

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 *Agency Theory*

Penelitian ini menggunakan *Agency Theory* sebagai dasar untuk memahami perilaku penghindaran pajak pada suatu perusahaan. Hal tersebut sejalan dengan penelitian sebelumnya (Bradshaw dkk., 2019; Crocker & Slemrod, 2005; Desai & Dharmapala, 2006; Hanlon & Heitzman, 2010; Kovermann & Velte, 2019; Shackelford & Shevlin, 2001; Slemrod, 2004). Hill dan Jones (1992) mendefinisikan *Agency theory* sebagai teori yang menyatakan adanya asumsi bahwa kepentingan yang dimiliki *principal* dan *agent* berbeda. Divergensi kepentingan ini dapat dibatasi dengan pemberian insentif kepada *agent* dan pengeluaran biaya pemantauan yang dirancang untuk membatasi tindakan oportunistik yang dilakukan *agent* (Hill & Jones, 1992). Hubungan keagenan dalam teori tersebut didefinisikan sebagai hubungan perikatan antara *principal* kepada *agent* untuk melakukan beberapa jasa dan memperoleh beberapa otoritas pengambilan keputusan (Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973).

Teori ini menghubungkan asimetri informasi dengan perilaku pelaporan pajak agresif yang *costly* bagi pemegang saham (Bradshaw dkk., 2019; Chen & Chu, 2005; Crocker & Slemrod, 2005; Slemrod, 2004). Perbedaan informasi yang dimiliki oleh pihak *principal* dan *agent* dalam penghindaran pajak dianggap sebagai peluang yang beresiko untuk manajemen (Armstrong, Guay, & Weber, 2010). Resiko tersebut salah satunya berasal dari adanya konflik akibat perbedaan level penghindaran pajak yang diinginkan oleh *principal* dan *agent*.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka dari itu dalam penelitian ini negara, yang diwakili oleh pemerintah, adalah pihak *principal* dan manajemen adalah pihak *agent*. Konflik keagenan dalam BUMN terjadi ketika pemilik utama perusahaan yang juga merupakan pembuat

regulasi perpajakan (pemerintah) menginginkan pemasukan sebesar-besarnya dari sektor pajak sedangkan manajemen mengharap laba yang cukup signifikan dengan menghasilkan beban pajak yang rendah untuk meraih kepentingan oportunistik (Hanum & Zulaikha, 2013).

## 2.2 *Upper Echelons Theory*

Berdasarkan *Upper Echelons Theory*, pilihan strategis dan tingkat kinerja perusahaan dapat diprediksi secara parsial oleh karakteristik manajerial (Hambrick & Mason, 1984). Teori ini menganggap karakteristik pemimpin perusahaan secara khusus mempengaruhi *outcomes* perusahaan melalui keputusan strategis yang dibuat karena pemimpin perusahaan (eksekutif) memiliki tanggung jawab secara keseluruhan terhadap perusahaan (Finkelstein & Hambrick, 1996).

Teori ini menunjukkan bahwa perilaku organisasi mencerminkan sifat personal eksekutif puncak (Hambrick & Mason, 1984; Hsieh dkk., 2018). Manajer dapat mempengaruhi pembentukan nilai perusahaan melalui kemampuan personal pengelolaan manajemen dan tata kelola perusahaan berfungsi untuk memberikan bantuan kepada manajer dibandingkan untuk mengendalikannya (Aliani, 2014).

Eksekutif puncak menggunakan cara pandang personal mereka untuk memahami situasi perusahaan, termasuk peluang, ancaman, alternatif, dan kemungkinan berbagai hasil kebijakan. Pemahaman individual ini didasarkan pada pengalaman eksekutif, nilai-nilai, kepribadian, dan faktor manusia lainnya (Hambrick & Mason, 1984). Oleh karena itu, perilaku organisasi, seperti penghindaran pajak, dapat dipandang sebagai cerminan dari sikap dan preferensi eksekutif puncak (Hsieh dkk., 2018).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, salah satu organ perusahaan BUMN adalah direksi, dan dalam hal direksi terdiri dari lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota direksi diangkat sebagai direktur utama. Direktur utama yang merupakan eksekutif puncak dalam perusahaan BUMN ditemukan secara tidak langsung mempengaruhi pengambilan keputusan fiskal perusahaan melalui sikapnya (Aliani, 2014).

## 2.3 Hipotesis

### 2.3.1 Hubungan Karakteristik Tata Kelola dan Penghindaran Pajak

Perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah bekerja dalam pengaturan *principal-agen-pemerintah* (Hanlon & Heitzman, 2010) dimana pemerintah secara bersamaan memiliki peran sebagai *principal*, pembuat kebijakan operasi perusahaan, dan pemantau kepatuhan pembayaran pajak (Mafrolla, 2019). Semua peranan tersebut memiliki kepentingan yang berbeda dan berpotensi saling bertentangan. Dua tujuan berbeda yang ditemukan adalah BUMN beroperasi dalam lingkungan yang kompetitif, sehingga memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan dan mempertahankan kelangsungan usaha, tetapi disisi lain ada tujuan sosial dan politik yang juga harus dilakukan dengan memaksimalkan kepentingan komunitas pemangku kepentingan yang lebih luas (Mafrolla, 2019).

Peluang penghindaran pajak yang digunakan dalam kepentingan pemegang saham dapat diekspektasikan sebagai fungsi tata kelola perusahaan (Armstrong dkk., 2015). Penelitian Bradshaw dkk., (2013) menemukan bahwa keputusan terkait perpajakan yang dilakukan oleh BUMN mengutungkan untuk pemegang saham pengendali, yaitu negara, tetapi *costly* untuk pemegang saham minoritas. Tata kelola BUMN yang baik dapat memberikan perlindungan efektif kepada pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas karena terciptanya kinerja yang baik dan efisien dalam sebuah perusahaan (Hanum & Zulaikha, 2013).

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara No: PER-01/MBU Tahun 2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara, Tata kelola perusahaan yang baik (GCG) didefinisikan sebagai prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha. Penerapan GCG secara konsisten dan berkelanjutan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri tersebut merupakan sebuah kewajiban bagi BUMN.

Prinsip-prinsip GCG yang tercantum dalam peraturan tersebut meliputi:

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan;
2. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
3. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
4. Kemandirian, yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan
5. Kewajaran, yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Salah satu karakteristik BUMN Indonesia adalah adanya tanggung jawab pemenuhan tujuan kebijakan pelayanan publik yang penting, maka dari itu pemerintah memberikan subsidi PSO untuk mengatasi akibat disparitas harga pokok penjualan BUMN dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah agar pelayanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat ([www.anggaran.depkeu.go.id](http://www.anggaran.depkeu.go.id)). Namun, pemberlakuan Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara seringkali menyebabkan implementasi PSO terhambat baik secara teknis maupun besarnya sehingga banyak diantara BUMN penerima subsidi PSO mengalami kerugian (Kartikasari & Abubakar, 2008). Hal tersebut diperburuk dengan birokrat pemerintah sebagai pengendali utama sekaligus *principal* BUMN yang lebih fokus terhadap pencapaian kepentingan politik dibandingkan dengan keberhasilan pencapaian profit yang maksimal (Shleifer & Vishny, 1994).

Pengajuan dan pencairan subsidi PSO membutuhkan persetujuan pemerintah dan DPR serta mengakibatkan timbulnya kewajiban pelaporan yang lebih banyak termasuk pertanggung jawaban alokasi subsidi PSO yang diberikan ([www.anggaran.kemenkeu.go.id](http://www.anggaran.kemenkeu.go.id)). Pemberian subsidi PSO juga meningkatkan pengawasan berbagai pihak sehingga dapat mengurangi kemungkinan dilakukannya penghindaran pajak (McGuire dkk., 2014), terlebih bahwa pengawasan tersebut dilakukan oleh negara sebagai pihak *principal* (Bradshaw dkk., 2019). Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1a: Pemberian subsidi PSO berhubungan dengan penghindaran pajak.

*Classical principal-agent theory* (PAT) mengasumsikan *principal* sebagai pihak yang netral terkait keputusan beresiko apabila memiliki banyak portofolio kepemilikan (Demski & Feltham, 1978). Hal tersebut berbeda ketika sebuah perusahaan dimiliki oleh pemegang saham *blockholder* seperti BUMN. Negara sebagai *principal* akan berpengaruh kuat terhadap kebijakan perusahaan dan cenderung menghindari resiko karena kekayaannya hanya terkonsentrasi pada beberapa perusahaan saja (Shleifer & Vishny, 1986). Pengawasan perpajakan yang dilakukan terhadap BUMN yang seluruhnya dimiliki oleh negara juga lebih maksimal karena *principal* merupakan pembuat kebijakan perpajakan (Hanum & Zulaikha, 2013). Negara sebagai pemegang saham cenderung menginginkan terjaganya reputasi dari suatu perusahaan dengan melaksanakan kewajiban perpajakan dengan baik (Henderson Global Investors, 2005; Zeng, 2011), terlebih karena pemerintah telah menetapkan bahwa BUMN merupakan wajib pajak beresiko rendah.

Beberapa penelitian lain menunjukkan perusahaan terbuka melakukan tindak penghindaran pajak lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan tertutup (Mills & Newberry, 2001) dan menemukan perusahaan yang dimiliki oleh negara membayar lebih banyak pajak dengan melakukan lebih sedikit penghindaran pajak (Desai dkk., 2007; Zeng, 2011). Chen dkk., (2010) juga menemukan bahwa perusahaan publik yang dimiliki oleh keluarga memiliki tingkat penghindaran

pajak yang lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan lainnya. Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1b: Privatisasi BUMN berhubungan dengan penghindaran pajak.

Berdasarkan *Positive Accounting Theory*, manajer akan memilih level penghindaran pajak yang disetujui oleh pemegang saham selama terdapat mekanisme tata kelola perusahaan yang kuat (Kovermann & Velte, 2019). Braithwaite (2005) menemukan bahwa tindakan yang diambil oleh manajer selaku *agent* cenderung oportunistik dengan mengurangi pajak melalui perilaku agresivitas pajak. Manajer yang memiliki porsi kepemilikan saham terhadap BUMN yang dikelolanya berada di titik tengah antara perannya sebagai pihak *principal* dan juga *agent*. Asimetri informasi yang terjadi pada manajer yang juga merupakan pemegang saham akan menyempit dan hal tersebut akan berdampak pada keputusan yang diambil. Kepemilikan manajemen yang tinggi terhadap suatu perusahaan berakibat pada rendahnya penghindaran pajak Badertscher dkk., (2013). Manajer yang memiliki pengetahuan lebih dalam mengenai organisasi dan memiliki kendali atas perusahaan merupakan faktor yang berdampak pada keputusan penghindaran pajak perusahaan (Maydew, 2001; Shackelford & Shevlin, 2001). Berdasarkan uraian diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1c: Kepemilikan manajerial berhubungan dengan penghindaran pajak.

Penelitian Fama dan Jensen (1983) menemukan dewan direksi memiliki peran yang lebih signifikan dibandingkan dengan mekanisme tata kelola lainnya, terlebih direksi yang independen. Manajer internal biasanya merupakan bagian yang paling penting dalam jajaran direksi karena memiliki informasi yang lebih luas terkait aktivitas perusahaan dalam mekanisme pengendalian keputusan (Fama & Jensen, 1983). Besarnya informasi yang dimiliki membuat direksi sebagai *agent* melakukan aktivitas curang dengan menghiraukan kepentingan pemegang saham atau *principal* (Lanis & Richardson, 2011; Williamson, 1984). Desai dan Dharmapala (2006) serta Minnick dan Noga (2010) menemukan bahwa ukuran

dewan direksi berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Berdasarkan uraian diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1d: Ukuran direksi berhubungan dengan penghindaran pajak.

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) No: PER-01/MBU tahun 2011 tentang tata kelola perusahaan yang baik pada BUMN mensyaratkan setidaknya sebanyak 20 persen komposisi dewan komisaris/dewan pengawas BUMN merupakan anggota yang independen. Keberadaan dewan komisaris/dewan pengawas independen dianggap dapat merepresentasikan kepemilikan saham minoritas dan cenderung untuk menaati peraturan perpajakan (Diantari & Ulupui, 2016; Maharani & Suardana, 2014). Pengawasan oleh komisaris independen dapat mempersempit kesempatan intervensi penyusunan laporan keuangan yang dilakukan oleh manajemen (*agent*) yang oportunistik untuk mengurangi beban perusahaan dan mencapai indikator keberhasilan manajer (Fadhilah, 2014). Namun, di sisi lain Asroni dan Yuyetta (2019) menemukan jumlah komisaris independen yang besar mengakibatkan manajer mengalami tekanan untuk melakukan agresivitas pajak demi kepentingan pemegang saham. Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1e: Independensi komisaris/dewan pengawas berhubungan dengan penghindaran pajak.

Sebagai bagian dari dewan komisaris/dewan pengawas, komite audit berperan dalam memantau dan memastikan bahwa tata kelola yang baik (GCG) telah diterapkan secara efektif dan berkelanjutan (Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) No: PER-01/MBU tahun 2011). Ketidaksihonestan jumlah komite audit dalam suatu perusahaan dengan aturan yang telah ditetapkan menyebabkan manajemen sebagai *agent* lebih leluasa untuk meminimalisasi laba demi kepentingan pajak (Swingly & Sukartha, 2015). Perusahaan yang memiliki banyak komite audit independen melakukan lebih sedikit penghindaran pajak (Hsu dkk., 2018; Richardson dkk., 2013; Tandean & Winnie, 2016). Semakin banyak jumlah komite audit dalam perusahaan juga

mengurangi kemungkinan penghindaran pajak yang dilakukan (Annisa & Kurniasih, 2012; Dewi & Jati, 2014). Berdasarkan uraian diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1f: Ukuran komite audit berhubungan dengan penghindaran pajak.

Auditor eksternal dipilih oleh komite audit sebagai bentuk pengawasan dengan tujuan untuk memberikan pendapat atas transparansi yang dilakukan oleh BUMN. Seluruh catatan akuntansi dan data penunjang yang diperlukan akan diperiksa untuk dinilai kewajaran, ketaat-azasan, dan kesesuaian laporan keuangan BUMN dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku (Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) No: PER-01/MBU/2011).

Perilaku penghindaran pajak akan menurunkan kualitas transparansi laporan keuangan (Balakrishnan dkk., 2011; Pourheidari dkk., 2014; Salehi, Tarighi, & Shahri, 2020). Manajer (*agent*) yang melakukan penghindaran pajak akan mencoba mengurangi transparansi dan level pengungkapan perpajakan kepada pemegang saham (*principal*) (Kim dkk., 2011; Salehi, Tarighi, & Shahri, 2020). Penghindaran pajak yang dilakukan menyebabkan transaksi perusahaan lebih kompleks sehingga berdampak negatif pada informasi perusahaan dan mengurangi transparansi laporan keuangan (Pourheidari dkk., 2014).

Perusahaan yang menggunakan jasa *big-4* sebagai auditor eksternal akan cenderung memiliki tingkat penghindaran pajak yang rendah (Annisa & Kurniasih, 2012; Gaaya dkk., 2017; Richardson dkk., 2013) karena sangat menjaga reputasi organisasi terkait profesionalitas kerja yang diberikan sehingga kurang toleran terhadap penghindaran pajak klien mereka (DeAngelo, 1981). Disisi lain, pemilihan eksternal auditor yang memberikan jasa perpajakan berpengaruh pada meningkatnya penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan (Nesbitt, Persson, & Shaw, 2020) tetapi dalam jangka panjang akan berhubungan negatif dengan jumlah pajak yang dibayarkan (Hogan & Noga, 2015). Berdasarkan uraian diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H1g: Kualitas audit berhubungan dengan penghindaran pajak.



### 2.3.2 Hubungan Karakteristik CEO dan Penghindaran Pajak

Pemilihan CEO BUMN didasarkan pada karakteristik yang telah ditetapkan di dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/02/2015 tahun 2015. Berdasarkan peraturan tersebut tidak terdapat kriteria usia tertentu yang menjadi persyaratan anggota direksi BUMN. Usia CEO merupakan salah satu karakteristik yang memiliki pengaruh penting dalam tata kelola perusahaan (Asroni & Yuyetta, 2019; Halioui, Neifar, & Abdelaziz, 2016; Hambrick & Mason, 1984).

Individu akan bersikap konservatif dan etis seiring bertambahnya usia (Asroni & Yuyetta, 2019; Peterson, Rhoads, & Vaught, 2001; Sundaram & Yermack, 2007). Berdasarkan *Upper Echelons Theory*, eksekutif dengan usia yang lebih tua akan lebih memperhatikan karir dan finansial sehingga cenderung menghindari resiko (Hambrick & Mason, 1984). Salah satu resiko yang dihindari adalah penghindaran pajak karena dianggap sebagai peluang yang beresiko untuk manajemen (Armstrong dkk., 2010). Namun disisi lain Herrera dkk., (2018) menemukan CEO yang lebih tua cenderung melakukan penghindaran pajak karena memiliki pengalaman, kemampuan, dan mengetahui bagaimana startegi penghindaran pajak perusahaan dengan lebih baik. Berdasarkan uraian diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H2a: Usia CEO berhubungan dengan penghindaran pajak.

Lamanya waktu memimpin yang dimiliki CEO akan berpengaruh terhadap perkembangan karakter kepemimpinan dan proses pengendalian manajerial perusahaan (Aryati, 2014). Sudana dan Aristina (2017) menjelaskan CEO *tenure* dapat memperbesar CEO *expert power* karena adanya pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki dalam bidang yang relevan dengan bisnis perusahaan serta adanya akses terhadap informasi perusahaan. Lamanya masa jabatan yang diemban oleh CEO mengakibatkan timbulnya rasa aman terhadap kekuasaan dan melemahkan fungsi tatakelola dan pengawasan terhadap CEO (Shen, 2003). Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, pemerintah (*principal*) melalui Kementerian BUMN memiliki wewenang

untuk memberhentikan jajaran direksi (*agent*) yang memiliki kinerja buruk. Visualisasi kinerja dalam laporan keuangan menjadi penting untuk diperhatikan supaya posisi aman CEO dapat bertahan. Penelitian Halioui dkk., (2016) menemukan bahwa CEO *tenure* berpengaruh signifikan terhadap agresivitas pajak. Disisi lain, Singly dan Sukartha (2015) menemukan bahwa CEO dengan masa jabatan yang lebih lama cenderung memiliki karakter *risk taker* yang mengakibatkan penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan lebih besar dibandingkan dengan perusahaan yang dipimpin oleh CEO dengan karakter *risk averse*. Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H2b: CEO *Tenure* berhubungan dengan penghindaran pajak

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, masa jabatan seorang direktur BUMN ditetapkan sepanjang 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pengangkatan dan pemberhentian CEO dapat terjadi sebelum berakhirnya masa jabatan berdasarkan pada Keputusan Menteri saat RUPS dengan menyebutkan alasan yang mendasarinya. Pergantian CEO merupakan keputusan yang sangat penting bagi perusahaan (Setiawan, dkk., 2017). Proses pemberhentian direksi di pertengahan tahun dapat mengakibatkan adanya perbedaan dan penyesuaian kebijakan yang dahulu ditetapkan oleh CEO lama. Greiner dan Bhambri (1989) menemukan bahwa CEO baru biasanya berusaha untuk memperkenalkan perubahan strategis setelah menjabat dan mampu mengimplementasi modifikasi strategi yang dapat berhasil dalam waktu singkat. Keberhasilan perubahan ini tergantung pada kecocokan situasional, perilaku politik dalam tim dan proses intervensi (Greiner & Bhambri, 1989). Pergantian eksekutif juga dapat meningkatkan efisiensi dan kinerja perusahaan secara signifikan (Megginson, Nash, & Randenborgh, 1994). David (2018) menemukan bahwa eksekutif baru cenderung memiliki hubungan dengan tingkat pajak yang lebih rendah. Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesis berikut:

H2c: Pergantian CEO berhubungan dengan penghindaran pajak