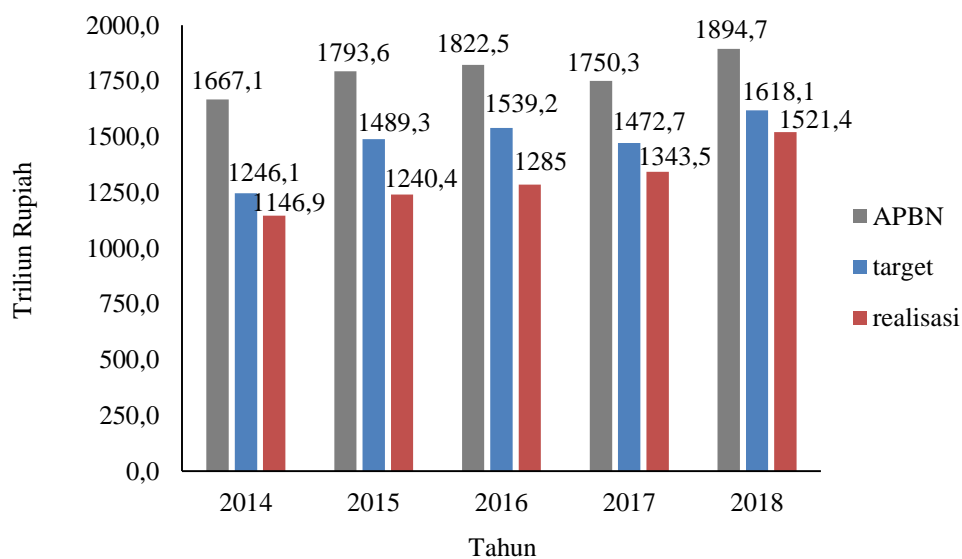


# 1 PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Pembangunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk memberikan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia secara merata dan berkeadilan. Undang-Undang No 11 Tahun 2016 menyebutkan bahwa instrumen utama untuk membiayai pembangunan tersebut berasal dari penerimaan pajak (Kementerian Keuangan 2016). Ragimun (2012) menggarisbawahi pemungutan pajak sebagai penerimaan negara digunakan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat.

Pajak merupakan instrumen penerimaan terbesar dalam struktur penerimaan negara. Hal ini menandakan bahwa pajak memiliki arti penting dalam pembiayaan APBN. Target penerimaan pajak dalam APBN tahun 2014 adalah sebesar 76.19% dari total anggaran penerimaan negara atau Rp1 246.1 triliun. Target penerimaan pajak negara meningkat pada tahun anggaran 2018 menjadi Rp1 618.1 triliun, dengan porsi sebesar 85.4% dari total anggaran dalam APBN 2018 sebagaimana terlihat pada Gambar 1.1.



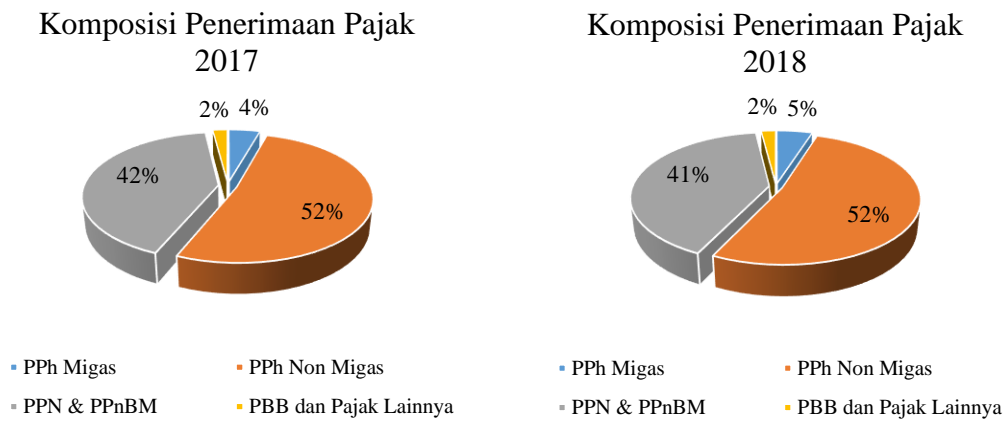
Sumber: Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Pengelolaan Kas Negara (2014, 2015, 2016); Kementerian Keuangan (2019)

Gambar 1 Target dan realisasi penerimaan pajak Indonesia tahun 2014–2018

Target yang ditetapkan pemerintah Indonesia didasarkan pada asumsi-asumsi baik mikro maupun makro yang dapat mempengaruhi besaran penerimaan pajak. Salah satu indikatornya, bercermin dari pertumbuhan ekonomi serta realisasi penerimaan pajak pada tahun-tahun sebelumnya. Adanya faktor peningkatan target serta realisasi penerimaan pajak menunjukkan sektor pajak semakin diandalkan dalam instrumen pendapatan negara.

Seiring dengan peningkatan penerimaan pajak, komposisi penerimaan pajak juga merupakan poin yang harus diperhatikan. Realisasi penerimaan pajak pada

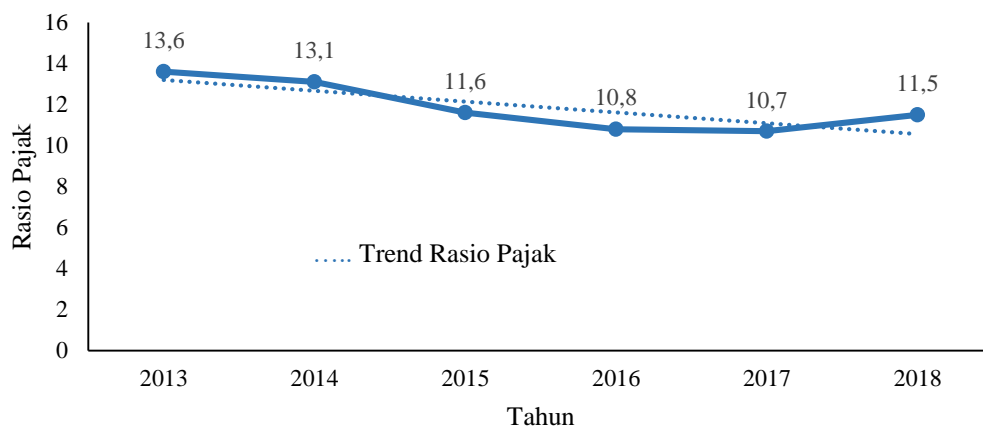
tahun 2017 mencapai 89% dari APBN, dengan komposisi Pajak Non Migas secara keseluruhan (mencakup PPN, PPB, dan pajak lain) mencapai 96% dari penerimaan pajak. Tahun 2018, komposisi penerimaan pajak Non Migas ini mencapai 84.6% dari target yang ditetapkan. Peningkatan komposisi pajak tertinggi dibandingkan tahun sebelumnya adalah dari pendapatan pajak migas yaitu sebesar 28.57%. Pendapatan dari pajak migas pada tahun 2018 meningkat menjadi 5% (Gambar 2) dan komposisi PPN & PPnBM menurun menjadi 41%.



Sumber: Kementerian Keuangan (2018)

Gambar 2 Komposisi Penerimaan Pajak Republik Indonesia tahun 2017 dan 2018

Target peningkatan Pajak Non Migas ini menjadi tantangan bagi pemerintah dan jajaran yang bertugas. Hal ini karena penerimaan pajak negara masih tergolong rendah. Tingkat penerimaan pajak dapat dilihat melalui besaran rasio pajak (*tax ratio*) yang dihitung dari perbandingan penerimaan pajak terhadap produk domestik bruto (PDB). Semakin tinggi rasio pajak menunjukkan semakin baik kinerja penerimaan pajak (Darmawan dan Sukartha 2014). Indonesia masih tergolong ke dalam negara dengan rasio pajak yang rendah yaitu sekitar 11.6% dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya seperti Thailand, Malaysia, dan Singapura yang mampu mencapai rasio pajak hingga 15% (Praptidewi dan Sukartha 2016). Bahkan rasio pajak Indonesia cenderung menurun yang dapat dilihat pada Gambar 3.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak (2018)

Gambar 3 Rasio pajak Indonesia tahun 2013–2018

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa rendahnya tingkat penerimaan pajak disebabkan oleh kepatuhan wajib pajak yang rendah (Cahyonowati *et al.* 2012; Sudrajat dan Ompusunggu 2015; Praptidewi dan Sukartha 2016; Rahayu 2017). Menurut Rahayu (2017) kondisi perpajakan di Indonesia masih cukup mengkhawatirkan sebab tingkat kepatuhan wajib pajak terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Data Kementerian Keuangan 2017 juga menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak di Indonesia masih tergolong rendah yakni hanya sekitar 11.6% dari PDB Indonesia (Kementerian Keuangan 2018). Beberapa faktor yang mempengaruhi kepatuhan wajib pajak diantaranya pengetahuan perpajakan, ketegasan sanksi pajak, sosialisasi pajak, dan niat berperilaku tidak patuh (Basri *et al.* 2012; Sudrajat dan Ompusunggu 2015; Rahayu 2017).

Niat berperilaku tidak patuh menunjukkan bahwa wajib pajak dengan sengaja tidak ingin membayar pajak dan dilanjutkan dengan tindakan penghindaran pajak. Hal ini dijelaskan dalam *Theory of Planned Behavior* yaitu adanya niat untuk berperilaku dapat menimbulkan perilaku yang ditampilkan oleh individu. Manusia memiliki kecenderungan untuk mengambil keputusan dan tindakan sesuai dengan niat atau tendensinya (Ajzen 1991; Blanthorne 2000; Bobek dan Hatfield 2003; Basri *et al.* 2012). Penghindaran pajak dilakukan oleh individu maupun kelompok (perusahaan) baik secara legal (*tax avoidance*) maupun secara ilegal (*tax evasion*). Penghindaran pajak masih banyak dilakukan oleh perusahaan-perusahaan (emiten) di Indonesia karena menganggap pajak sebagai beban perusahaan yang akan mengurangi laba (Darmawan dan Sukartha 2014). Situasi ini menjadi tantangan bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk meningkatkan rasio pajak sehingga akan meningkatkan penerimaan pajak.

Pemerintah harus berhati-hati dalam menerapkan kebijakan-kebijakan terkait pajak untuk mengoptimalkan penerimaan pajak. *Tax amnesty* dipandang sebagai instrumen kebijakan pemerintah yang paling strategis demi mendorong kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam hal perpajakan. *Tax amnesty* diharapkan mampu untuk mendorong repatriasi aset yakni pengalihan aset wajib pajak di luar negeri ke dalam negeri. Selain itu juga diharapkan adanya deklarasi aset yakni mendeklarasikan aset wajib pajak di dalam dan di luar negeri. Adanya repatriasi dan deklarasi aset ini bisa menjadi basis data dalam penggalan potensi penerimaan pajak.

*Tax amnesty* pada umumnya adalah kebijakan penghapusan pajak kepada wajib pajak yang seharusnya terutang (Saraçoğlu dan Eren 2011). Pajak yang seharusnya terutang tersebut salah satunya disebabkan oleh penghindaran pajak yang menjadi sumber pendapatan utama dalam *tax amnesty*. Yustiari (2016) menyatakan sumber pendapatan utama tersebut ada 3. Pertama berasal dari kegiatan ekonomi dalam negeri yang tidak dilaporkan atau ilegal (*underground economy*). *Tax amnesty* ditargetkan untuk mengurangi secara permanen jumlah kegiatan ekonomi ilegal (*underground*) dan meningkatkan pendapatan pajak di masa mendatang. Kedua yaitu dari pengembalian modal yang dilarikan atau disimpan di luar negeri. Sumber terakhir berasal dari pembayaran pajak kembali oleh wajib pajak yang tidak sengaja kurang membayar pajak namun memilih tidak melaporkan karena denda penggelapan pajak yang menyertainya.

Perusahaan-perusahaan publik yang sudah menerapkan prinsip-prinsip GCG (*Good Corporate Governance*) dengan baik dan benar seharusnya tidak akan melakukan *fraud* (penghindaran pajak) terhadap pemerintah. Pada kenyataannya,

banyak perusahaan-perusahaan publik di Indonesia termasuk perusahaan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang terdaftar melakukan *tax amnesty* ketika diberlakukan pada tahun 2016–2017. Hal ini membuktikan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut (wajib pajak) telah melakukan *fraud* terhadap pemerintah sebelum diberlakukannya kebijakan *tax amnesty*. Beberapa contoh perusahaan yang melakukan *tax amnesty* dari data yang terdaftar di Papan Utama Bursa Efek Indonesia diantaranya PT. Adhi Karya (Persero) Tbk dan PT. Krakatau Steel (Persero) Tbk yang merupakan perusahaan BUMN, serta PT. Alam Sutera Realty Tbk dan PT. Sinarmas Multiartha Tbk yang merupakan perusahaan non BUMN.

PT. Adhi Karya (Persero) Tbk melakukan *tax amnesty* tahun 2016 dengan aset yang diampuni sebesar 0.889 miliar rupiah. PT. Krakatau Steel (Persero) Tbk juga mengikuti program *tax amnesty* tahun 2016 dengan aset yang diampuni sebesar 0.803 miliar rupiah, PT. Alam Sutera Realty Tbk melakukan *tax amnesty* tahun 2016 dan 2017 dengan aset yang diampuni pada tahun 2016 sebesar 84 miliar rupiah dan tahun 2017 sebesar 39 miliar rupiah dengan total 123 miliar rupiah. PT. Sinarmas Multiartha Tbk melakukan *tax amnesty* tahun 2016 dengan aset yang diampuni sebesar 107 miliar rupiah.

Wajib pajak yang mengikuti *tax amnesty* dan memilih untuk melakukan repatriasi aset diwajibkan untuk menginvestasikan harta yang direpatriasikan minimal tiga tahun terhitung setelah dialihkan ke rekening dana khusus oleh penampung dana (*gateway*). Otoritas Jasa Keuangan (2017) menyatakan bahwa dana repatriasi yang diterima akan dimanfaatkan untuk memperkuat permodalan dan likuiditas *gateway*. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 123/PMK.08/2016 Tentang Tata Cara Pengalihan Harta Wajib Pajak ke Dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Penempatan pada Instrumen Investasi di Pasar Keuangan dalam Rangka Pengampunan Pajak mengatur mengenai *gateway* yang terdiri dari perusahaan bank, manajer investasi (MI), dan perantara pedagang efek (PPE) bertugas untuk menampung dana dari pengalihan harta luar negeri dan menempatkan dana tersebut pada investasi yang ditentukan dalam undang-undang pengampunan pajak (Kementerian Keuangan 2016b).

Adanya kebijakan *tax amnesty* diharapkan dapat membawa aliran dana masuk bagi pasar modal, yakni melalui MI dan PPE. Bagi pasar primer, emiten akan memperoleh peluang yang semakin besar untuk memperoleh dana murah yang dapat digunakan bagi pengembangan usahanya. Sedangkan bagi pasar sekunder, akan meningkatkan likuiditas pasar modal karena akan meningkatkan frekuensi, volume, dan nilai perdagangan dipasar tersebut. Pengembangan usaha yang semakin baik tentu akan berdampak baik pada perusahaan emiten yang dapat diindikasikan oleh membaiknya indikator-indikator kinerja keuangan emiten dan mendorong investor untuk berinvestasi dalam pasar modal (Hartono 2017).

Vireyto dan Sulasmiyati (2017) mengatakan bahwa investor sangat memperhatikan tingkat profitabilitas perusahaan yang ditunjukkan melalui pengaruh signifikan pada beberapa indikator keuangan emiten. Oleh karenanya rasio profitabilitas digunakan sebagai indikator yang merepresentasikan kinerja keuangan perusahaan dalam penelitian ini. Profitabilitas sendiri juga dipengaruhi oleh berbagai faktor baik faktor internal maupun eksternal perusahaan (Allen *et al.* 2011). Oleh karenanya selain melihat pengaruh *tax amnesty*, penelitian ini juga ingin melihat pengaruh dari faktor-faktor internal dan eksternal terhadap profitabilitas perusahaan. Faktor internal yang digunakan dalam penelitian terdiri

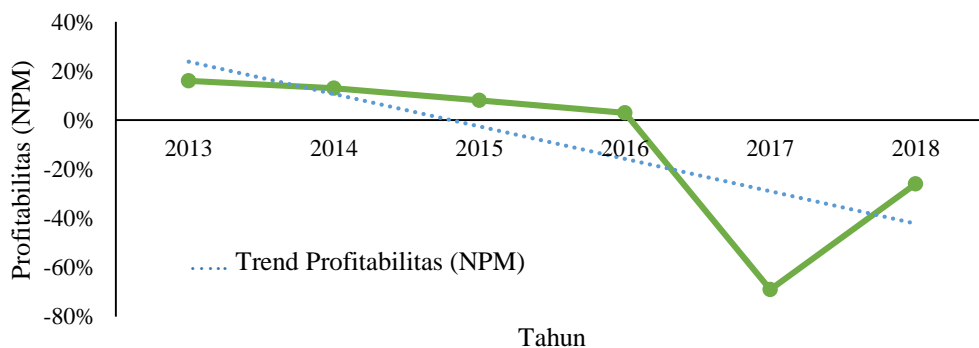


dari *current ratio*, *debt to equity ratio*, dan *total assets turnover ratio*, sementara faktor eksternal yaitu inflasi, suku bunga, nilai tukar, dan PDB (produk domestik bruto).

### Perumusan Masalah

*Tax amnesty* bukanlah sesuatu hal yang baru di Indonesia. Kebijakan perpajakan pernah dilakukan beberapa kali di Indonesia walaupun dengan nama kebijakan yang berbeda-beda sesuai dengan tujuan dan kebutuhan pada saat kebijakan tersebut diterapkan. Program kebijakan *tax amnesty* pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1964, dan kedua kali dilakukan tahun 1984. Namun hasil *tax amnesty* diakui kurang maksimal untuk dapat meningkatkan penerimaan sektor pajak. *Tax amnesty* tahun 1964 kurang maksimal karena pada saat itu terdapat beberapa pungutan-pungutan selain pajak yang mengakibatkan berkurangnya daya bayar pajak oleh Wajib Pajak. Diantaranya adalah pungutan Gekerev (Gerakan Tanda Kebaktian Pengusaha Swasta Nasional) dan SWI (Sumbangan Wajib Pajak Istimewa) Dwikora. *Tax amnesty* tahun 1984 kurang berhasil karena kecenderungan dominasi sektor migas di periode tersebut menyebabkan komponen pajak tidak diperhatikan sebagai pendapatan utama dalam komponen APBN pada masa itu. Kendala lain yang ditemui adalah minimnya respon wajib pajak serta sistem perpajakan yang tidak sejalan dengan kebijakan dan tujuan penerapan *tax amnesty* (Yustiari 2016).

*Tax amnesty* yang dilakukan di berbagai negara lain mencatat hasil yang beragam. Bose dan Jetter (2010) menyimpulkan bahwa Irlandia (1988), Colombia (1988), dan Perancis (1986) mengalami kesuksesan dalam perekonomian negara mereka dengan lonjakan data ekonomi yang nyata setelah menerapkan kebijakan *tax amnesty*. Pertumbuhan PDB yang tajam selama masa *tax amnesty* dan surplus neraca perdagangan yang besar dua tahun sebelum *tax amnesty* terjadi di Irlandia dan Perancis. Berbeda dengan Rusia, pelaksanaan *tax amnesty* pada periode 1990–2000 tidak memberikan dampak yang signifikan dalam perekonomian negara mereka. Kebijakan *tax amnesty* justru dinilai membawa dampak negatif bagi perekonomian Rusia pada tahun 1996 yang diindikasikan dengan melemahnya VAT (PPN) dan beberapa jenis penerimaan perpajakan lain dalam jangka panjang.



Gambar 4 Profitabilitas Emiten Sebelum dan Setelah Tax Amnesty

Kebijakan *tax amnesty* di Indonesia memiliki dimensi yang luas bagi perekonomian negara dan tentunya memiliki dampak yang berbeda-beda bagi setiap sektor perekonomian. Didalamnya termasuk juga dampak bagi perusahaan (emiten) yang tercatat di Pasar Modal (Bursa Efek Indonesia). Salah satu indikator perusahaan yang memanfaatkan *tax amnesty* adalah bertambahnya harta bersih dan ekuitas. Selain itu, likuiditas *gateway* yang meningkat, misalnya perbankan, akan memacu institusi perbankan untuk meningkatkan penyaluran kredit, selain dari investasi langsung dari investor kepada emiten melalui transaksi saham di pasar modal. Perubahan aset maupun dukungan instrumen finansial terhadap emiten ini diduga akan dimanfaatkan dengan baik oleh emiten dan berimbas pada peningkatan kinerja keuangan pada laporan keuangan tahunan emiten namun tidak semua emiten mampu memanfaatkan bertambahnya harta bersih tersebut. Ketidakmampuan perusahaan dalam mengelola tambahan harta bersih tersebut dapat mengakibatkan penurunan kinerja keuangan yang berupa penurunan profitabilitas. Profitabilitas emiten sebelum mengikuti *tax amnesty* memiliki tren yang menurun namun penurunan drastis terjadi pada saat program *tax amnesty* berlangsung (Gambar 4). Profitabilitas yang menurun dapat mempengaruhi minat investor dalam berinvestasi. Kinerja keuangan dengan indikator profitabilitas juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti faktor internal dan eksternal (Allen *et al.* 2011). Berangkat dari pemikiran tersebut, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab pertanyaan berikut:

1. *Perusahaan-perusahaan apa saja yang mengikuti tax amnesty dan bagaimana kondisi profitabilitasnya setelah mengikuti tax amnesty?*
2. *Bagaimana pengaruh penerapan tax amnesty dan faktor-faktor lain baik internal maupun eksternal terhadap profitabilitas perusahaan?*

### Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi perusahaan-perusahaan dan profitabilitasnya setelah mengikuti *tax amnesty* pada tahun 2016–2017.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis pengaruh *tax amnesty* dan faktor-faktor lain baik internal maupun eksternal terhadap profitabilitas.

### Manfaat Penelitian

#### a) Bagi Investor/Pelaku Pasar Modal

Sebagai acuan dalam memprediksi dampak pada emiten dan pasar modal secara agregat apabila terjadi kebijakan *tax amnesty* atau kebijakan fiskal serupa di kemudian hari.

#### b) Bagi Pemerintah

Sebagai pijakan dalam memprediksi dampak kebijakan (*policy impact*) apabila melakukan hal serupa di kemudian hari.



## Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi hanya meneliti dampak *tax amnesty* dari sisi kinerja keuangan:

- a) Pada perusahaan yang memanfaatkan program *tax amnesty* periode 2016–2017.
- b) Pada perusahaan yang tercatat di papan utama (*Mainboard Index*) Bursa Efek Indonesia sebelum tahun 2016.
- c) Menggunakan variabel rasio profitabilitas, variabel internal, dan ekster perusahaan dengan menggunakan regresi data panel.

## 2 TINJAUAN PUSTAKA

### Teori Agensi (*Agency Theory*)

Teori agensi menjelaskan hubungan antara prinsipal dan agen. Teori ini muncul karena adanya konflik kepentingan antara masing-masing pihak yang berhubungan dengan perusahaan. Konflik kepentingan tersebut yaitu antara manajer dengan pemegang saham, manajer dengan kreditor, dan manajer dengan pemerintah. Manajer ingin memaksimalkan kesejahteraannya, sedangkan pemegang saham ingin memaksimalkan kekayaannya. Berhubungan dengan kreditor, manajer ingin memperoleh kredit yang besar dengan bunga rendah, sedangkan kreditor hanya ingin memberikan kredit sesuai dengan kemampuan perusahaan. Selain itu, manajer menginginkan pembayaran pajak sekecil mungkin, sedangkan pemerintah ingin mengambil pajak yang maksimal (Aditama dan Purwaningsih 2014).

Jensen dan Meckling (1976) mendefinisikan teori agensi sebagai suatu kontrak antara prinsipal dan agen dalam menjalankan sebuah perusahaan. Prinsipal dalam teori ini adalah pemegang saham atau pemilik yang menyediakan fasilitas dan dana untuk kebutuhan operasional perusahaan tanpa terlibat secara langsung dalam pengelolaannya. Sedangkan agen adalah manajemen yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk mengelola perusahaan sesuai dengan amanah dari prinsipal (Aditama dan Purwaningsih 2014). Kontrak kerja yang dibuat berisi aturan-aturan tentang proporsi hak dan kewajiban kedua belah pihak yang mengatur mekanisme bagi hasil, baik yang berupa keuntungan, *return*, maupun risiko-risiko yang disetujui oleh prinsipal dan agen. Inti dari teori agensi yaitu perencanaan dan pembuatan kontrak yang tepat untuk menyeimbangkan kepentingan prinsipal dan agen akibat terjadinya konflik kepentingan (Scott 1997).

Eisenhard (1989) membagi teori keagenan ke dalam 3 landasan asumsi. Asumsi pertama yaitu asumsi tentang sifat manusia yang menekankan pada sifat untuk mementingkan diri sendiri (*self interest*), memiliki keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*), dan tidak menyukai risiko (*risk aversion*). Kedua yaitu asumsi keorganisasian yang didefinisikan sebagai adanya konflik antar anggota organisasi, efisiensi sebagai kriteria produktivitas, dan adanya *asymmetric information* (AI) antara prinsipal dan agen. Ketiga yaitu asumsi tentang informasi yang dipandang sebagai barang komoditi yang bisa diperjualbelikan. Konflik antara prinsipal dan agen terjadi karena adanya perbedaan kepentingan masing-masing