

BAB IV
ANALISIS PENERAPAN *CONTROLLED FOREIGN CORPORATION*
(CFC) *RULES* DI INDONESIA

A. Analisis Penghasilan dari CFC Berdasarkan CFC Rules Indonesia

A.1 Jenis-jenis Penghasilan yang dikenakan dalam CFC Rules

Menurut pasal 4 ayat (1) UU PPh No. 17 Tahun 2000, menjelaskan penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai sebagai konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan bentuk apapun. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa apapun yang diterima oleh WPDN dari penanaman modal di luar negeri termasuk dalam pengertian penghasilan dalam UU PPh pasal 4 ayat (1) tersebut. Rachmanto menjelaskan umumnya menentukan letak sumber penghasilan, jenis-jenis penghasilan dibagi dua yaitu penghasilan dari usaha (*active income*) dan penghasilan dari modal (*passive income*). Untuk jenis penghasilan dari usaha diperoleh dari usaha utama yang dijalankan sedangkan jenis penghasilan dari modal yaitu diperoleh dari dividen, bunga, royalti dan penghasilan dari harta.

WPDN yang melakukan investasi ke luar negeri didorong oleh berbagai kepentingan-kepentingan masing-masing yang dapat menguntungkan bagi WPDN. Pemilihan tempat yang strategis untuk investasi merupakan salah satu faktor utama dari pertimbangan investor. Dengan semakin bertambahnya penanaman modal ke luar negeri, tentunya menjadi perhatian bagi pemerintah untuk melihat peluang pajak atas penghasilan yang diperoleh dari luar negeri. Dengan adanya pengendalian WPDN atas perusahaan di luar negeri mendorong pemerintah untuk lebih ketat dalam melakukan pelaksanaan kebijakan perpajakan.

Pada bab II telah dijelaskan jenis-jenis penghasilan yang berhubungan dengan kebijakan ketentuan CFC terbagi 3 yaitu *active income*, *passive income* dan *base company income*. Rachmanto mengatakan :

“...jenis penghasilan itu ada 2 yaitu *active* dan *passive income*. *Base company income* bisa termasuk dalam *active income*. Itu tidak menjadi masalah dalam pembagiannya. Tergantung dari masing-masing

negara mengkategorikan. Intinya bagaimana perlakuannya terhadap penghasilan tersebut yang diperoleh dari negara yang tarif pajaknya rendah.”¹⁰⁷

Menanggapi hal ini berarti dalam pengklasifikasian jenis-jenis penghasilan secara umum sudah benar, tinggal bagaimana negara Indonesia memperlakukan jenis-jenis penghasilan yang dihasilkan oleh WPDN agar penghasilan tersebut tidak pindah ke negara lain. Berdasarkan peraturan dari Menteri Keuangan Nomor 650/KMK.04/1994 negara kita mengatur tentang penetapan saat diperolehnya dividen atas penyertaan modal di luar negeri. Petugas Pajak menjelaskan bahwa hal ini untuk mengatur penyertaan modal yang dilakukan Wajib Pajak di luar negeri. Hal ini berkenaan dengan berapa besarnya dividen yang mereka terima berdasarkan proposi penyertaan modal yang dimilikinya.¹⁰⁸ Hal sama juga ditegaskan oleh Rachmanto bahwa peraturan kita yang diatur dalam pajak penghasilan hanya dividen saja.¹⁰⁹

Timbulnya dividen ini karena adanya penyertaan modal di luar negeri yang dimiliki oleh WPDN. Penyertaan tersebut diatur dalam Undang-undang Pajak penghasilan Pasal 18 ayat 2. Penghasilan yang dikenakan sistem pemajakan dipercepat (akrual) Pasal 18 ayat 2 adalah (terutama) bukan penghasilan nyata (dividen yang sungguh-sungguh diterima pemegang saham). Pemajakan demikian memerlukan estimasi jumlah penghasilan kena pajak. Menurut ketentuan pasal 4 ayat 1 KMK No. 650/KMK.04/1994 besarnya jumlah dividen tersebut ditetapkan berdasarkan hak proposional pemegang saham terhadap laba setelah pajak sebanding dengan penyertaannya pada badan usaha yang dimaksud.

Misalnya PT A dan PT B merupakan pemegang saham, masing-masing 30%, badan usaha X di Caymand Island yang memperoleh laba setelah pajak sebesar 180, maka dividen yang diperoleh oleh kedua badan WPDN tersebut masing-masing adalah sebesar 54. Apabila dalam anggaran dasar badan tersebut atau dalam ketentuan yang berlaku terdapat keharusan untuk tidak membagi laba

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan Rachmanto Surahmat, pada tanggal 1 Nopember 2008 pada pukul 14.55 s/d 15. 15 di Kantor Ernest & Young

¹⁰⁸ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Rachmanto Surahmat, pada tanggal 1 Nopember 2008 pada pukul 14.55 s/d 15. 15 di Kantor Ernest & Young

seluruhnya, seseorang akan mempertanyakan berapa yang harus diperhitungkan dalam perolehan dividen. Dalam pasal 4 ayat 3 KMK No. 650/KMK.04/1994 menyatakan bahwa apabila kelak dikemudian hari ternyata dividen yang dibagikan lebih besar dari yang ditetapkan, maka kelebihan tersebut harus dilaporkan dalam SPT tahun yang bersangkutan.

Menanggapi jawaban Rachmanto yang mengatakan UU PPh pasal 18 (2) hanya mengatur *passive income* yaitu dividen dan tidak mengatur secara keseluruhan. Menurut Penulis masih ada celah penghindaran pajak didalamnya. Ini berarti menunjukkan bahwa belum tercakupnya peraturan atas penghasilan-penghasilan yang diperoleh dari CFC. Hal ini tentu saja bisa merupakan celah yang digunakan oleh Wajib Pajak untuk mengalihkan jenis-jenis penghasilan yang diperolehnya.

Peraturan terbaru UU Pajak Penghasilan sudah keluar dengan No. 36 Tahun 2008, tetapi ketentuan mengenai *CFC rules* tidak mengalami perubahan. Hal ini dilontarkan oleh Petugas Pajak bagian PKPI yang menjelaskan yang keluar adalah undang-undang baru tetapi didalam pasalnya tidak ada perbedaan. Tidak ada perubahan di dalamnya baik di UU Pajak Penghasilan maupun di peraturan pelaksanaannya. Tetapi beliau menyatakan bahwa untuk peraturan pelaksanaannya yaitu KMK No. 650/KMK.04/1994 sekarang sedang direvisi.¹¹⁰

Menurut penulis, peraturan yang ada sekarang masih mengatur jenis penghasilan pasif berupa dividen atas penyertaan modal yang dilakukan oleh WPDN atas badan luar negeri. Terhadap jenis-jenis penghasilan lainnya belum ada peraturan yang mengatur. Hal ini tentu saja menjadi celah bagi WPDN untuk melakukan penghindaran pajak. Penulis setuju bahwa peraturan yang ada sekarang harus direvisi mengingat transaksi perdagangan yang semakin bebas ke manca negara.

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

A.2 Praktek Penghindaran Pajak Melalui *Controlled Foreign Corporation* (CFC)

Keberadaan CFC ada yang didirikan tidak untuk tujuan bisnis melainkan dalam rangka penghindaran pajak. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mendirikan suatu “*artificial share ownership structure*” atau menggunakan suatu perusahaan maya (biasanya dikenal sebagai *letter box company, conduit company, special purposes vehicle*). Gunadi juga menyatakan :

“*Avoidance dilakukan dengan mendirikan base company yaitu suatu dasar untuk menampung suatu penghasilan yang mestinya dikenakan pajak tetapi mereka ditangguhkan pemajakannya. Perusahaan-perusahaan ini menampung penghasilan pasif.*”¹¹¹

Permasalahan yang timbul dengan adanya CFC yaitu dapat ditarik dari penghasilan yang diperoleh oleh WPDN. Dengan mengakui penghasilan *word wide income*, maka sistem *self assessment* yang dilaksanakan oleh WPDN harus diperhatikan oleh pihak fiskus. Ini merupakan masalah administratif bagi pihak fiskus. Hal ini dijelaskan oleh Petugas Pajak bagian PKPI. Menanggapi hal ini menurut Penulis perlu dilakukan tindakan pro aktif dari pihak fiskus atas Surat Pemberitahuan yang dilaporkan oleh WPDN. Bisa jadi WPDN tidak melaporkan penghasilan yang diperolehnya dari badan di luar negeri.

Rekayasa penghindaran biasanya dilakukan atas *passive income* (bunga, dividen, dan royalti) karena penghasilan tersebut paling mudah dialihkan atau diakumulasi pada CFC di *tax haven*. Rekayasa tersebut dapat mengurangi penerimaan pajak domestik karena penghasilannya ditransfer ke negara di mana CFC berada.

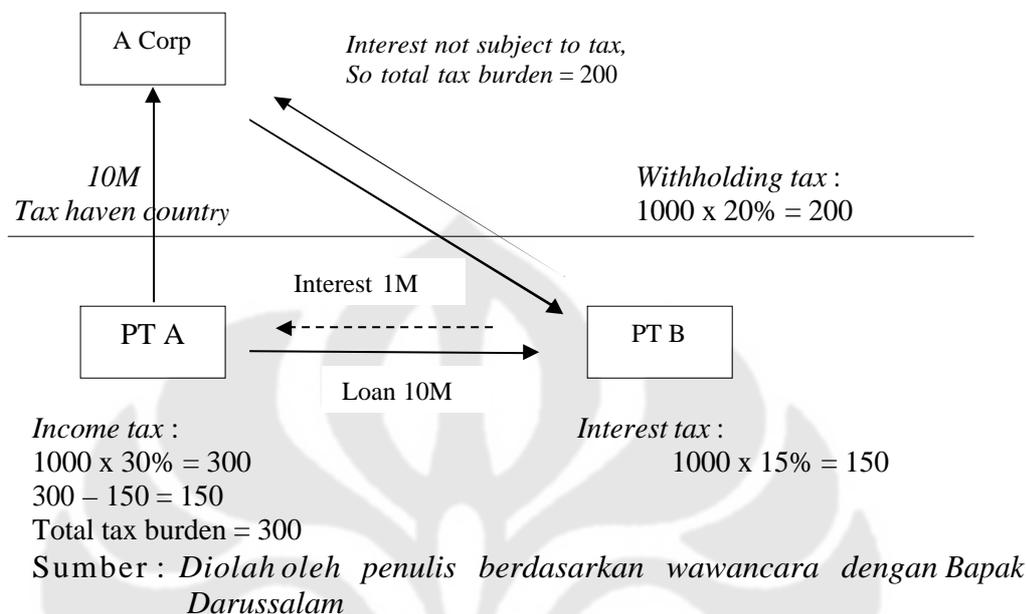
Berikut ini ilustrasi praktek penghindaran pajak dengan cara penangguhan pajak (*deffered tax*) dan pengalihan *transfer of intangible property* yaitu royalti sebagai berikut :

¹¹¹ Hasil wawancara dengan Gunadi, Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

1. Cara penangguhan pajak (*deffered tax*)

Gambar IV.1

Proses Penangguhan Pajak Melalui CFC



PT A memberikan pinjaman kepada PT B sebesar Rp. 10 milyar dengan pengenaan bunga 10% atas pinjaman tersebut. Atas pinjaman tersebut, pendapatan bunga untuk PT A di potong pajak oleh PT B sebesar 15% yaitu sebesar Rp. 150 juta. Penghitungan PPh badan oleh PT A atas penghasilan bunga tersebut dikenakan PPh badan sebesar 30% yaitu Rp. 300 juta. Potongan pajak atas bunga oleh PT B sebagai kredit pajak oleh PT A sehingga total pajak yang dibayar PT A sebesar Rp. 150 juta, tetapi yang menjadi total beban pajak adalah Rp. 300 juta.

Apabila PT menanamkan modalnya di A Corp. negara Caymand Island (salah satu negara *tax haven*) sebesar Rp. 10 milyar dan dana tersebut oleh A Corp. dipinjamkan kepada PT B di Indonesia, maka atas pinjaman tersebut dikenakan potongan pajak bunga sebesar 20%. Karena tidak ada hubungan perjanjian perpajakan dengan negara Caymand Island, maka pajak yang dipotong oleh PT B sebesar Rp. 200 juta maka atas penghasilan bunga yang diperoleh A Corp. dari PT B sebesar Rp. 800 juta. Oleh A Corp. penghasilan bunga Rp. 800 juta tidak dikenakan pajak di negara Caymand Island. Untuk menghindari adanya

pemungutan pajak di negara PT A (Indonesia) atas penghasilan bunga tersebut maka penghasilan bunga tidak dibagikan (parkir di negara Corp. A). Penangguhan atas pembagian dividen tersebut merugikan penerimaan negara yang mana seharusnya dikenakan pajak atas negara PT A sebesar 30% dari 1000 juta sebesar Rp. 300 juta. Ini menunjukkan adanya tindakan penangguhan pajak (*deffered tax*) atas penghasilan yang diperoleh WPDN atas badan/perusahaan di luar negeri.

2. Cara pengalihan *transfer of intangible property* (royalti)

PT A menerima royalti sebesar 1.000 juta dari C Corp. sebuah perusahaan yang berdomisili di Singapura. PT A memiliki anak perusahaan B Ltd di Hongkong. *Withholding tax* atas pembayaran royalti dari Singapura sebesar 10%. Pembayaran royalti di C Corp. dialihkan kepada B Ltd Hongkong. Negara Hongkong tidak mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima dari luar negaranya dan tidak ada *withholding tax* atas dividen. Ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel IV.1
Potensi Kerugian Akibat *Transfer of Intangible Property*

	Normal (langsung)	Transfer (melalui CFC)	<i>Potensial Loss</i>
PT A			
Penerimaan dari Royalti	1.000 juta	0	
Dividen B Ltd Hongkong	0	0	
PKP	1.000 juta	0	
<i>Tax rate</i> (30%)	300 juta	0	
Kredit Pajak Luar Negeri	150 juta	0	
PPh	150 juta	0	150 juta
Penghasilan Neto PT A	700 juta	0	
B Ltd Hongkong			

	Normal (langsung)	Transfer (melalui CFC)	<i>Potensial Loss</i>
Penerimaan	0	1.000 juta	
<i>Withholding Tax</i> Singapura (15%)	0	150 juta	
PKP	0	850 juta	
Tax Rate Hongkong (0%)	0	0	
Penghasilan Neto	0	850 juta	
Total Penghasilan A Grup	700 juta	850 juta	150 juta

Sumber : *Controlled Foreign Corporation (CFC) dan Transfer Pricing*”, dalam Darussalam, Danny Septriadi, *Konsep dan Aplikasi Cross-Border Transfer Pricing Untuk Tujuan Perpajakan*, Jakarta : PT Dimensi International Tax, 2008

Dari ilustrasi di atas dapat disimpulkan secara grup, melalui CFC, perusahaan dapat menghemat pajak yang dibayar atas penghasilan yang diperoleh dari penggunaan hak atas *intangible property* sebesar Rp. 150 juta dibandingkan jika pembayaran tersebut langsung dilakukan pada perusahaan tanpa melalui CFC. Negara tempat perusahaan berdomisili mengalami kerugian akibat tidak dikenakannya pajak atas pembayaran royalti tersebut sebesar Rp. 150 juta.

Dari beberapa transaksi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa ada kemungkinan timbulnya potensi kerugian oleh negara di mana pemegang saham perusahaan berdomisili. Potensi kerugian timbul ketika adanya penggeseran laba atau penghasilan yang seharusnya didistribusikan ke pemegang saham perusahaan berdomisili tetapi dilakukan penahanan (*deffered*). Hal yang harus diperhatikan dalam membuktikan adanya *tax avoidance* adalah adanya perbedaan perlakuan pajak antara negara domisili dengan negara lain yang menjadi alasan untuk WPDN untuk menunda atau mengalihkan penghasilannya.

B. Analisis Penerapan *Controlled Foreign Corporation Rules* Indonesia

Adanya penerimaan dari transaksi-transaksi tersembunyi yang tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak, sehubungan dengan adanya *CFC rules* dapat digali dan ditemukan yang pada akhirnya akan meningkatkan penerimaan pajak secara keseluruhan. OECD juga menjelaskan *CFC rules* umumnya bertujuan sebagai “suatu instrumen untuk menjaga erosi yang tidak dapat dibenarkan dari dasar pajak domestik dengan mengeksport investasi ke negara bukan residen.”¹¹² Selain itu *CFC Rules* juga dapat digunakan sebagai “*back stop*” terhadap kelemahan dari ketentuan *transfer pricing* negara domestik.

Undang-undang Pajak Penghasilan pasal 18 ayat 2 mengatur perolehan dividen oleh Wajib Pajak atas penyertaan badan di luar negeri selain badan usaha yang menjual sahamnya di bursa efek. Penyertaan modal badan luar negeri ini dikendalikan oleh WPDN. Adanya pengendalian berdasarkan kebijakan perpajakan kita tertuang dalam peraturan pelaksanaan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 650/KMK.04/1994 pasal 2 yaitu yang termasuk WPDN adalah Wajib Pajak memiliki sekurang-kurangnya 50% dari jumlah saham yang disetor pada badan usaha di luar negeri atau secara bersama-sama dengan Wajib Pajak dalam negeri lainnya memiliki sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah saham yang disetor pada badan usaha di luar negeri. Ini merupakan kriteria *CFC rules* di Indonesia.

Penyertaan saham yang dimiliki secara bersama-sama oleh WPDN dapat diketahui melalui SPT yang dilaporkan oleh Wajib Pajak. Petugas pajak bagian PKPI menjelaskan :

“...meskipun mereka punya 10% tetapi mereka tahu yg berinvestasi di luar negeri, yang juga dimiliki oleh perusahaan lain di Indonesia. Dan dia juga kalau berinvestasi tentu tau siapa yang menjadi partner dalam berinvestasi di CFC. Apalagi CFC dengan perusahaan tertentu yang berhubungan dengan tax deferral.... maka orang ini dengan investasi 5% sudah mencantumkan dividen dengan pengakuan penghasilan berdasarkan KMK No. 650, itu artinya DJP sudah mempunyai suatu petunjuk mengenai CFC yang dimiliki bersama-sama dengan WPDN

¹¹² OECD, *Controlled Foreign Company Legislation. Studies in Taxation of Foreign Source Income*, France, 2000, hal. 11

lainnya, karena cuma 5% koq sudah mencatat dividen. Ini database administrasi yg dimiliki oleh DJP...’’¹¹³

Dari salah satu SPT Wajib Pajak saja sudah bisa ketahuan bahwa Wajib Pajak tersebut memiliki *partner* lain dalam mengendalikan badan usaha di luar negeri. Karena di SPT, Wajib Pajak sudah mencantumkan adanya dividen yang diperoleh.

Pihak fiskus tentu akan menanyakan siapa yang menjadi *partner* dari Wajib Pajak tersebut. Jadi, biarpun Wajib Pajak tersebut beda Kantor Pajak, tetapi akan tetap terdeteksi oleh pihak fiskus. Dari setiap temuan yang ditemukan oleh pihak fiskus tentu akan menjadi *database*. Apabila ada yang mencurigakan tentu dengan menggunakan formulir Alat Keterangan pihak fiskus akan mencatat temuannya dan mendistribusikannya ke KPP yang dimana Wajib Pajak lainnya berada. Jadi, formulir alat keterangan ini menjadi media bagi antar KPP untuk melakukan tindak lebih lanjut atas Wajib Pajak yang berada di wilayahnya.

Adanya unsur pengendalian dari pemegang saham domestiknya (baik sendiri maupun bersama-sama) yang dapat diketahui dengan *control test* secara *de jure* atau *de facto*. *De jure* dilihat dari jumlah nominal kepemilikannya di luar negeri sedangkan *de facto* pengendalian tidak dilihat dari nominal kepemilikan pada saham CFC tetapi pada kenyataannya ada suatu pengendalian. Negara kita menganut *de jure* dalam *control test*-nya sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pajak Penghasilan pasal 18 ayat 2 yaitu adanya batas minimum pengendalian sekurang-kurangnya 50% dari jumlah saham yang disetor.

Gunadi menjelaskan walaupun dalam batang tubuh pasal 18 ayat 2 tidak secara eksplisit disebut karakter kepemilikan saham, namun dalam penjelasannya terdapat contoh yang gamblang tentang kepemilikan langsung. Dengan demikian nampak bahwa kepemilikan saham melalui anak perusahaan (pemilikan tidak langsung) berada di luar kriteria badan dimaksud dan tidak termasuk badan luar negeri yang dikendalikan oleh WPDN. Hal ini juga dipertegas oleh Petugas Pajak bagian PKPI yang mengatakan :

“CFC kita langsung (direct) atau bersama-sama dengan Wajib Pajak lainnya memiliki sekurang-kurangnya 50%. Berlaku 1 tingkatan (1

¹¹³ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 24 Desember 2008 pada pukul 10.00 s/d 11.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

tiers) dan tidak ada tidak ada anti tax avoidance yang lain. Tidak ada peraturan yang mengatur mengenai indirect.”¹¹⁴

Hal ini tentu bisa memberikan celah bagi Wajib Pajak untuk melakukan penghindaran pajak dengan jumlah kepemilikan kurang dari 50% atau kepemilikan tidak langsung. Wajib Pajak tersebut tidak akan terjaring dengan peraturan CFC *Rules* yang kita miliki. Menurut Penulis, perlu dibuat suatu aturan yang lebih lengkap mengenai kepemilikan atas badan di luar negeri sehingga tidak ada pemanfaatan untuk penghindaran pajak terutama adanya pengaburan kepemilikan lebih dari satu tingkat.

Pembagian dividen atas penyertaan modal di CFC dilakukan berdasarkan proporsi dari masing-masing pemegang saham. Apabila belum dilakukan pembagian atas laba setelah pajak dari CFC, maka WPDN wajib menghitung dan melaporkan dividen yang dimiliki atas penyertaan di CFC. Petugas pajak bagian PKPI mengatakan bahwa untuk menghitung dividen yang harus dilaporkan jika belum dibagikan yaitu berdasarkan KMK N0. 650/KMK.04/1994 besarnya penyertaan dikalikan laba setelah pajak. Itulah yang menjadi dividen Wajib Pajak.¹¹⁵ Misalnya PT A dan PT B masing-masing memiliki 30% saham, badan X di Caymand Island yang memperoleh laba setelah pajak sebesar 180, maka dividen yang diperoleh kedua badan WPDN tersebut masing-masing adalah sebesar 54. Atas dividen tersebut kedua badan WPDN wajib melaporkan dalam SPT-nya di Indonesia walaupun belum ada pembagian atas dividen di CFC.

WPDN memiliki waktu untuk menghitung dividen yang harus dilaporkan pada bulan keempat setelah penyampaian SPT Pajak Penghasilan di luar negeri atau pada bulan ketujuh apabila tidak ada batas waktu penyampaian SPT atau tidak ada kewajiban menyampaikan SPT Pajak Penghasilan di luar negeri. Apabila baru dibagikan setengah oleh badan luar negeri maka Wajib Pajak harus menyampaikan secara keseluruhan. Apabila Wajib Pajak hanya menyampaikan yang sebagian tersebut, WP harus membetulkan SPT-nya dengan pengakuan dividen secara keseluruhan (termasuk yg belum dibagikan).

¹¹⁴ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 24 Desember 2008 pada pukul 10.00 s/d 11.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

Hal lain yang merupakan kriteria CFC *Rules* Indonesia yaitu terdapat pada pasal 3 yang menentukan daftar negara yang termasuk negara *low tax jurisdiction* (*tax haven*). Berdasarkan peraturan tersebut ada 32 negara yang termasuk dalam list negara Indonesia. Ini berarti Indonesia menganut *designated jurisdiction approach*. Berarti negara Indonesia menganut positif list atas daftar tersebut. Di luar dari list negara tersebut maka CFC *Rules* Indonesia tidak berlaku. Petugas Pajak bagian PKPI mengatakan :

*“list negara tersebut tidak update untuk kondisi saat ini. Peraturan ini belum mengalami perubahan sampai sekarang. Bahkan peraturan Undang-Undang PPh yang baru dikeluarkan atas CFC Rules belum mengalami perubahan. Banyak negara tidak menentukan jumlah negara seperti ini, tapi berdasarkan jumlah pajak yang terhutang”*¹¹⁶

Penulis sependapat dengan Petugas Pajak, bahwa untuk kondisi saat ini peraturan tersebut harus direvisi dengan melakukan perubahan-perubahan sesuai dengan kondisi perekonomian. Perlu melakukan survei atas tarif-tarif yang berlaku di negara-negara lain sehingga dilakukan suatu perbandingan dengan tarif pajak yang berlaku di Indonesia.

Penentuan *tax haven* berdasarkan perbandingan dari level pajak di luar negeri dan di dalam negeri. Jika negara luar negeri secara aktual level pajaknya kira-kira tingkat tarif sama dengan dalam negeri maka negara luar negeri tidak dipertimbangkan sebagai *tax haven*. Perbandingan tingkat tarif dapat berdasarkan tingkat tarif nominal pajak, *average effective tax rates*, atau aktual pajak luar negeri yang dibayar oleh CFC tertentu. Petugas Pajak bagian PKPI juga mengatakan :

*“Peraturan list negara dalam peraturan KMK No. 650 tidak update. Mungkin baiknya tidak pake list tapi tax gap, atau mungkin juga indirect tapi belum pasti. Kita harus tahu key element apa dari CFC Rules. Saya setuju penentuan tax haven countries berdasarkan jumlah pajak yang terhutang. Jadi selalu update mengikuti perkembangan.”*¹¹⁷

Di negara-negara lain, tolak ukur yang dipakai tidak hanya tarif nominalnya, melainkan juga perbandingan antara tarif efektif yang berlaku di

¹¹⁶ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

negara-negara CFC dengan tarif efektif di dalam negeri. Dalam praktiknya hal ini sangat sulit karena harus memonitor tarif efektif setiap tahun. Yang lebih mudah penerapannya adalah dengan melakukan pendekatan dengan mempertimbangkan besarnya pajak yang sebenarnya dibayar di negara-negara tersebut.

C. Analisis Upaya-upaya Pemerintah Mencegah Penghindaran Pajak melalui Penerapan CFC Rules

C.1 Pengawasan Penghindaran Pajak atas *Controlled Foreign Corporation*

Pengawasan merupakan salah satu tindakan yang selalu dilakukan oleh pemerintah dalam mengawasi berjalannya suatu peraturan. Baik dilakukan secara internal maupun secara eksternal terhadap Wajib Pajak-Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan kewajibannya. Gunadi menjelaskan kalau internal dapat kita lihat pada data-data yang ada pada kita. Kalau eksternal dapat diperoleh dari internet, majalah, dsb. Pengawasan yang menyangkut data di luar negeri terjalin dengan adanya kerjasama.¹¹⁸

Pengawasan yang dapat dilakukan untuk badan usaha kendali luar negeri yang dikendalikan oleh WPDN dengan meneliti administrasi perpajakan yaitu Surat Pemberitahuan dan melakukan pemeriksaan atas transaksi yang dilakukan oleh WPDN.

1. Melalui Surat Pemberitahuan (SPT)

Peraturan perpajakan negara kita menganut *self-assessment* dalam menghitung, menyetor dan melaporkan perpajakannya. Surat Pemberitahuan ini merupakan syarat administrasi yang harus dilakukan oleh setiap WPDN dalam melaporkan setiap penghasilan atau harta kekayaan yang dimilikinya. WPDN yang memiliki penghasilan dari badan kendali luar negeri tentu melaporkan penghasilan di negara tersebut. Dengan memanfaatkan kerjasama dengan negara luar tersebut maka dapat diperoleh informasi penghasilan yang diperoleh oleh WPDN. Petugas Pajak bagian PKPI mengatakan bahwa kita bisa tahu melalui SPT Wajib Pajak yang dilaporkan di luar negeri dan mengabarkan ke Wajib Pajak bahwa Wajib Pajak punya *income* di luar negeri dan dia harus melaporkannya dalam SPTnya di

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Gunadi, Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

Indonesia. Jadi, Wajib Pajak harus patuh dalam melaporkan kewajibannya.¹¹⁹

Berdasarkan ketentuan dalam ketentuan Pasal 1 KMK No. 650/KMK.04/1994 saat perolehan dividen yaitu pada bulan keempat setelah berakhirnya batas waktu kewajiban penyampaian surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan badan usaha di luar negeri tersebut untuk tahun pajak yang bersangkutan. Apabila tidak ada ketentuan batas waktu penyampaian surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan, saat diperolehnya dividen ditetapkan pada bulan ketujuh setelah tahun pajak berakhir. Ini merupakan salah satu cara agar tidak terjadinya penangguhan pajak atas penghasilan yang berasal dari luar negeri yang dilakukan oleh WPDN.

2. Himbauan Pembetulan SPT

Wajib Pajak yang tidak melaporkan penghasilan yang berasal dari luar negeri mempunyai kewajiban untuk membetulkan SPT Pajak Penghasilan yang telah dilaporkannya. Atas penghasilan yang belum/tidak dilaporkan Wajib Pajak, fiskus seharusnya melakukan himbauan agar Wajib Pajak melaporkan atau membetulkan SPT. Petugas pajak bagian PKPI mengatakan:

“Kita memiliki treaty network yang luas, ada 58 P3B. Jika Wajib Pajak menyampaikan SPT tidak benar, kena pidana. Jadi public tahu kalau pajak melakukan enforcement. Jadi banyak cara yang bisa dilakukan. Dengan surat menyurat ke Wajib Pajak yang mengatakan kami mengetahui /melihat SPT saudara memperoleh income dari luar negara. Kami harap sudah melaporkan income saudara dengan benar.”¹²⁰

Himbau yang diinformasikan oleh pihak fiskus harus dianggapi oleh Wajib Pajak sebab apabila tidak dilaksanakan pihak fiskus tentu akan melakukan penegakan hukum. Jadi, pengumpulan data/informasi dan pengiriman surat himbauan kepada Wajib Pajak, merupakan bentuk pengawasan penghindaran pajak atas CFC. Dalam hal ini, pihak fiskus

¹¹⁹ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 5 Nopember 2008 pada pukul 15.00 s/d 16.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

masih memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk melaporkan dan membetulkan sendiri laporan pajaknya.

3. Melalui Pemeriksaan

Pemeriksaan dilakukan apabila dalam kenyataannya Wajib Pajak tidak melaporkan seluruh penghasilannya yang diperolehnya dalam SPT dan telah dilakukan himbauan sebelumnya untuk pembetulan SPT. Petugas pajak bagian PKPI menjelaskan bahwa perintah pemeriksaan ini dilakukan apabila dari Wajib Pajak sendiri tidak ada kerjasama untuk melaksanakan himbauan dari pihak fiskus.¹²¹ Apabila Wajib Pajak tidak merespon sebagaimana mestinya, berikutnya dilakukan usulan pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak. Pihak fiskus melakukan pemeriksaan ini dengan berdasarkan data-data yang diperoleh baik dari pihak akuntan, bank, kerjasama dengan negara lain dan dari media-media massa.

Hasil dari pemeriksaan antara lain adalah Surat Ketetapan Pajak yang terdiri dari Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT), Surat Ketetapan Pajak Nihil (SKPN), dan Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar (SKPLB). Atas Surat Ketetapan Pajak yang dihasilkan melalui pemeriksaan, Wajib Pajak dapat mengajukan Keberatan. Jika pihak fiskus ingin mempertahankan hasil pemeriksaan, atas kasus CFC, fiskus seharusnya melakukan *Exchange of Information* (EOI) di negara kedudukan CFC. Jangan sampai karena tidak melakukan EOI, fiskus kalah dalam Keberatan atau Banding.

C.2 Deteksi Penghindaran Pajak *Controlled Foreign Corporation* dan Tindak Lanjutnya

Usaha atau tindakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk menerapkan peraturan CFC dengan melakukan pendeteksian awal atas penghindaran pajak. Ini merupakan salah satu wujud untuk pengontrolan atas sistem *self assessment* yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Adapun langkah-langkah yang dapat diterapkan sebagai berikut :

121

1. Penyusunan *Profile* Wajib Pajak

Penyusunan *profile* Wajib Pajak merupakan langkah yang dapat digunakan menelusuri tentang riwayat dari Wajib Pajak. Gunadi mengatakan untuk menyelesaikan permasalahan dengan adanya CFC yaitu dengan *profiling*. Beliau menjelaskan :

“Umumnya di CFC perusahaan-perusahaan akan mencoba untuk ke suatu negara yang tidak mempunyai tax treaty sehingga untuk pertukaran informasi jadi sulit juga. Jadi kita harus punya data misalnya kita harus membentuk seperti semacam pohon perusahaan dari corporate tree-nya. Groupnya ketahuan dimana-mana. Kita harus meneliti dari neracanya itu. Ada ga dia punya investasi dimana. Perusahaan dimana itu harus kita teliti, kita kumpulkan dan petakan (mapping) atau istilah dibuat profiling. Profile yang modalnya besar tentu menanam modal dimana-dimana. Itu yang kemudian kita gali dan melakukan pengamatan SPT.”¹²²

Penulis sependapat dengan beliau, penyusunan *profile* ini bisa mendeteksi lebih awal penanaman modal yang dilakukan oleh Wajib Pajak dengan melihat di neraca bagian investasi (aktiva). Pihak fiskus harus melakukan penyusunan *profile* dari setiap Wajib Pajak. Dari *profile* ini dapat dilakukan pemetaan atas perusahaan-perusahaan afiliasi yang dimiliki Wajib Pajak. Rachmanto juga menjelaskan untuk diperolehnya suatu data yang akurat mengenai laporan keuangan dari Wajib Pajak yaitu dengan memakai kantor akuntan yang bagus sehingga Ditjen Pajak akan memperoleh laporan keuangan yang baik.¹²³ Ini tentu saja berkaitan dengan laporan keuangan yang merupakan bahan analisa dari pihak fiskus untuk melihat pergerakan usahan Wajib Pajak.

Berdasarkan wawancara dengan bagian *Account Representative* (AR) di Kantor Pajak Taman Sari I, dikatakan AR di setiap KPP sekarang sedang menyusun *profile-profile* dari masing-masing Wajib Pajak. AR memiliki tugas yang salah satunya melakukan analisis dari setiap-setiap

¹²² Hasil wawancara dengan Gunadi, Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

¹²³ Hasil wawancara dengan Rachmanto Surahmat, pada tanggal 1 Nopember 2008 pada pukul 14.55 s/d 15. 15 di Kantor Ernest & Young

profile Wajib Pajak.¹²⁴ Informasi yang dimiliki oleh AR merupakan tahap pertama dalam membangun informasi yang akan di olah lebih lanjut oleh pihak fiskus.

Informasi yang di peroleh dari *profile-profile* itu termasuk didalamnya analisa laporan keuangan dari Wajib Pajak yaitu aset apa saja yang digunakan oleh perusahaan, untuk apa aset digunakan, hutang yang dimiliki oleh perusahaan dan sebagainya termasuk juga jenis kegiatan usaha yang dijalankan. Dari jenis usaha tersebut dilakukan perbandingan dengan jenis usaha yang dilakukan oleh Wajib Pajak lainnya. Dari sini akan kelihatan perbedaan yang ada yang mungkin dapat menimbulkan pertanyaan dari pihak fiskus apabila ada perbedaan yang sangat signifikan. Dari *profile* inilah dapat dilakukan pendeteksian untuk melakukan penelitian akan adanya penghindaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Petugas pajak bagian PKPI mengatakan setiap data yang diberikan oleh Wajib Pajak adalah benar, lengkap dan jelas. Apabila dikemudian hari terdapat pendeteksian yang tidak benar, maka Wajib Pajak akan dikenakan sanksi sesuai dengan hukum pajak yang berlaku.¹²⁵ Ini juga salah satu cara agar Wajib Pajak tidak melakukan perbuatan yang tidak baik.

Saat ini pembuatan *profile* sedang berlangsung dan diharapkan ini dapat menjadi *database* awal dalam mengawasi pelaksanaan kewajiban perpajakan. Dari data-data yang dimiliki oleh pihak DJP, tentu ini menjadi *database* yang terangkum dalam jaringan *online*. Menurut Petugas pajak bagian *Account Representative* (AR) hingga saat ini, atas informasi yang terdapat dalam *profile*, belum ada prosedur yang baku untuk menindaklanjuti data atau informasi yang tersedia dari *Profile-profile* Wajib Pajak yang berafiliasi di seluruh Indonesia atau bahkan seluruh negara di dunia. Akan tetapi setiap data yang terekam dalam jaringan database sudah *online* bagi seluruh KPP. Jadi, Kantor Pusat Ditjen beserta Kantor Wilayah DJP seharusnya bekerja sama agar informasi/data yang terkumpul pada

¹²⁴ Hasil wawancara dengan Account Representative Kantor Pelayanan Pajak Taman Sari I, pada tanggal 23 Desember 2008, pada pukul 15.00 s/d 15.30 di KPP Taman Sari I

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 24 Desember 2008 pada pukul 10.00 s/d 11.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

masing-masing KPP, terkait CFC, dapat digabungkan untuk kemudian dianalisa dan diusulkan tindak lanjut.¹²⁶ Menanggapi hal ini, tentu saja masih ada celah penghindaran pajak oleh Wajib Pajak yang datanya tidak tercantum dalam *profile*. Kerja sama antar KPP untuk menindaklanjuti setiap temuan *profile* sangat diperlukan. Oleh karena itu, diperlukan kerja keras dari pihak fiskus untuk merevisi sistem jaringan yang ada selain perbaikan landasan hukum atas tindakan penghindaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak.

2. Kerja sama dengan Otoritas Pajak Negara Lain (EOI=*Exchange Of Information*)

Bentuk kerjasama dengan negara lain merupakan aspek terpenting untuk mengetahui keberadaan perusahaan yang didirikan WPDN di luar negeri. Informasi dari sana dapat kita gunakan untuk mengetahui berapa *profit* yang diperoleh oleh badan di luar negeri tersebut. Jadi WPDN tidak bisa melakukan penahanan atas keuntungan yang diperolehnya dari badan di luar negeri. Gunadi mengatakan:

*“kita harus menjalin kerjasama yang baik disana, untuk mengetahui berapa sih yang pantas untuk profit disana... kalau dia tidak melapor, kita bisa minta kepada otoritas pajak disitu. Untuk ini benar tidak SPT-nya, sudah masuk belum, berapa profitnya tentu sudah ketahuan. Jadi selama itu tidak ada tentu repot juga.”*¹²⁷

Informasi yang diperoleh dari pertukaran informasi ini sangat berguna sekali. Dari pertukaran informasi ini dapat diperoleh data berupa berapa sebenarnya laba di sana, berapa tarif pajak yang berlaku di sana, apakah di sana ada kewajiban menyampaikan SPT atau tidak dan yang paling penting lagi, siapa yang menjadi pemegang saham di sana. Hal ini tentu berkaitan dengan berapa yang menjadi bagian dividen dari pemegang saham yang akhirnya nantinya akan dikenakan pajak di dalam negeri. Jadi, pertukaran informasi ini memudahkan dalam menelusuri setiap keuntungan yang diperoleh oleh suatu badan di luar negeri. Setiap SPT yang dilaporkan

¹²⁶ Hasil wawancara dengan Account Representative Kantor Pelayanan Pajak Taman Sari I, pada tanggal 23 Desember 2008, pada pukul 15.00 s/d 15.30 di KPP Taman Sari I

¹²⁷ Hasil wawancara dengan Gunadi, Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

oleh WPDN atas badan yang dikendalikan di luar negeri akan digunakan untuk mengetahui berapa jumlah bagian pajak yang dapat dikenakan di dalam negeri. Jadi, kerjasama dengan otoritas pajak di luar negeri sangat bermanfaat dalam mendeteksi adanya penghindaran pajak.

Saat ini kerjasama yang dilakukan khususnya untuk negara yang terlampir dalam ketentuan KMK No. 650/KMK.04/1994 ada sekitar 4 negara yaitu Mexico, Qatar, Saudi Arabia dan Venezuela. Hal ini dikatakan oleh Petugas pajak bagian PKPI. Bentuk kerjasama yang ada sekarang ini berbentuk *treaty*. Belum ada bentuk lain yang dilakukan oleh pihak fiskus. Juga dikatakan perspektif sekarang ini adalah Indonesia tempat investasi bukan negara pengekspor modal. Jadi, perjanjian kerjasama ini untuk menjaga investasi yang berada di Indonesia.¹²⁸

Menanggapi hal ini, berarti masih ada Wajib Pajak yang mungkin saja belum terjangkau pendeteksiannya oleh pihak fiskus, karena mereka bersembunyi di negara yang menerapkan tarif pajak yang sangat longgar atau tidak ada sama sekali. Dari list 32 negara yang ada, baru sekitar 4 negara yang melakukan *treaty* dengan Indonesia. Ini menunjukkan pertukaran informasi yang diperlukan masih sangat susah. Hal ini menunjukkan juga adanya celah penghindaran pajak yang digunakan oleh Wajib Pajak.

Jadi, sesuai dengan perkataan Bapak Gunadi, bahwa negara kita perlu melakukan pendekatan yang intensif dengan negara-negara tersebut agar pelacakan investasi-investasi yang dialihkan oleh Wajib Pajak dapat terdeteksi oleh pihak fiskus sehingga tidak ada kesempatan yang penghindaran pajak oleh Wajib Pajak.¹²⁹ Menanggapi hal ini, berarti kerja sama pertukaran informasi dengan negara *low tax jurisdiction* masih sangat sedikit, sehingga hal ini merupakan celah penghindaran pajak bagi Wajib Pajak. Oleh karena itu, perlu dibentuk jalinan kerjasama bisa saja berbentuk

¹²⁸ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 24 Desember 2008 pada pukul 10.00 s/d 11.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

¹²⁹ Hasil wawancara dengan Gunadi, Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

pertukaran data antar negara selain bentuk *treaty*. Ini sangat penting agar pengalihan investasi dapat terdeteksi sedini mungkin oleh pihak fiskus.

3. Kerja sama dengan Bank Indonesia (aliran dana)

Bank Indonesia merupakan pusat/sentral informasi atas setiap adanya aliran dana yang masuk dan keluar atas transaksi yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Data nasabah yang dimiliki oleh bank merupakan kerahasiaan yang harus dipegang oleh bank karena hal ini merupakan kode etik dari bank. Petugas pajak bagian PKPI menjelaskan :

“...pihak Direktorat Jenderal Pajak tidak mempunyai akses langsung atas aliran dana Wajib Pajak. Pihak DJP harus meminta ke Menteri Keuangan untuk mendapatkan informasi mengenai aliran dana Wajib Pajak. Dari Menteri Keuangan baru diteruskan ke Bank Indonesia untuk meminta keterangan tersebut...”¹³⁰

Akses ini terjadi apabila pihak DJP meminta ke Menteri Keuangan. Jadi, tidak ada akses langsung terhadap Bank Indonesia. Permintaan dari pihak DJP ini oleh menteri Keuangan diteruskan ke Bank Indonesia. Pihak Bank Indonesia akan meneruskan ke bank terkait untuk membuka data nasabah mulai dari nomor rekening yang ada sampai saldo yang dimiliki oleh nasabah. Pihak DJP akan melakukan pemblokiran atas nomor rekening yang dimiliki oleh Wajib Pajak. Semua prosedur ini tentunya juga sudah diketahui oleh Wajib Pajak apabila mereka tidak mempunyai itikad baik dalam melaksanakan kewajiban perpajakan.

Jalinan kerjasama terjadi apabila ada indikasi tindak pidana yang dilakukan oleh Wajib Pajak dan penagihan pajak kepada Wajib Pajak. Selain tindak pidana dan penagihan pajak, pihak DJP sampai saat ini belum bisa meminta keterangan aliran dana Wajib Pajak secara langsung. Ini berarti menunjukkan, masih ada celah bagi Wajib Pajak untuk mencari cara bagaimana aliran dana ke luar negeri tidak terlacak oleh pihak DJP yang akhirnya adanya pelarian dana ke luar negeri.

Oleh karena itu, kerjasama dengan Bank Indonesia ini penting untuk mengetahui pelarian dana yang dilakukan oleh Wajib Pajak ke luar

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Kasi PKPI Direktorat Peraturan Perpajakan II, pada tanggal 24 Desember 2008 pada pukul 10.00 s/d 11.00 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak

negeri. Adanya dana yang dialihkan oleh Wajib Pajak ke luar negeri merupakan bentuk penghindaran pajak ataupun penyelundupan pajak. Jalinan kerjasama antar departemen ini penting demi mengawasi pelaksanaan peraturan perpajakan sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dalam terlaksana dengan baik.