

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Globalisasi dunia yang cepat dan dinamis telah mengakibatkan hubungan perdagangan internasional semakin terbuka luas dan semakin ekstensif yang ditandai dengan terbentuknya sejumlah kawasan perdagangan bebas. Globalisasi ini telah membawa dampak semakin meningkatnya transaksi internasional. Perusahaan tidak lagi membatasi operasinya hanya di dalam negara, tetapi merambah ke luar negeri dan menjadi perusahaan multinasional.¹ Diperkirakan dua per tiga perdagangan dunia terjadi antara perusahaan yang memiliki hubungan istimewa.²

Adanya sistem atau prinsip pajak yang dianut oleh suatu negara akan dipengaruhi beberapa hal, antara lain : falsafah bangsa yang bersangkutan dan kebijakan-kebijakan tertentu yang berhubungan dengan pemberian dorongan investasi kepada sektor-sektor tertentu. Hal tersebut memberikan dampak bagi Wajib Pajak untuk menanamkan modal di berbagai negara dalam jangka panjang. Dengan cara ini perusahaan yang ada di negara asal (biasanya disebut *home country*) bisa mengendalikan perusahaan yang ada di negara tujuan investasi (biasanya disebut *host country*) baik sebagian ataupun seluruhnya.³

Kadang kala, ada pula Wajib Pajak yang memanfaatkan kesempatan tersebut dengan maksud untuk menghindarkan diri dari pengenaan pajak.⁴ Salah satunya contohnya kasus PT Adaro yang memiliki badan kendali luar negeri yaitu Coaltrade Services International Pte. Ltd yang berkedudukan di Singapura. Coaltrade bukan hanya sekedar afiliasi dengan PT Adaro tetapi pemegang sahamnya pun sama. PT Adaro melakukan negosiasi yang *tidak arms length* dengan Coaltrade yang menguntungkan pihak pemegang saham dan merugikan

¹ *Advance Pricing Agreement dan Problematika Transfer Pricing dari Perspektif Perpajakan Indonesia*, oleh Imam Santoso, diunduh pada tanggal 5 April 2008

² Darussalam dan Danny Septriadi : *Upaya Menangkal Praktik Penghindaran Pajak*, <http://www.klikpajak.com> tanggal 13-12-2005, diunduh pada tanggal 14 April 2008

³ Artikel : *Memahami Investasi Langsung Luar Negeri*, <http://dte.gn.apc.org/fifdi.htm>, diunduh pada tanggal 21 Oktober 2008

⁴ Siti Nurwahyuningsih, *Transfer Pricing sebagai Peluang Manipulasi PPh bagi Perusahaan Multinasional di Indonesia*, Depok, Program Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005

negara.⁵ Negara diperkirakan telah dirugikan Rp. 400 miliar per tahun. Coaltrade adalah perusahaan yang didirikan pemegang saham PT Adaro untuk mengelabui rejim perpajakan di Indonesia. Perusahaan ini merupakan perusahaan kertas (*paper company*) yang berfungsi mengeruk laba dari membeli batu bara dari Adaro.⁶ Kondisi seperti ini tidak asing lagi terjadi di negara Indonesia. Ini merupakan salah satu contoh transaksi internasional dengan bentuk badan kendali luar negeri oleh Wajib Pajak dalam negeri.

Peningkatan transaksi internasional mendorong pula peningkatan cara-cara penghindaran pajak internasional (*international tax avoidance*) yang dilakukan perusahaan multinasional.⁷ Perusahaan multinasional berusaha mencari celah bagaimana melakukan penghindaran pajak yang akhirnya dapat menguntungkan perusahaan. Gunadi mengatakan penghindaran pajak ini dilakukan dengan melakukan pelarian pendapatan (*income flight*) dan pelarian modal (*capital flight*) ke luar negeri.⁸ Pelarian dana-dana ini yaitu berupa adanya mengalihkan dananya keluar negeri dengan cara investasi dan dapat pula mengalihkan pendapatan yang diperolehnya ke luar negeri. Banyak perusahaan multinasional tersebut menggunakan *tax haven countries (low tax jurisdiction)* sebagai tempat menampung dana yang bergerak secara internasional (*internationally mobile funds*).⁹ Berdasarkan kelompok pelobi, yakni Transparansi Internasional Perancis, terdapat 50 (lima puluh) *tax havens* di seluruh dunia. Di beberapa negara dan teritori yang tergolong *tax havens* terdapat kantor dari 400 lebih bank internasional. Negara-negara seperti itu akan menarik minat investor asing karena uang mereka akan bisa diinvestasikan dengan aman serta dijaga kerahasiaannya dari lembaga penyelidik pajak internasional.¹⁰

Wajib Pajak Dalam Negeri (selanjutnya disebut WPDN) suatu negara dapat melakukan investasi ke negara lain, misalnya dengan mendirikan suatu

⁵ Adaro, *Sebuah Contoh Yang Buruk*, oleh Ahmad Munjin, tanggal 11 Juni 2008, <http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2008/06/11/32798/adaro-sebuah-contoh-buruk/>, diunduh pada tanggal 3 Nopember 2008

⁶ *ibid*

⁷ Muhammad Zain, *Manajemen Perpajakan*, (Jakarta : Salemba Empat, 2003), hal. 258

⁸ Hasil wawancara dengan Gunadi (Wakil Direktur Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan, Guru Besar Universitas Indonesia) pada tanggal 27 Agustus 2008 pada pukul 15.30 s/d 16.00 di kantor Pusat Pelaporan Atas Transaksi Keuangan.

⁹ Majalah : *Inside Tax*, Artikel : *Penerapan Controlled Foreign Companies sebagai Anti Tax-Avoidance*, oleh Asqolani, M.Ak, Edisi perkenalan September 2007, hal. 22

¹⁰ *Surga Bebas Pajak Akan Diawasi*, Kompas, Senin 20 Oktober 2008

badan usaha di luar negeri yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki WPDN tersebut. Namun disisi lain keberadaan perusahaan di luar negeri tersebut dapat dimanfaatkan untuk tujuan *non-bisnis* misalnya untuk menghindari pengenaan pajak di dalam negeri (*tax avoidance*).¹¹ Hal ini misalnya melakukan pengalihan pembayaran bunga ke negara yang mengenakan pajak dengan tarif yang rendah. Ini salah satu contoh yang tujuan kegiatan *non-bisnis*. Ketentuan perpajakan internasional tidak membenarkan pajak dijadikan faktor dominan dalam penentuan keputusan alokasi modal.¹² Sebab bila hal ini merupakan faktor dominan maka banyak Wajib Pajak menggunakan kesempatan ini untuk melakukan pengalihan investasi ke negara yang memiliki peraturan perpajakan yang longgar.

Ketika pajak yang dikenakan pada anak perusahaan tersebut lebih rendah dari pajak yang dikenakan di negara pemegang sahamnya, bahaya pergeseran penghasilan ke negara yang *low tax regime* meningkat. Penghindaran pajak ini timbul dari penggunaan perusahaan luar negeri atas penghasilan *passive investment*, karena penghasilan ini dapat dengan mudah dialihkan atau diakumulasikan di negara yang berlokasi sebagai *tax haven*.¹³ Hal ini tentu membawa dampak terhadap penerimaan negara dari sektor pajak.

Pemerintah sebagai pemegang kendali roda perekonomian suatu negara harus mempunyai kebijakan untuk meminimalisasi terjadinya pergeseran penghasilan ke negara lain yang memiliki tarif pajak yang sangat rendah atau bahkan tidak ada pajak sama sekali seperti kasus yang terjadi pada PT Adaro dengan perusahaan afiliasinya Coaltrade Services International Pte. Ltd yang berkedudukan di Singapura. Salah satunya yaitu adanya kebijakan *Controlled Foreign Corporation (CFC Rules)* yang secara umum mengatur agar Wajib Pajak

¹¹ “*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)

¹² OECD, OECD “*Towards Global Tax Co-operation*”, <<http://www.heritage.org/research/taxes/>>18 September 2000, diunduh pada tanggal 7 April 2008

¹³ Brian J. Arnold & Michael J. McIntyre, *International Tax Primer* 2nd edition, New York, Kluwer Law International, 2002, hal. 87

tidak memindahkan penghasilannya keluar negeri dengan mendirikan perusahaan di negara-negara tertentu karena ketentuan perpajakannya sangat longgar.¹⁴

Menurut peraturan CFC, pemegang saham dikenakan pajak pada pendapatan saham yang dimilikinya dalam CFC. Pendapatan dari CFC dapat dipajaki baik sebagai pendapatan regular bisnis ataupun sebagai *deemed dividend*. Berkaitan dengan ketentuan CFC tersebut, negara Indonesia juga mengaturnya dalam pasal 18 ayat 2 Undang-undang Pajak Penghasilan secara implisit. Ketentuan pasal ini memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk menentukan saat terutangnya pajak atas laba badan usaha atau perseoran di luar negeri yang akan dianggap sebagai dividen yang dikenakan pajak kepada pemegang sahamnya yang merupakan Wajib Pajak dalam negeri Indonesia.¹⁵ Ketentuan pasal 18 ayat 2 ini dalam literatur perpajakan internasional lazim disebut "*Controlled Foreign Corporation Rules*".¹⁶

Penerapan dan perlakuan terhadap ketentuan peraturan perpajakan CFC di Indonesia pada pelaksanaannya cukup sulit. Hal ini disebabkan diantaranya adanya kelemahan dalam peraturan perpajakan dan juga perbedaan peraturan perpajakan internasional yang berlainan di setiap negara. Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang timbul maka penting dilakukan pengaturan yang baik dalam Undang-undang perpajakan sehingga tidak timbul penghindaran pajak dari Wajib Pajak dengan harapan pemerintah dapat memperoleh penerimaan yang signifikan atas penghasilan dari CFC.

B. Perumusan Masalah

Tax heaven countries atau *low-tax jurisdiction* menyediakan kemudahan berinvestasi termasuk dengan mengenakan tarif pajak yang sangat rendah atau bahkan tidak mengenakan pajak sama sekali. Negara-negara seperti itu akan menarik minat investor asing karena uang mereka akan bisa ditanam dengan aman serta dijaga kerahasiaannya sehingga bisa terlindung dari lembaga penyelidik

¹⁴ Rachmanto Surahmat, *CFC Rule, Perbandingan Beberapa Negara*, <<http://www.kanwilpajakhusus.depkeu.go.id>> tanggal 12-10-2004, diunduh pada tanggal 8 April 2008

¹⁵ R. Mansury, *Perpajakan Internasional Berdasarkan Undang-undang Domestik Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 1998), hal. 115

¹⁶ *ibid*

pajak internasional. Entitas yang didirikan di luar negeri dimana WPDN memiliki pengendalian biasanya dikenal sebagai *Controlled Foreign Corporation* atau *Controlled Foreign Companies (CFC)*.

Alasan dipilihnya negara Amerika Serikat yaitu negara ini merupakan pelopor mengeluarkan peraturan CFC, yang diatur dalam peraturan Subpart F yang diperuntukkan untuk membatasi penundaan pajak dari penghasilan-penghasilan tertentu yang diperoleh di luar Amerika dari perusahaan-perusahaan asing yang dikontrol oleh pemegang saham Amerika. Ketentuan CFC di Amerika Serikat mengindikasikan jenis-jenis penghasilan ke beberapa bagian yang diatur jelas dalam peraturannya. Adanya penetapan batasan minimum persentase untuk menentukan menggunakan *CFC Rules*. Begitu pula dengan negara United Kingdom (UK), peraturan CFC diatur dalam *Income and Corporation Taxes Act 1988* yang mencegah perusahaan UK mengirimkan penghasilan ke negara yang pemajakannya rendah. Peraturan CFC UK menetapkan batasan-batasan mulai dari pemegang saham dan penentuan pengenaan pajak atas CFC. Dipilihnya negara United Kingdom karena merupakan salah satu negara di benua Eropa di mana negara-negara di benua Eropa ini banyak menghasilkan peraturan pajak yang lengkap di dunia perpajakan termasuk peraturan perpajakan CFC.

Indonesia pada saat ini belum mengatur secara pasti atau khusus atas penghasilan dari CFC. Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 18 (2) UU PPh yang ada hanya mengatur saat terutangnya pajak atas laba badan usaha atau perseroan di luar negeri yang akan dianggap sebagai dividen yang dikenakan pajak kepada pemegang saham yang merupakan WPDN. Peraturan ini juga mengatur kepemilikan atas pengendalian badan luar negeri berlaku atas penyertaan modal secara langsung dan adanya penetapan beberapa negara sebagai kategori negara *low tax jurisdiction*. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang menjadi sebagai dasar penelitian ini dan penulisan sebagai berikut :

1. Apakah seluruh jenis penghasilan dalam *Controlled Foreign Corporation* sudah tercakup dalam ketentuan *CFC Rules* Indonesia?
2. Bagaimana penerapan *Controlled Foreign Corporation Rules* di Indonesia?

3. Upaya-upaya apakah yang dilakukan pemerintah agar *Controlled Foreign Corporation Rules* sebagai anti penghindaran pajak (*anti-tax avoidance*) dapat diterapkan lebih optimal?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui cakupan jenis-jenis penghasilan dalam *Controlled Foreign Corporation Rules* Indonesia.
2. Untuk mengetahui penerapan *Controlled Foreign Corporation Rules* di Indonesia sebagai anti penghindaran pajak (*anti-tax avoidance*).
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar *Controlled Foreign Corporation Rules* dapat diterapkan lebih optimal.

D. Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sarana bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perpajakan, khususnya mengenai penerapan *Controlled Foreign Corporation Rules* sebagai anti penghindaran pajak (*anti-tax avoidance*) di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi penulis lain yang ingin melakukan penelitian sejenis.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan ide atau bahan pertimbangan pihak lain seperti Direktorat Jenderal Pajak untuk menyempurnakan peraturan yang ada ataupun Wajib Pajak dalam pelaksanaan ketentuan yang diterapkan dalam *Controlled Foreign Corporation Rules* sehingga tidak terdapat upaya untuk melakukan penghindaran pajak.

E. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menggambarkan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini tentang tinjauan literatur yang merupakan studi atas penelitian terdahulu. Teori-teori mengenai prinsip-prinsip pengenaan pajak, konsep dari *controlled foreign corporations (CFC) rules* serta penghindaran pajak dan anti penghindaran pajak melalui CFC. Dalam bab ini, penulis juga menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam membuat penelitian ini.

BAB III GAMBARAN PENERAPAN PERATURAN PAJAK ATAS CONTROLLED FOREIGN CORPORATION RULES DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

Pada bab ini, penulis akan memberikan gambaran dan meninjau peraturan pajak atas penerapan *controlled foreign corporation rules* di Indonesia. Penulis juga memberikan gambaran peraturan atas penerapan CFC *rules* negara Amerika Serikat dan United Kingdom serta melakukan perbandingan dengan negara tersebut.

BAB IV ANALISIS PENERAPAN CONTROLLED FOREIGN CORPORATION RULES DI INDONESIA

Pada bab ini dianalisis lebih dalam mengenai jenis-jenis penghasilan *controlled foreign corporation* yang diterapkan di Indonesia dan praktek penghindaran pajak melalui CFC, dan bagaimana penerapan peraturan pelaksanaan CFC *rules* di Indonesia. Peneliti juga ingin menggali lebih jauh upaya-upaya yang dilakukan dalam pemerintah agar CFC *Rules* dapat diterapkan secara optimal.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini berisikan kesimpulan yang dapat diambil dari bab-bab sebelumnya dan saran dari penulis sehubungan dengan permasalahan yang ada.