judul: “Pengaruh strategi bisnis terhadap agresivitas pajak dengan *Multiple Large Shareholder* sebagai moderasi”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimana strategi bisnis berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
- b. Apakah *Multiple Large Shareholder* berpengaruh terhadap agresivitas pajak?
- c. Apakah *Multiple Large Shareholder* memperlemah hubungan strategi bisnis terhadap agresivitas pajak

## 1.3 Tujuan Masalah

Berikut berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk :

- a. Bagaimana pengaruh strategi bisnis terhadap agresivitas pajak
- b. Mengetahui pengaruh *Multiple Large Shareholder* terhadap agresivitas pajak
- c. Mengetahui pengaruh *Multiple Large Shareholder* terhadap strategi bisnis dan agresivitas pajak

## 1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis, yaitu:

- a. Secara teoritis penelitian ini menambahkan ketersediaan literatur dengan mengaitkan *Multiple Large Shareholder* dengan strategi bisnis dan agresivitas pajak yang diharapkan dapat bermanfaat dalam bidang akademik yang dalam ini sesuai dengan dalam bidang Akuntansi terutama Sektor Publik untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang agresivitas pajak.
- b. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi bukti empiris bahwa konsep *Multiple Large Shareholder* dapat memperlemah tingkat penghindaran pajak di Indonesia oleh karena itu penelitian ini dapat menjadi referensi bagi regulator dalam bidang perpajakan untuk memperhatikan aspek kepemilikan perusahaan sebagai bagian dari kontrol perusahaan.