

PRAKTIK-PRAKTIK TAX AVOIDANCE SERTA PENERAPAN KEBIJAKAN ANTI-TAX AVOIDANCE DI INDONESIA

Erik Dwi Putra ¹, Ning Rahayu ²

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jawa Barat, Indonesia ^{1,2}

Corresponding Author: erikdwiputra89@gmail.com ¹ning.rahayu@yahoo.com ²

Abstrak

Penghindaran pajak telah menjadi isu global yang banyak diperbincangkan di berbagai negara di dunia. Setiap tahun diperkirakan ada kerugian negara sekitar Rp69 triliun akibat skema penghindaran pajak di Indonesia. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif, sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelusuran dari berbagai sumber, baik itu melalui pemberitaan media cetak atau elektronik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kendala dalam perumusan aturan anti penghindaran pajak di Indonesia, di mana pemerintah dihadapkan pada wajib pajak yang mampu memanfaatkan ketentuan pajak yang ada. Dalam kaitan ini, pemerintah telah berupaya untuk mencegah penghindaran pajak melalui penerapan kebijakan seperti anti *thin capitalization*, *CFC rule*, *transfer pricing*, dan *anti treaty shopping*. Namun, kebijakan yang masuk dalam kategori SAAR dinilai belum optimal. Oleh karena itu, pemerintah juga dapat mempertimbangkan instrumen GAAR yang saat ini diterapkan di berbagai negara.

Kata Kunci: *Anti-tax avoidance*, penghindaran pajak, praktik penghindaran pajak, kebijakan perpajakan

Abstract

Tax avoidance has become a global issue that is widely discussed in various countries in the world. Every year there is an estimated state loss of around Rp 69 trillion due to tax avoidance schemes in Indonesia. This research method uses a qualitative method, while the data collection technique is done by searching from various sources, be it through print or electronic mass media coverage. The results show that there are obstacles in the formulation of anti-tax avoidance rules in Indonesia, where the government is faced with taxpayers who are able to take advantage of existing tax provisions. In this regard, the government has attempted to prevent tax avoidance through the implementation of policies such as anti thin capitalization, CFC rule, transfer pricing, and anti treaty shopping. However, policies that fall into the SAAR category are considered not optimal. Therefore, the government can also consider GAAR instruments that are currently applied in various countries.

Keywords: *Anti-tax avoidance*, tax avoidance, tax avoidance practices, tax policy

PENDAHULUAN

Dewasa ini, target dan realisasi penerimaan negara dari sektor perpajakan terus mengalami peningkatan, di mana peran penerimaan pajak dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selalu menjadi tumpuan utama. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi rata-rata penerimaan pajak yang apabila dibandingkan dengan total seluruh pendapatan negara dalam periode kurun waktu 2017-2021 yang telah menyentuh angka 81%. Oleh karenanya, pendapat yang menyatakan bahwa pajak merupakan darah dan urat nadi dari pembangunan nasional, memang dirasa tidak berlebihan.

Tabel 1. Realisasi Penerimaan Negara Tahun 2017-2021 (dalam Milyar Rupiah)

Sumber Keuangan	Penerimaan	Realisasi Pendapatan Negara				
		2017	2018	2019	2020	2021
I.	Penerimaan	1.654.746	1.928.110	1.955.136	1.698.649	1.742.746
	- Penerimaan Perpajakan	1.343.530	1.518.790	1.546.142	1.404.508	1.444.542
	- Penerimaan Bukan Pajak	311.216	409.320	408.994	294.141	298.204
II.	Hibah	11.630	15.565	5.497	1.300	903
	Jumlah	1.666.376	1.943.675	1.960.633	1.699.949	1.743.648
	Perbandingan Penerimaan Dari Sektor Perpajakan	81%	78%	79%	83%	83%

Sumber: diolah dari data Badan Pusat Statistik

Besarnya rata-rata nilai penerimaan dari sektor pajak jika dibandingkan dengan total seluruh pendapatan negara sebagaimana tabel di atas, tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai otoritas yang diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan pajak guna dapat mencapai target yang telah dibebankan. Salah satu tantangan terkait dengan kegiatan perluasan basis pengenaan pajak guna meningkatkan kepatuhan sukarela wajib pajak serta mengawasi penegakan hukum yang berkeadilan adalah permasalahan mengenai perencanaan pajak yang dilakukan melalui praktik-praktik penghindaran pajak atau yang lazim disebut sebagai *tax avoidance*. Secara umum, *tax avoidance* didefinisikan sebagai suatu upaya yang dilakukan oleh wajib pajak dengan tujuan untuk meminimalkan beban pembayaran pajak, yaitu dengan cara memanfaatkan celah hukum dari suatu ketentuan perpajakan tanpa melanggar ketentuan perundang-undangan (Mardiasmo, 2018). Untuk mencegah kerugian penerimaan negara yang terus berlangsung akibat praktik-praktik penghindaran pajak, maka pemerintah dapat berperan secara aktif dengan cara merumuskan suatu kebijakan yang efektif guna menangkal upaya-upaya penghindaran yang lazim diaplikasikan oleh wajib pajak.

Secara global, praktik penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional telah menimbulkan kerugian di berbagai negara-negara dunia. Masih menurut laporan yang dilansir oleh Tax Justice Network, terdapat kerugian sebesar USD 427 milyar secara global, atau setara dengan Rp6.046 triliun setiap tahunnya (Safir Makki, 2020). Modus utama dari penghindaran pajak ini adalah melalui skema *profit shifting*, di mana dalam laporannya Tax Justice Network mengklaim bahwa mereka telah mengumpulkan catatan dari seluruh dunia guna mendesak suatu tindakan global atas skema-skema

penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan multinasional ke negara-negara suaka pajak. Adapun pengalihan dana dalam jumlah miliaran dolar ini, justru terlihat kontradiktif dengan kondisi negara-negara di dunia yang pada saat ini tengah berjuang dalam pemulihan ekonomi pasca pandemi Covid-19. Lebih jauh, kehadiran pandemi justru telah mengubah kebijakan perpajakan yang seolah-olah menjadi alat untuk memanjakan para pelaku penghindaran pajak (Cobham et al., 2020).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, terdapat urgensi dari sisi pemerintah untuk dapat mencegah praktik-praktik penghindaran pajak, terutama yang lazim dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional. Pemerintah tidak dapat hanya menerapkan suatu kebijakan, tanpa adanya sinergi dengan negara-negara di dunia untuk membatasi skema-skema penghindaran pajak. Meskipun secara substansinya penghindaran pajak tidak dilakukan dengan cara melanggar ketentuan perundang-undangan, tetapi perilaku penghindaran pajak yang agresif atau *aggressive tax avoidance*, tentunya menjadi tidak sejalan dengan tujuan dan semangat dari pembentukan peraturan perundang-undangan perpajakan. Penghindaran pajak di sini dapat dikatakan sebagai suatu perlawanan aktif dari wajib pajak guna menghindari atau mengurangi kewajiban perpajakan yang melekat kepadanya (Josua Tommy Parningotan Manurung, 2020).

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penyusunan artikel ini adalah melalui pendekatan kualitatif, dengan teknik survei literatur akademis yang berasal dari jurnal-jurnal penelitian, buku, serta data dan/atau dokumen yang relevan dengan topik penelitian (Creswell, 2016). Dalam pengumpulan data, Penulis melakukan penelusuran dari berbagai sumber, baik itu melalui pemberitaan media cetak atau elektronik, maupun dari dokumen resmi pemerintah yang relevan dengan topik yang dibahas. Selanjutnya, Penulis juga melakukan analisis data ke dalam tiga proses aktivitas, yaitu (i) melakukan reduksi dan penyeleksian data yang relevan, (ii) menyajikan dan menampilkan data, serta (iii) menyajikan suatu kesimpulan (Gabrielian et al., 2008).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Penghindaran Pajak di Indonesia

Kebijakan Anti Penghindaran Pajak di Indonesia

Permasalahan mengenai praktik-praktik penghindaran pajak, pada awalnya timbul pada saat pemerintah ingin menagih pajak yang seharusnya dapat ditagih, tetapi terkendala karena adanya celah dalam ketentuan perpajakan yang berlaku. Dengan adanya permasalahan ini, pemerintah kemudian membuat doktrin bagi wajib pajak agar tidak melakukan tindakan atau kegiatan penghindaran pajak. Salah satu doktrin yang paling mudah untuk dilakukan adalah dengan cara membuat suatu peraturan yang melarang praktik penghindaran pajak yang tidak diinginkan, yaitu melalui peraturan anti penghindaran pajak (Weisbach, 2000). Kebijakan mengenai anti

penghindaran pajak merupakan isu yang sangat sensitif, di mana secara *nature*-nya setiap perusahaan memiliki tujuan kegiatan yang bersifat *profit oriented*. Sederhananya, performa suatu perusahaan dapat dinilai dari jumlah laba yang dihasilkan. Dengan meminimalkan beban pembayaran pajak, maka laba yang dialokasikan kepada pemegang saham akan menjadi lebih besar. Berbeda dengan sudut pandang perusahaan, skema penghindaran pajak bagi otoritas pajak dapat mempengaruhi jumlah penerimaan negara, sehingga otoritas pajak memiliki kepentingan untuk membatasi ruang gerak subjek pajak dalam kapasitasnya memanfaatkan celah dari suatu kebijakan. Dengan kepentingan yang berbeda ini, tentunya subjek pajak dan otoritas pajak akan saling mengejar kepentingannya masing-masing. Dalam mengamankan penerimaan negara, pemerintah pada dasarnya telah menetapkan beberapa kebijakan mengenai anti penghindaran pajak atau *anti-avoidance rule*, yaitu sebagai berikut:

a) Anti-Thin Capitalization

Menurut Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dalam *draft thin capitalisation legislation* (2012), *thin capitalization* mengacu kepada situasi suatu perusahaan yang didanai melalui utang yang relatif tinggi dibandingkan dengan modal. Dalam hal ini, *thin capitalization* merupakan pemberian modal terselubung melalui pinjaman yang melampaui batas kewajaran. Sedangkan menurut Gunadi dalam Rahayu, *thin capitalization* merupakan praktik pemberian pinjaman kepada cabang atau anak perusahaan menggunakan utang, di mana utang ini lebih besar jika dibandingkan dengan modal saham (Rahayu, 2009).

Pada dasarnya, kebijakan *anti-thin capitalization* merupakan kebijakan yang membatasi upaya wajib pajak dalam mengurangi beban pembayaran pajak dengan cara memperbesar jumlah pinjaman. Kebijakan ini diatur dalam Pasal 18 ayat 1 UU PPh yang memberikan mandat kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan perbandingan antara utang dengan modal. Dalam hal ini, Menteri Keuangan menerbitkan kebijakan melalui PMK 169-PMK.010/2015 yang mengatur mengenai rasio perbandingan antara utang dengan modal sebesar 4:1. Dalam hal perusahaan memiliki perbandingan utang dengan modal di atas rasio tersebut, maka beban bunga pinjaman yang melewati rasio tidak dapat dibebankan secara fiskal. Selanjutnya, dengan diterbitkannya UU HPP, pengaturan mengenai *anti-thin capitalization* di Indonesia, juga mengadopsi pendekatan baru dalam bentuk *interest to EBITDA ratio* (Burnett, 2014). Perusahaan hanya dapat mengurangi bunga yang utangnya tidak melebihi proporsi tertentu terhadap ekuitasnya. Sebagai contoh, otoritas pajak di suatu negara memperbolehkan pembayaran bunga perusahaan atas utangnya, hanya dua kali dari nilai ekuitasnya. Dalam hal ini, pembayaran yang melebihi utang tidak dapat dibebankan secara fiskal (Burnett, 2014). Dalam praktiknya, kebijakan ini cukup berhasil dalam mengamankan penerimaan negara serta menjadi pemicu bagi perusahaan-perusahaan untuk menjaga performa rasio keuangannya melalui pembatasan jumlah utang. Namun, kebijakan ini

masih menimbulkan beberapa celah, di mana perusahaan dapat menyiasatinya dengan cara melakukan restrukturisasi modal, yaitu konversi utang menjadi modal. Melalui skema ini, perusahaan-perusahaan tetap dapat membebaskan biaya bunga pinjaman meskipun telah melewati rasio yang diperkenankan. Namun, dengan diadopsinya kebijakan *interest to EBITDA ratio* di Indonesia dalam UU HPP, terlihat bahwa permasalahan dicoba untuk dihindari oleh pemerintah, karena perusahaan hanya dapat melakukan pembebanan bunga sebanding dengan tingkat labanya.

b) Controlled Foreign Corporation (CFC) Rules

Kebijakan *CFC rules* bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada negara dalam memungut pajak atas sisa laba atau dividen yang diperoleh oleh pemegang saham yang memiliki perusahaan serta menjalankan aktivitas bisnisnya di luar negeri. Pada awalnya, kebijakan ini berangkat dari seringnya pemegang saham asal Indonesia melakukan penundaan penerimaan dividen dari luar negeri untuk menghindari tarif pajak di Indonesia. Kebijakan *CFC rules*, tertuang dalam Pasal 18 ayat 2 UU PPh, di mana Menteri Keuangan diberikan amanat untuk menetapkan saat diperolehnya dividen atas penyertaan saham perusahaan yang terdaftar di luar negeri. Kebijakan *CFC rules* diatur secara spesifik dalam PMK 93/PMK.03/2019, yang mengatur saat diterimanya dividen di Indonesia bagi pemegang saham yang menjalankan aktivitas bisnis di luar negeri. Secara umum kebijakan ini cukup berhasil dalam mengamankan penerimaan negara, di mana pemerintah dapat membatasi kecenderungan pemegang saham dalam menahan pembagian dividennya ke Indonesia. Namun, pada praktiknya kebijakan ini masih dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak, yang salah satunya melalui pemanfaatan skema struktur kepemilikan perusahaan yang cukup rumit, bahkan tidak diatur dalam kategori PMK 107, di mana skema struktur kepemilikan saham seperti ini akan menjadi sulit untuk dideteksi.

c) Transfer Pricing

Lorraine Eden dan Rebecca A. Smith mengungkapkan konsep mengenai *transfer pricing*, di mana secara sederhananya menurut mereka *transfer pricing* merupakan suatu tindakan penetapan harga untuk transaksi di dalam grup perusahaan multinasional (Eden & Smith, 2001). Sedangkan Daniel Kiselbach di sisi lain menjelaskan bahwa *transfer pricing* merupakan penetapan harga dari kontribusi yang di transfer di dalam sebuah grup organisasi, baik berupa aset, jasa, maupun dana. Untuk mengatasi permasalahan penghindaran pajak yang melibatkan transaksi perusahaan yang dipengaruhi oleh hubungan istimewa, pemerintah telah menerapkan kebijakan mengenai *anti-transfer pricing*, yaitu berdasarkan Pasal 18 ayat 3 UU PPh. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa DJP diberikan kewenangan untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan dalam menghitung penghasilan bagi wajib pajak yang memiliki hubungan istimewa. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 3

UU PPh, DJP menerbitkan kebijakan teknis mengenai penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha berdasarkan PER 43/PJ/2010 *juncto* PER-32/PJ/2011 yang menjelaskan secara rinci mengenai tata cara penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha.

Kebijakan ini cukup efektif dalam membendung praktik pengalihan laba yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional, di mana perusahaan dengan kriteria tertentu diwajibkan untuk menerapkan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha. Kebijakan tersebut selanjutnya disempurnakan melalui PMK 213/PMK.03/2016, yang mengatur mengenai tata cara pembuatan dokumen *transfer pricing* bagi wajib pajak dengan kriteria tertentu. Meskipun kebijakan ini cukup efektif dalam membatasi kegiatan pengalihan laba, namun dalam pelaksanaannya sering kali memunculkan sengketa antara otoritas pajak dengan perusahaan, yaitu dalam menentukan tingkat kelaziman dan kewajaran transaksi. Biaya-biaya yang ditimbulkan akibat sengketa ini tentunya tidak murah, baik *cost of compliance* maupun *cost of collection*. Untuk memperbaiki hal ini, otoritas pajak seharusnya dapat lebih selektif dalam menetapkan koreksi, di mana jangan sampai demi alasan penerimaan, unsur-unsur keadilan dalam pemungutan pajak justru dikesampingkan. Dalam kondisi seperti ini, fungsi dari kelembagaan yudikatif di bidang perpajakan tentunya sangat berperan, terutama dalam menilai sengketa pajak secara objektif.

d) Anti-Treaty Shopping

Dalam konteks penghindaran pajak, suatu negara dapat melakukan kerja sama dengan negara lain dengan membuat perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaty*). *Tax treaty* dibuat dengan upaya untuk mencegah terjadinya pengenaan pajak secara berganda yang melibatkan dua negara. Namun, dalam praktiknya *tax treaty* ini justru sering dimanfaatkan oleh wajib pajak untuk meminimalkan beban pembayaran pajaknya melalui skema *treaty shopping*. *Treaty shopping* merupakan skema pemanfaatan celah dalam *tax treaty* guna memperoleh keuntungan di bidang perpajakan, di mana hal ini bertentangan dengan maksud dan tujuan serta semangat dari kesepakatan yang dibuat oleh negara yang merumuskan *tax treaty*. Dalam hal ini, pemerintah telah berupaya untuk mencegah praktik-praktik *treaty shopping* dengan membuat kebijakan yang tertuang dalam PER-62/PJ/2009 *juncto* PER-25/PJ/2010, dan disempurnakan melalui PER-10/PJ/2017. Dalam kebijakan tersebut, pemerintah menetapkan kriteria *beneficial owner* atau penerima manfaat sesungguhnya dari suatu transaksi. Kebijakan ini cukup efektif dalam membendung praktik *treaty shopping*, tetapi masih memunculkan beberapa celah di lapangan, yaitu mengenai bagaimana cara subjek pajak memainkan perencanaan pajak dengan membuat skema yang rumit guna menyiasati ketentuan *beneficial owner*. Hal ini tentunya telah menjadi perhatian serius bagi otoritas pajak di berbagai dunia, terutama di Indonesia, karena otoritas pajak akan berhadapan dengan perusahaan-perusahaan yang memiliki sumber daya untuk

memainkan skema-skema transaksi penghindaran pajak guna memperoleh keuntungan atas kegiatan yang dijalankan.

SIMPULAN

Upaya pencegahan penghindaran pajak dalam suatu negara pada dasarnya relatif sulit untuk dilakukan, mengingat otoritas pajak harus berhadapan dengan subjek pajak yang menguasai sumber daya dan mampu menerapkan skema-skema dalam mencari celah atau *loopholes* dari ketentuan perpajakan. Selain itu, dinamisme bisnis yang terus berkembang, belum mampu diimbangi oleh banyak otoritas perpajakan di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Selanjutnya, dalam konteks penghindaran pajak di Indonesia, pada dasarnya Pemerintah telah melakukan berbagai upaya seperti melalui penerapan kebijakan (i) *anti-thin capitalization*, (ii) *CFC rules*, (iii) *transfer pricing*, dan (iv) *anti-treaty shopping*. Namun demikian, kebijakan yang termasuk dalam kategori SAAR ini, belum cukup optimal dalam menutup celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak. Oleh karenanya, pemerintah dapat mulai mempertimbangkan penerapan instrumen GAAR yang pada saat ini lazim diterapkan di berbagai negara di dunia.

DAFTAR PUSTAKA

- Atwood, T. J., Drake, M. S., Myers, J. N., & Myers, L. A. (2012). Home Country Tax System Characteristics And Corporate Tax Avoidance: International Evidence. *The Accounting Review*, 87(6), 1831–1860.
- Burnett, C. (2014). Intra-Group Debt At The Crossroads: Stand-Alone Versus Worldwide Approach. *World Tax Journal*, 6(1), 40–76.
- Clausing, K. A. (2009). Multinational Firm Tax Avoidance And Tax Policy. *National Tax Journal*, 62(4), 703–725.
- Cobham, A., Bernardo, J. G., Palansky, M., & Mansour, M. B. (2020). The State Of Tax Justice 2020 : Tax Justice In The Time Of COVID-19. In *Tax Justice Network* (Issue November). <https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>
- Creswell, J. W. (2016). Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran. *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*, 5.
- Eden, L., & Smith, R. A. (2001). Not At Arm's Length: A Guide To Transfer Pricing Resources. *Journal Of Business & Finance Librarianship*, 6(4), 3–22.
- Gabrielian, V., Yang, K., & Spice, S. (2008). Qualitative Research Methods. In *Public Administration And Public Policy-New York-* (Vol. 134). Marcel Dekker, INC.
- Hasan, I., Hoi, C. K. S., Wu, Q., & Zhang, H. (2014). Beauty Is In The Eye Of The Beholder: The Effect Of Corporate Tax Avoidance On The Cost Of Bank Loans. *Journal Of Financial Economics*, 113(1), 109–130.
- Josua Tommy Parningotan Manurung. (2020). *Praktik Penghindaran Pajak Di Indonesia*. www.pajak.go.id/id/artikel/praktik-penghindaran-pajak-di-indonesia.

- Lenz, H. (2020). Aggressive Tax Avoidance By Managers Of Multinational Companies As A Violation Of Their Moral Duty To Obey The Law: A Kantian Rationale. *Journal Of Business Ethics*, 165, 681–697.
- Mardiasmo, M. (2018). Perpajakan Edisi Terbaru 2018. In *Penerbit Andi*. Yogyakarta.
- Rahayu, N. (2009). *Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) Pada Foreign Direct Investment Yang Berbentuk Subsidiary Company (PT PMA) Di Indonesia: Suatu Kajian Tentang Kebijakan Anti Tax Avoidance*. Universitas Indonesia.
- Safir Makki. (2020). *Penghindaran Pajak Rugikan Ekonomi Global Rp6.046 T*. CNN Indonesia. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201120095447-532-572222/studi-penghindaran-pajak-rugikan-ekonomi-global-rp6046-t>
- Tax Justice Network. (2021). *Country Profiles Indonesia*.
- Weisbach, D. A. (2000). *An Economic Analysis Of Anti-Tax Avoidance Laws*.
- Yoo, J. S., & Lee, Y. J. (2019). National Culture And Tax Avoidance Of Multinational Corporations. *Sustainability*, 11(24), 6946.