

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Agency Theory

Teori keagenan dalam perusahaan mengidentifikasi adanya pihak-pihak dalam perusahaan yang memiliki berbagai kepentingan untuk mencapai tujuan dalam kegiatan perusahaan. Teori ini muncul karena adanya hubungan antara prinsipal dan agen. Teori agensi mengasumsikan bahwa semua individu bertindak atas kepentingan mereka sendiri. Pemegang saham sebagai prinsipal diasumsikan hanya tertarik kepada hasil keuangan yang bertambah atau investasi mereka di dalam perusahaan. Sedangkan para agen diasumsikan menerima kepuasan berupa kompensasi keuangan dan syarat-syarat yang menyertai dalam hubungan tersebut. Teori ini berusaha untuk menggambarkan faktor-faktor utama yang sebaiknya dipertimbangkan dalam merancang kontrak insentif (Warsidi dan Pramuka, 2009).

Konflik kepentingan antara agen dan prinsipal mendorong timbulnya biaya keagenan (*agency cost*). Biaya tersebut dapat berupa pertama, pengeluaran untuk mengawasi agen (*monitoring expenditure*), yaitu pengeluaran yang terkait dengan fungsi pemantauan terhadap agen. Bentuk pemantauan yang sering dilakukan antara lain penyusunan laporan keuangan periodik untuk kepentingan pemilik (*stewardship accountability*) dan adanya fungsi *auditing* yang bersifat independen

dalam menyatakan pendapat auditor atas kewajaran laporan keuangan. Kedua, *bonding expenditure*, yaitu pengeluaran untuk menjamin bahwa agen akan bertindak sesuai dengan keinginan pemilik. Ketiga, *residual loss*, merupakan pengorbanan yang berupa berkurangnya kemakmuran prinsipal sebagai akibat perbedaan praktek yang diambil oleh prinsipal dan praktek yang diambil agen (Warsidi dan Pramuka, 2009).

Teori keagenan dapat menjelaskan bagaimana pihak-pihak yang terlibat dalam perusahaan akan bertindak, karena pada dasarnya mereka memiliki kepentingan yang berbeda. Perbedaan kepentingan memunculkan konflik keagenan. Konflik ini terjadi karena adanya pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian perusahaan. Adanya konflik tersebut mengakibatkan perlunya *check and balance* untuk mengurangi kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh manajemen (Haruman, 2008).

Pengawasan yang efektif oleh pihak-pihak yang berkaitan dalam pengelolaan perusahaan sangat dibutuhkan. Bagian terpenting yang menjadi dasar dari terlaksananya konsep *corporate governance* adalah dewan komisaris yang terdiri dari komisaris independen. Dewan komisaris merupakan pusat ketahanan dan kesuksesan perusahaan karena dewan komisaris bertanggung jawab untuk mengawasi manajemen, sedangkan manajemen bertanggung jawab untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan, sehingga dewan komisaris dapat mengawasi segala tindakan manajemen dalam mengelola perusahaan termasuk manajemen pajak (Egon, 2000 dalam FCGI, 2004).

Masalah yang terjadi antara manajemen dan pemilik modal menimbulkan munculnya biaya. Disinilah letak pentingnya *corporate governance*, yaitu sebagai penjamin dilindunginya hak-hak pemegang saham. Jensen dan Meckling (1976) menyatakan bahwa *agency cost* terdiri atas *monitoring cost* dan *bonding cost*. *Corporate governance* dikatakan dapat menurunkan *monitoring cost* dengan adanya peningkatan pengawasan dan transparansi. *Bonding cost* merupakan *agency cost* yang ditanggung oleh direksi yang mencerminkan upaya manajemen dalam menunjukkan kepada *shareholder* bahwa mereka tidak akan menyalahgunakan wewenang yang diberikan (Pohan, 2008).

2.2 Pengertian *Corporate Governance*

Pasal Surat Keputusan Menteri BUMN No. 117/M-MBU/2002 tanggal 31 juli 2002 tentang penerapan GCG pada BUMN menyatakan bahwa *corporate governance* adalah “suatu proses dan stuktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya, berdasarkan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika”. Definisi ini menekankan pada keberhasilan usaha dengan memperhatikan akuntabilitas yang berdasarkan pada peraturan perundangan dan nilai-nilai etika serta memperhatikan *stakeholder* yang tujuan jangka panjangnya adalah untuk mewujudkan dan meningkatkan nilai pemegang saham.

Pengertian *corporate governance* menurut Tumbuli Report di Inggris (April, 1999) yang dikutip oleh Tsuguoki Fujinuma dalam (Effendi, 2009) adalah sebagai berikut: “*corporate governance is a company’s system of internal control, which has as its principal aim the management of risks that are significant to the fulfillment of its business objectives, with a view to safeguarding the company’s assets and enhancing over time the value of the shareholders investment*”

Berdasarkan pengertian di atas, *corporate governance* didefinisikan sebagai suatu sistem pengendalian internal perusahaan yang memiliki tujuan utama mengelola resiko yang signifikan guna memenuhi tujuan bisnisnya melalui pengamanan aset perusahaan dan meningkatkan nilai investasi pemegang saham dalam jangka panjang.

Bank dunia (*World Bank*) mendefinisikan *good corporate governance* (GCG) sebagai hukum, peraturan, dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi, yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan untuk berfungsi secara efisien guna menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, GCG secara singkat dapat diartikan sebagai seperangkat system yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk mencapai nilai tambah (*value added*) bagi para pemangku kepentingan. Hal ini disebabkan karena GCG dapat mendorong terbentuknya pola kerja manajemen yang bersih, transparan, dan profesional (BTP). Implementasi prinsip-prinsip GCG secara konsisten di perusahaan akan menarik minat para investor, baik

domestik maupun asing. Hal ini sangat penting bagi perusahaan yang akan mengembangkan usahanya, seperti melakukan investasi baru maupun proyek ekspansi.

2.2.1 Prinsip *Corporate Governance*

1. *Transparancy* (Transparansi)

Untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

2. *Accountability* (Akuntabilitas)

Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan.

3. *Responsibility* (Tanggung Jawab)

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen* (perusahaan yang baik).

4. *Independensi* (Kemandirian)

Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.

5. *Fairness* (Kewajaran)

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan. Prinsip-prinsip *corporate governance* dari OECD menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Hak-hak para pemegang saham;
2. Perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham;
3. Peranan semua pihak yang berkepentingan (stekeholders) dalam *corporate governance*;
4. Transparansi dan penjelasan;
5. Peranan dewan komisaris.

Walaupun banyak pendapat tentang definisi dan tujuan *corporate governance*, namun demikian ada prinsip dasar yang berlaku universal. Sebagai gambaran, untuk berhasil di pasar yang bersaing, suatu perusahaan harus mempunyai pengelola perusahaan yang inovatif, yang bersedia untuk mengambil risiko yang wajar, dan yang senantiasa mengembangkan strategi baru untuk mengantisipasi situasi yang berubah-ubah (FCGI, 2004).

2.3 Tax Avoidance

Meminimalisasi beban pajak dapat dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari yang masih berada dalam bingkai peraturan perpajakan sampai dengan yang melanggar peraturan perpajakan. Upaya meminimalkan pajak secara eufimisme sering disebut dengan perencanaan pajak (*tax planning*). Umumnya perencanaan pajak merujuk pada proses merencanakan usaha dan transaksi wajib pajak (WP) supaya utang pajak berada dalam jumlah minimal tetapi masih dalam bingkai peraturan perpajakan (Suandy, 2008). Dalam bukunya perencanaan pajak (2008) Suandy memaparkan beberapa faktor yang memotivasi wajib pajak untuk melakukan penghematan pajak dengan ilegal, antara lain:

- a. Jumlah pajak yang harus dibayar. Besarnya jumlah pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak, semakin besar pajak yang harus dibayar, semakin besar pula kecenderungan wajib pajak untuk melakukan pelanggaran;
- b. Biaya untuk menyuap fiskus. Semakin kecil biaya untuk menyuap fiskus, semakin besar kecenderungan wajib pajak untuk melakukan pelanggaran;
- c. Kemungkinan untuk terdeteksi, semakin kecil kemungkinan suatu pelanggaran terdeteksi maka semakin besar kecenderungan wajib pajak untuk melakukan pelanggaran; dan
- d. Besar sanksi, semakin ringan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran, maka semakin besar kecenderungan wajib pajak untuk melakukan pelanggaran.

Penghindaran pajak atau perlawanan terhadap pajak adalah hambatan-hambatan yang terjadi dalam pemungutan pajak sehingga mengakibatkan berkurangnya penerimaan kas negara. *Tax avoidance* selalu diartikan sebagai kegiatan yang legal. Namun penghindaran pajak ini tidak selalu legal karena pada dasarnya *tax avoidance* dibedakan menjadi dua yaitu penghindaran pajak yang diperbolehkan (*acceptable tax avoidance*) dan yang tidak diperbolehkan (*unacceptable tax avoidance*) (Rohatgi dalam Budiman, dan Setiyono, 2012).

Jika tujuan dari *tax planning* ini adalah merekayasa agar beban pajak dapat ditekan serendah mungkin dengan memanfaatkan peraturan yang ada tetapi berbeda dengan tujuan pembuat undang-undang, maka perencanaan pajak di sinisama dengan *unacceptable tax avoidance*, karena secara hakikat ekonomi keduanya berusaha untuk memaksimalkan penghasilan setelah pajak, karena pajak merupakan unsur pengurang laba (Suandy, 2008). Umumnya perencanaan pajak merujuk pada proses merekayasa usaha dan transaksi wajib pajak (WP) supaya utang pajak berada dalam jumlah minimal (Suandy, 2008).

Tax Avoidance dapat terjadi di dalam undang-undang atau dapat juga terjadi dalam bunyi ketentuan undang-undang tetapi berlawanan dengan jiwa undang-undang (Suandy, 2008). Biasanya perusahaan melakukan strategi-strategi atau cara-cara yang legal sesuai dengan aturan undang-undang yang berlaku, namun dilakukan dengan memanfaatkan hal-hal yang sifatnya ambigu dalam undang-undang sehingga dalam hal ini wajib pajak memanfaatkan celah-celah yang ditimbulkan oleh adanya ambiguitas dalam undang-undang perpajakan

(Suandy,2008). Strategi penghematan pajak tersebut disebut juga sebagai suatu strategi pajak yang agresif. Komite urusan fiskal dari *Organization for Economic Cooperation andDevelopment* (OECD) menyebutkan tiga karakter penghindaran pajak:

1. Adanya unsur artifisial di mana berbagai pengaturan seolah-olah terdapat di dalamnya padahal tidak, dan ini dilakukan karena ketiadaan faktor pajak.
2. Memanfaatkan *loopholes* dari undang-undang atau menerapkan ketentuan-ketentuan legal untuk berbagai tujuan, padahal bukan itu yang sebetulnya dimaksudkan oleh pembuat undang-undang.
3. Para konsultan menunjukan alat atau cara untuk melakukan penghindaran pajak dengan syarat wajib pajak menjaga serahasia mungkin (*Council of Executive Secretaries of Tax Organization*, 1991, dalam Annisa dan Kurniasih, 2012).

Beberapa resiko yang ditimbulkan oleh kegiatan *tax avoidance* antara lain: denda, publisitas dan reputasi (Frieze dkk, 2006). Sebuah pendekatan teoritis menekankan interaksi dari aktivitas *tax avoidance* dan problem agensi yang merekat pada perusahaan *go public* (Sartori, 2010). Sekat yang membatasi legal dan ilegalnya suatu tindakan penghematan pajak dalam upaya *tax planning* masih sulit untuk dibedakan (Bovi, 2005), sehingga diharapkan perusahaan lebih baik mematuhi peraturan perpajakan dan tidak memanfaatkan ambiguitas dari peraturan perpajakan untuk kebaikan perusahaan di masa yang akan datang.

2.4 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1. Rangkuman Penelitian Terdahulu.

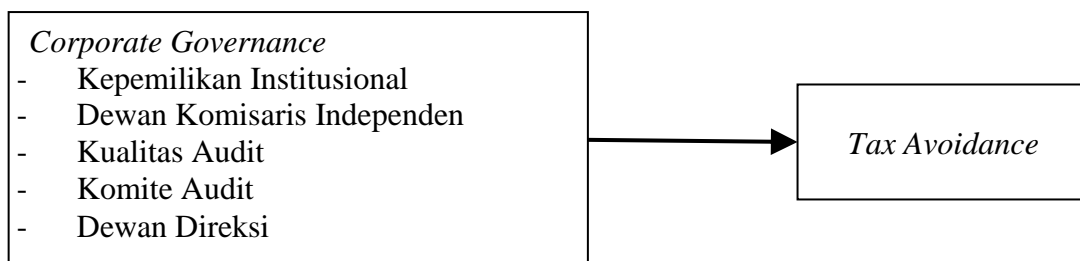
No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel	Hasil Penelitian
1.	Annisa dan Kurniasih (2012)	Pengaruh Corporate Governance terhadap Tax Avoidance	Kepemilikan institusional, komposisi dewan komisaris independen, komite audit dan kualitas audit, <i>tax avoidance</i>	Tidak terdapat pengaruh signifikan kepemilikan institusional, dan komposisi dewan komisaris independen terhadap tax avoidance, sedangkan komite audit dan kualitas audit berpengaruh negatif terhadap tax avoidance.
2.	Pohan (2008)	Pengaruh Good Corporate Governance, Rasio Tobin's q, Perata Laba terhadap Penghindaran Pajak pada Perusahaan Publik	Kepemilikan manajerial, komisaris independen dan perataan laba, <i>tax avoidance</i> dan <i>tax evasion</i>	Kepemilikan manajerial, komisaris independen dan perataan laba mempunyai pengaruh positif terhadap <i>tax avoidance</i> dan <i>tax evasion</i> .
3.	Irawan dan Aria (2012)	Pengaruh Kompensasi Manajemen dan Corporate Governance terhadap Manajemen Pajak Perusahaan	Kompensasi manajemen, kepemilikan saham direksi, kepemilikan saham institusi, <i>corporate governance</i> dan manajemen pajak	Menemukan hubungan yang signifikan antara <i>corporate governance</i> dan kompensasi dengan manajemen pajak, kepemilikan saham institusi berpengaruh negatif. kepemilikan saham direksi dan kompensasi memberikan pengaruh yang positif.

4.	Sartori (2010)	<i>Effect of Strategic Tax Behaviors on Corporate Governance</i>	<i>Strategi pajak, dan corporate governance</i>	Mekanisme <i>corporate governance</i> yang terstruktur dengan baik maka akan berbanding lurus dengan kepatuhan perusahaan dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Selain itu hasil penelitian ini membuktikan bahwa strategi pajak berpengaruh secara negatif terhadap kepemilikan saham perusahaan dan kualitas audit.
5	Bernard (2011)	Pengaruh Karakteristik <i>Corporate Governance</i> , Kompensasi terhadap Manajemen Pajak	Karakteristik <i>corporate governance</i> , kompensasi dan manajemen pajak	Terdapat hubungan signifikan positif antara jumlah dewan komisaris dengan manajemen pajak dan hubungan signifikan negatif antara proporsi dewan komisaris independen dan kompensasi dengan manajemen pajak.

2.5 Model Penelitian

Berikut adalah gambar yang menunjukkan kerangka pikir dalam penelitian ini:

Gambar 2.1. Model Penelitian



2.6 Hipotesis Penelitian

2.6.1 Pengaruh Kepemilikan Institusional Terhadap *Tax Avoidance*

Besar kecilnya konsentrasi kepemilikan institusional maka akan mempengaruhi kebijakan pajak agresif oleh perusahaan, dan semakin kecil kepemilikan institusional akan meningkatkan kebijakan pajak agresif, tetapi semakin besar kepemilikan institusional maka akan semakin mengurangi tindakan kebijakan pajak yang agresif. Pemilik institusional memainkan peran penting dalam memantau, mendisiplinkan dan mempengaruhi manajer, mereka berpendapat bahwa seharusnya pemilik institusional berdasarkan besar dan hak suara yang dimiliki, dapat memaksa manajer untuk berfokus pada kinerja ekonomi dan menghindari peluang untuk perilaku mementingkan diri sendiri. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Khurana dan Moser (2009) dalam Annisa dan Kurniasih (2012) adalah besar kecilnya konsentrasi kepemilikan institusional maka akan berpengaruh secara negatif terhadap kebijakan pajak agresif oleh perusahaan, dan semakin besarnya konsentrasi *short-term shareholder* institusional akan meningkatkan kebijakan pajak agresif, tetapi semakin besar konsentrasi kepemilikan *long-term shareholder* maka akan semakin mengurangi tindakan kebijakan pajak yang agresif. Selain itu hasil penelitian Irawan dan Aria (2012) menemukan bahwa kepemilikan saham institusi berpengaruh negatif terhadap manajemen pajak yang dilakukan oleh perusahaan.

H1: Kepemilikan institusional berpengaruh negatif terhadap tax avoidance

2.6.2 Pengaruh Dewan Komisaris Independen Terhadap *Tax Avoidance*

Komisaris independen merupakan pihak yang tidak terafiliasi dengan pemegang saham pengendali, anggota direksi dan dewan komisaris lain. Dan perusahaan itu sendiri baik dalam bentuk hubungan bisnis maupun kekeluargaan. Dalam hal ini dewan komisaris tidak boleh melibatkan diri dalam tugas-tugas manajemen dan tidak boleh mewakili perusahaan dalam transaksi-transaksi dengan pihak ketiga. Anggota dewan komisaris independen harus bertindak berdasarkan informasi yang jelas, dengan itikad yang baik, berdasarkan kehati-hatian, serta demi kepentingan perusahaan dan pemegang saham. Subprinsip ini menyatakan dua elemen penting dari tanggung jawab pengelolaan dewan, yaitu kewajiban kehati-hatian dan kewajiban kesetiaan. Kemudian kehadiran komisaris independen dalam dewan komisaris mampu meningkatkan pengawasan kinerja direksi. Dimana dengan semakin banyak komisaris independen maka pengawasan manajemen akan semakin ketat. Meskipun demikian hasil penelitian Pohan (2008) membuktikan bahwa komisaris independen mempunyai pengaruh positif terhadap *tax avoidance* dan *tax evasion* manajemen kerap kali bersifat oportunistik dimana mereka memiliki motif untuk memaksimalkan laba bersih agar meningkatkan bonus. Laba selama ini dijadikan indikator utama keberhasilan manajer. Hasil penelitian Bernard (2011) membuktikan bahwa terdapat hubungan signifikan negatif proporsi dewan komisaris independen dengan manajemen pajak.

H2 : Dewan komisaris independen berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*.

2.6.3 Pengaruh Kualitas Audit Independen Terhadap *Tax Avoidance*

Salah satu elemen penting dalam *corporate governance* adalah transparansi.

Transparansi terhadap pemegang saham dapat dicapai dengan melaporkan hal-hal terkait perpajakan pada pasar modal dan pertemuan para pemegang saham.

Peningkatan transparansi terhadap pemegang saham dalam hal pajak semakin dituntut oleh otoritas publik (Sartori, 2010). Alasannya adalah adanya asumsi bahwa implikasi dari perilaku pajak yang agresif, pemegang saham tidak ingin perusahaan mereka mengambil posisi agresif dalam hal pajak dan akan mencegah tindakan tersebut jika mereka tahu sebelumnya. Laporan keuangan yang diaudit oleh auditor KAP *The Big Four* menurut beberapa referensi dipercaya lebih berkualitas sehingga menampilkan nilai perusahaan yang sebenarnya, oleh karena itu diduga perusahaan yang diaudit oleh KAP *The Big Four* (Price Waterhouse Cooper - PWC, Deloitte Touche Tohmatsu, KPMG, Ernst & Young-E&Y) memiliki tingkat kecurangan yang lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan yang diaudit oleh KAP non *The Big Four*. Penelitian Annisa dan Kurniasih (2012) menyimpulkan bahwa kualitas audit berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*

H3: Kualitas audit berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*.

2.6.4 Pengaruh Komite Audit Terhadap *Tax Avoidance*

Komite audit mulai dibentuk sejak terjadinya skandal beberapa perusahaan.

Komite audit merupakan salah satu bentuk nyata dari penerapan *good corporate governance* atau tata kelola yang baik. Banyak para pihak, terutama dari pihak investor menganggap bahwa dengan adanya komite audit menjadi nilai tambah

bagi sebuah perusahaan. Investor akan lebih merasa aman jika berinvestasi pada perusahaan yang telah menerapkan *good corporate governance*. Setiap jenis perusahaan, karakteristik komite auditnya pun berbeda pula.

Daniri (2006) dalam Pohan (2008) menyebutkan sejak direkomendasikan GCG di Bursa Efek Indonesia tahun 2000, komite audit telah menjadi komponen umum dalam struktur *corporate governance* perusahaan publik. Pada umumnya, komite ini berfungsi sebagai pengawas proses pembuatan laporan keuangan dan pengawasan internal, karena BEI mengharuskan semua emiten untuk membentuk dan memiliki komite audit yang diketuai oleh komisaris independen. Komite audit yang beranggotakan sedikit, cenderung dapat bertindak lebih efisien, namun juga memiliki kelemahan, yakni minimnya ragam pengalaman anggota, sehingga anggota komite audit seharusnya memiliki pemahaman memadai tentang pembuatan laporan keuangan dan prinsip-prinsip pengawasan internal. Kualifikasi terpenting dari anggota komite audit terletak pada *common sense*, kecerdasan dan suatu pandangan yang independen.

H4: Komite audit berpengaruh negatif terhadap tax avoidance.

2.6.5 Pengaruh Dewan Direksi Terhadap Tax Avoidance

Dewan direksi dalam urutan manajemen merupakan tingkatan tertinggi setelah pemegang saham. Dewan direksi memegang peranan sentral dalam *corporate governance* karena hukum perseroan memusatkan tanggung jawab legal atas urusan perusahaan pada dewan direksi. Fungsi direksi adalah sebagai wakil dewan

komisaris untuk melakukan pengelolaan perusahaan dalam rangka menjalankan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Populasi dalam penelitian ini adalah perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Penulis menentukan perusahaan-perusahaan yang dijadikan sampel adalah perusahaan besar dan memiliki kompleksitas tinggi. Diharapkan semakin banyak jumlah dewan direksi akan meningkatkan kompetensi antar direksi sehingga tata kelola perusahaan yang baik dapat tercapai, hal ini diperkuat dengan penelitian Irawan dan Aria (2012) yang membuktikan bahwa kepemilikan saham direksi memberikan pengaruh yang positif terhadap manajemen pajak.

H5 : Dewan direksi berpengaruh negatif terhadap tax avoidance.