

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Keagenan (Agency Theory)

Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini dapat dijelaskan oleh *agency theory*. *Agency theory* menjelaskan hubungan keagenan antara pihak prinsipal dan agen (Jensen dan Meckling, 1976). Hubungan keagenan yaitu *relationship* antara dua pihak, dan pihak yg pertama bertindak sebagai prinsipal/ pemberi amanat dan pihak yg kedua disebut agen yang bertindak sebagai perantara yg mewakili prinsipal dalam transaksi dg pihak ketiga. Untuk *agency theory* yg disebut prinsipal yaitu pemilik saham dan yang dimaksud agen adlh manajemen yg mengelola perusahaan. Untuk perusahaan yg telah melakukan *go public*, *agency relationship* dijelaskan oleh *relationship* antara investor dan manajemen perusahaan, yaitu *board of directors* maupun *board of commissioners* (Sari, 2010). Mainstreamnya ada pemisah antara pemilik perusahaan (*stockholder*) dengan manajemen yang akan mempengaruhi arah dari bisnis suatu perusahaan. Terdapatnya pemisah kepemilikan antara pemilik perusahaan dengan manajemen yg menjalankan perusahaan akan menimbulkan konflik didalam perusahaan. Konflik itu tersebut biasany muncul karena perbedaan kepentingan antar pihak

manajemen dg pemilik perusahaan. *Agency theory* menggunakan tiga asumsi sifat manusia yaitu: (1) manusia pd biasanya mementingkan dirinya sendiri (*self interest*), (2) manusia itu mempunyai daya pikir terbatas tentang persepsi masa yg akan mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia hampir selalu akan menjauhi resiko (*risk averse*) (Eisenhardt, 1989). Berdasarkan asumsi sifat yg dasar manusia tersebut pemegang saham akan terfokus pd peningkatan nilai sahamnya sedangkan manajer terfokus pd pemenuhan kepentingan pribadinya.

Hubungan keagenan dapat menimbulkan konflik ketika terjadi perbedaan kepentingan antara pemegang saham dan manajer. Manajer akan membuat kebijakan-kebijakan yang akan menguntungkan sepihak dan mengabaikan kepentingan pemegang saham. Konflik yang terjadi antar pemegang saham dan manajer disebut konflik keagenan tipe 1. Konflik keagenan tipe 1 terjadi akibat struktur kepemilikan yang tersebar (La Porta, Lopez-De-Silanes, dan Shleifer, 1999). Struktur kepemilikan tersebar biasanya ada terjadi di negara *common law* dgn perlindungan hak investor yg kuat seperti Amerika Serikat & Inggris (La Porta, Lopez-De-Silanes, dan Shleifer, 1999).

Konflik keagenan tipe kedua terjadi pada perusahaan dg struktur kepemilikan yang terkonsentrasi. Konflik yang terjadi yaitu antara pemegang saham pengendali dan pemegang saham non pengendali. Konflik ini terjadi ketika pemegang saham pengendali yang memiliki hak

untuk mengendalikan perusahaan membuat suatu aturan yg mengabaikan kepentingan pemegang saham *non mayoritas*. Struktur kepemilikan terkonsentrasi terjadi di dinegara Indonesia yang merupakan *civil law* dengan perlindungan hak investor yang cenderung lemah. Penelitian yang dilakukan oleh Claessens, Djankov, dan Lang (2000) mengenai struktur kepemilikan perusahaan disembaran negara asia memberitahu bahwa perusahaan publik di asia mempunyai struktur kepemilikan terkonsentrasi dalam kepemilikan keluarga.

Konflik keagenan tidak hanya terjadi dalam lingkup perusahaan, konflik keagenan juga bisa terjadi antara pihak perusahaan dengan pihak lain diluar perusahaan seperti kreditur dan pemerintah (Armour, Hansmann, dan Kraakman, 2009). Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh fiskus sebagai pihak ketiga dan pihak perusahaan sebagai pihak dalam, pemerintah melalui fiskus memiliki hak untuk memungut pajak dari laba yang diperoleh perusahaan. Namun perusahaan seringkali tidak memenuhi kewajiban perpajakannya dengan melakukan usaha-usaha perencanaan pajak yang melanggar peraturan perpajakan. Konflik keagenan antara perusahaan dengan pihak lain disebut dengan konflik keagenan tipe III.

Hubungan keagenan tipe III antara pihak fiskus dan perusahaan bisa memunculkan terjadinya asimetri informasi. Fiskus sebagai pihak luar dari perusahaan tidak memiliki kontrol penuh atas tindakan-tindakan oportunistis dari perusahaan, seperti tindakan agresivitas pajak. Untuk

mengurangi asimetri informasi yang terjadi antara pihak fiskus dan perusahaan perlu adanya suatu mekanisme tata kelola perusahaan. Dengan adanya mekanisme penerapan tata kelola perusahaan akan menciptakan tata kelola perusahaan yang baik, dimana hal tata kelola perusahaan tersebut berjalan sesuai dengan harapan beberapa pemangku kepentingan (*stakeholder*).

2.2 Tata Kelola Perusahaan

Tata kelola perusahaan yaitu kumpulan mekanisme yang mengarahkan dan mengendalikan suatu perusahaan agar operasional perusahaan berjalan sesuai dengan harapan para beberapa pemangku kepentingan (*stakeholders*) (IICG, 2010). Selain itu The Indonesian Institute for Corporate Governance (IICG) mendefinisikan tata kelola perusahaan sebagai sistem, struktur, dan proses yang digunakan oleh organ perusahaan sebagai upaya untuk memberi nilai tambah perusahaan secara berkesinambungan dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholder lain, berlandaskan moral, budaya, etika dan aturan berlaku lain-lain.

Menurut Komite Nasional Kebijakan Tata Kelola (2006), setiap perusahaan harus memastikan bahwa asas tata kelola perusahaan yang baik diterapkan pada setiap aspek bisnis dan di semua lini perusahaan. Selain itu *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) juga mengeluarkan pedoman bagi perusahaan mentaati prinsip-prinsip dasar tata kelola perusahaan yang mencerminkan azas transparansi,

pertanggung jawaban, akuntabilitas dan keadilan. FCGI (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*) juga sudah mengeluarkan panduan yang dapat digunakan sebagai penilaian mandiri (*self assessment*) apakah pelaksanaan tata kelola perusahaan pada suatu perusahaan sudah baik. FCGI menamakan alat tersebut *GCG Self Assessment Questionnaire* atau "*FCGI Corporate Governance Self-Assessment Checklist*". Dalam kuisisioner FCGI tersebut pembobotan dilakukan dalam lima bidang yaitu Hak – hak pemegang saham, Kebijakan tata kelola perusahaan, Praktik-praktik tata kelola perusahaan, Pengungkapan, dan Fungsi audit.

2.3 Agresivitas Pajak

Agresivitas pajak adalah tindakan manajemen untuk menurunkan penghasilan kena pajak perusahaan melalui perencanaan pajak, pengelolaan pajak merupakan yaitu bagian penting dari tugas seorang manajer, karena pajak dianggap menjadi biaya yg signifikan utk perusahaan dan *stockholders* (Frank, Lynch, dan Rego, 2009). Agresivitas pajak yaitu situasi pada waktu perusahaan melakukan kebijakan pajak tertentu dan suatu waktu terdapat kemungkinan tindakan pajak tersebut akan diaudit atau dipermasalahkan dari sisi hukum, namun tindakan ini berisiko karena ketidakjelasan akhirnya (apakah tindakan pajak tersebut dianggap melanggar/tidak melanggar hukum yg berlaku) (Sari dan Martani, 2010).

Tindakan agresivitas pajak adalah tindakan yg bertujuann untuk menurunkan laba kena pajak melalui perencanaan pajak, baik menggunakan cara yg termasuk atau tidak tergolong *tax evasion* (Frank, Lynch, dan Rego, 2009). Agresivitas pajak merupakan kemauan perusahaan untuk meminimalkan beban pajak melalui aktivitas *tax planning* dengan tujuan utk memaksimalkan kinerja perusahaan. Perencanaan pajak yaitu awal langkah dalam manajmen pajak. Pada waktu ini dilakukan pengumpulan dan penelitian terhadap peraturan perpajakan agar dapat memilih jenis tindakan penghematan pajak yg akan dilakukan (Suandy 2013:16).

Tindakan agresivitas pajak dekat kaitannya dg aktivitas agresif terhadap pajak. Pohan (2013: 23) mengemukakan bahwa ada 2 bentuk agres pajak yg dilakukan oleh warga negara, yaitu perlawanan pasif dan perlawanan aktif. Pohan (2013: 23) mengatakan dalam kaitannya dengan perlawanan aktif ada berapa modus yg bisa biasanya digunakan wajib pajak untuk menghindari pajak.

Penghindaran pajak (*tax avoidance*) adalah mengurangi jumlah pajak dengan cara yang yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan perpajakan (Santoso, 2014). Penghindaran pajak dapat juga didefinisikan sebagai suatu bagian dari strategi manajemen pajak yang tidak dilarang dalam undang-undang pajak. Sedangkan penggelapan pajak (*tax evasion*) adalah melakukan penghindaran pajak yang tidak diperbolehkan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.

Perbedaan *tax avoidance* dan *tax evasion* adalah bahwa *tax evasion* adalah ilegal, yang terdiri dari pelanggaran yang disengaja atau pengelakan peraturan pajak yang berlaku untuk meminimalkan kewajiban pajak (Prebble dan Lincoln, 2012). *Tax avoidance* merupakan penghindaran pajak yang tidak ilegal, yaitu tindakan mengambil keuntungan pada kesempatan yang ada dalam peraturan perpajakan untuk mengurangi kewajiban pajak. Agresivitas pajak digunakan untuk menggambarkan tingkat aktivitas *tax avoidance* dan *tax evasion* yang dilakukan oleh wajib pajak. Semakin banyak usaha wajib pajak melakukan usaha *tax avoidance* dan *tax evasion* maka wajib pajak dianggap semakin agresif terhadap pajak, yang biasanya dapat dilihat dari rasio antara beban pajak dan penghasilan kena pajak (*Effective Tax Rate*).

Dalam mengambil keputusan untuk melakukan tindakan agresif terhadap pajak, pihak manajemen akan mempertimbangkan keuntungan dan kerugian dari tindakan tersebut. Ada tiga keuntungan yang diperoleh jika melakukan tindakan pajak agresif (Chen, Chen, Cheng, dan Shevlin, 2010), adalah:

- a. Penghematan pajak yg akan dibayarkan oleh perusahaan pada petugas pajak, sehingga jmlh kas yg dipegang pemilik/pemegang saham dalam perusahaan menjadi tambah besar.
- b. Keuntungan bagi manajer baik secara langsung maupun tidak langsung, manajer bisa mendapatkan kompensasi yang lebih

tinggi atas kinerjanya yang menghasilkan beban pajak perusahaan yang harus dibayarkan menjadi lebih rendah.

- c. Keuntungan bagi manajer yaitu memiliki peluang untuk melakukan *rent extraction*. *Rent extraction* adalah suatu tindakan manajer yang tidak memaksimalkan kepentingan pemilik, tindakan ini dapat berupa penyusunan laporan keuangan yang agresif, mengambil sumber daya atau aset perusahaan untuk kepentingan pribadi ataupun melakukan transaksi dengan pihak istimewa.

Sedangkan kerugian dari melakukan tindakan agresif terhadap pajak menurut (Desai dan Dharmapala, 2004), yaitu:

- a. Kemungkinan perusahaan mendapatkan sanksi/penalti administrasi yang dikenakan oleh petugas pajak, yang merupakan akibat dari kemungkinan dilakukannya audit dan ditemukannya kecurangan-kecurangan di bidang perpajakan pada perusahaan.
- b. Rusaknya nilai perusahaan akibat audit dari fiskus pajak.
- c. Penurunan nilai saham yg dikarenakan pemegang saham lain mengetahui tindakan agres pajak yg dijalankan manajer dilakukan dalam tujuan *rent extraction*.

2.4 Transaksi Pada Pihak Berelasi

Transaksi pada pihak berelasi merupakan transaksi sebuah perusahaan dengan pihak-pihak yang memiliki hubungan khusus atau

istimewa dengan perusahaan tersebut, seperti anak perusahaan atau perusahaan yang dimiliki oleh anggota dewan perusahaan. Di Indonesia keberadaan transaksi pada pihak berelasi merupakan Mandatory disclosure atau pengungkapan wajib yang harus dilakukan perusahaan, dikarenakan transaksi pada pihak berelasi sudah diatur pengungkapannya, peraturan mengenai transaksi pada pihak berelasi ini telah dibahas oleh PSAK. Menurut PSAK yang diterbitkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia pada PSAK 07 (reformat 2007) pihak berelasi adalah pihak-pihak yang dianggap memiliki hubungan istimewa bila satu pihak mempunyai kemampuan untuk mengontrol pihak lainnya atau punya pengaruh signifikan atas pihak lainnya dlm pengambilan keputusan keuangan dan operasional perusahaan. Di dalam PSAK 07 (reformat 2007) dijelaskan suatu definisi bagi perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan istimewa adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan yang melalui satu atau perantara, mengendalikan atau dikendalikan oleh/berada bawah pengendali bersama dengan perusahaan pelapor (termasuk *holding companies*, *subsidiaries* dan *fellow subsidiaries*).
- b. Perusahaan Asosiasi (*associated company*).
- c. Perorangan yg memiliki, baik secara langsung maupun tak langsung, kepentingan hak suara perusahaan pelapor yg berpengaruh secara signifikan dan anggota keluarga dekat dari perorangan tersebut (yang dimaksudkan dengan anggota

keluarga dekat adalah mereka yang diharapkan mempengaruhi/dipengaruhi perorangan tersebut dlm transaksi dengan perusahaan pelapor).

- d. Pegawai kunci, adalah orang-orang yg mempunyai wewenang dan tanggung jawab merencanakan, memimpin dan mengendalikan kegiatan perusahaan pelapor yg meliputi anggota dewan komisaris,

PSAK 07 (reformat) kini sudah direvisi dengan PSAK 07 (revisi 2010), PSAK baru ini mengganti nama pihak-pihak yang memiliki hubungan istimewa dengan nama pihak-pihak yg berelasi. PSAK 07 (revisi 2010) menjelaskan pihak berelasi yaitu orang atau entitas yang terkait dengan entitas yg menyiapkan laporan keuangannya.

- a) Orang atau anggota keluarga memiliki hubungan relasi dengan entitas pelapor bila:

1. Mempunyai pengendalian/pengendalian bersama atas entitas pelapor.
2. Mempunyai pengaruh signifikan atas entitas pelapor.
3. Personil manajemen kunci atas entitas pelapor atau entitas induk pelapor.

- b) suatu entitas memiliki hubungan relasi dengan entitas pelapor apabila entitas tersebut memenuhi salah satu hal:

1. Entitas dan entitas yg pelapor yaitu anggota dari kelompok yang sama.

2. Suatu entitas yaitu entitas asosiasi/ventura atas entitas lainnya.
3. Kedua entitas tersebut adalah ventura bersama atas pihak ketiga yang sama.
4. Suatu entitas adalah ventura bersama atas entitas ketiga dan entitas lain adalah entitas asosiasi entitas ketiga.
5. Entitas tersebut yaitu program imbalan setelah kerja untuk imbalan kerja dari salah satu entitas pelapor atau entitas yg terkait dg entitas pelapor.
6. Entitas yg dikendalikan/dikendalikan bersama oleh beberapa orang yang diidentifikasi dalam huruf (a)
7. Orang yg diidentifikasi dalam huruf (a) (1) memiliki kontrol signifikan atas entitas atau personil manajemen kunci atas entitas.

Transaksi pada pihak berelasi adalah suatu pengalihan sumber daya, kewajiban atau jasa antar pihak pelapor dengan pihak yang memiliki relasi, terlepas apakah kewajiban antara pihak pelapor dengan pihak yang memiliki relasi, terlepas ada harga yang menjadi tanggungan. Laporan laba rugi dan posisi keuangan dapat dipengaruhi oleh pihak yang berelasi, walaupun mungkin tidak terjadi transaksi diantaranya. Adanya relasi tersebut sudah menunjukkan adanya transaksi yang dipengaruhi (PSAK 07, 2010).

PSAK 07 (revisi 2010) mengatur mengenai pengungkapan dari transaksi yang terjadi diantara pihak-pihak yang berelasi. Pengungkapan harus memenuhi hal sebagai berikut:

1. Jumlah transaksi.
2. Jumlah saldo, termasuk komitmen.
3. Penyisihan piutang ragu-ragu terkait dengan saldo tersebut
4. Beban yang diakui terkait piutang yang ragu-ragu atau penghapusan atas entitas yang memiliki relasi.

Transaksi pada pihak berelasi merupakan hal yang sah dan umum dalam ekonomi pasar. Untuk perusahaan, perdagangan dan investasi asing sering difasilitasi oleh transaksi antar perusahaan pembiayaan. Biaya yang lebih rendah dari modal dan pajak tabungan memberikan insentif yang kuat untuk terlibat dalam transaksi ini. Banyak contoh dari transaksi pihak berelasi yang menghasilkan manfaat bagi perusahaan (McCahery dan Vermeulen, 2005). Kekhawatiran tentang transaksi pihak terkait adalah bahwa transaksi tersebut mungkin tidak dilakukan pada harga pasar tetapi dapat dipengaruhi oleh hubungan antara kedua belah pihak dari transaksi. Untuk mengontrol pemegang saham maupun orang dalam seperti manajemen, transaksi pihak yang berelasi dapat membentuk mekanisme untuk mendapatkan manfaat berupa kontrol atas perusahaan lainnya (McCahery dan Vermeulen, 2005).

Pandangan mengenai transaksi pada pihak berelasi yang dilakukan perusahaan dapat menimbulkan celah bagi perusahaan untuk melakukan tindakan oportunistik, seperti melakukan manipulasi transaksi untuk kepentingan perusahaan. Transaksi pada pihak berelasi dapat menyebabkan mekanisme tata kelola perusahaan untuk menghalangi tindakan agresivitas pajak menjadi tidak efektif. Perusahaan sering kali melakukan *tax evasion* dengan cara melakukan *transfer pricing* dengan perusahaan afiliasinya baik yang ada di luar negeri maupun di dalam negeri.