



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBIJAKAN PENANGKAL PRAKTIK
THIN CAPITALIZATION DI INDONESIA**

TESIS

Oleh:

**RICHARD PARDOMUAN PARULIAN SIAHAAN
NPM : 0806441623**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN**

**JAKARTA
JUNI, 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN
KEBIJAKAN PERPAJAKAN

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Richard Pardomuan Parulian Siahaan
NPM : 0806441623
Program Studi : Ilmu Administrasi kekhususan Administrasi dan Kebijakan
Perpajakan
Judul Tesis : Analisis Kebijakan Penangkal Praktik *Thin Capitalization*
di Indonesia

Menyatakan bahwa Tesis yang berjudul Analisis Kebijakan Penangkal Praktik
Thin Capitalization di Indonesia benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan
seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Juni 2010

R. P. Parulian Siahaan
NPM : 0806441623

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Judul Tesis : ANALISIS KEBIJAKAN PENANGKAL PRAKTIK
THIN CAPITALIZATION DI INDONESIA

Penulis : RICHARD PARDOMUAN PARULIAN SIAHAAN

NPM : 0806441623

Pembimbing Tesis,



Dr. Ning Rahayu, M.Si

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Richard Pardomuan Parulian Siahaan
NPM : 0806441623
Program Studi : Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Analisis Kebijakan Penangkal Praktik *Thin Capitalization* di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ

Pembimbing : Dr. Ning Rahayu, M.Si.

Pembaca Ahli : Prof. Dr. Safri Nurmantu, M.Si.

Sekretaris Sidang : Drs. Heri Fathurahman, M.Si.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Juni 2010



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN
KEBIJAKAN PERPAJAKAN

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Richard Pardomuan Parulian Siahaan
NPM : 0806441623
Program Studi : Pascasarjana Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia, **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Kebijakan Penangkal Praktik *Thin Capitalization* di Indonesia

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juli 2010

Yang menyatakan

(R. P. Parulian Siahaan)



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN
KEBIJAKAN PERPAJAKAN

ABSTRAK

R. P. Parulian Siahaan
0806441623

Analisis Kebijakan Penangkal Praktik *Thin Capitalization* di Indonesia
xiv + 108 + 6 lampiran daftar isi (28 buku + 5 karya ilmiah (disertasi dan tesis) + 22 artikel (jurnal, koran, laman internet))

Tesis ini membahas tentang praktik-praktik *thin capitalization* yang dilakukan Wajib Pajak di Indonesia dan perbandingan ketentuan *thin capitalization* di Indonesia dengan negara Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman serta menganalisa upaya-upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *thin capitalization*. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan *positivism*. Hasil penelitian menyatakan bahwa kebijakan Pajak Penghasilan atas praktik-praktik *thin capitalization* masih belum memenuhi asas kepastian hukum sehingga disarankan agar pemerintah melakukan evaluasi terhadap ketentuan perbandingan utang terhadap modal agar mampu memenuhi asas kepastian hukum tersebut.

Kata kunci:
thin capitalization, utang, modal, kepastian hukum



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN
KEBIJAKAN PERPAJAKAN

ABSTRACT

R. P. Parulian Siahaan
0806441623

**Analysis of Anti Avoidance Rule of *Thin Capitalization* Practice in Indonesia
xiv + 108 + 6 attachments + 28 books + 5 disertation and thesis + 22 articles
(journals, newspapers, websites)**

This thesis describes the practices of *thin capitalization* by Indonesian taxpayer and comparison on *thin capitalization* tax policy to United States, United Kingdom, Luxembourg, China, France, Belgium, Canada, Spain, Russia dan Germany also analysis on Directorate General of Taxation action to deal with *thin capitalization* practices. The research approach used shall be a qualitative research with positivism approach. The research results indicates that tax policy of *Thin Capitalization* Practice have not met certainty principle. It is recommended that government perform an evaluation on debt to equity ratio to meet the certainty principle.

Keywords:
thin capitalization, debt, equity, certainty

KATA PENGANTAR

Puji Syukur di hadapan Tuhan Yesus Kristus, karena berkat, kesempatan, waktu, tuntunan, kasih dan karunia-Nya, akhirnya dapat terselesaikan tesis yang berjudul “*Analisis Kebijakan Penangkal Praktik Thin Capitalization di Indonesia*” sebagai tugas akhir untuk memperoleh gelar Magister Sains di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Latar belakang penelitian ini adalah untuk mengetahui praktik-praktik *thin capitalization* yang dilakukan Wajib Pajak di Indonesia, membandingkan ketentuan *thin capitalization* di Indonesia dengan ketentuan negara lain, serta mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *thin capitalization* yang berupaya mengurangi beban pajak. Penelitian ini juga memanfaatkan penelitian sebelumnya terkait *thin capitalization* dan berlandaskan pada teori-teori yang menunjang penelitian ini.

Penyusunan tesis ini juga tidak lepas dari bantuan dan dukungan baik moril maupun materil dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
2. Dr. Roy Valiant Salomo, M.Sos.Sc. selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
3. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ., selaku Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi yang telah memberikan bantuan akademis selama masa perkuliahan;
4. Dr. Ning Rahayu, M.Si. selaku dosen pembimbing yang dengan sabar meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan bantuan sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
5. Mami tercinta yang senantiasa memberikan doa dan kasih sayang dari kecil hingga sekarang;

6. Amang dan Inang yang telah memberikan dukungan dan motivasi untuk menyelesaikan tesis dengan sebaik-baiknya;
7. Istri tercinta “Yvonne Gultom” dan *My Princess*, “Jessica Rachel Yohana Siahaan” yang memberikan doa, dukungan, semangat dan motivasi hingga tesis ini dapat diselesaikan;
8. Abangku, Keluarga Eko T. P. Siahaan beserta Kak Ibeth dan Raphael, adik-adikku: Hendra Leonard Siahaan dan Vicer Nixson, serta Kak Sally;
9. Keluarga Besar Gultom: Kakak (Grace Gultom), Lae (Bernhard Gultom, Ferdinand Gultom), dan keponakan-keponakan tercinta (Gevin, Geraldine, Bryan dan Benayah);
10. Amangboru David, Namboru David, David, Esther, Irvan, Rully, Bapa Uda dan Inang Uda Kristin, Kristin, Noki, Jeremia, Bapa Uda dan Tante Kenny, Kenny dan Vito;
11. Para Dosen di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah membagi ilmu kepada penulis selama mengikuti perkuliahan;
12. Para pegawai perpustakaan dan sekretariat di lingkungan Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Perpajakan Program Pascasarjana FISIP UI yang telah banyak membantu;
13. Teman-teman angkatan XIV dan XV, rekan-rekan sekantor dan teman-teman yang lain, terima kasih atas dukungan yang selalu diberikan;
14. Pihak-pihak lain yang tanpa penulis sadari telah sangat membantu terwujudnya tesis ini.

Semoga penulisan tesis ini bermanfaat bagi Negara dan bangsa. Saran dan kritik dari berbagai pihak diharapkan akan dapat membuat tesis ini menjadi lebih baik lagi. Akhir kata, semoga tesis ini dapat dimanfaatkan bagi semua pihak.

Jakarta, Juni 2010

R. P. Parulian Siahaan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PENYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	13
1.5 Sistematika Penulisan.....	14
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Penelitian-Penelitian Sebelumnya.....	16
2.2 Teori-Teori Terkait.....	24
2.2.1 Kebijakan Publik.....	24
2.2.2 Investasi Asing.....	28
2.2.3 Perencanaan Pajak (<i>Tax Planning</i>).....	29
2.2.4 Penghindaran Pajak (<i>Tax Avoidance</i>).....	32
2.2.5 Ketentuan Anti Penghindaran Pajak.....	35
2.2.6 Asas Kepastian Hukum (<i>Certainty</i>).....	36
2.2.7 Upaya Pemerintah dalam Menangani Praktik Penghindaran Pajak.....	38
2.2.8 Kerangka Pemikiran.....	39
BAB 3 METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian	41
3.2 Jenis Penelitian	41
3.3 Metode Pengumpulan Data.....	42
3.4 Batasan Penelitian	44
3.5 Keterbatasan Penelitian	44

BAB 4	PRAKTIK <i>THIN CAPITALIZATION</i> SERTA KETENTUAN ANTI TAX AVOIDANCE INDONESIA YANG DIGUNAKAN UNTUK MENANGKALNYA DAN KETENTUAN ANTI TAX AVOIDANCE DI NEGARA LAIN	
4.1	Praktik Penghindaran Pajak Melalui Skema <i>Thin Capitalization</i>	45
4.2	Ketentuan Pajak Penghasilan Indonesia terkait Praktik <i>Thin Capitalization</i>	51
4.3	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Amerika Serikat....	56
4.4	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Inggris.....	57
4.5	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Luxembourg.....	59
4.6	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Cina.....	59
4.7	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Perancis.....	61
4.8	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Belgia.....	63
4.9	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Canada.....	65
4.10	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Spanyol.....	66
4.11	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Rusia.....	67
4.12	Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> negara Jerman.....	68
BAB 5	ANALISIS KEBIJAKAN ANTI TAX AVOIDANCE INDONESIA TERKAIT <i>THIN CAPITALIZATION</i> SERTA UPAYA DIREKTORAT JENDERAL PAJAK DALAM MENANGKAL PRAKTIK <i>THIN CAPITALIZATION</i>	
5.1	Analisis Kebijakan <i>Anti Tax Avoidance</i> Indonesia Dalam Upaya Menangkal Praktik-Praktik <i>Thin Capitalization</i> oleh Wajib Pajak di Indonesia.....	70
5.2	Analisis Perbandingan Ketentuan <i>Thin Capitalization</i> Indonesia dengan Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman...	85
5.3	Analisis Upaya-upaya yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik <i>thin capitalization</i> ...	98
BAB 6	SIMPULAN DAN SARAN	
5.1	Simpulan.....	100
6.2	Saran.....	101
	DAFTAR PUSTAKA	104

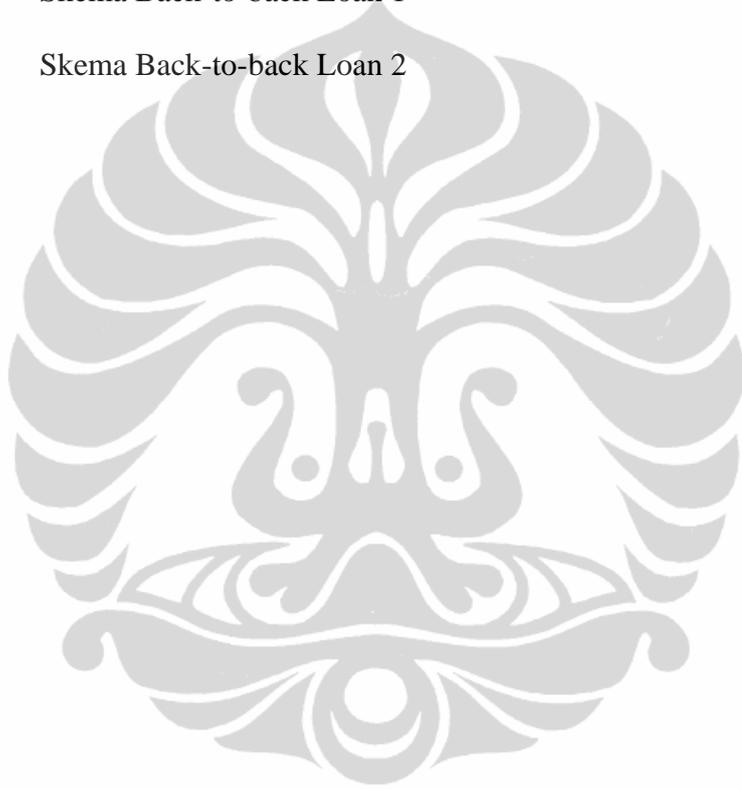
DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perkembangan Realisasi Investasi Tahun 1990 – 31 Desember 2009	8
Tabel 1.2	Perkembangan Realisasi Investasi FDI (Million US dollars)	9
Tabel 5.1	Rasio DER di Beberapa Negara	76
Tabel 5.2	Perbandingan Beban Pajak melalui Loan Financing dan Capital Financing	84



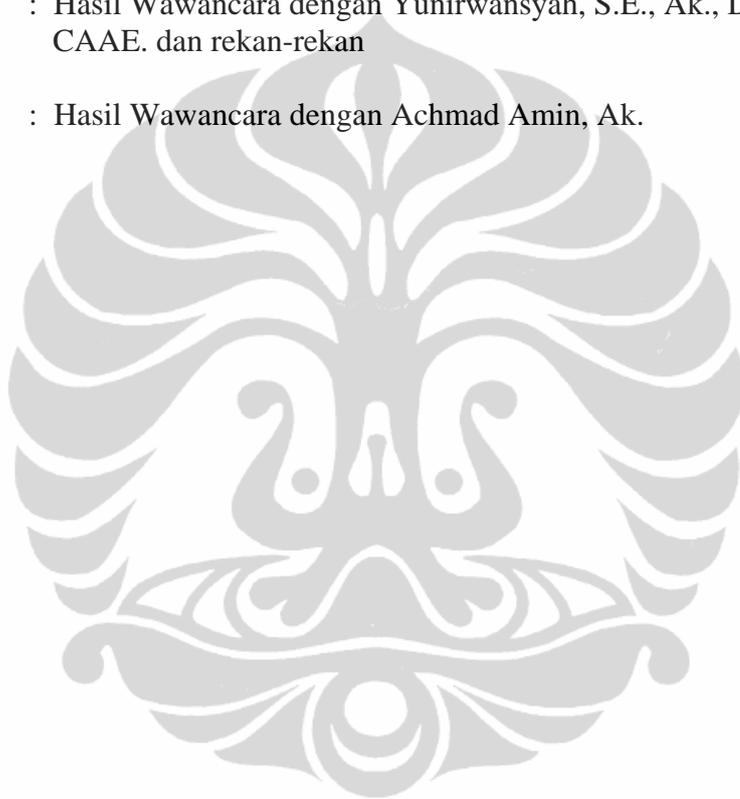
DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Tahap-tahap Kebijakan Publik	27
Gambar 2.2	Kerangka Pemikiran	40
Gambar 4.1	Skema Direct Loan	45
Gambar 4.2	Skema Parallel Loan	46
Gambar 4.3	Skema Back-to-back Loan 1	47
Gambar 4.4	Skema Back-to-back Loan 2	48



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : Hasil Wawancara dengan Prof. Gunadi, M.Sc.
- Lampiran 3 : Hasil Wawancara dengan Drs. Rachmanto Surahmat
- Lampiran 4 : Hasil Wawancara dengan Danny Septriadi, M.Si., LL.M Int. Tax
- Lampiran 5 : Hasil Wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS. CAAE. dan rekan-rekan
- Lampiran 6 : Hasil Wawancara dengan Achmad Amin, Ak.



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Slogan “*Apa kata dunia?*” sering kita dengar dalam kehidupan bermasyarakat akhir-akhir ini. Slogan ini digunakan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) – sebagai unsur Pemerintah yang memiliki tugas pokok menghimpun penerimaan negara yang berasal dari pajak – untuk mengajak masyarakat membayar pajak . Secara implisit *take line* ini berusaha menggugah masyarakat agar memiliki rasa “malu” bila tidak melakukan kewajiban membayar pajak. Slogan yang mengutip suatu pernyataan dari sebuah film nasional ini berusaha menghimbau masyarakat agar menyadari betapa pentingnya pajak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pajak merupakan unsur yang penting dalam negara dan merupakan komponen utama dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pajak yang dibayar masyarakat tidak hanya digunakan untuk membiayai operasional pemerintah semata tetapi juga untuk penyediaan fasilitas publik yang dapat digunakan oleh masyarakat.

Menyadari pentingnya pajak dalam kehidupan negara, Pemerintah meningkatkan target penerimaan secara berkala dari tahun ke tahun yang dibebankan kepada Direktorat Jenderal Pajak untuk mengimbangi anggaran belanja pemerintah (APBN) yang meningkat pula. Pemerintah dalam hal ini DJP sangat menyadari bahwa tanpa partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, target penerimaan pajak mustahil dapat tercapai.

Krisis ekonomi yang tengah melanda dunia saat ini tidak terkecuali Indonesia, membuat banyak perusahaan yang tutup dan melakukan efisiensi agar dapat bertahan. Hal ini merupakan salah satu penyebab penerimaan pajak semakin kecil. Pernyataan ini bisa dilihat dari penerimaan pajak tahun 2008 mencapai 102,1% dari target APBN-P 2008, sedangkan tahun 2009 hanya mencapai 97,99 persen dari target APBN 2009 meskipun secara nominal terdapat pertumbuhan sebesar kurang 0,93% pada tahun 2009 terhadap tahun 2008. Hal ini juga dipertegas oleh Direktur Jenderal Pajak

(Dirjen Pajak) Tjiptardjo bahwa berhasil atau tidaknya pemenuhan target itu selain bergantung pada faktor ekonomi juga dipengaruhi oleh dukungan masyarakat dan instansi lain¹.

Peningkatan target penerimaan dalam negeri dari sektor pajak adalah sesuatu yang wajar, karena secara logis jumlah pembayaran pajak dari tahun ke tahun diharapkan akan semakin meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk dan kesejahteraan masyarakat². Untuk mencapai target penerimaan pajak tersebut, peran serta masyarakat Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak berdasarkan ketentuan perpajakan sangat diharapkan. Dalam melakukan kewajiban pembayaran Pajak, Wajib Pajak melakukan perencanaan pajak. Dalam perencanaan pajak tersebut, perusahaan menggunakan semua peraturan yang tersedia untuk mendapatkan pajak seminimal mungkin. Hal ini dilakukan agar Wajib Pajak dapat membayar pajak seefisien mungkin sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Salah satu aplikasi perencanaan pajak yang digunakan oleh perusahaan adalah ketika mendanai perusahaannya. Dalam usaha mencari sumber dana, suatu perusahaan dapat memilih bentuk pendanaan berupa utang atau modal³. Utang dapat menyebabkan timbulnya bunga sedangkan modal akan berkorelasi dengan munculnya pembagian deviden.

Uraian di atas menunjukkan bahwa ada perbedaan antara utang dengan modal. Perbedaan utama antara utang dan modal adalah⁴:

1. Utang bukan merupakan tanda kepemilikan dalam perusahaan, karena kreditur tidak mempunyai hak suara. Perangkat yang digunakan oleh kreditur dalam perusahaan debitur adalah perjanjian;
2. Pembayaran bunga pinjaman perusahaan dianggap sebagai biaya operasional dan dapat dijadikan pengurang penghasilan kena pajak. Dengan demikian biaya bunga dibayar kepada kreditur sebelum

¹ “Berhasil atau tidaknya pemenuhan target itu selain bergantung pada faktor ekonomi juga karena dukungan masyarakat dan instansi lain”, *Antara News*, Rabu, 27 Januari 2010, (<http://www.antaranews.com>).

² Rimsky K. Judisseno, *Pajak dan Strategi Bisnis*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1999, hal. 35.

³ Stef Van Weeghel, *The Improper Use of Tax Treaties*, London : Kluwer, 1998, hal. 149.

⁴ Stephen A. Ross, Randolph W. Westerfield, Jeffrey F. Jaffern, *Corporate Finance*, Third Edition, Times Mirror/Mosby College Publishing, 1993, hal. 400.

kewajiban pajak dihitung. Sementara dividen yang dibayar ke pemegang saham setelah laba kena pajak. Dividen diperlakukan sebagai pengembalian investasi pemegang saham;

3. Utang yang belum dibayar merupakan kewajiban bagi perusahaan. Bila tidak atau belum dibayar, kreditur secara legal dapat melakukan penagihan atau klaim atas aktiva perusahaan.

Perlakuan perpajakan yang berbeda terhadap bunga dan dividen mengakibatkan Wajib Pajak dapat memilih bentuk perencanaan pajak berikut, yakni mendanai kegiatan perusahaan dengan mengandalkan suntikan modal pemegang saham atau dengan mengandalkan utang/pinjaman. Bentuk pendanaan dengan mengandalkan suntikan modal pemegang saham adalah metode pendanaan perusahaan yang dilakukan dengan menerbitkan saham perusahaan dalam bentuk saham biasa atau saham preferen. Pemegang saham adalah pemilik dan berhak memperoleh dividen sesuai dengan prosentase kepemilikan saham. Apabila terjadi likuidasi perusahaan, pemegang saham juga berhak untuk mendapatkan pengembalian modal usaha dalam jumlah yang proporsional⁵. Bentuk pendanaan melalui utang adalah bentuk pendanaan melalui berbagai macam pinjaman yang tersedia.

Pendanaan perusahaan dengan menggunakan utang diikuti dengan kewajiban bunga. Dalam dunia usaha, bunga yang dibayarkan atas utang merupakan biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto⁶. Perlakuan perpajakan antara bunga dan dividen sangat berbeda. Secara umum, bunga yang dibayarkan oleh suatu entitas boleh dijadikan pengurang penghasilan bruto, sedangkan pembagian dividen – *yang sudah tentu berasal dari bagian laba usaha*, tidak dapat dijadikan pengurang penghasilan bruto. Sebagaimana dinyatakan oleh Sally M. Jones dan Shelley C. Rhoades-Catanach bahwa para pengelola perusahaan yang terkait (*closely held corporation*) umumnya mengetahui apabila mereka menanamkan modal dalam bentuk kewajiban utang perusahaan, perusahaan dapat membebaskan bunga atas utang tersebut.

⁵ Jamie Pratt, *Financial Accounting in Economic Context*, South Western College Publishing, 1991, hal. 751.

⁶ Susan M Lyons, *International Tax Glossary*, The International Bureau of Fiscal Documentation, 1992, hal. 82.

Lebih lanjut, sebuah utang itu sementara, sehingga pengelola perusahaan akan menerima pengembalian dari investasi mereka sesuai jadwal pengembalian atau bahkan berdasarkan permintaan. Di sisi lain, apabila pengelola perusahaan menginvestasikan dalam bentuk saham, investasi mereka akan permanen, dan setiap pembagian deviden tidak dapat dijadikan pengurang penghasilan bruto. Akibatnya, pengelola perusahaan makin termotivasi untuk menyuntikan sebanyak mungkin utang ke dalam struktur permodalan perusahaannya⁷.

Dalam sistem pajak penghasilan klasik (*classical system of income taxation*) yang dianut oleh Indonesia, terdapat pemisahan entitas legal antara penerima dan pembagi deviden, yang mengakibatkan penerapan pajak berganda ekonomis atas deviden, yaitu dikenakan sekali pada pihak pembayar deviden dan sekali lagi pada pihak yang menerima deviden dengan mekanisme pengenaan pajak melalui pemotongan (*withholding tax*)⁸.

Dalam praktiknya, yang meminjamkan utang atau biasa kita kenal sebagai kreditur, bisa orang pribadi maupun badan. Kreditur yang berbentuk badan pada umumnya bank tapi dapat juga berbentuk non bank. Dan kreditur-kreditur tersebut bisa berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

Suatu keputusan mengenai pendanaan atau struktur modal pada suatu perusahaan multinasional pada umumnya dipengaruhi oleh karakteristik dari perusahaan multinasional itu sendiri, stabilitas arus kas, resiko kredit dan akses perusahaan terhadap laba⁹. Keputusan ini juga dipengaruhi karakteristik dari negara tempat perusahaan multinasional melakukan bisnis, seperti resiko investasi, suku bunga, kuat lemahnya valuta lokal, *country risk* dan undang-undang perpajakan. Sebagaimana disampaikan oleh Direktur Utama Freeport Armando Mahler bahwa pihaknya meminta pemerintah untuk memberi

⁷ Sally M. Jones and Shelley C. Rhoades-Catanach, *Principles of Taxation for Business and Investment Planning*, Mc. Graw-Hill Irwin, 2010, hal. 352.

⁸ Gunadi, *Pajak Internasional*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1999, hal. 19.

⁹ Jeff Madura, *Manajemen Keuangan Internasional*, Jakarta : Erlangga, 2001, hal. 188.

jaminan kepastian hukum dan berusaha karena tidak hanya diperlukan Freeport¹⁰.

Secara keseluruhan perusahaan multinasional lebih cenderung menggunakan hutang ketika anak perusahaan luar negeri berhadapan dengan suku bunga lokal yang rendah, valuta lokal yang diestimasi melemah, resiko negara yang tinggi dan tarif pajak yang tinggi¹¹. Ketika pihak yang bertransaksi hutang/piutang ini terjadi secara lintas negara maka otoritas pajak beberapa negara prihatin dengan penurunan penerimaan pajak negaranya karena pemindahan laba ke negara lain akibat timbulnya bunga¹².

Praktik *intercompany* berupa pemindahan laba ke negara lain akibat timbulnya bunga dalam hubungan induk perusahaan (*parent company*) dengan anak perusahaan (*subsidiary company*) ditengarai juga terjadi di Indonesia. Mantan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Theo F. Toemion pernah mengungkapkan bahwa ada sekitar 70% perusahaan PMA (Penanaman Modal Asing) tidak membayar pajak karena laporan keuangannya menunjukkan rugi¹³. Lebih satu tahun kemudian Jusuf Anwar (mantan Menteri Keuangan RI) mengeluarkan pernyataan yang menyebutkan bahwa ada 750 (tujuh ratus lima puluh) perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) melaporkan rugi dan tidak membayar pajak (PPH Badan) berturut-turut selama 5 tahun terakhir dan bahkan banyak juga yang lebih dari 5 tahun¹⁴.

Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak. diperoleh informasi bahwa praktik-praktik *thin capitalization* ini dilakukan lebih dari 50% Wajib Pajak Badan yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Wajib Pajak Besar dan sekitar 40%-50% Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Jakarta Khusus¹⁵. Beliau juga menambahkan bahwa Wajib Pajak tersebut memang *diskenariokan* rugi. Dari informasi ini maka dapat diambil kesimpulan bahwa

¹⁰ “Pihaknya meminta pemerintah untuk memberi jaminan kepastian hukum dan berusaha tidak hanya diperlukan Freeport”, (<http://www.mediaindonesia.com>), Rabu, 26 Mei 2010.

¹¹ Jeff Madura, *ibid*, hal. 191.

¹² DRT International, *Thin Capitalization and Related Provisions in Major Trading Nations, International Tax and Business Guide*, 1990, hal. 1.

¹³ “Soal 70 persen Perusahaan PMA Tak Bayar Pajak”, *Koran Kompas*, 20 Agustus 2002.

¹⁴ Bagja Hidayat dan Suryani Ika, “Pengusaha Asing Kecewa Soal Pajak”, *Koran Tempo*, 30 November 2003, hal.A17.

¹⁵ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak., tanggal 15 Juni 2010 di Kantor Pusat DJP.

potensi kerugian negara akibat skenario praktik-praktik seperti ini *relatif* sangat besar.

Hal ini menjadi sesuatu yang dapat dipahami karena dari kaca mata perencanaan pajak, Wajib Pajak akan cenderung memilih mendanai kegiatannya dengan hutang karena relatif akan lebih sedikit membayar pajak penghasilan badan di negara yang membebankan bunga. Praktik yang secara berlebihan mendanai cabang atau anak perusahaan dengan pinjaman berbunga dari mereka yang memiliki hubungan istimewa dan bukan melalui setoran modal disebut *Thin Capitalization*¹⁶. Definisi yang kurang lebih sama disampaikan oleh Gunadi bahwa *Thin Capitalization* merupakan praktik membiayai cabang atau anak perusahaan lebih besar dengan hutang berbunga dari pada dengan modal saham¹⁷.

1.2 Perumusan Masalah

Fenomena adanya perusahaan yang beban bunganya relatif besar dalam struktur biaya perusahaan sehingga perusahaan merugi hingga tidak membayar pajak cukup menyita perhatian Direktorat Jenderal Pajak. Fenomena tidak membayar pajak adalah fenomena yang tidak masuk akal mengingat tujuan didirikannya perusahaan adalah untuk mendapatkan keuntungan¹⁸.

Praktik *Thin Capitalization* di atas telah mereduksi modal perusahaan akibat munculnya beban bunga yang berlebihan pada *related party* di luar negeri. Praktik seperti ini dapat menyebabkan berkurangnya pajak yang terutang karena menurunnya laba perusahaan akibat beban bunga tersebut. Hal ini tentu saja makin memberatkan Direktorat Jenderal Pajak dalam upaya mencapai target penerimaan yang dibebankan sehingga perlu adanya pembatasan dalam ketentuan perpajakan yang ada dan bersifat

¹⁶ Richard J. Vann, *International Aspects of Income Tax, Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, 1998, hal. 784.

¹⁷ Gunadi, *Transfer Pricing, Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak* (Jakarta, 1994), hal. 184.

¹⁸ Ning Rahayu, "*Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) pada Foreign Direct Investment yang Berbentuk Subsidiary Company (PT. PMA) di Indonesia (Suatu Kajian tentang Kebijakan Anti Tax Avoidance)*", Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, (Jakarta, 2008), hal. 17.

mengatur tidak hanya secara umum tetapi juga khusus, untuk mencegah praktik *thin capitalization* maupun praktik-praktik *tax avoidance* yang lain. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh John R. King bahwa pembatasan dalam peraturan perpajakan umumnya bertujuan untuk membatasi praktik penghindaran pajak¹⁹.

Kekhawatiran akan adanya praktik *tax avoidance* seperti ini seyogyanya tidak hanya dimiliki oleh DJP sebagai otoritas pajak tetapi juga oleh pihak-pihak berwenang lainnya. Seperti di Amerika Serikat, kekhawatiran mengumpulkan penerimaan pajak sering kali membuat dewan perwakilan rakyat dan otoritas pajak menyimpulkan bahwa banyak aktivitas *tax avoidance* yang *unacceptable* sehingga peraturan atau hukum harus dibuat untuk melindungi penerimaan pajak²⁰. Peraturan *thin capitalization* berusaha mengatasi praktik yang ada dengan melarang pembebanan bunga pada kondisi tertentu dan bila mungkin mengkategorikan pembayaran bunga tadi sebagai deviden²¹. Tetapi ada hal penting lain yang juga harus dicermati terkait penerapan peraturan di atas sebagaimana disampaikan oleh Richardson *et. al.* bahwa pemberlakuan *thin capitalization rules* di sejumlah negara ditujukan untuk meminimalkan penghindaran pajak melalui praktik *thin capitalization* yang dapat mereduksi penerimaan negara. Namun, perlu diperhatikan bahwa pengaturan yang terlalu kaku (*rigid*) terhadap permasalahan *thin capitalization* (terutama pada negara dengan beban pajak yang tinggi) dapat dipandang sebagai suatu hambatan terhadap arus investasi²².

Saat ini Indonesia sedang berusaha menarik investasi asing dengan memberikan insentif-insentif baik insentif non pajak maupun insentif pajak dan memperbaiki peraturan yang dianggap menghambat investasi sehingga perlu dikaji lebih lanjut agar penerapan *thin capitalization* tidak menjadi

¹⁹ John R. King, Debt and Equity Financing, *Tax Policy Handbook*, Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, (Washington D.C., 1995), hal. 159.

²⁰ Charles H. Gustafson, "The Politics and Practicalities of Checking Tax Avoidance in The United States" dalam *Tax Avoidance and the Rule of Law*, hal. 350.

²¹ Ibid, hal. 784.

²² G. Richardson, D. Hanlon dan L. Nethercott, "Thin Capitalization Rules: An Anglo-American Comparison", *The International Tax Journal*, Vol. 24, 1998, hal. 36-66.

hambatan. Sebagaimana dituturkan Armida S. Alisjahbana (Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional) bahwa kemudahan dan daya tarik investasi ini antara lain terlihat dari revisi Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 67 Tahun 2005 yang diubah menjadi Perpres Nomor 13 Tahun 2010²³ tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 28 Januari 2010.

Besarnya realisasi dalam negeri dan realisasi investasi asing di Indonesia dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Perkembangan Realisasi Investasi
Tahun 1990-31 Desember 2009

TAHUN / Year	PMDN / Domestic Direct Investment		PMA / Foreign Direct Investment	
	PROYEK / Project	NILAI/Value (Rp. Miliar / Billion)	PROYEK / Project	NILAI/Value (US\$. Juta / Million)
1990	253	2.398,6	100	706,0
1991	265	3.666,1	149	1.059,7
1992	225	5.067,4	155	1.940,9
1993	304	8.286,0	183	5.653,1
1994	582	12.786,9	392	3.771,2
1995	375	11.312,5	287	6.698,4
1996	450	18.609,7	357	4.628,2
1997	345	18.628,8	331	3.473,4
1998	296	16.512,5	412	4.865,7
1999	248	16.286,7	504	8.229,9
2000	300	22.038,0	638	9.877,4
2001	160	9.890,8	454	3.509,4
2002	108	12.500,0	442	3.082,6
2003	120	12.247,0	569	5.445,3
2004	130	15.409,4	548	4.572,7
2005	215	30.724,2	907	8.911,0
2006	162	20.649,0	869	5.991,7
2007	159	34.878,7	982	10.341,4
2008	239	20.363,4	1,138	14.871,4
2009	248	37.799,8	1,221	10.815,2

Sumber : Data Statistik BKPM (<http://www.bkpm.go.id/>)

²³ Antique dan Agus Dwi Darmawan, "RI Jadi Daya Tarik Investasi Dunia", (<http://bisnis.vivanews.com/>), Rabu, 17 Februari 2010.

Sebagaimana negara-negara berkembang, negara-negara maju (*developed countries*) juga berlomba-lomba dalam upaya meningkatkan investasi asing di negaranya masing-masing. Selama ini investasi modal asing merupakan salah satu kunci keberhasilan negara-negara maju. Manfaat yang dapat diperoleh dari investasi asing seperti penerimaan pajak maupun penerimaan non pajak diharapkan menjadi salah satu cara membiayai anggaran belanja masing-masing negara.

Besarnya realisasi investasi asing di negara-negara maju dan negara lainnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2
Perkembangan Realisasi Investasi FDI
(Million US dollars)

Negara	2006	2007	2008	Average
United States	241,961	275,758	319,737	279,152
United Kingdom	148,850	183,412	95,968	142,743
Luxembourg	125,251	186,260	80,373	130,628
China	78,095	138,413	147,791	121,433
France	71,882	103,886	96,990	90,919
Belgium	58,926	110,795	59,564	76,428
Canada	59,765	108,404	44,689	70,953
Spain	26,903	68,842	65,412	53,719
Russian Federation	29,701	55,073	73,053	52,609
Germany	57,175	56,415	24,891	46,160
Australia	27,883	44,326	46,565	39,591
Netherlands	7,454	118,398	(9,063)	38,930
Brazil	18,782	34,585	45,058	32,808
Switzerland	30,854	49,261	17,407	32,507
Italy	39,261	40,209	16,999	32,156
Sweden	27,261	22,079	40,395	29,912
India	20,336	25,127	41,169	28,877
Mexico	19,316	27,278	21,950	22,848
Turkey	20,185	22,046	18,171	20,134
Poland	19,643	22,733	15,980	19,452
Austria	7,938	29,592	13,525	17,018
Japan	(6,503)	22,548	24,418	13,488
Chile	7,298	12,577	16,787	12,221
Israel	14,762	9,961	10,544	11,756

Sumber : diolah dari Data Statistik OECD (<http://stats.oecd.org/>)

Tabel 1.2 (lanjutan)
Perkembangan Realisasi Investasi FDI
(Million US dollars)

Negara	2006	2007	2008	Average
Czech Republic	5,465	10,446	10,704	8,872
Denmark	2,709	11,851	10,708	8,423
Hungary	7,536	6,096	6,552	6,728
Indonesia	4,914	6,928	8,340	6,727
Portugal	10,908	3,056	3,525	5,830
Finland	7,656	12,353	(4,192)	5,272
South Africa	(184)	5,737	9,632	5,062
Ireland	(5,545)	30,597	(12,278)	4,258
Greece	5,366	1,918	5,083	4,122
New Zealand	7,760	2,494	1,975	4,076
Slovak Republic	4,700	3,269	3,410	3,793
Norway	6,413	4,435	(95)	3,584
Korea	3,586	1,579	2,200	2,455
Iceland	3,992	3,062	(379)	2,225
Estonia	1,787	2,737	1,969	2,164
Slovenia	649	1,483	1,808	1,313

Sumber : diolah dari Data Statistik OECD (<http://stats.oecd.org/>)

Terkait dengan pengaturan pajak di Indonesia maka bila kita melihat ketentuan perpajakan Indonesia secara umum yakni Undang-undang nomor 7 tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, peraturan yang terkait dengan pembebanan bunga adalah biaya tersebut dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak apabila terkait baik langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan usaha untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan.

Berbeda dengan peraturan di atas yang memperbolehkan pembebanan bunga dalam kondisi apabila biaya tersebut terkait dengan kegiatan usaha dalam rangka 3M, John R. King berpendapat bahwa pengurangan biaya bunga diperbolehkan apabila memenuhi kondisi-kondisi berikut :

- Pinjaman digunakan untuk tujuan bisnis;
- Pinjaman tidak diperoleh dari pemegang saham atau pihak yang memiliki hubungan istimewa;

- Suku bunga pinjaman tidak “berlebihan”; dan
- Jumlah bunga yang terhutang dalam kontrak tidak terkait dengan laba perusahaan atau kriteria lain untuk mengukur laba²⁴.

Disamping adanya perbedaan antara peraturan perpajakan di Indonesia dalam hal pembebanan bunga dengan “teori” yang disampaikan John R. King, ada juga perbedaan praktik di Indonesia dan di luar negeri dalam pembuatan peraturan perpajakan. Di Indonesia, putusan Badan Peradilan Pajak yang terkait dengan masalah-masalah penghindaran pajak dalam praktiknya tidak menjadi yurisprudensi bagi fiskus dalam rangka menangani kasus yang sama²⁵. Sedangkan di negara lain seperti Amerika, terjadi sebaliknya, dimana otoritas pajak dan “pengadilan” telah membuat mekanisme pengujian penghindaran pajak yang tidak secara eksplisit tertulis dalam bahasa hukum²⁶.

Ada beberapa pendekatan yang dapat dipilih oleh otoritas pajak dalam menangkalkan praktek penghindaran pajak melalui *Thin Capitalization*. Langkah pertama menghadapi *Thin Capitalization* adalah pemotongan pajak atas biaya yang dibayarkan ke pihak di luar negeri, tetapi pendekatan lain juga dapat dilakukan²⁷. Selain itu, salah satu pendekatan yang banyak digunakan adalah penetapan rasio hutang terhadap modal disetor dimana pembebanan bunga tidak dapat dilakukan (*debt-to-equity rules*)²⁸.

Sebuah *debt-to-equity ratio* (DER) tertentu, dapat digunakan untuk seluruh sektor usaha atau dapat juga dibuat untuk masing-masing sektor usaha. Banyak negara yang telah menetapkan besarnya perbandingan hutang dengan modal. Indonesia pernah memberlakukan aturan yang sama tetapi kemudian ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan. Ternyata tidak hanya Indonesia yang memilih untuk tidak menetapkan atau menunda kebijakan perbandingan hutang dan modal. Beberapa negara lain pun ada

²⁴ John R. King, *op.cit.*, hal. 159.

²⁵ Ning Rahayu, *op.cit.*, hal.16.

²⁶ Charles H. Gustafson, *op.cit.*, hal. 350.

²⁷ John R. King, *op.cit.*, hal.159.

²⁸ Richard J. Vann, *International Aspects of Income Tax, Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, 1998, hal. 781.

yang berlaku sama dengan Indonesia yaitu Belgia dan Italia²⁹. Tetapi akibat *tax reform* di Belgia dan Italia, kedua negara tersebut saat ini telah memiliki aturan mengenai besaran rasio DER.

Pada umumnya negara-negara yang tergabung dalam *European Union* atau Uni Eropa (UE) dan negara maju (*developed country*) telah memiliki *Thin Capitalization Rules* dengan rasio DER. Bahkan beberapa telah memperluas ketentuan terkait *Thin Capitalization* tidak saja dengan rasio DER. Tapi masih ada juga negara-negara yang belum menetapkan rasio DER. Dalam tesis ini akan dibahas ketentuan negara-negara lain yaitu Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman. Alasan pemilihan negara-negara di atas karena negara-negara tersebut memiliki rata-rata *Foreign Direct Investment (FDI)* yang paling tinggi dalam kurun waktu tahun 2006-2008. Pemilihan data FDI di atas dilakukan karena adanya pendapat yang menyatakan bahwa ketentuan DER dapat berakibat bagi iklim investasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik-praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) terkait *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia?
2. Bagaimana ketentuan perpajakan yang berlaku di Indonesia terkait praktik *Thin Capitalization* dan perbandingannya dengan ketentuan Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman?
3. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia?

²⁹ John R. King, op.cit., hal.159.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) terkait *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia.
2. Mengetahui ketentuan perpajakan terkait *Thin Capitalization* di Indonesia serta perbandingannya dengan ketentuan Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman.
3. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Manfaat akademis yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberikan gambaran mengenai praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia. Selain itu manfaat akademis lain yang hendak dicapai adalah membandingkan ketentuan pajak terkait *Thin Capitalization* antara Indonesia dengan negara lain seperti Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman dan kemudian mengambil benang merahnya dalam kerangka pembuatan ketentuan *Thin Capitalization* di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan mengenai bentuk penghindaran pajak yang dilakukan Wajib Pajak di Indonesia sehingga diharapkan Direktorat Jenderal Pajak dapat memberi atensi yang lebih terhadap praktik yang terjadi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Direktorat Jenderal Pajak dalam merumuskan cara yang tepat untuk menangani praktik tersebut dalam rangka mencegah kerugian negara.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disajikan secara sistematis dalam beberapa bab serta beberapa sub-bab, dengan susunan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini secara umum berusaha menjelaskan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan tesis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan teori-teori yang merupakan landasan bagi penelitian ini yang diambil dari sejumlah literatur yang sesuai dengan tema tesis ini disertai dengan kerangka teori.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini peneliti akan menguraikan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini seperti pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode pengumpulan data, dan batasan penelitian.

BAB IV : PRAKTIK *THIN CAPITALIZATION* SERTA KETENTUAN *ANTI TAX AVOIDANCE* INDONESIA YANG DIGUNAKAN UNTUK MENANGKALNYA DAN KETENTUAN *ANTI TAX AVOIDANCE* NEGARA LAIN

Pada bab ini peneliti akan menguraikan ketentuan *Anti Tax Avoidance* Indonesia sebagai upaya untuk menangkali praktik-praktik *Thin Capitalization*. Sebagai perbandingan juga akan diuraikan Ketentuan *Anti Tax Avoidance* Negara lain.

Bab ini akan diuraikan dalam dua sub bab, yakni:

- A. Praktik *Thin Capitalization* serta Ketentuan *Anti Tax Avoidance* Indonesia untuk menangkalnya.

- B. Ketentuan *Anti Tax Avoidance* Negara lain seperti Amerika, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman.

BAB V : ANALISIS KEBIJAKAN ANTI TAX AVOIDANCE INDONESIA TERKAIT THIN CAPITALIZATION SERTA UPAYA DIREKTORAT JENDERAL PAJAK DALAM MENANGKAL PRAKTIK THIN CAPITALIZATION

Bab ini menganalisa ketentuan *Anti Tax Avoidance* di Indonesia dalam upaya menangkal praktik-praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan Wajib Pajak di Indonesia.

Bab ini akan diuraikan dalam dua sub bab, yakni:

- A. Analisis kebijakan *Anti Tax Avoidance* Indonesia dalam upaya menangkal praktik *Thin Capitalization* oleh Wajib Pajak di Indonesia.
- B. Analisis upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *Tax Avoidance* melalui *Thin Capitalization*.

BAB VI : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis yang merupakan jawaban pertanyaan penelitian. Disamping itu peneliti juga mencoba memberi saran perbaikan atas kelemahan yang ada.

Bab ini diuraikan dalam 2 (dua) sub bab, yakni:

- A. Simpulan
- B. Saran

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian-Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang membahas tentang *thin capitalization* relatif belum banyak. Dari penelitian yang peneliti ketahui, secara khusus penelitian yang dilakukan oleh beberapa mahasiswa pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi dalam rangka pembuatan tesis, sebagian besar membahas mengenai praktik *thin capitalization* yang dilakukan oleh suatu perusahaan. Tetapi ada juga penelitian yang membahas mengenai *thin capitalization* secara umum dan cukup menyeluruh dan juga mengenai *tax avoidance* yang membahas mengenai pembebanan bunga.

Penelitian yang dilakukan oleh Ikbal Thoha Saleh dengan judul tesis *Minimalisasi Upaya Penghindaran Pajak Melalui Ketentuan Rasio Utang terhadap Modal*. Ikbal Thoha Saleh meneliti dengan tujuan : a). Melakukan inventarisasi dan menguraikan ketentuan Pajak Penghasilan di Indonesia tentang rasio hutang terhadap modal dibandingkan dengan ketentuan di negara Jepang, USA, Inggris, serta beberapa negara OECD yang mempunyai ketentuan fiskal tentang rasio hutang terhadap modal, b). Menguraikan hal-hal yang dilakukan Wajib Pajak sehubungan dengan upaya penghindaran pajak kewajiban perpajakan melalui minimalisasi modal di Indonesia, c). Melakukan inventarisasi dan menguraikan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk menghentikan atau mengurangi objek pajak sebagai akibat minimalisasi modal, d). Melakukan analisis untuk dapat menyimpulkan dan menyarankan tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan fiskus guna menghentikan dan mengurangi erosi potensi pajak akibat praktik minimalisasi modal.

Metode penelitian yang digunakan oleh Ikbal Thoha Saleh adalah metode deskriptif analisis, dengan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka, studi perbandingan, penelitian dokumen lain serta studi lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait. Studi kepustakaan dilakukan dengan membaca dan mempelajari beberapa literatur ilmiah, jurnal, majalah,

karya tulis, untuk menginventarisasi teori serta pendapat para ahli di bidang perpajakan. Wawancara dilakukan dengan pihak yang terkait langsung dengan pokok permasalahan penelitian untuk memberikan pertimbangan perlu tidaknya petunjuk pelaksanaan ketentuan rasio hutang terhadap modal untuk keperluan perpajakan.

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian di atas adalah a). Dijumpai praktik-praktik minimalisasi modal sebagai upaya penghindaran kewajiban perpajakan di Indonesia, baik yang dilakukan oleh kreditur dari luar negeri dan atau di dalam negeri, b). Belum terdapat ketentuan pelaksanaan Pajak Penghasilan yang mengatur tentang besarnya perbandingan antara hutang dan modal perusahaan untuk keperluan penghitungan pajak kecuali yang berlaku khusus untuk usaha pertambangan umum, c). Ketidakberadaan petunjuk pelaksanaan ketentuan pasal 18 ayat 1 Undang-undang Pajak Penghasilan : membuka peluang upaya penghindaran pajak melalui praktik minimalisasi modal dan membuat keraguan pelaksana dalam mengambil keputusan fiskal atas praktik minimalisasi modal yang terjadi di lapangan, d). Praktik minimalisasi modal yang dilakukan oleh Wajib Pajak yang jelas memenuhi kriteria Hubungan Istimewa sesuai ketentuan Undang-undang Pajak Penghasilan dan memiliki perbandingan hutang yang jauh melebihi modal saham namun atas pertimbangan kewajaran tingkat bunga pinjaman serta keberadaan dan atau keabsahan bukti pendukung transaksi tidak dilaksanakan perlakuan fiskal sesuai ketentuan pasal 18 ayat 3 Undang-undang Pajak Penghasilan tentang kewajaran hutang terhadap modal.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Lolita R. Siregar dengan judul tesis "Analisis penerapan *Thin Capitalization* di Indonesia - Studi Kasus pada Perusahaan Masuk Bursa 2005-2006". Yang bersangkutan membuat tulisan ini dengan tujuan a). untuk mengetahui bagaimana pengaturan *thin capitalization* di Indonesia, b). untuk mengetahui bagaimana perusahaan masuk bursa memanfaatkan ketiadaan *Thin Cap Rule* di Indonesia, dan c). untuk mengetahui hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan jika nantinya Indonesia akan menyusun *Thin Cap Rule*.

Metode yang digunakan oleh Lolita R. Siregar adalah metode deskriptif analisis. Penelitian ini menggunakan metode kajian pustaka dengan pendekatan kualitatif. Metode kajian pustaka digunakan sebagai analisis konten, yaitu untuk memaparkan sesuatu dengan melakukan pengumpulan data dan informasi. Data berasal dari studi pustaka melalui pengumpulan data pustaka, buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan permasalahan yang timbul dari pemilihan pendanaan perusahaan multinasional kepada anak perusahaannya. Penelitian kuantitatif atas laporan keuangan perusahaan masuk bursa juga dilakukan untuk menghitung rasio perbandingan hutang dengan modal.

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah a). Indonesia memiliki *Thin Cap Rule* baik yang pernah berlaku dan sudah tidak berlaku lagi. *Pertama*, pasal 18 Undang-Undang Pajak Penghasilan. Pasal ini merupakan ketentuan yang mengatur anti penghindaran pajak. Ayat 1 pasal ini merupakan alat untuk menangkal transformasi deviden menjadi bunga lewat rekayasa *thin capitalization*, dimana ayat tersebut menjadi landasan hukum bagi Menteri Keuangan untuk mengeluarkan keputusan tentang perbandingan antara hutang dan modal perusahaan (DER). *Kedua*, Keputusan Menteri Keuangan KMK-1002/KMK.04/1984 dan KMK-254/KMK.04/1985 merupakan ketentuan yang pernah berlaku yang secara khusus mengatur besarnya perbandingan antara hutang dan modal sendiri, DER setinggi-tingginya tiga banding satu (3:1). *Ketiga*, Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-04/PJ.7/1993 tanggal 9 Maret 1993 tentang petunjuk penanganan kasus-kasus *Transfer Pricing*. Dalam surat edaran ini dinyatakan bahwa kekurangwajaran dapat timbul antara lain karena pembebanan bunga atas pemberian pinjaman oleh pemegang saham (*shareholder loan*) untuk pinjaman dari pemegang saham, Surat Edaran ini mengatur bahwa otoritas pajak dapat menentukan bahwa hutang yang diberikan sebenarnya adalah modal terselubung dan mengoreksi pembebanan biaya bunga menjadi deviden dan dikenakan pemotongan PPh, b). Dari penelitian yang dilakukan atas Perusahaan Masuk Bursa, umumnya nilai DER yang tinggi dimiliki oleh perusahaan-perusahaan industri perbankan. Alasan mengapa perusahaan

masuk bursa dengan DER yang tinggi adalah jenis industri seperti perbankan dan pembiayaan adalah karena perusahaan mengalami defisiensi modal yang mengakibatkan DER bersaldo negatif. Beberapa Perusahaan Masuk Bursa memiliki kewajiban yang cukup besar karena pada masa lampau mereka mengalami kegagalan dalam membayar utang bank sehingga mengalami pengalihan hutang (restrukturisasi hutang) karena penerbitan surat utang, wesel bayar atau obligasi, dan pinjaman kepada lembaga keuangan dengan jaminan aset atau pribadi pemegang saham atau pihak hubungan istimewa dan penerbitan *convertible loan* dan seterusnya, dan c). pertimbangan yang perlu diperhatikan jika nantinya Indonesia akan kembali mengeluarkan *Thin Cap Rule* adalah sebagai berikut: (1) penentuan besarnya DER, (2) pembatasan yang jelas mengenai definisi hutang dan modal termasuk pengaturannya/hybrid instrument seperti *convertible loans*, *back to back loan* dan *parallel loan*, (3) pembatasan penerapan DER dan (4) penentuan rekarakteristik bunga.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Safril dalam tesisnya yang berjudul *Thin Capitalization Sebagai Bentuk Penghindaran Pajak Pada PT. Unitex, Tbk. Periode 1984-2002*. Tujuan penelitian yang dilakukan adalah : a). Menjelaskan praktik *thin capitalization* antara hutang dengan modal PT. Unitex, Tbk. dari tahun 1983 sampai dengan 2002, b). Menganalisis penghematan pajak yang dinikmati PT. Unitex, Tbk. karena ditundanya pemberlakuan Keputusan Menteri Keuangan nomor 1002/KMK.04/1984 tanggal 10 Agustus 1984, c). Menjelaskan peran biaya dalam kerugian yang dialami oleh PT. Unitex, Tbk. dari tahun 1984 sampai dengan 2002.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dimana dengan data yang ada penulis membuat gambaran atas permasalahan penelitian. Data diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari dan menelaah literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Selain itu melakukan penelitian dokumen terhadap data sekunder berupa laporan keuangan PT. Unitex, Tbk. tahun 1984 sampai tahun 2002 yang sudah diaudit oleh akuntan publik. Dari analisis tersebut, masalah

penelitian dapat dijawab sehingga dapat ditarik kesimpulan dan saran yang realistis.

Adapun hasil penelitian yang diperoleh adalah : a). Dari perbandingan antara hutang dengan modal PT. Unitex, Tbk. dari tahun 1984 sampai dengan 2002 terlihat bahwa jumlah hutang meningkat cukup signifikan jika dibandingkan dengan modal sendiri, dalam arti memang terjadi praktik *thin capitalization* di PT. Unitex, Tbk. antara tahun 1984 sampai dengan 2002, b). Dengan empat pendekatan penghitungan penghematan pajak selama periode untuk penelitian diketahui bahwa jumlah pajak yang dapat dihemat tidak sebanding dengan kerugian PT. Unitex, Tbk. Salah satunya adalah di delisting dari Bursa Efek Jakarta pada tahun 1997 karena mengalami kerugian berturut-turut, c). Dengan melihat jumlah biaya bunga yang harus dibayar/dibebankan PT. Unitex, Tbk. selama kurun waktu tersebut terlihat bahwa *Thin capitalization* yang terjadi di PT. Unitex, Tbk. *bukanlah* untuk menghindari pembayaran pajak karena bunga yang dibayar tidak sebanding dengan biaya-biaya lain yang harus dibayar oleh PT. Unitex Tbk. Disamping itu jumlah hutang pemegang saham sangat kecil dibanding hutang kepada pihak lain.

Selanjutnya penelitian yang membahas tentang *Tax Avoidance* dilakukan oleh Heri Kuswanto dalam tesisnya yang berjudul *Pembayaran Bunga, Royalti dan Imbalan Jasa Luar Negeri sebagai Salah Satu Bentuk Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) dalam rangka Tax Planning Perusahaan Multinasional PMA*. Tujuan dari penelitian ini adalah : a). Menguraikan ketentuan perpajakan domestik Indonesia dan ketentuan perpajakan internasional mengenai penghasilan dari investasi asing (*foreign direct investment*) melalui perusahaan multinasional PMA, b). Menguraikan aspek apa saja yang mendorong suatu negara untuk menyelenggarakan perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaty*) dan bagaimana pengaruhnya terhadap penerapan peraturan perpajakan domestik, khususnya terkait dengan penghasilan investasi asing, c). Menganalisa ketentuan *tax treaty* Indonesia khususnya dengan negara-negara yang mempunyai jumlah investasi terbesar di Indonesia dalam hal keseimbangan (keadilan) alokasi hak

pemajakan yang terkait dengan penghasilan investasi asing, d). Menganalisa pengaruh ketentuan *tax treaty* terhadap tarif efektif pemajakan atas penghasilan investasi asing di Indonesia dan kaitannya dengan praktik penghindaran (*tax avoidance*) yang dilakukan oleh perusahaan PMA dalam rangka *tax planning* penghematan beban pajak secara global.

Metode penelitian yang digunakan oleh Heri Kuswanto adalah metode deskriptif analisis. Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap buku literatur, peraturan perpajakan domestik dan internasional, karya ilmiah, jurnal, internet dan sumber tertulis lainnya. Untuk melengkapi studi literatur tersebut Heri Kuswanto juga melakukan penelitian lapangan dengan melakukan inventarisasi dan analisa data serta wawancara dengan pihak-pihak terkait di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak.

Adapun hasil penelitian yang diperoleh adalah : a). Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (*tax treaty*) dari sisi Wajib Pajak merupakan suatu ketentuan dalam rangka menghindarkan pajak berganda internasional. Sedangkan dari sisi dua negara yang melakukan perjanjian, *tax treaty* mengandung aspek perjanjian pembagian atau alokasi hak pemajakan atas objek pajak yang meliputi yuridiksi pemajakan kedua negara yaitu negara sumber dan negara domisili. Sehubungan dengan aspek yang kedua tersebut terdapat perbedaan kepentingan antara negara maju dengan negara berkembang. Negara maju yang kelebihan modal dan banyak melakukan investasi di negara lain berkepentingan dengan *tax treaty* sebagai pembagian hak pemajakan antara dua negara pemegang yuridiksi pemajakan khususnya untuk menyelamatkan objek pajak berupa penghasilan investasi luar negeri. Sedangkan negara sedang berkembang yang kekurangan modal lebih berkepentingan terhadap *tax treaty* sebagai paket insentif pajak dalam rangka menarik investasi asing. Akibatnya dalam pengadaan suatu *tax treaty* dengan negara maju, negara sedang berkembang harus lebih siap untuk mengorbankan sebagian hak pemajakannya dan memberikan hak pemajakan yang lebih luas kepada negara maju, dengan harapan akan menciptakan iklim investasi yang lebih baik, b). Dalam penyusunan *tax treaty* pada umumnya terdapat dua model konsep *tax treaty* yaitu OECD Model dan UN Model.

OECD Model pada dasarnya disiapkan sebagai kerangka acuan penyusunan *tax treaty* antara negara-negara anggota OECD yang merupakan negara-negara maju. Sedangkan UN Model disiapkan sebagai kerangka acuan penyusunan antara negara sedang berkembang dengan negara maju. OECD Model merupakan suatu kerangka pemikiran perjanjian perpajakan dimana hak utama untuk memajaki penghasilan investasi asing diberikan kepada negara domisili penerima penghasilan dan negara sumber harus membatasi yuridiksinya untuk mengenakan *withholding tax* atas penghasilan investasi asing di negaranya. Sedangkan UN Model mengandung kerangka pemikiran yang lebih memperluas hak pemajakan penghasilan investasi oleh negara sumber dengan menyerahkan proporsi pembagian hak pemajakan antara negara sumber dengan negara domisili pada negosiasi antar dua negara yang melakukan perjanjian, c). Hingga saat ini Indonesia telah melakukan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (*tax treaty*) dengan 53 negara, sedangkan *tax treaty* dengan beberapa negara lainnya masih dalam proses. Dari lima *tax treaty* yang dilakukan perbandingan oleh Penulis, *tax treaty* Indonesia-Jepang merupakan salah satu *tax treaty* yang kurang menguntungkan dari sisi yuridiksi pemajakan Indonesia terhadap penghasilan investasi asing. Hal tersebut antara lain terlihat dari : Tidak dimasukkannya dalam kriteria BUT untuk proyek perakitan maupun pemberian jasa yang tidak terkait dengan proyek konstruksi atau instalasi, meskipun proyek perakitan atau pemberian jasa tersebut dilaksanakan dalam waktu tertentu. Sehingga penghasilan berupa imbalan jasa (termasuk jasa teknik/jasa manajemen) yang termasuk dalam kategori penghasilan/lab usaha tersebut hanya dapat dikenakan pajak di negara domisili (Jepang) dan Bunga dari Indonesia yang diterima Pemerintah Jepang (termasuk Pemerintah Daerah dan Lokal), Bank Sentral atau Lembaga Keuangan Pemerintah Jepang atau bunga yang diterima oleh penduduk Jepang yang dijamin atau secara tidak langsung dibiayai oleh pihak-pihak tersebut di atas dibebaskan dari pengenaan pajak di Indonesia, d). Sistem perpajakan di Indonesia menganut sistem klasikal dengan fenomena pajak berganda ekonomis atas penghasilan investasi dalam bentuk deviden. Deviden yang diterima oleh WPLN

dikenakan pajak dua kali, yaitu di tingkat perusahaan atas penghasilan atau laba yang diperoleh dan di tingkat pemegang saham sebagai penerima deviden. Sedangkan penghasilan investasi dalam bentuk bunga, royalti atau imbalan jasa hanya dikenakan pajak satu kali melalui *withholding tax* di tingkat penerima penghasilan. Sehingga hal tersebut akan mendorong investor untuk melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*) dengan kecenderungan untuk menerima penghasilan dalam bentuk selain deviden, dan e). Berdasarkan hasil studi lapangan dengan melakukan investarisasi data pembayaran bunga, royalti dan imbalan jasa luar negeri yang dilakukan oleh 26 perusahaan modal asing diperoleh angka rata-rata pembayaran bunga ke luar negeri mencapai 1,74%, royalti sebesar 0,90% dan imbalan jasa luar negeri sebesar 0,63% dari peredaran usaha, sehingga rata-rata total pembayaran imbalan ke luar negeri adalah sebesar 2,64%. Meskipun jumlah tersebut dapat dikatakan relatif kecil tetapi untuk beberapa Wajib Pajak jumlah tersebut mencapai 4,97% s.d. 9,65%, sehingga dapat diindikasikan sebagai upaya legal dari Wajib Pajak untuk penghindaran pajak (*tax avoidance*). Dari 26 Wajib Pajak yang dilakukan penelitian terdapat penghematan pajak oleh investor sebesar Rp. 11.681.293,- ribu dari sisi negara merupakan potensi kehilangan penerimaan pajak, f). Dari hasil studi lapangan diperoleh gambaran bahwa pembayaran imbalan ke luar negeri tersebut banyak dilakukan dalam rangka hubungan istimewa, karena sebagian besar penerima pembayaran adalah perusahaan induk atau perusahaan afiliasi di luar negeri. Sehingga transaksi yang dilakukan oleh perusahaan modal asing tersebut tidak terlepas dari aspek *transfer pricing*. Dan masalah yang timbul dari fenomena tersebut adalah apakah *transfer pricing* itu dilakukan dengan prinsip harga pasar yang wajar (*arm's length price*)? Karena apabila tidak dilandasi dengan prinsip *arm's length* mengingat bahwa hal tersebut menyangkut transaksi dengan Wajib Pajak Luar Negeri maka dapat menimbulkan *potential loss* bagi penerimaan negara. Dalam hal ini beberapa kendala yang dihadapi antara lain adalah masih kurangnya data pembanding, keahlian teknis dari pihak fiskus serta ketentuan/peraturan perpajakan untuk penanganan masalah tersebut.

Perbedaan penelitian pada tesis ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada pokok permasalahan yaitu tesis ini ingin mengetahui ketentuan *anti tax avoidance* terkait *thin capitalization* serta membandingkan ketentuan *thin capitalization* tersebut dengan ketentuan *thin capitalization rules* negara-negara yang memiliki *Foreign Direct Investment* yang tinggi karena adanya pernyataan bahwa penentuan DER dapat mempengaruhi investasi. Selain itu, tesis ini juga berusaha mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang ada terkait ketentuan *Thin Capitalization* dan upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk mengatasi praktik *Thin Capitalization* tersebut.

2.2 Teori-teori Terkait

Menurut Cochran dan Malone, dalam studi kebijakan (dalam kerangka akademik), paling tidak seseorang dihadapkan pada tiga pilihan cara menganalisis kebijakan: (1) analisis positif; dan (2) analisis normatif; (3) campuran – positif dan normatif. Yang pertama menjelaskan apa adanya (*as it is*) dan yang kedua menjelaskan apa yang seharusnya ada dalam sebuah kebijakan (*ought to be*) sedangkan yang ketiga adalah kombinasi keduanya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan positivisme dimana teori menjadi dasar peneliti untuk mengumpulkan dan menganalisis data. Peneliti mengumpulkan berbagai teori yang menjadi dasar dari penelitian ini. Beberapa teori yang dibahas adalah sebagai berikut :

2.2.1 Kebijakan Publik

Ketentuan perundang-undangan merupakan hasil dari proses kebijakan publik. Theodore Lowi membagi kebijakan publik dalam 4 (empat) jenis yaitu kebijakan distribusi, kebijakan regulasi, kebijakan redistribusi dan kebijakan konstitusi. Dimana ketentuan pajak masuk ke dalam kebijakan konstitusi karena diatur melalui peraturan perundang-undangan.

Ada berbagai definisi dari kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya G.C.Edwards III & Ira Sharkansky yang menyebutkan kebijakan itu sebagai apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak lakukan (*what government say and do or do not do*). Definisi kebijakan publik yang lain diberikan oleh Thomas R. Dye menyebutkan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*)¹. Definisi kebijakan publik yang lebih komprehensif diberikan oleh R. S. Parker bahwa kebijakan publik itu sebagai tujuan atau prinsip atau tingkah laku yang dilakukan oleh pemerintah dalam suatu periode yang terkait dengan suatu topik atau sebagai respon dari krisis (*a particular objective, or set of principles, or course of action, which a government adopts at a given period in relation to some subject or in response to some crisis*).

Menurut George D. Greenberg, *et. al.*, secara umum kebijakan publik sebagai analisa komparatif yang sistematis, lebih kompleks dari pada fenomena suara pada pemilihan umum, pergantian antar waktu anggota legislatif, kekerasan politik dan idiologi elite politik. Sedikitnya kebijakan publik lebih kompleks dalam empat aspek, yaitu: (i). Proses pembuatan kebijakan membutuhkan waktu, kadang kala waktu yang dibutuhkan sangat lama. Hal ini menimbulkan kesulitan dalam hal menjelaskan “proses” tersebut menjadi langkah-langkah yang sederhana, (ii). Setiap pilihan kebijakan sendirinya adalah kompleks karena memiliki beberapa aspek yang penting. Keragaman ini dapat membuat seluruh kebijakan sulit dikelompokkan dalam suatu kategori tertentu, (iii). Sebagai fokus dari analisa, pembuatan kebijakan menjadi rumit akibat banyaknya jumlah peserta. Ketika karakter dari masing-masing peserta menjadi faktor yang harus diperhitungkan, maka variasi peserta dapat menimbulkan kesulitan, (iv). Terakhir, kebijakan publik sebagai sebuah fokus penelitian adalah kompleks karena proses yang terjadi tidak dapat dijelaskan secara

¹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), hal.17.

mudah. Sebaliknya, terjadi interaksi kekuatan dimana dampak dari suatu kekuatan tadi bergantung pada cara mengukur kekuatan yang lain².

Pendapat George D. Greenberg, *et. al.*, di atas terkait kompleksitas kebijakan publik dapat kita kaitkan dengan pendapat Herbert Kitschelt yang menyatakan bahwa ada 4 aspek analisa kebijakan publik yaitu: (i). Kelompok sosial yang memobilisasi kebijakan publik, (ii). Arena institusional dari pengambilan keputusan secara politik, (iii). Proses pengambilan keputusan, dan (iv). Hasil kebijakan secara ekonomi, sosial maupun politik³. Dengan aspek-aspek di atas Herbert Kitschelt menyimpulkan :

“A public policy, then, is a cluster of actors, institutions, decision-making processes, and outcomes. Obviously, a causal relationship exists among the four component of policy making. The interplay among actors, decision-making processes, and outputs logically precedes the outcome. But the precise nature of the relationship may well be contingent upon broader constraints and inducements to policy formation”⁴.

Dari kesimpulan di atas dapat diketahui bahwa kebijakan publik adalah hubungan kausal antara aktor, institusi, proses pengambilan keputusan dan output. Bentuk hubungan antara semua yang disebut di atas secara logis mendahului hasilnya.

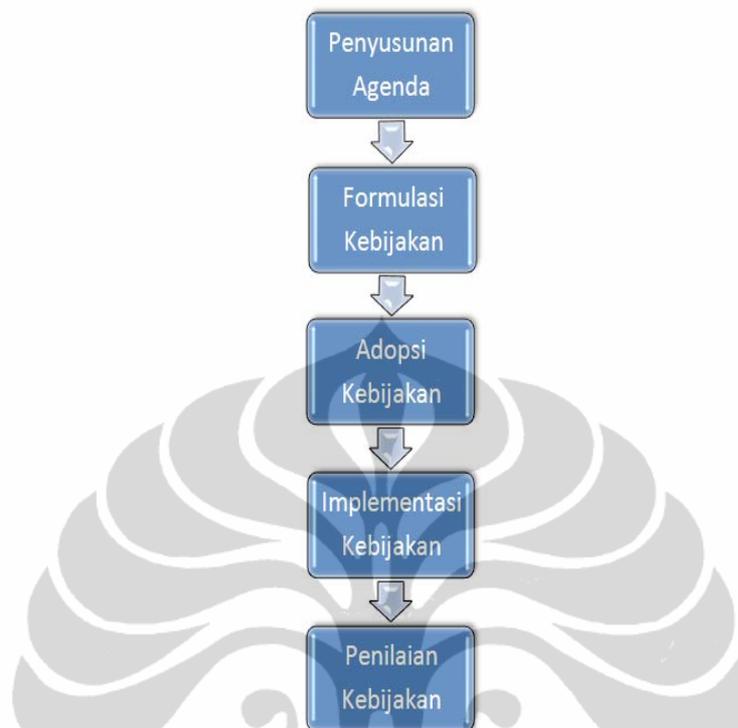
Definisi kebijakan publik dan aspek-aspek dalam kebijakan publik di atas akan semakin lengkap bila kita juga mengetahui fase-fase dalam kebijakan publik. Menurut William Dunn, kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) fase yang dapat digambarkan sebagai berikut :

² George D. Greenberg, Jeffrey A. Miller, Lawrence B. Mohr, Bruce C. Vladeck, *Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research*, The American Political Science Review, Vol. 71, No. 4 (Des., 1977), hal. 1533.

³ Herbert Kitschelt, *Four Theories of Public Policy Making and Fast Breeder Reactor Development*, International Organization, Vol. 40, No. 1 (Winter, 1986), hal. 66-67.

⁴ Ibid, hal. 67.

Gambar 2.1
Tahap-tahap Kebijakan Publik⁵



Menurut William Dunn sebagaimana dikutip Ning Rahayu⁶, proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu sebagai berikut:

“Pertama, tahap penyusunan agenda. Pada tahap ini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik.

Kedua, tahap formulasi kebijakan. Pada tahap ini masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

Ketiga, tahap adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi.

⁵ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, disunting oleh Muhadjir Darwin, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003, hal. 25.

⁶ Ning Rahayu. *ibid.*, hal. 34-35.

Keempat, tahap implementasi kebijakan. Pada tahap implementasi kebijakan, kebijakan yang telah dipilih tersebut dilaksanakan.

Kelima, tahap evaluasi kebijakan. Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.”

Penelitian pada tesis ini lebih difokuskan pada tahap evaluasi kebijakan perpajakan, khususnya kebijakan *anti tax avoidance* terkait *thin capitalization*.

2.2.2 Investasi Asing

Akibat perkembangan teknologi komunikasi maupun penerbangan maka batas-batas antara negara semakin tak terlihat. Dunia tanpa batas ini juga menyebabkan perputaran modal dari satu negara ke negara lain makin mudah baik melalui pasar modal maupun di luar pasar modal. Perputaran modal yang tak terbatas ini mendorong terjadinya praktik-praktik investasi antar negara.

Investasi asing melalui *Foreign Direct Investment (FDI)* pada umumnya dilakukan oleh *Multinational Company (MNC)* yang kegiatan usahanya tersebar di beberapa negara. Investasi ini dilakukan bukan tanpa alasan. Sebagaimana disampaikan oleh Walid Hejazi and P. Pauly bahwa ada beberapa motivasi untuk melakukan FDI yakni: (i). Distimulasi oleh keinginan untuk memperoleh akses ke pasar yang baru, (ii). Distimulasi oleh perbedaan faktor “endowment” dimana perusahaan akan memindahkan fasilitas produksi ke negara yang memiliki struktur upah yang lebih murah, dan (iii). Distimulasi oleh keinginan untuk memperoleh sumber daya alam⁷.

Menurut Dahlan Siamat, investasi pada dasarnya berkaitan dengan penanaman dana ke dalam berbagai alternatif, dapat berupa investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment/FDI*) ataupun investasi asing tidak

⁷ Walid Hejazi and P. Pauly, *Motivations for FDI and Domestic Capital Formation*, Journal of International Business Studies, Vol. 34, No. 3 (May, 2003), hal. 284.

langsung atau portofolio (*Foreign Indirect Investment*)⁸. Dan penjelasan yang kurang lebih sama disampaikan oleh Hamdy Hady yang mengatakan bahwa investasi dapat dibagi ke dalam dua jenis. *Pertama*, adalah *portfolio investment*, yaitu investasi dalam bentuk aset keuangan seperti saham (*stock*), obligasi (*bond*) dan bentuk-bentuk surat berharga lainnya. *Kedua*, adalah *direct investment* yaitu investasi secara nyata dalam bentuk pendirian perusahaan, pabrik, pembelian barang modal, lahan dan sebagainya. Dalam bentuk investasi kedua ini, para investor terlibat secara langsung dalam manajemen perusahaan dan mengontrol aktivitas penanaman modal tersebut⁹.

Sejalan dengan makin terbukanya pasar yang diantaranya ditandai dengan berlakunya AFTA dan kemudian ASEAN China Free Trade Area (ACFTA) di awal tahun 2010 ini sudah tentu akan memancing pertumbuhan investasi karena pasar yang makin luas. Hal ini sesuai dengan pernyataan Madura yakni dengan banyaknya hambatan masuk ke pasar luar negeri akan mendorong perusahaan-perusahaan untuk melakukan penetrasi ke dalam pasar asing atau memperluas perdagangan internasional melalui kegiatan produksi dan perdagangan di negara-negara asing¹⁰.

2.2.3 Perencanaan Pajak (*Tax Planning*)

Pada umumnya perusahaan berusaha memperoleh laba dan memaksimalkan nilai perusahaan dengan mengambil langkah bisnis yang matang. Salah satu dasar pertimbangan perusahaan adalah mengenai pajak yakni agar beban pajak bisa diminimalisir. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Crumbley, Friedman dan Susan sebagaimana dikutip Erly Suandy bahwa “*tax planning is the systematic analysis of deffering tax options aim at the minimization of tax liability in current and future tax periods*” yang kurang lebih pengertian perencanaan pajak adalah suatu

⁸ Dahlan Siamat, Manajemen Lembaga Keuangan, LPFE-UI, 2004, hal. 3-4.

⁹ Hamdy Hady, Ekonomi Internasional, hal. 5.

¹⁰ Jeff Madura, hal. 3-4.

analisis yang bertujuan untuk meminimalisasikan kewajiban pajak baik di masa sekarang maupun di masa depan¹¹.

Definisi perencanaan pajak yang lain disampaikan oleh Gunadi sebagai serangkaian proses atau tindakan yang dilakukan Wajib Pajak untuk merekayasa sumber-sumber penghasilan dan beban maupun transaksi lainnya dengan tujuan minimalisasi, penangguhan atau eliminasi beban pajak yang masih berada dalam kerangka peraturan perundang-undangan. Untuk mencapai tujuan dimaksud, pengusaha harus memanfaatkan semua pengurang, pengecualian, pembebasan, kemudahan dan kredit yang disediakan maupun administrasi pajak¹².

Sedangkan Spitz dalam bukunya *International Tax Planning*, mendefinisikan perencanaan pajak sebagai:

*“Tax planning is the process of taking into consideration all relevant tax factors, in the light of material non-tax factors, for the purpose determining: wheter; and if so - when; how; and with whom to enter into and conduct transactions, operations and relationships, with the object of keeping the tax burden falling on taxable events and persons as low as possible while attaining the desired business, personal and other objectives.”*¹³

Dari pengertian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa perencanaan pajak adalah proses pengambilan keputusan dengan mempertimbangan semua faktor pajak (*tax factors*) yang relevan dan faktor bukan pajak yang material (*non tax factors*) untuk menentukan transaksi, operasi, hubungan dagang dengan tujuan tercapainya beban pajak pada *tax event* yang serendah mungkin dan disaat yang sama mencapai tujuan perusahaan.

Selain itu definisi yang lain disampaikan oleh Hoffman yang menyatakan bahwa *tax planning* dapat diartikan sebagai kemampuan Wajib Pajak untuk mengatur aktifitas keuangannya sedemikian rupa

¹¹ Erly Suandy, *Perencanaan Pajak Edisi 4*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008), hal. 6.

¹² Gunadi, *Pajak Internasional* (Jakarta, 2007), hal. 276.

¹³ Barry Spitz, *International Tax Planning Second Edition*, (London: Butterworths, 1983), hal. 1-2.

sehingga terkena beban pajak yang minimal¹⁴. Dan lebih lanjut dijelaskan oleh Scholess *et al.* bahwa *effective tax planning* adalah perencanaan pajak yang memaksimalkan arus kas perusahaan setelah pajak¹⁵. Dan *effective tax planning* dapat dicapai karena adanya kelemahan (*loopholes*) dari peraturan yang ada.

Dari definisi-definisi di atas dapat dikatakan bahwa *tax planning* merupakan upaya yang dilakukan oleh Wajib Pajak untuk meminimalisir pajak terhutang dengan memanfaatkan lemahnya ketentuan perpajakan. Kelemahan peraturan ini merupakan masalah yang serius bagi otoritas pajak karena dapat berpengaruh pada penerimaan pajaknya.

Disamping itu, seiring dengan makin terbukanya pasar internasional, perencanaan pajak internasional semakin penting untuk dilakukan. Perencanaan pajak internasional memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan perencanaan pajak domestik karena melibatkan dua negara atau lebih.

Perencanaan pajak internasional menurut Spitz adalah:

“international tax planning is tax planning where factors involving more than one country are included in the original database or where a foreign element is introduced as an extension of national tax planning”.¹⁶

Dari definisi ini dapat ditarik kesimpulan, bahwa perencanaan pajak internasional adalah perencanaan pajak yang mempertimbangkan faktor-faktor atau unsur-unsur yang melibatkan lebih dari satu negara sebagai kelanjutan dari perencanaan pajak nasional.

Lebih lanjut Roy Rohatgi mengemukakan bahwa *the primary objective of international tax planning is to minimize or defer global taxes to meet the desired business and other objectives of cross-border*

¹⁴ William H. Hoffman, Jr., *The Theory of Tax Planning*, *The Accounting Review*, Vol. 36, No. 2 (Apr., 1961), hal. 274.

¹⁵ Scholes, M., M. Wolfson, M. Erickson, E. Maydew, and T. Shevlin. 2002. *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*. 3rd edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, Inc. (John D. Phillips, *Corporate Tax-Planning Effectiveness: The Role of Compensation-Based Incentives*, *The Accounting Review*, Vol. 78, No. 3 (Jul., 2003), hal. 847).

¹⁶ Barry Spitz. *Op.cit.*, hal. 2

*transactions*¹⁷. Dari sini dapat kita simpulkan bahwa tujuan utama dari perencanaan pajak internasional adalah untuk meminimalisir pajak secara global sehingga memenuhi tujuan usaha dan transaksi lintas negara.

2.2.4 Penghindaran Pajak (*Tax Avoidance*)

Perencanaan pajak (*tax planning*) pada dasarnya dapat dikaitkan dengan istilah *tax avoidance* dan *tax evasion*. Istilah *tax avoidance* dan *tax evasion* harus dibedakan. Dan istilah-istilah tersebut memiliki pengertian sebagai berikut¹⁸ :

“Tax avoidance is usually the ultimate goal to be achieved by tax planning. In this sense the exercise of legal prerogatives may aid in the avoidance of taxes”.

“Tax evasion connotes the misrepresentation or omission of key financial information in an effort to evade the taxes that are legally enforce able”.

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa keduanya bertujuan mengurangi hutang pajak. Tetapi yang satu merupakan *fraud* sedangkan yang lain *completely acceptable*¹⁹. Walaupun secara legal *tax avoidance* dan *tax evasion* dapat dibedakan, namun secara ekonomis baik perencanaan pajak melalui *tax avoidance* maupun *tax evasion* sama-sama berakibat berkurangnya penerimaan pajak²⁰.

Sedangkan menurut Roy Rohatgi menjelaskan *tax avoidance* sebagai berikut:

*”tax avoidance implies that a tax payer has arranged his affairs in such a way that his tax burden is less than it would otherwise have been, or that no tax is payable because of such arrangement. It refers to the reduction of tax liability by legal means. It may be acceptable or unacceptable.”*²¹

¹⁷ Roy Rohatgi, Basic International Taxation Volume 1: Principles (London: BNA International Inc., 2005), hal. 6

¹⁸ William, Op.cit., hal. 274-275.

¹⁹ Ibid., hal. 275.

²⁰ Ning Rahayu, op.cit., hal 45.

²¹ Roy Rohatgi, op.cit., hal.332.

Definisi oleh Roy Rohatgi menyebutkan bahwa di banyak negara penghindaran pajak dibedakan menjadi penghindaran pajak yang diperbolehkan (*acceptable tax avoidance*) dan penghindaran pajak yang tidak diperbolehkan (*unacceptable tax avoidance*). Dari sini dapat disimpulkan bahwa penghindaran pajak dapat dikatakan ilegal apabila dilakukan semata-mata untuk tujuan penghindaran pajak dan tidak dilakukan dengan tujuan bisnis yang baik (*bonafide business purpose*)²².

Perbedaan dari *acceptable* dan *unacceptable tax avoidance*, menurut Brian J. Arnold tersebut dapat dilihat dari karakteristiknya²³.

Karakteristik dari *acceptable tax avoidance* adalah:

1. memiliki tujuan usaha yang baik;
2. bukan semata-mata untuk menghindari pajak;
3. sesuai dengan *spirit* dan *intention of parliament*;
4. tidak melakukan transaksi yang direkayasa.

Sebaliknya, transaksi akan disebut dengan *unacceptable tax avoidance* bila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. tidak memiliki tujuan usaha yang baik;
2. semata-mata untuk menghindari pajak;
3. tidak sesuai dengan *spirit* dan *intention of parliament*;
4. adanya transaksi yang direkayasa agar menimbulkan biaya-biaya atau menyebabkan kerugian.

Karakteristik di atas memberikan gambaran mengenai *tax avoidance*, dimana ukuran untuk suatu praktik itu *acceptable* atau *unacceptable* adalah tujuan usaha, motivasi, semangat pembuatan undang-undang serta transaksi itu sendiri. Bila dikaitkan dengan penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan multinasional maka dapat disimpulkan bahwa praktik ini semakin canggih dan variatif. Hal ini dilakukan dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan peraturan yang pada suatu negara dan memanfaatkan peluang melalui penafsiran yang

²² Darussalam dan Danny Septriadi, *Upaya Menangkal Praktik Penghindaran Pajak*, *Harian Bisnis Indonesia* tanggal 12 Desember 2005.

²³ Brian J. Arnold berjudul "*The Canadian Anti Tax Avoidance Rule*", Greame S. Cooper. ed. *Tax Avoidance and the Rule of Law*. IBFD Publication BV. hal. 228

berbeda tentang suatu peraturan, serta dengan sengaja memanfaatkan kerumitan transaksi atau bentuk hukum yang tidak terjangkau oleh peraturan.

Salah satu skema penghindaran pajak dengan memanfaatkan *loopholes* ketentuan pajak yang ada adalah dengan merubah penyertaan modal ke pihak yang memiliki hubungan istimewa menjadi pemberian pinjaman baik secara langsung ataupun melalui perantara atau sering disebut dengan *thin capitalization*. *Thin capitalization* merupakan praktik membiayai cabang atau anak perusahaan lebih besar dengan utang berbunga daripada dengan modal saham. Pinjaman dalam konteks *thin capitalization* merupakan pinjaman berupa uang atau modal dari pemegang saham atau pihak-pihak yang memiliki hubungan istimewa (*related party*) dengan pihak peminjam. Definisi *related party* disampaikan oleh Epstein dan Ali Mirza sebagai berikut²⁴ :

“Entities are considered related party when one of them either has the ability to control the other, or can exercise significant influence over the other in making financial and operating decisions”

Dari pernyataan tersebut dapat kita simpulkan bahwa beberapa pihak dikatakan mempunyai hubungan istimewa apabila salah satu dari mereka memiliki kekuatan untuk mengatur pihak lain atau memiliki pengaruh dalam membuat keputusan baik keuangan dan juga operasi perusahaan.

Praktik pinjam meminjam antara entitas yang memiliki hubungan istimewa dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

*“Investors, particularly is closely held corporations, have attempted to reap these tax advantages by having a substantial portion of their investments represented by some form of indebtedness than entirely by the stock of the corporation”*²⁵

²⁴ Epstein, Barry J. and Mirza, Abbas Ali, *Intenational Accounting Standard (IAS) 2004*, New York : The McGraww Hill, 2004, hal. 838.

²⁵ *Thin Capitalization and Tax Avoidance*, Columbia Law Review, Vol. 55, No. 7 (Nov., 1955), hal.1054-1055. (<http://www.jstor.org>)

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa investor yang memiliki hubungan dekat berusaha mengambil keuntungan pajak dengan berinvestasi dalam bentuk hutang daripada menyuntik modal.

Lebih lanjut Gunadi mengutarakan bahwa pemberian pinjaman dalam praktek *thin capitalization* dapat dilakukan dengan beberapa cara yakni : *direct loan*, *back to back loan* dan *paralel loan*²⁶. *Direct loan* berarti investor WPLN langsung memberikan pinjaman kepada anak perusahaan. Sedangkan pada *back to back loan*, investor menyerahkan dananya kepada mediator sebagai pihak ketiga. Sedangkan *paralell loan* dilakukan dengan cara investor mencari perusahaan mitra di suatu negara yang memiliki anak perusahaan di negara investor.

2.2.5 Ketentuan Anti Penghindaran Pajak

Secara umum ketentuan anti penghindaran pajak dibagi menjadi 2 (dua) yaitu ketentuan umum (*General Anti Avoidance Rule/GAAR*) dan ketentuan khusus (*Spesific Anti Avoidance Rule/SAAR*).

Salah satu definisi GAAR disampaikan oleh Graeme S. Cooper bahwa GAAR adalah alat untuk menangkal *tax avoidance*²⁷. Lebih lanjut disampaikan oleh Michael Brooks dan John Head sebagai berikut²⁸ :

“... a general anti-avoidance rule aims to cover a range of unspecified schemes where the dominant purpose is to avoid tax, more specific or targeted provisions may be employed to deal with particular tax avoidance practices”

Pernyataan di atas menjelaskan bahwa ketentuan umum anti penghindaran pajak digunakan untuk menangkal skema-skema penghindaran pajak.

²⁶ Gunadi, *Transfer Pricing, Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak* (Jakarta, 1994), hal. 184.

²⁷ Graeme S. Cooper, *Tax Avoidance and the Rule of Law*, IBFD, 1997, hal. 25.

²⁸ Michael Brooks & John Head, *Tax Avoidance and the Rule of Law*, IBFD, 1997, hal. 72.

Lebih lanjut, Graeme juga memberikan pendapat mengenai SAAR bahwa ketentuan khusus anti penghindaran pajak adalah alternatif bagi ketentuan umum anti penghindaran pajak²⁹.

2.2.6 Asas Kepastian Hukum (Certainty)

Pemungutan pajak pada prinsipnya memperhatikan keadilan dan keabsahan dalam pelaksanaannya. Adam Smith dalam bukunya yang berjudul *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* mengemukakan asas-asas yang dinamai “*The Four Maxims*” yaitu *Equality, Certainty, Convenience of Payment* dan *Efficiency*³⁰.

Mansury menjelaskan bahwa asas *certainty* yang dimaksud oleh Adam Smith bahwa pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus dari semula jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat : berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar dan bagaimana cara membayarnya³¹. Dalam asas ini ditekankan pentingnya kepastian mengenai hukum yang mengaturnya, kepastian mengenai subjek pajak, kepastian mengenai objek pajak, dan kepastian mengenai tata cara pemungutannya. Kepastian ini menjamin setiap orang untuk tidak ragu-ragu untuk menjalankan kewajiban membayar pajak, karena segala sesuatunya sudah jelas³².

Lebih lanjut Mansury menjelaskan, suatu sistem yang sudah dirancang untuk menganut azas keadilan, apabila tanpa kepastian ada kalanya menjadi tidak adil. Tanpa kepastian, pelaksanaannya bisa tidak adil atau lebih tepat tidak selalu adil. Seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak yang diinginkan. Kepastian tentang Subjek Pajak, Objek Pajak, Tarif Pajak dan Prosedur Pajak itu harus menjamin keadilan. Yang ingin ditekankan, adalah bahwa kepastian

²⁹ Graeme S. Cooper, op. cit., hal. 38.

³⁰ Rinsky K. Judisseno, op. cit., hal. 10.

³¹ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996), hal. 5.

³² Rinsky K. Judisseno, op. cit., hal. 11.

hukum itu menjamin tercapainya keadilan yang ingin dicapai melalui *tax treatment* tertentu³³.

Dalam prinsip kepastian terdapat unsur *clarity* (jelas, tegas, tidak bermakna ganda dan tidak dapat ditafsirkan lain atau *unambiguous*) dan unsur *continuity*. Unsur *continuity* termasuk dalam prinsip *certainty* karena peraturan yang tidak terlalu sering berganti-ganti mempunyai derajat kepastian yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan yang sering berganti-ganti. Dimana jika perubahan tersebut cukup esensial akan membingungkan Wajib Pajak dan menyulitkan Wajib Pajak Badan untuk mengatur strategi bisnis³⁴.

Suatu kepastian perlu diperhatikan mengingat dalam pajak terkandung hubungan timbal balik antar hak dan kewajiban, yaitu hak negara untuk mengenakan pajak dan kewajiban dari mereka yang terkena pajak untuk membayar pajak, serta hak mereka yang terkena pajak untuk mendapatkan perlindungan hukum atau memperoleh keadilan, dan kewajiban negara untuk memberikan jaminan keadilan kepada warganya.

Ray M. Sommerfeld *et al.* menegaskan bahwa untuk dapat meningkatkan kepastian hukum perlu disediakannya petunjuk pemungutan pajak yang terperinci, *advance rulings*, maupun interpretasi hukum lainnya³⁵. Tujuan setiap ketentuan perundang-undangan adalah kepastian hukum, dimana membuat ketentuan tersebut yang mengikat umum, harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberi peluang untuk ditafsirkan lain. Mansury juga merangkum bahwa perumusan dan makna ketentuan undang-undang pajak itu harus memberikan kepastian tentang siapa-siapa yang wajib membayar pajak, apa yang akan menyebabkan Subjek Pajak itu harus membayar pajak, berapa pajaknya yang harus dibayar dan bagaimana pajak terhutang itu harus dibayar. Asas kepastian ini adalah sangat penting, sebab tanpa kepastian, keadilan yang telah

³³ R. Mansury, *op.cit.*, hal. 5-6.

³⁴ Haula Rosdiana, *Pengantar Perpajakan: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Jilid 2; Jakarta: YP4, 2004), hal. 79.

³⁵ Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson, and Horace R. Brock, *An Introduction to Taxation*, New York, Harcourt Brace Jovanovic, Inc., 1983, hal. 17.

dirancang ke dalam sistem perpajakan yang bersangkutan sulit untuk bisa dicapai. Ketentuan undang-undang yang memberi wewenang kepada pejabat untuk menentukan besarnya pajak yang terhutang tidak memberi kepastian, karena dapat diatur di belakang hari suatu pengenaan PPh dengan tarif yang tidak sama dengan struktur tarif progresif sebagaimana diatur oleh undang-undang. Kalau ini terjadi, maka tidak adil, sebab tidak dipegang teguh, bahwa yang sama diperlakukan sama, sedang yang tidak sama diperlakukan tidak sama setara dengan ketidak samaannya itu³⁶. Jadi kepastian dapat diciptakan oleh perumusan kata-kata undang-undang, maupun oleh materi ketentuan tersebut.

Disamping perumusan kata-kata, pemberian definisi pada ketentuan perundang-undangan peraturan perpajakan juga harus dijaga agar tidak terjadi kekosongan atau *loopholes* yang masih dapat dimanfaatkan. Lebih lanjut Rochmat Soemitro mengatakan bahwa penjelasan yang diberikan pada memori penjelasan, tidak mengikat sebab bukan merupakan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga masih dapat dipersoalkan dimuka pengadilan³⁷.

2.2.7 Upaya Pemerintah Dalam Menangani Praktik Penghindaran Pajak

Ning Rahayu dalam disertasinya mengutip pendapat Salvatore Schiavo Campo dan Patchampet Sundaran (2000) yang menyatakan bahwa dalam rangka menyelamatkan penerimaan negara dari sektor pajak, pemerintah dapat melakukan intervensi, baik yang bersifat langsung (*direct government involvement*) ataupun tidak langsung (*government influence*) yakni melalui regulasi³⁸. Menurutnya regulasi yang efektif untuk mencapai kepentingan publik merupakan fungsi pemerintah yang esensial. Lebih lanjut, Ning Rahayu mengutip pernyataan Yudkin bahwa upaya law enforcement atas pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib

³⁶ R. Mansury, op.cit., hal. 15-16.

³⁷ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, (Bandung: PT Eresco, 1990), hal. 21.

³⁸ Ning Rahayu, op.cit., hal. 65.

Pajak serta peningkatan pengetahuana fiskus mengenai perpajakan juga merupakan hal penting yang perlu untuk diperhatikan³⁹.

Jadi berdasarkan pendapat para ahli di atas, upaya-upaya yang dapat dilakukan Direktorat Jenderal Pajak untuk menangkal praktik-praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) antara lain sebagai berikut:

1. Melakukan penyempurnaan peraturan pajak;
2. Melakukan pengawasan/pemeriksaan atas kepatuhan perpajakan Wajib Pajak;
3. Meningkatkan pendidikan atau keahlian aparat pajak (fiskus).

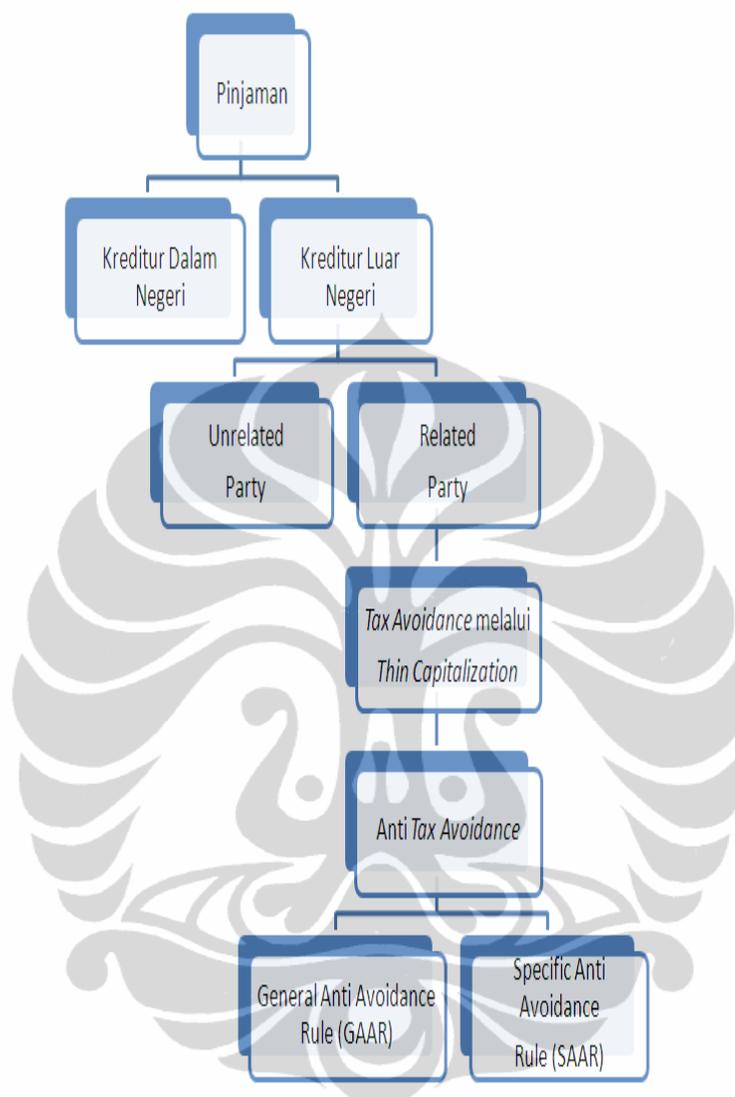
2.2.8 Kerangka Pemikiran

Dengan makin tak berbatasnya batas antar negara maka semakin luas dan maju suatu kerjasama ekonomi internasional dan semakin beragam serta canggih transaksi antar perusahaan lintas negara. Meningkatnya kerjasama internasional ini mengakibatkan makin munculnya kekhawatiran adanya potensi pajak yang hilang dari satu negara ke negara lain akibat transaksi tersebut. Sehingga perlu adanya perbaikan ketentuan perpajakan di negara-negara yang bersangkutan yang secara aktif melakukan transaksi internasional. Dengan adanya perbaikan ketentuan perpajakan ini, diharapkan dapat mengurangi hilangnya potensi pajak pada suatu negara.

Sehingga, kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

³⁹ Ning Rahayu, *ibid*, hal. 66.

Gambar 2.2
KERANGKA PEMIKIRAN



Sumber : Diolah Peneliti dari buku penunjang dan hasil wawancara

Kerangka pemikiran di atas dapat dijelaskan sebagai berikut bahwa konsep yang ada menyatakan bahwa *thin capitalization* itu adalah praktik pembiayaan melalui pemberian utang/pinjaman dari pihak yang memiliki hubungan istimewa. Agar praktik ini tidak dijadikan suatu bentuk *tax avoidance* oleh Wajib Pajak maka perlu adanya suatu penangkal praktik *thin capitalization* ini. Dari hasil wawancara menunjukkan bahwa suatu anti tax avoidance dapat dilakukan dengan menerapkan ketentuan umum (GAAR) dan ketentuan khusus (SAAR).

BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang dilakukan dengan melakukan penelitian mengenai praktik-praktik penghindaran pajak dan kebijakan penangkal penghindaran pajak (*anti tax avoidance*) di Indonesia dibandingkan dengan ketentuan di negara lain serta upaya-upaya apakah yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *thin capitalization*. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini diteliti dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin memusatkan pada konteks yang dapat menggambarkan dan membentuk pemahaman dari fenomena yang sedang diteliti serta mengembangkan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Tetapi, pendekatan di atas tidak menutup kemungkinan digunakannya juga pendekatan kuantitatif karena bisa jadi pendekatan kualitatif tadi tidak dapat secara murni dilakukan.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan pihak yang sangat kompeten, yaitu dari otoritas pajak Indonesia yakni Direktorat Jenderal Pajak. Selain itu, peneliti juga melakukan wawancara mendalam dengan pihak akademisi dan pihak praktisi yakni konsultan pajak untuk mengetahui pendapat mereka mengenai kebijakan pemerintah terkait *thin capitalization*.

3.2 Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan berusaha menggambarkan secara rinci mengenai praktik *tax avoidance* melalui *thin capitalization*. Dimana peneliti akan menguraikan ketentuan *anti tax avoidance* di Indonesia terkait praktik *thin capitalization* dengan ditopang hasil wawancara, penelitian ini tidak hanya menjelaskan mengenai data-data yang ada, tetapi juga akan menganalisis dan menginterpretasikan data-data tersebut.

Penelitian yang mempunyai tujuan utama untuk menggambarkan sifat suatu keadaan yang sementara berjalan pada saat penelitian dilakukan, dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu adalah penelitian deskriptif analisis¹. Sehingga penelitian yang digunakan oleh peneliti di sini adalah penelitian deskriptif analisis.

3.3 Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini sebagian besar adalah data kualitatif berupa kata-kata atau gambaran daripada berbentuk angka. Penelitian ini menggunakan beberapa teknik dan alat pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca sejumlah buku, literatur, jurnal, karya ilmiah dan sebagainya untuk mendapatkan kerangka teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini. Selain itu peneliti juga mempelajari ketentuan-ketentuan perpajakan yang terkait dengan objek penelitian untuk memahami konteks permasalahan secara mendalam.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam (dengan menggunakan pedoman wawancara) kepada para *key informan*, yaitu orang-orang yang kompeten yang memahami permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1) Pihak Direktorat Jenderal Pajak

Pihak Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak selaku perumus kebijakan. Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan para pejabat di Direktorat Peraturan Perpajakan II yaitu Bapak Yunirwansyah, S.E.,

¹ Consuelo G. Sevilla, *et. al.*, *Pengantar Metode Penelitian*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), hal. 71, mengutip dari Traversm, (1978).

Ak., DESS.CAAE., selaku Kasubdit Peraturan PPh Badan, Bapak Wahyu Santosa, Ak., M.Si. selaku Kepala Seksi Peraturan PPh Badan II, Bapak Pandoyo, SE. Ak, M.E. selaku Seksi Peraturan Pemotongan dan Pemungutan PPh I dan rekan-rekan yang lain dari Direktorat Peraturan Perpajakan II yang menangani peraturan Pajak Penghasilan (PPh). Wawancara juga dilakukan dengan Bapak Achmad Amin, Ak. selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Transaksi Perusahaan Grup dan Pjs. Kepala Seksi Transaksi Transfer Pricing dan Transaksi Khusus lainnya di Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan.

Wawancara dengan informan-informan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan informasi mengenai praktik-praktik yang dilakukan oleh Wajib Pajak, ketentuan *anti tax avoidance*, serta upaya-upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam upaya menangkal praktik *thin capitalization*.

2) Akademisi

Wawancara dengan pihak akademisi dilakukan dengan Prof. Dr. Gunadi dan Danny Septriadi, S.E., M.Si., LL.M Int. Tax,. Wawancara dengan akademisi dimaksudkan untuk meminta pandangan mengenai ketentuan *anti tax avoidance* dan permasalahan yang muncul serta upaya penyelesaiannya.

3) Praktisi

Wawancara dengan pihak praktisi dilakukan dengan Drs. Rachmanto Surahmat dari Kantor Konsultan Pajak PSS *Tax Consultant Ernst and Young*. Wawancara dengan para konsultan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi tambahan mengenai praktik *thin capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak Dalam Negeri.

3.4 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini dapat lebih terfokus dan terarah, peneliti membuat batasan-batasan penelitian. Praktik-praktik penghindaran pajak yang dikaji dibatasi pada penghindaran pajak penghasilan khususnya PPh Badan. Hal ini sesuai dengan kondisi dimana perusahaan yang rugi tidak akan membayar PPh Badan. Disamping itu PPh Badan merupakan ukuran utama kinerja perusahaan karena untuk PPh Pemotongan/Pemungutan lebih kepada penghasilan yang diterima pihak lain.

3.5 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan yakni dalam pembahasan ketentuan *thin capitalization* negara Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman. Pembahasan yang penulis sajikan terbatas pada informasi dari jurnal-jurnal yang ada dan tidak meneliti secara langsung kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara-negara yang tersebut di atas.

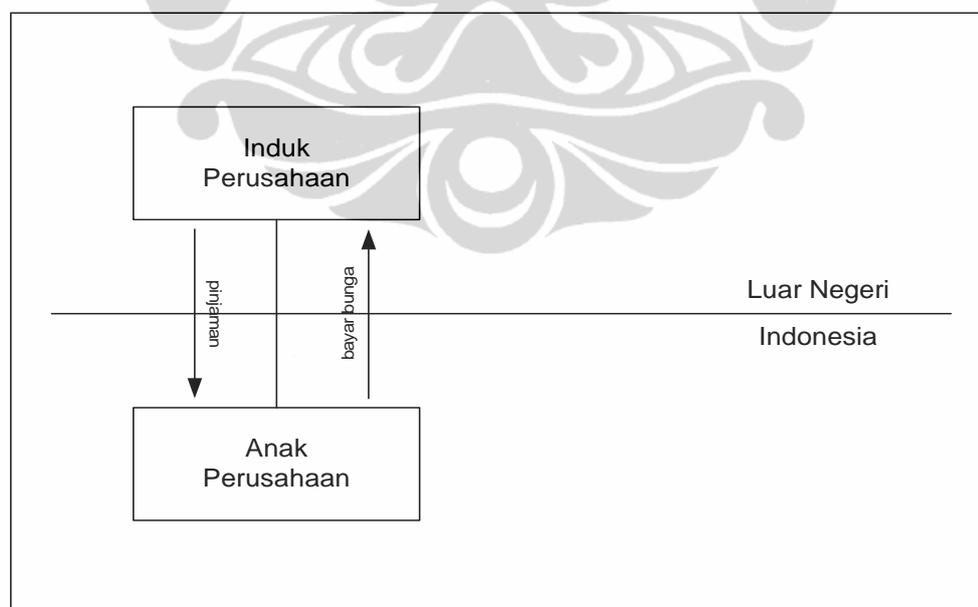
BAB 4

**PRAKTIK *THIN CAPITALIZATION* SERTA
KETENTUAN *ANTI TAX AVOIDANCE* INDONESIA
YANG DIGUNAKAN UNTUK MENANGKALNYA DAN
KETENTUAN *ANTI TAX AVOIDANCE* DI NEGARA LAIN**

4.1 Praktik Penghindaran Pajak Melalui Skema *Thin Capitalization*

Praktik *thin capitalization* merupakan praktik yang secara berlebihan mendanai cabang atau anak perusahaan dengan pinjaman berbunga dari mereka yang memiliki hubungan istimewa. Pemberian pinjaman dalam praktik *intercompany loans* dapat dilakukan dengan beberapa cara yakni *direct loan*, *back to back loan* dan *parallel loan*¹. Yunirwansyah pun menyampaikan bahwa praktek pendanaan usaha dengan pinjaman tersebut memang banyak dilakukan oleh Wajib Pajak baik *direct loan*, *parallel loan* ataupun *back-to-back loan*².

Gambar 4.1
Skema *Direct Loan*



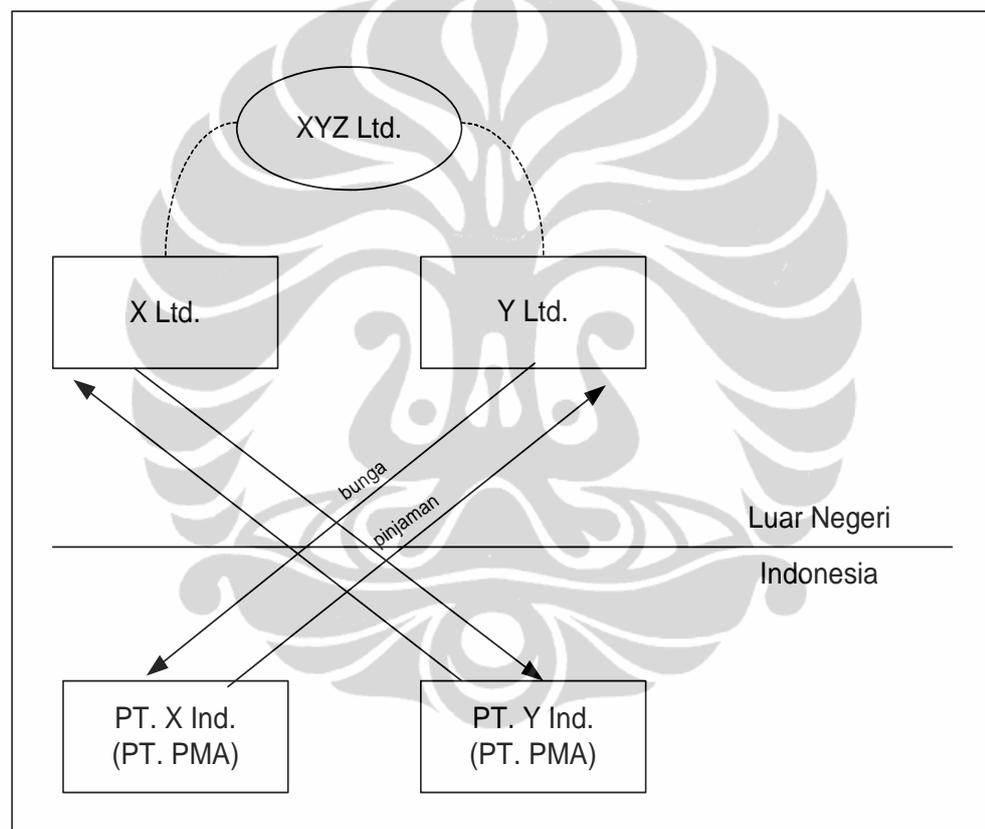
Sumber : Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI berbentuk Subsidiary Company di Indonesia", hal. 96.

¹ Gunadi, op.cit., hal.198.

² Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan, tanggal 7 Juni 2010 Jam 08.30 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 11.

Direct loan sangat mudah diketahui karena ditandai dengan pemberian pinjaman langsung dari induk perusahaan WPLN atau sesama anak perusahaan kepada anak perusahaan yang lain. Induk perusahaan WPLN (*investor*) umumnya menetapkan besarnya bunga sesuai keinginannya dan bisa melebihi besaran bunga rata-rata pinjaman sejenis atau bahkan sama sekali tidak berbunga.

Gambar 4.2
Skema Paralel Loan

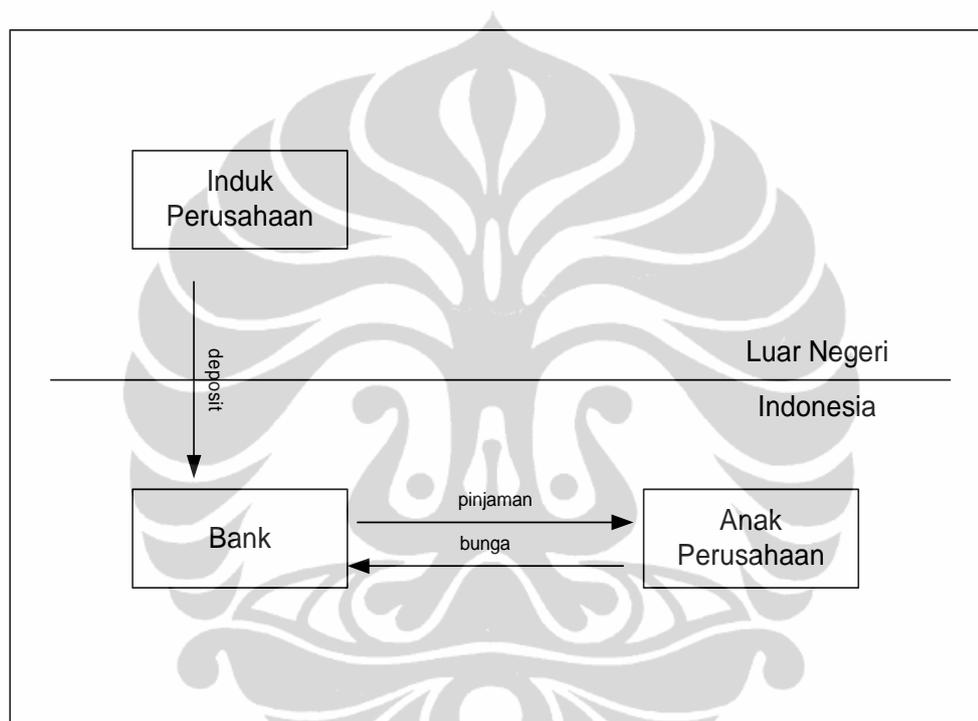


Sumber : Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI berbentuk Subsidiary Company di Indonesia", hal. 97.

Metode peminjaman secara *parallel loan* ditandai dengan adanya proses saling meminjam antara dua perusahaan yang bermitra. Metode ini dilakukan oleh induk perusahaan mancanegara yang memiliki cabang yang tersebar di negara lain seperti di Indonesia kemudian mencari perusahaan di Indonesia yang mempunyai anak perusahaan yang berada di negara investor

tadi. Disini investor akan memberi pinjaman kepada anak perusahaan mitra yang ada di negara investor dan *vice versa* yakni perusahaan di Indonesia juga memberikan pinjaman kepada anak perusahaan milik investor yang ada di sini. Pada umumnya nilai pinjaman keduanya sebanding dengan tingkat suku bunga yang relatif sama dan masa jatuh tempo yang sama pula.

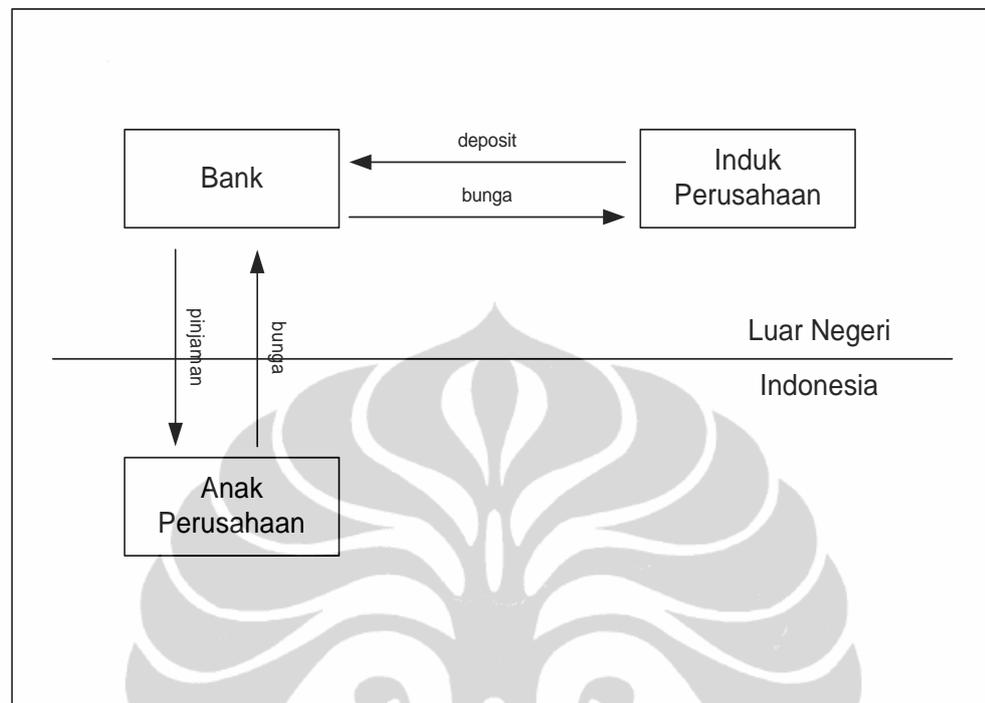
Gambar 4.3
Skema *Back to Back Loan 1*



Sumber : Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI berbentuk Subsidiary Company di Indonesia", hal. 98.

Metode peminjaman dengan cara *back to back loan* ditandai dengan adanya pihak perantara. Dengan metode ini peminjaman dana dari investor ke anak perusahaan melalui pihak ketiga yang umumnya adalah lembaga keuangan berbentuk bank. Investor menanamkan dananya kepada bank tersebut dan kemudian bank tersebut akan langsung meminjamkan dana dengan jumlah yang relatif sama kepada anak perusahaan di Indonesia.

Gambar 3.4
Skema *Back to Back Loan 2*



Sumber : Ning Rahayu, “Praktik Penghindaran Pajak pada FDI berbentuk Subsidiary Company di Indonesia”, hal. 99.

Skema *back to back loan* merupakan skema yang relatif aman karena atas pembayaran bunga kepada Bank relatif tidak memunculkan kecurigaan bagi otoritas pajak. Selain itu, pihak otoritas pajak sulit untuk menrasir bahwa dana yang dipinjam oleh perusahaan di dalam negeri sebenarnya setoran dari induk perusahaan di luar negeri.

Dari skema-skema pinjam meminjam di atas Achmad Amin, Ak. menyatakan bahwa skema *direct loan* paling banyak dilakukan di Indonesia. Hal ini terjadi karena Wajib Pajak belum merasa perlu untuk memakai skema-skema yang lain barangkali akibat mereka merasa bahwa dengan skema seperti ini saja relatif masih kurang mendapat perhatian dari otoritas pajak di Indonesia³.

³ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak., tanggal 15 Juni 2010 Jam 15.15 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 15.

Beberapa aspek perpajakan yang timbul sebagai akibat lebih dipilihnya pendanaan melalui pinjaman dari pada melalui penyertaan modal diuraikan dalam *OECD Report on Thin Capitalization 1987*⁴ yaitu :

- Penghematan pajak yang diperoleh dari pendanaan melalui pinjaman berupa pengurangan biaya bunga dari penghasilan kena pajak;
- Penghematan pajak akan semakin besar jika kreditor dikenai tarif pajak yang lebih rendah atau bebas pajak;
- Hilangnya potensi pajak negara sumber tempat pembayaran bunga pajak akan semakin besar jika bunga pinjaman yang dibayar ke luar negeri dikenakan pajak dengan tarif yang lebih rendah atau tidak dikenakan pajak;
- Penghematan pajak dari penggunaan metode pendanaan melalui pinjaman yang diperoleh investor asing (luar negeri) dari negara sumber bisa didapat melalui perusahaan perantara yang berlokasi di negara surga pajak (*tax haven countries*);
- Hilangnya potensi penerimaan pajak negara sumber akibat pemanfaatan pendanaan melalui pinjaman;
- Timbulnya pertanyaan mengenai netralitas pajak antara anak perusahaan dan cabang jika penggunaan pendanaan melalui pinjaman lebih menguntungkan bagi perusahaan asing (luar negeri) yang beroperasi di negara lain melalui anak perusahaan dari pada melalui cabang atau badan usaha tetap (*permanent establishment*) lain;
- Pertanyaan lebih lanjut mengenai netralitas pajak akan timbul apabila induk perusahaan di luar negeri tidak diuntungkan dari sistem imputasi (*imputation system*) karena pengkreditan pajak (*tax credit*) hanya diberikan kepada pemegang saham dalam negeri, sehingga induk perusahaan tersebut lebih memilih menggunakan pendanaan melalui pinjaman dari pada melalui penyertaan modal;
- Penggunaan pendanaan melalui pinjaman secara berlebihan akan memperburuk posisi kreditor dan bahkan menimbulkan ketidakstabilan investasi nasional dan internasional.

⁴ DRT International, op. cit., hal. 5-6.

Permasalahan yang umumnya terjadi dalam praktik *intercompany loan* terkait dengan tingkat suku bunga yang dibebankan. Dimana efek dari pemberian utang yang bunganya dapat dikurangkan dalam banyak kasus dapat mengeliminasi sebuah laba yang diperoleh anak perusahaan⁵. Praktek *intercompany loan* ini dapat membebaskan tingkat suku bunga (i) sesuai tingkat bunga pasar, (ii) melebihi atau lebih rendah dari tingkat bunga pasar dan sering kali (iii) tidak mengenakan bunga sama sekali atau dengan tingkat suku bunga 0% (*non interest bearing loan*). Dan terkait masalah pinjaman tanpa bunga ini, Mansury berpendapat bahwa dalam hal tersebut Direktorat Jenderal Pajak dapat menetapkan kembali bunga pinjaman berdasarkan bunga pasar (*deemed interest*)⁶.

Ketentuan *deemed interest* atau bunga pinjaman yang ditetapkan secara jabatan adalah Surat Direktur Jenderal Pajak nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman tanpa Bunga dari Pemegang Saham. Dalam surat tersebut ditegaskan bahwa pinjaman perusahaan tanpa bunga dari pemegang sahamnya dapat dianggap wajar apabila memenuhi syarat kumulatif sebagai berikut:

- Pinjaman tersebut berasal dari dana milik pemegang saham pemberi pinjaman itu sendiri dan bukan berasal dari pihak lain;
- Modal yang seharusnya disetor oleh pemegang saham pemberi pinjaman kepada perusahaan penerima pinjaman telah disetor seluruhnya;
- Pemegang saham pemberi pinjaman tidak dalam keadaan merugi;
- Perusahaan penerima pinjaman sedang mengalami kesulitan keuangan untuk kelangsungan usahanya.

Apabila salah satu dari empat unsur di atas tidak terpenuhi, maka atas pinjaman tersebut dilakukan koreksi menjadi terutang bunga dengan tingkat bunga wajar.

⁵ OECD/OCDE, *Auditing Multinational Enterprises - Thin Capitalization Rules*, hal. 2.

⁶ Mansury, *Perpajakan atas Penghasilan dari Transaksi-Transaksi Khusus*, Jakarta, Penerbit YP4, 2003, hal. 29.

4.2 Ketentuan Pajak Penghasilan Indonesia terkait Praktik *Thin Capitalization*

Pendekatan yang dapat digunakan untuk memeriksa apakah terdapat penyalahgunaan atas pinjaman pemegang saham adalah (i) mengacu kepada prinsip harga pasar wajar dan (ii) mengacu kepada rasio *debt-to-equity-ratio* (DER)⁷. Pendekatan rasio maksimum pinjaman terhadap modal bertujuan untuk memperketat pinjaman yang diberikan oleh pemegang saham WPLN dan juga untuk menetapkan batas pengendalian minimum yang mengindikasikan pengaruh yang dimiliki pemegang saham dalam membuat keputusan keuangan pada perusahaan⁸.

Ketentuan penangkal praktik *thin capitalization* – dikenal juga dengan *hidden capitalization*, *hidden equity* atau *earning stripping*, terkait rasio DER diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-undang No.7 Tahun 1983 s.t.d.d. Undang-undang No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Pasal 18 ayat (1) tersebut memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk mengeluarkan keputusan mengenai besarnya perbandingan antara utang dengan modal perusahaan. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa Undang-undang ini memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk memberi keputusan tentang besarnya perbandingan antara utang dan modal perusahaan yang dapat dibenarkan untuk kepentingan penghitungan pajak. Dimana dalam dunia usaha terdapat tingkat perbandingan tertentu yang wajar mengenai besarnya perbandingan antara utang dan modal (*debt to equity ratio*). Dalam penjelasan tersebut dinyatakan pula, bahwa apabila perbandingan antara utang dan modal sangat besar melebihi batas-batas kewajaran, maka pada umumnya perusahaan tersebut dalam keadaan tidak sehat. Ketentuan ini ditujukan bagi Wajib Pajak yang berupaya melakukan praktik penghindaran pajak melalui modal terselubung. Dan dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kewajaran atau kelaziman usaha” adalah adat kebiasaan

⁷ Darussalam dan Danny Septriadi, *Konsep dan Aplikasi Cross-Border Transfer Pricing untuk Tujuan Perpajakan*, Danny Darussalam Tax Center, 2008, hal. 32.

⁸ Roy Rohatgi, *Basic International Taxation*, Kluwer Law International, 2002, hal. 420.

atau praktik menjalankan usaha atau melakukan kegiatan yang sehat dalam dunia usaha.

Pada tahun 1984 Menteri Keuangan Republik Indonesia pernah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 18 ayat (1) di atas, yakni Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1002/KMK.04/1984 tanggal 10 Agustus 1984 yang mengatur besarnya perbandingan antara utang dengan modal setinggi-tingginya adalah sebesar 3:1. Dengan ketentuan ini maka apabila perbandingan antara utang dengan modal suatu perusahaan melebihi batasan 3:1, maka biaya bunga yang dapat dikurangkan adalah sebesar bunga atas utang yang perbandingannya terhadap modal sesuai dengan perbandingan yang diatur dan selisihnya akan dianggap sebagai modal, sehingga bunga yang dibayarkan atas kelebihan modal tadi akan dianggap sebagai deviden dan tidak dapat dibebankan sebagai biaya pengurang.

Ketentuan mengenai besarnya perbandingan antara utang dengan modal (*Debt Equity Ratio/DER*) ini tak lama kemudian diikuti dengan terbitnya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 254/KMK.04/1985 tanggal 03 Agustus 1985 yang menunda keputusan tersebut sampai batas waktu yang tidak ditentukan dengan alasan bahwa ketentuan sebelumnya akan menghambat perkembangan dunia usaha terkait investasi. Dan akibat penundaan tersebut maka sampai sekarang ini Indonesia tidak memiliki aturan secara umum tentang *Debt Equity Ratio/DER*. Ketentuan Pajak Penghasilan yang terkait dengan rasio utang terhadap modal khusus untuk usaha pertambangan umum yang diatur dalam kontrak karya yaitu diperkenalkannya biaya bunga sebagai unsur pengurang dengan kriteria rasio utang terhadap modal berdasarkan tingkat investasi sampai dengan USD 200.000.000,- ditetapkan rasio utang terhadap modal sebesar 5:1 sedangkan untuk investasi lebih dari USD 200.000.000,- ditetapkan rasio utang terhadap modal sebesar 8:1⁹.

Selanjutnya dalam ketentuan pasal 18 ayat (3) diatur bahwa Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan utang sebagai modal

⁹ R. Mansury, op.cit., hal. 108-109.

perusahaan untuk menghitung besarnya penghasilan kena pajak bagi Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan Wajib Pajak lainnya sesuai dengan *kewajaran* dan *kelaziman usaha* yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa. Penentuan tersebut dapat dilakukan melalui indikasi perbandingan antara utang dengan modal yang lazim terjadi antara pihak yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa. Kemudian dalam penjelasan pasal 18 ayat (3) dinyatakan bahwa maksud dari ketentuan ini adalah untuk mencegah terjadinya penghindaran pajak yang dapat terjadi karena adanya hubungan istimewa. Apabila terdapat hubungan istimewa, kemungkinan dapat terjadi penghasilan dilaporkan kurang dari semestinya ataupun pembebanan biaya melebihi dari yang seharusnya. Dalam hal demikian, Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan atau biaya sesuai dengan keadaan seandainya diantara Wajib Pajak tersebut tidak terdapat hubungan istimewa. Sampai saat ini belum terdapat ketentuan pelaksanaan pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Pajak Penghasilan namun Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-04/PJ.7/1993 tanggal 9 Maret 1993 perihal Petunjuk Penanganan kasus-kasus *Transfer Pricing* dianggap masih tetap relevan dan dapat diaplikasikan¹⁰. Aplikasi ketentuan ini adalah merekarakterisasi bagian pinjaman sejumlah modal yang belum disetor sebagai modal dengan konsekuensi biaya bunga atas pinjaman tersebut dianggap sebagai deviden¹¹.

Baru-baru ini, Direktur Pemeriksaan dan Penagihan menerbitkan surat dengan nomor S-153/PJ.04/2010 tanggal 31 Maret 2010 perihal Panduan Pemeriksaan Kewajaran Transaksi Afiliasi. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa suatu transaksi afiliasi termasuk didalamnya pinjaman dan imbalan bunga. Kemudian dijelaskan bahwa masalah utama atas aktivitas pinjam/meminjam adalah kewajaran dari imbalan bunga itu sendiri. Dimana dalam transaksi pinjaman dan imbalan bunga, perlu dilakukan penelitian kewajaran yang meliputi penelitian atas (*i*) keberadaan pinjaman, yakni suatu pinjaman dikatakan ada, jika terdapat arus uang masuk ke dalam

¹⁰ Gunadi, Pajak Internasional, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Edisi Revisi (2007), hal. 242.

¹¹ Gunadi, Pajak Internasional, *ibid*, hal. 249.

rekening milik Wajib Pajak dan pinjaman tersebut memberikan manfaat bagi Wajib Pajak, (ii) kewajaran nilai pinjaman, yakni rasio nilai pinjaman terhadap modal (*debt equity ratio*) harus diperhatikan pada saat meneliti kewajaran nilai pinjaman dan (iii) kewajaran tingkat suku bunga pinjaman. Dalam surat ini dipaparkan lebih jauh apa yang dimaksud dengan prinsip kewajaran (*arm's length principle*) dan kelaziman usaha (*ordinary practice of business*) yang ada di dalam penjelasan pasal 18 ayat (1) UU PPh.

Prinsip kewajaran adalah sebuah prinsip yang mengatur bahwa dalam hal kondisi transaksi afiliasi sama dengan kondisi transaksi independen yang menjadi pembanding, maka harga dan keberadaan transaksi afiliasi tersebut harus sama dengan harga dan keberadaan transaksi independen yang menjadi pembanding. Dengan demikian dalam hal kondisi transaksi afiliasi berbeda dengan kondisi transaksi independen yang menjadi pembanding, maka harga dan keberadaan transaksi afiliasi tersebut harus sama dengan harga dan keberadaan transaksi independen yang menjadi pembanding. Sedangkan prinsip kelaziman usaha adalah sebuah prinsip yang mengatur bahwa hasil dan keberadaan suatu transaksi afiliasi harus sama dengan hasil dan keberadaan transaksi independen yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya dalam kelompok industri Wajib Pajak, jika kondisi transaksi afiliasi sama dengan kondisi rata-rata transaksi independen dalam kelompok industri Wajib Pajak. Dengan demikian, dalam hal kondisi transaksi afiliasi berbeda dengan kondisi transaksi independen yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya dalam kelompok industri Wajib Pajak yang menjadi pembanding, maka harga dan keberadaan transaksi afiliasi, harus berbeda dibanding harga dan keberadaan transaksi independen yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya dalam kelompok industri Wajib Pajak yang menjadi pembanding, dan nilai beda kondisi transaksi, sama dengan nilai dari beda harga transaksi.

Termasuk dalam *arm's length principle* adalah *arm's length profit* dimana terkait dengan hal ini, Gunadi menyatakan bahwa sebagaimana yang berlaku di berbagai belahan dunia, sebagai penganut prinsip *arm's length profit*, semua transaksi yang terjadi antara induk perusahaan di luar negeri

dengan anak perusahaan di Indonesia (WPDN) maupun antar sesama anak perusahaan dari induk yang sama atau lainnya yang termasuk kelompok perusahaan harus dihitung dengan harga yang wajar, yaitu harga yang terjadi seandainya beberapa perusahaan dalam satu grup tersebut bertransaksi yang sama dengan para pihak independent di luar grup dimaksud. Dari harga wajar ini akan dapat diperoleh laba yang wajar (*arm's length profit*). Laba wajar ini akan mendorong keadilan atau ekualitas pengenaan pajak antara perusahaan yang berada dalam dan bertransaksi dengan anggota grupnya dengan mereka yang tidak berada dalam grup perusahaan atau yang bertransaksi dengan pihak yang independen¹².

Kewajaran dan kelaziman ini menjadi unsur yang diperhitungkan karena dalam dunia usaha terdapat tingkat perbandingan antara utang dan modal (*debt equity ratio*) menjadi ukuran pengukuran kinerja. Apabila perbandingan antara utang dan modal sangat besar melebihi batas-batas kewajaran, maka perusahaan tersebut dapat dikategorikan dalam keadaan kurang sehat.

Dari uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pembiayaan melalui utang dari *intercompany* dirasakan lebih memberikan keuntungan di bidang perpajakan dibandingkan dengan memperbesar setoran modal pemegang saham. Keuntungannya adalah karena bunga yang dibayarkan kepada pemegang saham atau induk perusahaan dapat dijadikan pengurang penghasilan bruto dalam penghitungan Penghasilan Kena Pajak (PKP) perusahaan yang bersangkutan, sedangkan deviden tidak dapat dijadikan pengurang. Keuntungan lainnya adalah jika induk perusahaan atau investor di luar negeri adalah termasuk Wajib Pajak negara *treaty partner*, maka pembayaran bunga ke luar negeri tersebut dikenakan PPh Pasal 26 dengan fasilitas *reduced rate* berdasarkan ketentuan *tax treaty* yang berlaku antara negara Indonesia dengan negara tersebut.

¹² Gunadi, Pajak Internasional, hal. 98.

4.3 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Amerika Serikat¹³

Dalam pengertian yang luas, pemerintah Amerika mengizinkan pengurangan pajak akibat pembebanan bunga, tetapi terdapat beberapa ketentuan khusus terkait waktu serta ketersediaan pembebanan yang bahkan kadang menunda pengurangan tersebut. Umumnya beban bunga kepada pihak terkait diuji dengan metode *comparable uncontrolled price* (CUP) atau variasi dari CUP itu sendiri. Membuat perbandingan ini bisa sangat rumit, karena banyak kreditor yang terkait tidak dirating oleh perusahaan pemeringkat kredit besar sedangkan *creditworthiness* adalah salah satu faktor pembanding yang penting. Akibatnya, peringkat kredit harus ditentukan baik dengan analisa rasio, model penilaian kredit atau metode lainnya. Selanjutnya, ketika menganalisa prospek utang *intercompany*, pemeringkatan yang ada atau laporan keuangan harus disesuaikan dengan dampak dari utang yang dipinjam maupun *creditworthiness* dari kreditor. Menentukan peringkat kredit dari *related-party* kreditor tanpa adanya dukungan kredit dari induk perusahaan sering kali merupakan metode yang baik untuk mengetahui apakah utang harus diperlakukan sebagai utang dan tidak dikarakterisasi sebagai ekuitas. Merupakan hal yang penting untuk mengatur ketentuan pinjaman *intercompany* setelah ketentuan *transfer pricing* terkait barang, jasa dan *intangibles* telah dibuat.

Amerika Serikat tidak memiliki ketentuan eksplisit yang membatasi pembebanan bunga akibat *thin capitalization*. Meskipun, *thin capitalization* dapat menjadi faktor dalam menimbang apakah pinjaman tersebut dapat diperlakukan sebagai investasi modal dan bukan pinjaman. Amerika tidak memiliki “*earning stripping rules*” yang berlaku bagi perusahaan Amerika terkait (1) bunga yang dibayarkan kepada afiliasi di luar negeri dan (2) bunga yang dibayarkan atas pinjaman pihak ketiga yang digaransi afiliasi di luar negeri. Ada “safe haven” dari ketentuan “*earning stripping rules*” jika *debt-to-equity* rasio tidak melebihi 1,5:1 artinya ketika rasio utang terhadap modalnya melebihi 1,5:1 maka *earning stripping rules* berlaku.

¹³ Douglas Holloud dan Bob Clair, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008, hal. 349-352.

Berdasarkan ketentuan ini, utang sering diartikan sebagai kewajiban tanpa syarat (*unconditional obligation*) untuk membayar sejumlah uang pada tanggal yang tetap atau ditentukan. Amerika Serikat tidak membuat pendekatan formal untuk menganalisa apakah suatu transaksi itu utang, melainkan melihat substansi dari transaksi tersebut. Utang ditentukan hanya yang terkait dengan tujuan perpajakan Amerika. Sehingga, kewajiban yang timbul terkait tujuan akuntansi, seperti kewajiban pajak tangguhan, tidak dapat disertakan dalam perhitungan *debt-to-equity* rasio.

Ketika ekuitas didefinisikan untuk tujuan perpajakan, seringkali didefinisikan dengan tujuan membandingkannya dengan utang. Untuk tujuan penghitungan rasio *debt-to-equity* terkait *earning-stripping rules*, komponen ekuitas ditentukan terkait aset yang ada untuk tujuan perpajakan Amerika.

4.4 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara United Kingdom/Inggris¹⁴

Pembayaran bunga dari utang dagang, terkait pertimbangan thin capitalization, tidak ada pembatasan dalam pengurangan bunga. Pengurangan bunga dibatasi dalam hal utang dan tingkat bunga yang *arm's length*.

Ketentuan *transfer pricing* mengatur pinjaman dan pembayaran utang kepada perusahaan afiliasi. Pinjaman dari perusahaan independen di luar scope transfer pricing kecuali saat kreditor independen “*acting together*” dengan pihak lain yang terkait dengan debitor.

Di tahun 2004, ketentuan *thin capitalization* diakhiri dan ketentuan *transfer pricing* diperbaiki agar dapat menampung ketentuan *thin capitalization*. Ketentuan *transfer pricing* ini direvisi dan diperluas untuk mengatur transaksi dalam dan luar negeri dan mengatur ketentuan transaksi financial¹⁵. Efek dari perubahan tersebut adalah untuk menangkalkan pengurangan pajak oleh kreditor karena melebihi jumlah yang *arm's length*.

¹⁴ Justin Kyte, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008, hal. 347-349.

¹⁵ Andrew Casley dan Loir Webb Martin, *International Transfer Pricing Journal*, July/Agustus 2007, hal. 254.

Ketentuan baru ini berlaku bagi perusahaan yang menerbitkan “surat berharga” yang termasuk dalam pengertiannya pembayaran uang dimuka, baik dijamin maupun tidak. Jika kemudian diketahui bahwa jumlah surat berharga yang diterbitkan maupun bunga yang dihitung tidak sesuai dengan apa yang seharusnya terjadi jika transaksi dilakukan antara pihak independen, proporsi bunga yang tidak dihitung sesuai prinsip *arm's length* tidak diperbolehkan.

Ketentuan *transfer pricing* berlaku ketika “penyisihan” yang terjadi antara dua pihak yang bertransaksi dan diketahui ternyata:

- salah satu pihak secara langsung maupun tidak langsung berpartisipasi dalam manajemen, penguasaan atau modal dan lain sebagainya;
- orang yang sama terlibat dalam manajemen, penguasaan atau modal dari kedua belah pihak.

Ketika penyisihan itu terkait dengan surat berharga yang diterbitkan oleh salah satu pihak terkait, ada beberapa faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan *arm's length*:

- apakah pinjaman akan tetap diberikan ketika tidak ada hubungan yang spesial (in the absence of the special relationship);
- apakah jumlah pinjaman yang sama tetap akan tetap diberikan ketika tidak ada hubungan yang spesial;
- apakah tingkat bunga dan ketentuan lainnya tetap sama ketika tidak ada hubungan yang spesial.

Pada tanggal 27 April 2007, Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) mengumumkan dua perhitungan terkait yakni (1) perubahan dalam proses pengujian bagi perusahaan yang berusaha memberlakukan tarif *treaty* terkait *withholding tax* dan bunga dan (2) lanjutan dari program *advance pricing agreement* (APA) untuk mengatasi *thin capitalization*. Perubahan APA dalam hukum pajak Inggris membawa implikasi penting karena berdasarkan kontrak antara HMRC dan Wajib Pajak tentang bagaimana menentukan pembebanan biaya bunga dimana di masa lampau, kesepakatan *thin capitalization* lebih banyak didasarkan pada diskusi dan korespondensi dengan petugas HMRC.

4.5 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Luxembourg¹⁶

Biaya bunga secara prinsip dapat dibebankan seluruhnya. Tetapi, pembayaran bunga kepada perusahaan afiliasi hanya dapat dibebankan sepanjang memenuhi *arm's length principle*. Ketentuan khusus berlaku bagi laba *participating loans* dan *hybrid loans*.

Transaksi yang memenuhi definisi umum penghindaran pajak sesuai hukum Luxembourg harus mengalami penyesuaian. Hukum Luxembourg tidak mengatur ketentuan *tax avoidance* dalam konteks *thin capitalization*. Otoritas pajak dapat mengkoreksi beban bunga dan mereklasifikasikan bagian dari pembayaran bunga sebagai pembagian deviden jika *debt-to-equity ratio* 6:1 tidak dipenuhi. Ketentuan *debt-to-equity ratio* tidak berlaku bagi pembiayaan aset yang lain.

Untuk tujuan *thin capitalization*, pinjaman tanpa bunga dianggap sebagai *fiscal equity*. Secara umum, kontrak pinjaman diperlakukan sebagai utang jika perlakuannya lebih mendekati utang daripada ekuitas. Prinsip umum *substance-over-form* berlaku. Sedangkan definisi dari ekuitas adalah:

- modal ditempatkan (subscribed capital);
- premium saham;
- cadangan;
- laba ditahan;
- pinjaman pemegang saham tanpa bunga; dan
- *hybrid loans*.

4.6 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Cina¹⁷

Pada tahun 1998, *State Administration of Taxation* (SAT) Cina, mengeluarkan *Tax Administration Rules and Procedures* antara pihak terkait. Ketentuan ini member acuan komprehensif untuk pemeriksaan transfer pricing untuk *foreign invested enterprises* (FIEs) dan *foreign enterprises* di Cina. Kemudian peraturan 1998 kemudian diperkuat pada

¹⁶ Sandra Biewer, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008, hal. 325-326.

¹⁷ Luis Coronado dan Susana Chou, *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, Juli/Agustus 2007, hal. 246-248.

tahun 2004 dengan diterbitkannya Guoshuifa (2004)¹⁴³. Ketentuan ini mewajibkan FIEs dan *foreign enterprises* untuk mengisi Form 13-A atau 13-B, menjelaskan informasi mendasar mengenai *nature* dan *volume* dari transaksi perusahaan terkait. Ketentuan ini juga mengatur pengurangan pajak penghasilan untuk tujuan perpajakan mewajibkan Wajib Pajak untuk menunjukkan tingkat bunga untuk pinjaman *related-party* dapat dibandingkan dengan pinjaman komersil pada umumnya. Lebih lanjut, ketentuan dokumentasi transfer pricing diharapkan dapat mewajibkan pengisian informasi tahunan yang luas dan memindahkan kewajiban pembuktian (*burden of proof*) kepada Wajib Pajak.

Kemudian pada tanggal 16 Maret 2007, parlemen Cina mengesahkan *Unified Enterprise Income Tax Law* (UITL) yang mengatur perlakuan pajak penghasilan untuk perusahaan domestik dan perusahaan investasi asing yang berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 2008. UITL ini menggantikan *Enterprise Income Tax Provisional Regulations* yang sebelumnya berlaku untuk perusahaan domestik dan *Foreign Enterprise Income Tax Law* untuk FIEs dan perusahaan asing. UITL ini memperkuat administrasi *transfer pricing* dan mengisi seluruh bab dengan ketentuan *anti avoidance* dan *transfer pricing*. Melalui ketentuan ini diperkenalkan juga *general anti-avoidance rules* yang akan menguji struktur perencanaan pajak tanpa substansi ekonomi maupun komersil dengan audit pajak dan penyesuaian.

UITL adalah usaha pertama secara formal terkait *thin capitalization rules*. Melalui Art. 46, aturan baru ini berupaya untuk melarang pengurangan biaya bunga yang berlebihan ketika *debt-to-equity ratio* suatu entitas dalam suatu tahun melebihi "*prescribed threshold*". Ketentuan *thin capitalization* ini hanya berlaku untuk utang dan bunga yang dibayarkan entitas Cina kepada pihak terkait. Ketentuan ini diharapkan mampu mengatur alokasi utang perusahaan multinasional kepada operasinya di Cina dengan cara yang *cost-effective*. Sepertinya ketentuan ini berusaha membatasi kemampuan perusahaan Cina untuk mengurangi laba perusahaan dengan membebankan bunga dan bukan deviden.

Meski demikian UITL tidak menyediakan definisi dari ekuitas atau utang ataupun formula untuk mengukur keduanya dan juga “*prescribed debt-to-equity threshold*” dalam tahun pajak. Ketentuan yang berikutnya diharapkan dapat memberi arahan yang lebih detail untuk hal-hal tersebut.

UITL juga memperkenalkan ketentuan umum anti penghindaran pajak untuk meningkatkan penerimaan pajak dan administrasi. Berdasarkan Art. 47, otoritas pajak diberi wewenang untuk melakukan penyesuaian jika diketahui bahwa perusahaan memiliki substansi komersial yang tidak masuk akal.

4.7 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Perancis

Tidak ada aturan spesifik dalam ketentuan perundangan pajak di Perancis yang mengatur rekarakterisasi utang sebagai modal untuk tujuan perpajakan¹⁸. Barulah sejak 1 Januari 2007, ketentuan mengenai *thin capitalization* diberlakukan¹⁹. Ketentuan baru ini cukup kompleks dengan modifikasi sebagai berikut :

- berlaku untuk perjanjian pinjam/meminjam antara *related parties* (tidak hanya pemegang saham langsung);
- rasio utang terhadap modal adalah sebesar 1,5:1;
- kelebihan pembebanan bunga dapat di *carried over* ke tahun berikut dengan pembatasan.

Sejak tanggal tersebut pula, setiap pinjaman yang dilakukan oleh perusahaan di Perancis akan menjadi target *thin capitalization rules*. Mekanisme *thin capitalization* ini memiliki dua pembatasan dalam melakukan pembebanan bunga antara intragroup sebagai berikut:

- bunga yang dibayar kepada perusahaan dalam grup yang sama dapat dikurangkan sampai dengan tingkat bunga yang sama dengan rata-rata bunga efektif yang diberikan *credit institution* dengan tingkat bunga variabel dengan masa melebihi dua tahun. Meski demikian, tingkat bunga yang lebih tinggi dapat diterima apabila perusahaan peminjam

¹⁸ DRT International, 1990, hal. 57.

¹⁹ Gilles Galinier-Warrain, *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, November/December 2008, hal. 307-308.

dapat memperoleh kredit dari *independent credit institution* dengan kondisi yang sama. Apabila bunga yang dibebankan melebihi batasan di atas akan ditambahkan ke penghasilan kena pajak dan diperlakukan sebagai *constructive interest*;

- Selanjutnya, akan ada pembatasan pembebanan bunga apabila : (i). jumlah utang yang tersedia melebihi 1,5 kali jumlah ekuitasnya, (ii). jumlah bunga melebihi 25% sebelum penghasilan kena pajak dan diketahui berasal dari bunga pinjaman intra-group, (iii). beban bunga melebihi jumlah bunga yang diterima dari perusahaan yang *directly* atau *indirectly* terkait dengan perusahaan peminjam; (iv). Pembebanan bunga yang melebihi tiga pembatasan sebelumnya tidak diperbolehkan dan hanya dapat dibebankan sebesar yang tertinggi dari tiga pembatasan sebelumnya sepanjang tidak melebihi EUR 150.000,- dan (v). kelebihan pembebanan dapat dibawa ke tahun-tahun berikut (setelah diskon 5% yang dimulai dari tahun kedua *carry-forward*). Meskipun demikian, pembatasan di atas tidak berlaku apabila, peminjam dapat menunjukkan bahwa *debt-to-equity ratio* grup perusahaannya lebih tinggi atau sama dengan rasio peminjam.

Ketentuan yang ada memberi definisi *debt* dan *equity* yang dimaksud dalam ketentuan DER. Definisi utang dari perspektif pajak sesuai Art. 39.1.3 dari *General Tax Code* hanya pinjaman dari *directly related parties*. Sebagai pelaksanaan Art. 212, semua piutang *related parties* harus diperhitungkan, kecuali piutang dagang. Definisi utang disesuaikan dengan GAAP Perancis dan *Civil Code* Perancis. Definisi ekuitas mengikuti pelaksanaan Art. 212 dari *General Tax Code* dimana definisi di sini sesuai dengan definisi akuntansi. Ekuitas bersih dapat dipilih apakah di awal tahun atau di akhir tahun, hal ini tentu saja akan menguntungkan karena dapat dipilih yang paling tinggi.

4.8 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Belgia²⁰

Dalam Art. 55 dari Income Tax Code dijelaskan bahwa biaya bunga dapat dibebankan hanya dalam kondisi tingkat bunganya tidak melebihi tingkat bunga pasar, mempertimbangkan resiko yang mungkin muncul, *debtor's creditworthiness* dan jangka waktu pinjaman. Otoritas pajak kemudian menyatakan bahwa dalam memperhitungkan jumlah beban bunga harus mempertimbangkan tiap kasus secara spesifik, terutama:

- kondisi di saat pinjaman disetujui, seperti jangka waktu pinjaman, cara pembayaran dan jaminan yang diberikan oleh peminjam;
- tingkat bunga yang berlaku pada saat pinjaman disetujui;
- biaya keuangan yang timbul akibat pinjaman sehingga tingkat bunga yang diberikan rendah atau bahkan bebas bunga.

Kriteria tambahan yang dapat digunakan dalam menentukan *nature* dari tingkat bunga *arm's length* adalah sebagai berikut:

- *Nature* dari fasilitas kredit (pinjaman, deposit atau utang dagang);
- jumlah dan jangka waktu pinjaman; dan
- resiko yang timbul bagi yang meminjamkan yang berasal dari:
 - ada tidaknya garansi yang diberikan oleh peminjam;
 - *creditworthiness* dari peminjam (kondisi keuangan, *rasio solvency* dan beban utang yang telah ada); dan
 - jenis mata uang yang dipakai (tingkat bunga dan tingkat inflasi di negara yang menerbitkan fasilitas kredit).

Rincian kriteria di atas tidak dibatasi, elemen-elemen lain bisa digunakan dalam rangka mengetahui natur dari tingkat bunga *arm's length* yang digunakan dalam *intercompany loan*.

Meskipun tidak ada kewajiban dokumentasi *transfer pricing* terkait bunga (penghasilan/biaya), praktisi berpendapat bahwa memiliki dokumen pendukung *transfer pricing* merupakan keharusan bagi setiap manajer bisnis yang menerapkan prinsip kehati-hatian, yang ingin mempersiapkan diri secara proaktif, terhadap audit *transfer pricing* yang dilakukan otoritas

²⁰ Dirk Van Stappen, *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, November/December 2008, hal. 307-308.

pajak Belgia. Di Belgia, pengadilan sering mengambil pendekatan yang melebihi aplikasi prinsip *arms length*, dan mempertimbangkan semua fakta yang relevan (kondisi pasar, situasi spesifik dari pihak yang terkait dan kondisi ekonomi lainnya).

Hukum Belgia secara spesifik mengatur ketentuan *thin capitalization* yang terkait dengan:

- pinjaman dari *connected parties*; dan
- pinjaman dari entitas yang tidak terutang pajak, atau yang memiliki keistimewaan pajak.

Yang dimaksud dengan “*connected parties*” adalah pemegang saham lokal maupun asing, individu lokal maupun asing, direktur-direktur perusahaan asing. Ketika menentukan apakah suatu perusahaan itu *thinly capitalized*, otoritas pajak hanya mempertimbangkan rasio DER yang ditentukan undang-undang.

Tidak ada rasio DER yang informal atau diterima secara umum, tetapi ada dua ketentuan yang berlaku dalam situasi yang berbeda:

- Bunga yang dibayarkan kepada direktur atau pemegang saham (aturan 1:1) dimana bunga yang dibayarkan oleh perusahaan kepada direkturnya atau kepada pemegang saham akibat pinjaman yang disediakan direktur atau pemegang saham, untuk tujuan perpajakan diklasifikasikan sebagai deviden dengan ketentuan bahwa:
 - o bunga yang dibayarkan melebihi suku bunga pasar, atau
 - o jumlah keseluruhan bunga pinjaman yang dibayarkan kepada direktur atau pemegang saham melebihi modal disetor perusahaan pada akhir tahun.
- Bunga yang dibayarkan kepada penerima *tax-privileged* (aturan 7:1) dimana jika penerima bunga (*beneficial owner*) bukan merupakan subjek pajak, bunga tersebut tidak dapat dikurangkan apabila jumlah total pinjaman melebihi tujuh kali *taxed reserves* (pada awal tahun) dan *paid-up capital* (di akhir tahun). Rasio ini berlaku bagi usaha perseorangan dan bukan grup.

Definisi utang dan ekuitas dimana untuk aturan 1:1, utang didefinisikan sebagai pinjaman uang, tidak termasuk surat utang yang diterbitkan secara umum, dan untuk aturan 1:7, utang didefinisikan sebagai semua jenis pinjaman tidak termasuk surat utang yang diterbitkan secara umum. Ekuitas didefinisikan sebagai penjumlahan laba ditahan (diukur pada awal tahun) dan modal di setor (diukur pada akhir tahun).

4.9 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Canada²¹

Ketentuan pajak penghasilan Canada diatur dengan *Income Tax Act* (Canada), *Income Tax Regulations* dan beberapa kebijakan administrasi yang dari waktu ke waktu diterbitkan oleh Canada Revenue Agency (CRA). Ketentuan mengenai penghasilan bunga dan biaya bunga dari *related-party* diatur dalam ketentuan *transfer pricing* di Sec. 247 dari *Income Tax Act*.

Pembayaran bunga intercompany oleh perusahaan Canada secara khusus diatur di Sec.20(1)(c). Ketentuan ini mengizinkan pengurangan “*reasonable amount*” bunga sepanjang tiga tes berikut dipenuhi terkait waktu, nature dan tujuan dari kewajiban tersebut. Ketentuan *transfer pricing* Sec. 247(2) juga membatasi pengurangan pembayaran bunga “*that would have been made between person dealing at arm’s length*”.

Income Tax Act mengatur ketentuan *thin capitalization* di Sec.18(4) sampai 18(6). Secara umum, pembebanan bunga oleh Wajib Pajak Canada yang memiliki saham substansial (lebih dari 25%) dibatasi jika jumlah utang melebihi dua kali penghitungan ekuitas, yang diukur kumulatif dalam satu tahun dengan basis bulan per bulan. Efek dari ketentuan ini adalah untuk membatasi erosi pajak akibat *overcapitalization* yang dilakukan perusahaan Canada melalui pemegang saham melalui utang.

Dalam waktu dekat ketentuan pajak Canada akan meningkatkan Sec. 18(2) yang akan mengatur *thin capitalization rules* dan *foreign income* dari afiliasi di luar negeri untuk melawan penghindaran pajak yang umum dikenal sebagai *double dipping*. Dengan ketentuan ini, melalui mekanisme pentrasiran, akan membatasi pembebanan bunga oleh perusahaan Canada

²¹ Muris Dujsic dan Matthew Billings, *Establishing Interest Rates in an Intercompany Context*, IBFD, 2004.

dimana dana yang dipinjam telah dipakai langsung atau tidak langsung untuk tiap situasi.

4.10 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Spanyol²²

Ketentuan umum menyatakan bahwa bunga dapat dikurangkan dari penghasilan bruto untuk tujuan perpajakan sepanjang dicatat secara benar dalam pembukuan perusahaan Spanyol. Beban bunga dapat dikurangkan secara *accrual basis*. Corporate Income Tax Act (CITL) menyatakan bahwa beban bunga yang berasal dari pendanaan *intra-group* dapat dikurangkan sepanjang *thin capitalization rules* (3:1 *debt-to equity ratio*) dan prinsip *arm's length* ditaati. Sedangkan terkait dengan pinjaman dari negara EU, tidak ada rasio maksimal dimana bunga tidak dapat dibebankan dan diklasifikasikan sebagai deviden. Rasio 3:1 harus memenuhi sepanjang tahun, menggunakan perhitungan rata-rata.

Sejak 1 Januari 2004, Law on Fiscal, Administrative dan Social Measures mengeluarkan pengecualian (*non-application*) aturan *thin capitalization*, dengan kondisi tertentu, untuk perusahaan *resident* yang berada di wilayah EU, tidak berlaku apabila transaksi dilakukan melalui wilayah yang diklasifikasikan sebagai *tax haven*²³. Ketentuan ini berlaku bagi pinjaman dengan ketentuan:

- pinjaman dari pihak terkait non EU;
- pinjaman dari pihak terkait non EU digaransi pihak ketiga;
- pinjaman dari pihak ketiga difasilitasi oleh pihak terkait non EU (seperti back-to-back loans, pinjaman didukung oleh surat perjanjian dan pengaturan informal lainnya); dan
- pendanaan Hybrid (*participating loans*).

Related party yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk:

- perusahaan non-resident (lebih dari 5% kepemilikan);
- perusahaan induk maupun *sister company* (lebih dari 25% kepemilikan);

²² Raul Martin Lucena, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008, hal. 343-344.

²³ Florentino Carreno, *Transfer Pricing Rules for Transactions Involving Low-Tax Countries*, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2007, hal. 338-340.

- perusahaan yang memiliki pemegang saham yang sama;
- perusahaan yang memiliki pengurus/direksi yang sama.

Ketentuan transfer pricing berlaku untuk transaksi-transaksi di atas, dan prinsip arm's length harus ditaati untuk menghindari koreksi dari otoritas pajak Spanyol. Persyaratan dokumentasi juga harus dipenuhi oleh Wajib Pajak.

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan utang adalah *remunerated indebtedness* melalui pihak terkait untuk tujuan keuangan ataupun komersil. Karakteristik utang untuk tujuan perpajakan mengikuti karakteristik yang diatur dalam GAAP Spanyol. Sedangkan terkait *thin capitalization*, yang dimaksud dengan ekuitas adalah modal ditambah cadangan dikurangi kerugian tahun sebelumnya dan mengeluarkan perolehan tahun berjalan untuk tujuan penghitungan.

4.11 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Rusia²⁴

Beberapa ketentuan umum harus dipenuhi, seperti beban bunga harus dapat diukur secara ekonomi, didukung dengan dokumen dan ditujukan untuk aktivitas menghasilkan laba. Saat pembebanan tergantung pada metode pencatatan pendapatan maupun biaya oleh Wajib Pajak. Ketentuan pembebanan bunga lebih lanjut diatur dalam *thin capitalization rules*.

Thin capitalization rules berlaku bagi *controlled debt* yang didefinisikan sebagai:

- pinjaman yang diberikan perusahaan asing yang memiliki saham perusahaan Rusia lebih dari 20% baik langsung maupun tidak langsung;
- pinjaman yang diberikan oleh orang/badan Rusia (termasuk bank) atau pihak ketiga LN, tetapi pinjaman tersebut dijamin oleh pemilik langsung maupun tidak langsung dengan kepemilikan lebih dari 20%.

Rasio utang terhadap modal 3:1 berlaku sesuai Prinsip Akuntansi Rusia. Rasio utang terhadap modal 12,5:1 berlaku bagi perbankan dan

²⁴ Anastasia Avdonina dan Irina Suvorova, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008, hal. 336-338.

perusahaan leasing. Dimana bunga utang yang melebihi rasio 3:1 tidak dapat dibebankan dan dianggap sebagai deviden. Penghasilan deviden adalah subjek dari pajak penghasilan ketika deviden dibayarkan.

Dalam ketentuan ini, utang didefinisikan sebagai setiap kredit baik kredit komoditas maupun komersil, pinjaman, deposit bank, akun bank atau bentuk lain dari pinjam meminjam terlepas dari bentuknya. Ekuitas dihitung sebagai selisih antara aset dan kewajiban Wajib Pajak pada hari terakhir periode yang bersangkutan. Utang pajak, termasuk utang pajak lancar, pajak tangguhan, kredit pajak dan kredit pajak investasi tidak dapat diperhitungkan dalam penghitungan ekuitas.

4.12 Ketentuan *Thin Capitalization* di negara Jerman²⁵

Agar dapat dibebankan, bunga harus terkait dengan usaha perusahaan. Meskipun terkait dengan usaha perusahaan, pembebanan bunga dapat dibatasi untuk tujuan perpajakan berdasarkan *thin capitalization rules/earning stripping rules*. Dengan ketentuan ini, aturan *thin capitalization rules* secara umum berlaku bagi perusahaan, sedangkan *earning stripping rules* tidak dibatasi untuk perusahaan, tetapi berlaku bagi segala macam bentuk bisnis.

Art. 8a Corporate Income Tax Act Jerman (KStG), mengatur ketentuan pembebanan bunga dari pendanaan *intra-group*. Ketentuan *thin capitalization* hanya berlaku sampai dengan tahun 2003 dan secara khusus terfokus pada penghindaran melalui *abusive financing strategies* dimana pihak yang meminjamkan adalah pemegang saham asing atau pihak terkait²⁶. Tujuannya adalah untuk menciptakan struktur biaya yang meningkatkan beban keuangan dan mengurangi penghasilan kena pajak di Jerman. Ketentuan *thin capitalization* yang lama ini membatasi pembebanan bunga atas pinjaman utang jangka panjang kepada pemegang saham dan pihak ketiga yang yang berhak menuntut sesuatu (*recourse*) kepada

²⁵ Friderike Bagel dan Carsten Himing, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008, hal. 309-310.

²⁶ Klaus von Brocke dan Eugenio Carcia Perez, *International Transfer Pricing Journal*, January/February 2009, hal. 29-35.

pemegang saham atau pihak yang terkait dengan pemegang saham. Pinjaman bunga yang dikenai *thin capitalization rules* di *deemed* sebagai deviden. Sebagai akibatnya, beban bunga bagi perusahaan bukan pengurang penghasilan dan tentu saja *withholding tax* diberlakukan.

Ketentuan baru *earnings stripping rules* secara umum berlaku bagi semua bentuk pendanaan dengan utang baik bagi perusahaan perseorangan, *partnership* dan perusahaan. Ketentuan *earnings stripping rules* atau General Interest Disallowance Rule (*interest barrier*) menggantikan sepenuhnya ketentuan *thin capitalization*. Ketentuan ini membatasi hak untuk mengakui biaya bunga sebagai biaya usaha. Tujuan dari ketentuan ini lebih luas dibandingkan ketentuan *thin capitalization* yang sebelumnya, dimana semua pendanaan dari utang pihak ketiga (baik ada atau tidak *back-to-back financing*) juga diperhitungkan.

Beban bunga seluruhnya dapat dibebankan apabila Wajib Pajak memiliki penghasilan bunga yang positif dalam tahun pajak yang sama. Beban bunga yang melebihi penghasilan bunga (*net interest expense*) dapat dikurangkan maksimal 30% dari EBITDA (batas atas pembebanan bunga). EBITDA untuk keperluan pajak adalah penghasilan kena pajak sebelum penerapan batas atas pembebanan bunga ditambah beban bunga dan depresiasi/amortisasi dikurangi penghasilan bunga.

BAB 5
ANALISIS KEBIJAKAN ANTI TAX AVOIDANCE INDONESIA
TERKAIT *THIN CAPITALIZATION* SERTA
UPAYA DIREKTORAT JENDERAL PAJAK
DALAM MENANGKAL PRAKTIK *THIN CAPITALIZATION*

5.1 Analisis Kebijakan Anti Tax Avoidance Indonesia Dalam Upaya Menangkal Praktik-Praktik *Thin Capitalization* oleh Wajib Pajak di Indonesia

Secara umum transaksi antara Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa dikenal dengan istilah *transfer pricing*. Transaksi seperti ini dapat mengakibatkan terjadinya pengalihan penghasilan atau biaya dari satu Wajib Pajak ke Wajib Pajak yang lain, yang dapat direayasa untuk menekan keseluruhan jumlah pajak terhutang Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa tersebut. Salah satu kekurangan tersebut dapat terjadi pada pembebanan bunga akibat pemberian pinjaman oleh pemegang saham (*share holder loan*) baik langsung maupun tidak langsung. Sebagaimana disampaikan oleh Achmad Amin, Ak. bahwa bagi perusahaan multinasional (MNC) *the most effective way* untuk mengurangi beban pajak adalah melalui *transfer pricing* baik melalui transaksi penjualan, pembelian, alokasi biaya overhead ataupun pembebanan bunga atas pemberian pinjaman oleh pemegang saham (*share holder*)¹.

Upaya yang dilakukan oleh Wajib Pajak dengan mengandalkan utang dari pemegang saham dibandingkan mengandalkan setoran modal dikenal sebagai kegiatan penghindaran pajak melalui *thin capitalization*. Salah satu penyebabnya adalah adanya perbedaan perlakuan perpajakan atas bunga dan deviden. Pendapat yang senada disampaikan oleh Prof. Gunadi, yang menyatakan bahwa ada 2 faktor yang mendasari pinjaman dari afiliasi, *pertama*, apabila perusahaan mau bangkrut tentu perlu suntikan modal maka secara perlahan mereka akan melakukan pinjaman (utang) dan yang *kedua*,

¹ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak., tanggal 15 Juni 2010 Jam 15.15 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 15.

dari segi pajak ada perbedaan perlakuan antara *income* dari *loan capital* dan *equity capital* dimana *loan capital* itu dikenakan pajak *favorable* dibanding *equity capital* sehingga umumnya perusahaan cenderung akan melakukan pinjaman (utang) karena dari segi *return on equity* akan lebih tinggi dengan persyaratan secara finansial keuntungannya jauh lebih tinggi dari pada beban utangnya².

Implikasi perpajakan yang berbeda dimana *return* yang dihasilkan (pemilik modal) dari *Loan/Debt Capital* adalah *interest* dan bagi penerima pinjaman dapat diperlakukan sebagai *deductible expense* sedangkan *return* dari *Equity Capital* adalah *dividen* dan bagi penerima pinjaman tidak dapat diperlakukan sebagai biaya (*non deductible expense*) akan menyebabkan Wajib Pajak di negara manapun di dunia ini akan memilih bentuk pendanaan usaha yang akan memberikan manfaat maksimal bagi perusahaan. Salah satu manfaat tersebut adalah dengan minimalisasi beban pajak. Dengan demikian, Wajib Pajak cenderung untuk lebih memilih pendanaan usaha melalui utang dari pada melalui modal. Dalam praktik pinjam meminjam dengan pihak yang memiliki hubungan istimewa umumnya dilakukan dengan pemegang saham mayoritas (*majority share holder*)³.

Beberapa faktor lain yang juga mendorong banyak Wajib Pajak meminjam dari luar negeri adalah sebagai berikut⁴ :

- di negara berkembang modal cenderung kecil dan dianggap tidak punya kemampuan untuk mengelola;
- di lain pihak, perusahaan *Multi Nasional Company* (MNC) hendak memakai modal mereka dan menawarkannya kepada negara berkembang;
- Wajib Pajak mempunyai afiliasi di luar negeri.

Dengan skema pendanaan melalui utang dari pemegang saham tersebut, Wajib Pajak akan membebankan biaya bunga yang “berlebihan” sehingga penghasilan kena pajak menjadi lebih kecil dan akhirnya akan

² Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc., tanggal 2 Juni 2010 Jam 09.15 di PPATK.

³ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak.

⁴ Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan, tanggal 7 Juni 2010 Jam 08.30 di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 11.

berakibat pada berkurangnya beban pajak yang harus dibayar bahkan bisa menyebabkan perusahaan sama sekali tidak membayar pajak apabila kondisi perusahaan malah merugi. Hal ini mengakibatkan penerimaan pajak di suatu negara menjadi berkurang. Kondisi ini terjadi di berbagai Negara, termasuk Indonesia.

Dalam OECD Report on Thin Capitalization 1987, dinyatakan bahwa perbedaan perlakuan atas bunga dan deviden semakin penting untuk dipertimbangkan karena ada perbedaan tarif pajak antar negara⁵. Berkurangnya pembayaran pajak karena transaksi pendanaan usaha melalui utang terjadi karena debitor merupakan Wajib Pajak dari negara dengan tarif pajak badan yang lebih rendah atau bahkan bebas pajak. Semakin rendah tarif pajak di negara yang memperoleh pendapatan maka akan semakin besar keuntungan Wajib Pajak secara afiliasi.

Dari hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak. diperoleh informasi bahwa praktik-praktik *thin capitalization* ini dilakukan lebih dari 50% Wajib Pajak Badan yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Wajib Pajak Besar dan sekitar 40%-50% Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Jakarta Khusus⁶. Beliau juga menambahkan bahwa Wajib Pajak tersebut memang *diskenariokan* rugi. Dari informasi ini maka dapat diambil kesimpulan bahwa potensi kerugian negara akibat skenario praktik-praktik seperti ini *relatif* sangat besar.

Achmad Amin, Ak. juga menambahkan bahwa praktik seperti ini khususnya dan praktik-praktik *transfer pricing* pada umumnya tidak hanya merugikan Direktorat Jenderal Pajak atau otoritas pajak suatu negara saja. Tapi banyak sekali pihak-pihak yang dirugikan melalui praktik seperti ini yakni⁷:

- pegawai, karena dengan kondisi perusahaan yang profitnya rendah bahkan cenderung rugi maka tidak mungkin bagi pegawai untuk meminta bonus apalagi kenaikan gaji;

⁵ DRT International Tax and Business Guide, hal.5-6.

⁶ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak.

⁷ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak.

- masyarakat sekitar, karena apabila perusahaan merugi maka tidak diwajibkan melakukan program CSR (*Corporate Social Responsibility*);
- pemegang saham minoritas, karena apabila perusahaan profitnya rendah atau bahkan merugi maka deviden yang dibagikan hanya sedikit atau bahkan tidak ada sama sekali;
- Warga Negara Indonesia pada umumnya.

Terkait dengan kerugian pemegang saham minoritas di atas adalah sebagaimana yang dialami oleh pemegang saham minoritas di Pakistan. Pemegang saham minoritas tersebut komplain ke Pengadilan Tinggi di Karachi dengan alasan bahwa kondisi kinerja perusahaan yang jelek tersebut disebabkan karena anak perusahaan yang berdomisili di Pakistan melakukan praktik *transfer pricing* dengan pemegang saham mayoritasnya yang berlokasi di Amerika⁸.

Sesuai ketentuan perpajakan di Indonesia, biaya bunga dapat dibebankan menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Peraturan perihal pengurang penghasilan kena pajak ini terdapat pada pasal 6 ayat (1) huruf a UU PPh yang menyatakan bahwa biaya bunga pinjaman ini dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak apabila mempunyai hubungan langsung dengan usaha atau kegiatan untuk *mendapatkan, menagih* dan *memelihara* penghasilan. Disamping itu, Wajib Pajak harus melakukan kewajiban pemotongan PPh baik Pasal 23 atau PPh Pasal 26 atas biaya bunga pinjaman tersebut.

Sedangkan ketentuan penangkal praktik *thin capitalization* terkait rasio *debt to equity* diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Pasal 18 ayat (1) tersebut memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk mengeluarkan keputusan mengenai besarnya perbandingan antara utang dengan modal perusahaan. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa Undang-undang ini memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk

⁸ Kristen A. Parillo, “ Transfer Pricing Devalued Shares, Pakistani Court Rules,” dalam *Tax Notes International*, 2007, hal. 886-887. Artikel ini juga diterbitkan dalam *Inside Tax* Edisi Maret 2008. (<http://www.ortax.org/ortax/?mod=issue&page=show&id=27&q=&hlm=2>)

memberi keputusan tentang besarnya perbandingan antara utang dan modal perusahaan yang dapat dibenarkan untuk kepentingan penghitungan pajak. Direktorat Jenderal Pajak sebagai otoritas pajak mempunyai tugas untuk mencegah distorsi laba fiskal badan yang mempunyai hubungan istimewa akibat praktik *thin capitalization* ini. Transaksi pinjaman antar perusahaan afiliasi ini perlu mendapat perhatian yang besar dari otoritas pajak di Indonesia.

Ketentuan pasal 18 ayat (1) berupaya membatasi praktik penghindaran pajak melalui modal terselubung. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kewajaran atau kelaziman usaha” adalah adat kebiasaan atau praktik menjalankan dan melakukan kegiatan yang sehat dalam dunia usaha. Terkait dengan DER, Achmad Amin, Ak. berpendapat bahwa perbandingan utang terhadap modal yang wajar sebenarnya 1:1. Dalam praktik bisnis antara pihak yang independen tidak akan mungkin pihak tertentu akan memberi pinjaman melebihi modal pihak yang lain. Ambil contoh suatu Bank. Bank pada umumnya tidak akan memberi pinjaman melebihi modal karena ada ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan umumnya maksimal kredit yang bisa diberikan hanya 90% dari aset perusahaan yang hendak mengajukan kredit⁹.

Menindaklanjuti wewenang dalam pasal 18 ayat (1), pada tahun 1984 Menteri Keuangan Republik Indonesia pernah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1002/KMK.04/1984 yang mengatur besarnya perbandingan antara utang dengan modal setinggi-tingginya adalah sebesar 3:1 dan berlaku secara umum atas semua sektor usaha meskipun dalam praktiknya semua sektor usaha mempunyai *Debt Equity Ratio* (DER) yang berbeda-beda. Dengan ketentuan ini maka besarnya biaya bunga yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto adalah sebesar perbandingan utang terhadap modalnya sesuai dengan ketentuan tersebut dan selisihnya dianggap sebagai setoran modal.

⁹ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak.

Sejalan dengan berkembangnya globalisasi dan perkembangan perekonomian, ketentuan ini kemudian ditangguhkan pelaksanaannya dengan KMK-254/KMK.04/1985 sampai saat yang belum ditentukan dengan alasan ketentuan ini dapat menghambat perkembangan dunia usaha terkait investasi. Terkait penundaan ini, Prof. Dr. Gunadi, M.Sc. berpendapat bahwa Indonesia secara tertulis memiliki aturan secara tentang *Debt Equity Ratio/DER*, namun tidak efektif¹⁰.

Dalam praktik dunia usaha, perbandingan antara utang dan modal (*debt to equity ratio*) merupakan salah satu alat untuk mengukur kinerja perusahaan. Apabila perbandingan antara utang dan modal sangat besar sehingga melebihi batas-batas kewajaran maka perusahaan tersebut dalam keadaan tidak sehat, kecuali bila indikator yang lain seperti *CAR (Capital Adequacy Ratio)*, *ROI (Return on Investment)*, *ROA (Return on Asset)* dan kinerja keuangan lainnya menunjukkan sebaliknya. Perbandingan antara utang dan modal bervariasi dari tiap industri.

Ada tiga faktor yang menentukan perbandingan antara utang dan modal, yaitu¹¹:

1. Pajak (*Taxes*), Perusahaan dengan laba penghasilan kena pajak tinggi hendaknya lebih tergantung pada utang atau pinjaman untuk mengurangi jumlah penghasilan kena pajak;
2. *Financial Distress Cost*, Perusahaan yang mengalami tekanan finansial akan lebih hemat jika menggunakan pinjaman yang lebih rendah;
3. *Pecking Order*, Perusahaan yang lebih *profitable* akan menggunakan utang lebih sedikit karena memiliki kecukupan modal untuk semua proyek atau kegiatan usahanya.

Meskipun hingga kini ketentuan tersebut masih ditangguhkan bukan berarti pemerintah tidak pernah memikirkan untuk memberlakukan kembali ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal. Sebagai mana dinyatakan oleh Prof. Dr. Gunadi, M.Sc. bahwa sudah sejak jaman Bapak

¹⁰ Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

¹¹ Stephen A. Ross, Randolph W. Westerfield, Jeffrey F. Jaffern, *Corporate Finance*, Third Edition, Times Mirror/Mosby College Publishing, 1990 dan 1993, halaman 480.

Boediono menjabat sebagai Menteri Keuangan, pemerintah telah mempertimbangkan untuk memberlakukan kembali ketentuan tersebut. Tetapi *political will* pemerintah masih kurang karena pertimbangan-pertimbangan tertentu¹². Pendapat senada juga disampaikan oleh Yunirwansyah, Kepala Sub Direktorat Peraturan PPh Badan. Beliau menambahkan bahwa Indonesia itu ibarat “gula” dan dimana ada gula tentu banyak yang mencari. Gula tersebut adalah ladang minyak dan tambang yang ada di Indonesia. Semua hasil tambang tersebut tidak dapat diperbaharui dan jumlahnya semakin berkurang. Beliau berpendapat bahwa penetapan rasio DER tersebut tidak akan menjadi masalah karena Indonesia masih punya “gula” tersebut. Jadi yang dibutuhkan sekarang adalah *political will* dari pemerintah¹³.

Sebagai salah satu pendekatan dalam menangkal praktik *thin capitalization* yang dapat merugikan penerimaan negara, maka banyak negara telah memiliki ketentuan mengenai besarnya *fixed (static)* DER sebagaimana dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 5.1
Rasio DER di Beberapa Negara

No	Negara	Rasio DER	Kepemilikan
1	Kanada	2:1	> 25%
2	Denmark	4:1	--
3	Perancis	1,5:1	> 50%
4	Jerman	3:1	> 25%
5	Portugal	2:1	³ 25%
6	Rusia	3:1	> 20%
7	Korea Selatan	3:1	³ 50%
8	Amerika Serikat	1,5:1	> 50%

Sumber : Darussalam dan Danny Septriadi dalam
“Cross Border Transfer Pricing”, hal. 33

Disamping itu, menurut Yunirwansyah dan rekan-rekan, Direktorat Jenderal Pajak sebenarnya juga sedang mempertimbangkan penyusunan *debt*

¹² Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

¹³ Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan.

to equity ratio. Saat ini Direktorat Jenderal Pajak sedang mencoba menganalisa semua unsur-unsur yang perlu dipertimbangkan sehingga nantinya ketentuan ini bisa berumur lama, bisa diterima oleh semua pihak dan apabila memungkinkan tidak mengalami perubahan. Sebagaimana disampaikan Pak Marsillam Simanjuntak bahwa ketentuan mengenai DER ini harus dikaji secara lebih terperinci. Selain itu Yunirwansyah juga menambahkan bahwa di Indonesia hingga saat ini masih kurang karya-karya ilmiah yang dapat digunakan untuk sebagai masukan mengenai berapa baiknya rasio DER yang hendak ditetapkan sehingga ketentuan tersebut nantinya menjadi “kaya”¹⁴.

Tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa ketiadaan aturan secara khusus mengenai DER dapat dimanfaatkan oleh Wajib Pajak untuk memperkecil kewajiban perpajakannya. Struktur modal Wajib Pajak yang didominasi oleh utang yang terlihat dari DER yang tinggi melebihi batas kewajaran sebagaimana kebiasaan dalam menjalankan kegiatan usaha yang sehat, dapat mengindikasikan Wajib Pajak melakukan penghindaran pajak melalui *thin capitalization*. Selain tidak adanya aturan yang secara khusus mengatur debt equity ratio, Danny Septriadi berpendapat bahwa ketentuan perpajakan Indonesia mengenai anti avoidance masih lemah. Dimana saat ini, Indonesia belum memiliki ketentuan tentang *General Anti Avoidance Rule* (GAAR). Indonesia baru memiliki ketentuan tentang *Specific Anti Avoidance Rule* (SAAR) dalam pasal 18 UU PPh¹⁵.

Lebih lanjut disampaikan oleh Yunirwansyah bahwa praktek pendanaan usaha dengan skema *direct loan*, *parallel loan* ataukah *back-to-back loan* memang dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia¹⁶. Penjelasan ini kemudian ditambahkan oleh Achmad Amin, Ak. yang menyatakan bahwa skema *direct loan* paling banyak dilakukan di Indonesia. Hal ini terjadi karena Wajib Pajak belum perlu untuk memakai skema-skema yang lain barangkali akibat Wajib Pajak merasa bahwa dengan skema seperti ini

¹⁴ Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan

¹⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, S.E., M.Si., LLM Int. Tax, tanggal 09 Juni 2010 jam 22.45 WIB via telepon.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan

saja relatif masih kurang mendapat perhatian dari otoritas pajak di Indonesia¹⁷.

Terkait praktik-praktik tersebut, Prof. Gunadi menambahkan bahwa praktik tersebut bukan suatu pelanggaran karena tidak ada peraturan perihal batasan DER¹⁸. Pendapat senada juga disampaikan oleh Danny Septriadi bahwa apabila suatu praktik tidak diatur maka Wajib Pajak tidak dapat dikatakan melanggar dengan melakukan praktik tersebut¹⁹.

Prof. Gunadi menyatakan bahwa ada 2 kemungkinan DER, *pertama*, *inside basis*, yaitu hanya mencakup pada utang-utang yang mempunyai hubungan istimewa saja sebagai contoh dari pemegang saham, tetapi yang *kedua*, adalah *all inclusive basis*, maksudnya adalah semua utang, baik utang yang jatuh tempo sekarang, utang jangka panjang, utang dagang, atau utang kepada pemegang saham kemudian dijumlahkan dan dibandingkan dengan *equity*-nya. Terkait dengan definisi utang yang dimaksud dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) yang dimaksud disini adalah *all loan*. Pendapat senada juga disampaikan oleh Yunirwansyah, bahwa pasal 18 ayat (1) ini bersifat *general* dan tidak mengatur sebatas utang afiliasi atau bukan afiliasi²⁰. Achmad amin juga menambahkan bahwa ketentuan pasal 18 ayat (1) baru dapat *dienforce* setelah Keputusan Menteri Keuangan mengenai DER diterbitkan.

OECD Report on *Thin Capitalization* 1986 menyatakan bahwa ada 2 alternatif pendekatan untuk mengatasi *Thin Capitalization* yaitu: *pertama*, *fixed ratio approach* dan *kedua*, *general anti abuse – the arm's length principle approach*. Sesuai OECD Report di atas Danny Septriadi menyatakan bahwa ada 2 cara dalam menangkal praktik *thin capitalization*, *pertama*, dengan penetapan DER dan *kedua*, dengan uji *substance over form*. Tetapi OECD tidak pernah menekankan pada perlunya penerapan DER. Meski demikian, Danny Septriadi berpendapat bahwa penetapan DER itu sangat penting agar dapat memberikan kepastian hukum bukan saja bagi

¹⁷ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak.

¹⁸ Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Drs. Rachmanto Surahmat, tanggal 11 Juni 2010 Jam 10.00 di Kantor Konsultan Pajak TSS-EY, Gedung BEJ Tower 1, lantai 14.

²⁰ Hasil wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan

Wajib Pajak tapi juga bagi otoritas pajak apabila hendak melakukan koreksi terhadap pembebanan bunga yang tidak wajar²¹.

Selain ketentuan pasal 18 ayat (1) sebagai sarana menangkal *thin capitalization*, masih ada ketentuan pasal 18 ayat (3) yang memberikan wewenang kepada Direktur Jenderal Pajak untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan serta menentukan utang sebagai modal untuk menghitung besarnya penghasilan kena pajak bagi Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan Wajib Pajak lainnya sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa. Dalam penjelasan pasal 18 ayat (3) dinyatakan bahwa terdapat kemungkinan penyertaan modal secara terselubung, dengan menyatakan penyertaan modal tersebut sebagai utang. Untuk mengatasi hal tersebut maka Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan utang tersebut sebagai modal perusahaan. Cara yang dapat dilakukan, misalnya melalui indikasi mengenai perbandingan antara modal dan utang yang lazim terjadi di antara pihak yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa atau berdasar data atau indikasi lainnya.

Mengenai pasal 18 ayat (3) ini, Prof. Gunadi menyatakan bahwa pendekatan yang dipertimbangkan dalam ketentuan ini adalah *inside basis* sehingga pasal 18 ayat (3) UU PPh tidak dapat diterapkan untuk praktik pinjam meminjam yang *tidak* ada kaitannya dengan hubungan istimewa²². Pendekatan *inside basis* secara selektif memperhatikan pihak pemberi pinjaman dan secara logis hanya dapat diaplikasikan kalau pemberi pinjaman juga adalah sekaligus pemberi modal peminjam atau ada pengendalian antar keduanya²³. Sebelum melakukan perhitungan kembali harus diperhatikan terlebih dahulu pihak-pihak yang bertransaksi (pendekatan kausalitas). Berdasarkan pendekatan ini, apabila pihak-pihak yang bertransaksi pinjam meminjam adalah pihak yang independen tanpa terdapat suatu hubungan signifikan yang dapat mempengaruhi tingkat bunga untuk menyimpang dari tingkat bunga yang diterima di pasar, maka

²¹ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, S.E., M.Si., LL.M Int. Tax.

²² Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

²³ Gunadi, **Pajak Internasional**, hal. 248.

berapapun biaya bunga akan diterima dan dianggap wajar oleh otoritas pajak. Tetapi, apabila antara pihak yang bertransaksi terdapat hubungan yang dapat mempengaruhi kewajaran tingkat bunga maka otoritas pajak dapat melakukan perhitungan kembali atas besarnya bunga dari transaksi pinjaman tersebut. Namun masalah yang timbul adalah acuan yang digunakan apakah dapat dikatakan sebanding karena dalam teori dan praktik keuangan, kriteria DER yang wajar adalah berbeda-beda antara industri dan antar perusahaan²⁴ sehingga pada praktiknya pendekatan ini menjadi sulit diterapkan. Selain itu, adanya unsur subjektifitas dalam pendekatan *arm's length* ini kurang memberikan kepastian hukum bagi Wajib Pajak.

Terkait dengan indikasi yang dinyatakan dalam penjelasan pasal 18 ayat (3), Danny Septriadi menyatakan bahwa sarana untuk menguji suatu pinjaman bisa dilakukan dengan metode *stand alone basis*²⁵. Yang dimaksud dengan *stand alone basis* ini dijelaskan melalui perumpamaan berikut, apabila ada suatu perusahaan dengan modal sebesar sepuluh tetapi dapat meminjam sebesar seratus maka hal ini tidak mungkin karena pada umumnya dengan modal sebesar sepuluh tadi paling maksimal pinjaman yang diperoleh adalah sebesar tujuh. Artinya, bila hal di atas terjadi pasti ada pihak yang turut menjamin pinjaman tadi. Bila hal ini terjadi, kita harus mengeluarkan jaminan-jaminan yang lain dan kemudian menilai kembali berapa sebenarnya pinjaman yang wajar yang mungkin diperoleh dengan modal yang ada. Setelah dikalikan dengan tingkat bunga yang wajar maka kurang lebih sebesar itulah bunga yang dapat dibebankan.

Sementara itu, untuk menentukan transaksi yang sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha sebagaimana dimaksud pasal 18 ayat (3) UU PPh, administrasi pajak mengacu pada Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-04/PJ.7/1993 tanggal 9 Maret 1993 tentang Petunjuk Penanganan Kasus-kasus Transfer Pricing, seri TP-1²⁶. Dan dinyatakan dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-04/PJ.7/1993 tanggal 9 Maret

²⁴ Mc Carten, William J., "Treatment of Subsidiaries and Branches", Tax Policy Handbook, Washington DC : Tax Division, Fiscal Affair Department, IMF, 1995, hal. 228.

²⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, S.E., M.Si., LL.M Int. Tax.

²⁶ Gunadi, **Pajak Internasional**, hal. 242.

1993 bahwa terhadap transaksi antara Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa, Undang-undang perpajakan Indonesia menganut azas materiil (*substance over form rule*). Hubungan istimewa dapat mengakibatkan kekurangwajaran (i) biaya atau (ii) imbalan lain yang direalisasikan dalam suatu transaksi usaha. Hubungan istimewa antara Wajib Pajak Badan dapat terjadi karena pemilikan atau penguasaan modal saham suatu badan oleh badan lainnya sebanyak 25% atau lebih, atau antara beberapa badan yang 25% atau lebih sahamnya dimiliki oleh suatu badan mengacu pada pasal 18 ayat (4) UU PPh. Terdapat tiga kemungkinan yang menyebabkan terjadinya hubungan istimewa, yaitu karena kepemilikan atau penyertaan modal, adanya penguasaan melalui manajemen atau penggunaan teknologi dan adanya hubungan darah atau karena perkawinan²⁷. Dimana, hubungan istimewa tersebut dapat mengakibatkan kekurangwajaran (i) biaya atau (ii) imbalan lain yang direalisasikan dalam suatu transaksi usaha. Karena Indonesia belum mengaktifkan kembali ketentuan DER, pengujian keaslian pinjaman untuk mengindikasikan ketidakwajaran dapat dilakukan berdasarkan pendekatan *arm's length*, misalnya melalui perbandingan antara utang dengan modal yang lazim terjadi antara para pihak yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa²⁸. Disamping itu, terdapat pula ketentuan terkait hubungan istimewa yakni KEP-01/PJ.7/1993 tentang Pedoman Pemeriksaan Pajak Terhadap Wajib Pajak yang Mempunyai Hubungan Istimewa.

Dalam penjelasan pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Pajak Penghasilan antara lain dijelaskan bahwa dalam hal terdapat penyertaan modal secara terselubung, dengan menyatakan penyertaan modal tersebut sebagai utang, maka Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan utang tersebut sebagai modal perusahaan. Penentuan utang sebagai modal perusahaan dapat dilakukan melalui indikasi mengenai perbandingan antara modal dengan utang yang lazim terjadi antara pihak yang tidak dipengaruhi hubungan istimewa atau berdasarkan indikasi lainnya. Apabila ada koreksi atas indikasi praktik *thin capitalization* yang dilakukan oleh fiskus,

²⁷ Penjelasan pasal 18 ayat (4) UU PPh.

²⁸ Penjelasan pasal 18 ayat (3) UU PPh.

Rachmanto mengutarakan bahwa koreksi tidak berdasarkan Undang-Undang itu tidak benar. Sehingga kalau tidak ada ketentuannya berarti tidak boleh di koreksi²⁹. Terkait dengan pernyataan ini, Achmad Amin, Ak. berpendapat bahwa sehubungan dengan ketentuan dalam pasal 18 ayat (1) tidak dapat berjalan bila tidak ada Keputusan Menteri Keuangan. Tetapi, ketiadaan KMK terkait *debt equity ratio* bukan berarti Direktorat Jenderal Pajak tidak bisa melakukan koreksi atas pembebanan biaya bunga. Direktorat Jenderal Pajak dapat menggunakan ketentuan dalam pasal 18 ayat (3) terkait beban bunga pinjaman dari pihak yang mempunyai hubungan istimewa³⁰.

Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa ketentuan mengenai *debt to equity ratio* sangat penting sebagai dasar menangkal pembebanan biaya bunga yang berlebihan kepada pihak afiliasi dan juga demi kepastian hukum. Tidak adanya secara efektif peraturan pelaksana dari pasal 18 ayat (1) mengenai kriteria DER yang wajar sebagaimana dimaksud dalam kelaziman praktik usaha yang sehat, menyebabkan kepastian hukum dalam menyelesaikan permasalahan *thin capitalization* menjadi kurang terjamin bukan saja bagi Wajib Pajak tapi juga bagi Direktorat Jenderal Pajak karena akhirnya dapat menyebabkan hilangnya potensi pajak dari Wajib Pajak bersangkutan.

Tetapi di sisi lain, Prof. Gunadi juga berpendapat bahwa penerapan *debt to equity ratio* dapat menghambat pembiayaan perusahaan. Akibat penetapan DER akan membatasi perusahaan untuk berutang yang artinya membatasi *debt financing* dari perusahaan³¹. Diterapkannya DER tidak mendorong perusahaan untuk mempunyai kegiatan ekonomi karena tidak terbiayai dan akan menyebabkan *cash flow* perusahaan terganggu. Akan ada suatu *drainase* terhadap *cash flow* perusahaan meski hal ini tergantung pada besar kecilnya DER.

Dalam mengevaluasi transaksi pinjaman antar pihak yang mempunyai hubungan istimewa ada hal-hal yang menjadi perhatian:

²⁹ Hasil wawancara dengan Drs. Rachmanto Surahmat.

³⁰ Hasil wawancara dengan Achmad Amin, Ak..

³¹ Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

- kewajaran tarif bunga yang diukur dengan menggunakan tarif bunga yang berlaku di pasar.

Akibatnya, untuk menghindari kemungkinan pengkoreksian atas biaya bunga oleh administrasi pajak, tarif bunga yang dibebankan atas pinjaman umumnya menggunakan tarif bunga yang berlaku di pasar;

- keaslian pinjaman yang diuji dengan mengaplikasikan ketentuan DER.

Terkait dengan pernyataan yang mengatakan bahwa penetapan DER ini dapat mengganggu investasi, Prof. Gunadi berpendapat bahwa hal tersebut tergantung dari sudut pandang yang kita tinjau. Apabila kita melihat dari *loan investment*, DER memang mengganggu investasi, tapi bila dilihat dari *equity investment* atau *direct equity investment* maka hal tersebut tidak mengganggu investasi³². Dengan penjelasan di atas, penulis berpendapat bahwa sepertinya tidak ada kaitan langsung antara ketentuan DER dengan besar kecilnya investasi di Indonesia.

Permasalahan *thin capitalization* mendesak untuk ditangani dengan baik karena dapat menimbulkan potensi kerugian negara akibat tereduksinya basis pajak di suatu negara termasuk Indonesia karena termasuk negara pengutang sebagaimana dinyatakan oleh Gunadi³³. Potensi kerugian negara yang disebabkan oleh hilangnya potensi penerimaan pajak dari praktik penghindaran pajak melalui *thin capitalization* adalah berupa pajak penghasilan badan (*corporate income tax*), akibat alokasi biaya bunga yang berlebihan. Potensi kerugian akibat praktik *thin capitalization* dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Ilustrasi

PT. ABC adalah suatu perusahaan yang berdomisili di Negara ABC sedangkan PT. XYZ adalah perusahaan yang berdomisili di Negara XYZ.

PT. XYZ adalah pemegang saham mayoritas dari perusahaan PT. ABC.

Misalkan dalam suatu tahun pajak tertentu, PT. ABC membutuhkan tambahan dana untuk kegiatan usahanya sebesar USD 50.000, ada dua cara

³² Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.

³³ Hasil Wawancara dengan Gunadi, ibid.

yang dapat dilakukan oleh PT. XYZ selaku pemegang saham PT. ABC yakni dengan cara (i) menyuntikkan tambahan modal baru, atau (ii) memberikan pinjaman.

Diasumsikan:

1. sebelum pembayaran bunga maupun deviden, PT. ABC mencatat laba sebelum pajak sebesar USD 5.000;
2. seluruh laba setelah pajak dibagikan menjadi deviden;
3. tarif PPh Badan adalah sebesar 25%;
4. tingkat bunga wajar atas pinjaman sebesar 10%;
5. tarif *withholding tax* atas deviden sebesar 5%; dan
6. tarif *withholding tax* bunga sebesar 10%.

Maka persandingan perhitungan total pajak yang ditanggung bila menggunakan skema (i) dengan tambahan modal dan skema (ii) dengan pinjaman adalah sebagai berikut:

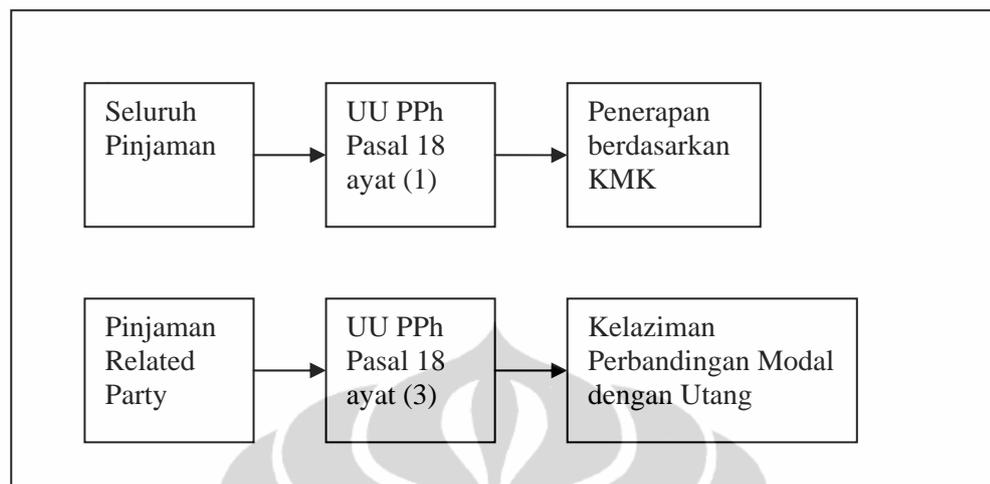
Tabel 5.2
Perbandingan Beban Pajak melalui Loan Financing dan Capital Financing

No.	Keterangan	Loan Financing	Capital Financing
1	Penghasilan sebelum bunga atau deviden	5,000	5,000
2	Biaya Bunga (10% x 50,000)	5,000	-
3	Penghasilan Kena Pajak	-	5,000
4	PPh (25%)	-	1,250
5	Deviden	-	3,750
6	Withholding Tax (10%x Bunga; 5%xDeviden)	500	188
7	Total Pajak	500	1,438

Sumber : Darussalam dan Danny Septriadi dalam "Cross Border Transfer Pricing", dengan modifikasi

Tabel di atas menunjukkan bahwa pendanaan melalui pinjaman (*loan financing*) lebih efektif diterapkan dari pada pendanaan melalui modal (*capital financing*) karena dapat mengurangi beban pajak.

Dari analisis di atas dapat disajikan suatu model anti penghindaran pajak di Indonesia:



5.2 Analisis Perbandingan Ketentuan *Thin Capitalization* Indonesia dengan Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman

Secara detail ketentuan *Thin Capitalization Rule* Indonesia telah dibahas dalam bahasan sebelum ini. Sebelum membandingkan ketentuan Indonesia dengan ketentuan negara Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman maka perlu dibahas mengenai ketentuan yang dirumuskan oleh OECD sebagai tuntunan dalam membuat perbandingan ketentuan *thin capitalization* negara-negara yang telah disebut di atas. Dalam OECD Report on *Thin Capitalization* tahun 1986 dinyatakan bahwa ada 4 isu utama terkait pembebanan bunga atas pemberian pinjaman oleh pemegang saham. Empat isu tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kewajaran eksistensi pinjaman;
2. Hubungan *fixed (static)* DER dengan *arm's length (dynamic)* DER;
3. Kewajaran tingkat suku bunga pinjaman;
4. Kebijakan Dividen terselubung.

Kewajaran eksistensi pinjaman. Dalam paragraf 7.6 OECD Transfer Pricing Guidelines dinyatakan bahwa dalam *arm's length principle*, yang menjadi pertanyaan apakah *intragroup services* telah diberikan ketika suatu aktivitas diberikan oleh satu atau lebih anggota grup ke anggota yang lain harus didasarkan pada apakah aktivitas tersebut memberikan nilai tambah ekonomis maupun komersil untuk meningkatkan posisi dagangnya. Hal ini dapat ditentukan dengan mempertimbangkan apakah sebuah perusahaan independen dalam situasi yang bisa diperbandingkan, telah dan akan bersedia untuk membayar untuk suatu aktivitas jika dilakukan oleh perusahaan independen atau akan melakukan sendiri aktivitas tersebut. Jika aktivitas tersebut termasuk dalam aktivitas yang bersedia dibayar oleh sebuah perusahaan independen atau melakukannya sendiri, aktivitas tersebut harusnya tidak dipertimbangkan sebagai *intragroup service* dalam *arm's length principle*.

Hubungan fixed DER dengan arm's length DER. Dalam OECD Report on *Thin Capitalization*, ada 2 alternatif yang dapat diterapkan dalam ketentuan melawan praktik *thin capitalization*, yakni pendekatan *Fixed Ratio* dan pendekatan *General Anti Abuse – The arm's length Principle*. Dalam pendekatan *Fixed Ratio*, jika utang peminjam melebihi proporsi tertentu modal, maka bunga pinjaman atau bunga yang melebihi pinjaman dari proporsi tertentu secara otomatis tidak diperbolehkan atau diperlakukan sebagai deviden. Dapat digunakan sebagai *Safe Heaven Rule* yang berarti Wajib Pajak diberikan pilihan untuk menunjukkan bahwa *debt equity ratio* perusahaan berada dalam rasio *arm's length* atau dengan kata lain *acceptable*. Dalam pendekatan *arm's length ratio*, ada 2 versi pendekatan yang digunakan. Pertama, *General Anti Avoidance Legislation/Rule* (GAAR) seperti ketentuan melawan *abuse of law*, ketentuan yang membolehkan pengecualian *substance over form* atau ketentuan yang memungkinkan tindakan yang tidak biasa (*abnormal*) dilakukan oleh manajemen. Versi kedua adalah melihat pada posisi *arm's length* dan mempertimbangkan besarnya pinjaman yang akan diberikan dalam kondisi *arm's length*. Beban bunga yang melebihi pinjaman sebenarnya dalam

kondisi *arm's length* akan dikoreksi dan dapat diperlakukan sebagai deviden. Sesuai paragraf 25 OECD *Report on Thin Capitalization*, rasio utang terhadap modal yang tinggi merupakan faktor yang harus dipertimbangkan dalam menggunakan salah satu dari dua pendekatan di atas.

Kewajaran tingkat suku bunga pinjaman. Tes atas kewajaran tingkat suku bunga pinjaman atau *arm's length interest rate test*, apakah suku bunga yang digunakan saat transaksi tidak dipengaruhi oleh adanya hubungan istimewa. Untuk dapat menerapkan prinsip kewajaran, maka harus dilakukan analisis kesebandingan untuk mengetahui apakah terdapat beda kondisi pinjaman afiliasi dengan pinjaman antar pihak independen. Kondisi yang diperbandingkan misalnya jenis mata uang, jumlah pokok pinjaman, jangka waktu utang, jaminan utang, jumlah kredit usaha yang meminjam.

Kebijakan Deviden terselubung. Dalam Article 23 OECD *Thin Capitalization Report* terkait isu deviden terselubung berdasarkan *Thin Capitalization Rule* dinyatakan bahwa ketika bunga diperlakukan sebagai deviden dengan *thin capitalization rules* dari negara peminjam maka negara tempat dimana yang meminjamkan berada, harus membebaskan dari *double taxation* jika nyata-nyata pembayaran bunga tersebut sebenarnya adalah deviden.

Dengan tuntunan isu-isu utama dalam OECD *Thin Capitalization Report* di atas, kecuali isu terakhir mengenai Kebijakan Deviden terselubung karena isu ini lebih kepada *relief* pajak berganda antar negara, akan di analisa ketentuan *Thin Capitalization* negara-negara yang dijadikan perbandingan sebagai berikut:

5.2.1 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Amerika Serikat

Ketentuan *thin capitalization* Amerika Serikat relatif baik dari ketentuan Indonesia. Semua isu-isu utama yang diangkat OECD telah diatur dalam *thin cap rules* negara Amerika Serikat. Batas *safe haven* yang digunakan di Amerika adalah 1,5:1. Ratio ini juga sangat ketat tetapi

mendekati kewajaran sebagaimana disampaikan oleh Achmad Amin, Ak. bahwa dalam dunia bisnis rasio pinjaman terhadap modal yang wajar adalah sebesar 1:1. Untuk menguji kewajaran tingkat suku bunga pinjaman, Amerika juga mengadopsi metode *Comparable Uncontrolled Price* (CUP) sebagaimana digunakan dalam transaksi *Transfer Pricing* terkait transaksi penjualan ataupun pembelian. Dapat disimpulkan bahwa Amerika menggunakan *General Anti Avoidance Rules* karena menguji kewajaran eksistensi pinjaman dengan melihat substansi dari pinjaman tersebut (*substance over form*).

5.2.2 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* United Kingdom/Inggris

Inggris juga memiliki ketentuan yang relatif lebih baik dari Indonesia. Dimana semua metode *transfer pricing* yang diketahui OECD secara umum diaplikasikan dalam ketentuan di Inggris. Ketentuan terkait *thin capitalization* di Inggris sekarang telah dimasukkan dalam ketentuan *transfer pricing* sehingga Inggris memiliki ketentuan yang lebih baik dan lebih luas dapat diperlakukan bagi perusahaan yang menerbitkan surat hutang. Dalam pengaturan ini Inggris menguji apakah jumlah securities maupun tingkat bunganya telah sesuai dengan *arm's length* dan bila bunga yang dibebankan melebihi *arm's length* tidak diperbolehkan dibebankan dalam penghitungan penghasilan kena pajak. Selain itu otoritas pajak Inggris juga tidak menetapkan *safe harbour* karena dirasa ketentuan tersebut kurang efektif. Dari sini dapat disimpulkan bahwa Inggris juga lebih mengedepankan penggunaan *General Anti Avoidance Rules*.

5.2.3 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Luxembourg

Ketentuan *thin capitalization* Luxembourg memiliki *earning stripping rules* 6:1 dan apabila tidak terpenuhi maka beban bunga akan direklasifikasi sebagai pembayaran deviden. Secara khusus ketentuan *thin cap* Luxembourg mendefinisikan *hybrid loans* sebagai ekuitas. Sama seperti ketentuan Amerika, prinsip *substance-over-form* diberlakukan di sini. Dapat

disimpulkan bahwa ketentuan Luxembourg juga menekankan pada penggunaan *General Anti Avoidance Rules*.

5.2.4 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Cina

Sebagaimana umumnya dalam ketentuan *transfer pricing*, dalam ketentuan *thin capitalization* Cina, otoritas pajak juga memindahkan *burden of proof* kepada Wajib Pajak. Secara jelas dinyatakan dalam Art. 47 UITL Cina dimana otoritas pajak memiliki wewenang untuk melakukan penyesuaian jika diketahui bahwa substansi komersil perusahaan tidak masuk akal. Ketentuan yang ada telah secara jelas memberlakukan *General Anti Avoidance Rules* untuk menguji substansi ekonomi dari suatu struktur perencanaan pajak.

5.2.5 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Perancis

Batas *safe haven* yang digunakan di Perancis sama dengan batas *safe haven* di Amerika yakni 1,5:1. *Thin Capitalization* di sini juga berlaku untuk biaya bunga yang dibayarkan kepada *related party*. Dalam ketentuan yang berlaku sejak 1 Januari 2007 ini hanya mengatur secara spesifik *thin capitalization rules* yang lebih kompleks dari sebelumnya. Dapat disimpulkan bahwa Perancis belum memberlakukan *General Anti Avoidance Rules*.

5.2.6 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Belgia

Batas *safe haven* yang digunakan di Belgia bagi perusahaan sangat ketat yakni 1:1. Secara umum tidak diatur perlunya dokumentasi pendukung *transfer pricing* terkait bunga. Tetapi di Belgia, pengadilan sering mengambil pendekatan yang melebihi *arm's length* dengan mempertimbangkan *fakta-fakta yang relevan*. Meskipun otoritas pajak belum memberlakukan *General Anti Avoidance Rules* tetapi pihak pengadilan di Belgia berhasil menutupi kekurangan tersebut dengan mempertimbangkan fakta-fakta yang relevan (*substance over form*).

5.2.7 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Canada

Ketentuan *thin capitalization* Canada membatasi pembebanan bunga apabila melebihi perbandingan 2:1. Sebagaimana ketentuan di Inggris, ketentuan mengenai biaya bunga dari *related-party* diatur dalam ketentuan *transfer pricing*. Tidak dibahas adanya pengujian substansi dari suatu pinjaman maupun bunga pinjaman. Dari sini dapat disimpulkan bahwa ketentuan *thin capitalization* di Canada masih menggunakan *Specific Anti Avoidance Rules*.

5.2.8 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Spanyol

Ketentuan *thin capitalization* Spanyol menetapkan *earning stripping rules* 3:1 dengan mentaati prinsip *arm's length*. Ketentuan yang ada juga mengikuti ketentuan *transfer pricing* dimana ada persyaratan dokumentasi bagi pembebanan bunga. Ketentuan yang dijelaskan disini tidak membahas adanya pengujian substansi dari suatu pinjaman maupun bunga pinjaman. Dari sini dapat disimpulkan bahwa ketentuan *thin capitalization* di Spanyol masih menggunakan *Specific Anti Avoidance Rules*.

5.2.9 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Rusia

Batas *safe haven* yang digunakan di Belgia bagi perusahaan selain perbankan dan leasing adalah 3:1. Beban bunga yang melebihi batas ini tidak dapat dibebankan dan diperlakukan sebagai bunga. Ketentuan yang ada tidak membahas adanya pengujian substansi dari suatu pinjaman maupun bunga pinjaman. Dari sini dapat disimpulkan bahwa ketentuan *thin capitalization* di Rusia masih menggunakan *Specific Anti Avoidance Rules*.

5.2.10 Analisis ketentuan *Thin Capitalization* Jerman

Sejak tanggal 1 Januari 2008, Jerman telah meninggalkan ketentuan *thin capitalization* dan menggantinya dengan *interest deduction limitation rules*. Ketentuan ini membatasi hak untuk mengakui biaya bunga sebagai biaya usaha. Ketentuan yang ada ini sangat kompleks dan masih banyak

definisi yang belum dijelaskan secara gamblang. Dari sini dapat disimpulkan bahwa ketentuan *interest deduction limitation rules* di Jerman tidak menggunakan *General Anti Avoidance Rules*.

Analisis atas perbedaan ketentuan negara-negara di atas dapat disimpulkan dalam tabel di bawah ini:

No	Negara	DER	GAAR	Pengadilan
1.	Indonesia	--	belum ada	belum aktif
2.	Amerika Serikat	1,5:1	ada	aktif
3.	Inggris	--	ada	belum aktif
4.	Luxembourg	6:1	ada	belum aktif
5.	Cina	--	ada	belum aktif
6.	Perancis	1,5:1	belum ada	belum aktif
7.	Belgia	1:1	belum ada	aktif
8.	Canada	2:1	belum ada	belum aktif
9.	Spanyol	3:1	belum ada	belum aktif
10.	Rusia	3:1	belum ada	belum aktif
11.	Jerman	--	belum ada	belum aktif

Dapat diambil kesimpulan bahwa sekitar 36% dari negara-negara di atas belum memiliki ketentuan mengenai DER dan Indonesia termasuk dalam kelompok tersebut. Selain itu lebih dari 63% dari negara-negara di atas belum memiliki ketentuan umum anti penghindaran pajak dan hanya satu negara dari banyak negara yang belum memiliki GAAR tersebut yakni negara Belgia telah memiliki pengadilan yang turut berperan aktif dalam membuat ketentuan atau prosedur anti penghindaran pajak.

5.2.11 Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan *thin capitalization rules* di Indonesia

Dari analisa-analisa di atas diketahui bahwa banyaknya negara yang secara *efektif* memiliki *thin capitalization rules*. Dengan mempelajari ataupun meneliti ketentuan yang telah dibuat negara lain maka banyak input yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan sekiranya Indonesia akan memberlakukan kembali ketentuan *thin capitalization rules*. Berdasarkan studi ketentuan *thin cap* terhadap beberapa negara dengan rata-rata *foreign direct investment* yang tinggi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan *thin capitalization rules* di Indonesia sebagaimana dijabarkan berikut ini:

1. Besarnya DER

Banyak negara mengatur praktik *thin capitalization* dengan menetapkan rasio utang terhadap modal yang dapat diterima dan berlaku bagi semua. Dalam pengaturan di Amerika, DER yang ditetapkan adalah 1,5:1 sebagai batas *safe haven*. Di Perancis juga menetapkan DER sebesar 1,5:1. Sedangkan Luxembourg menganut DER yang lebih longgar yakni sebesar 6:1. Belgia memiliki dua ketentuan yang berbeda yakni DER sebesar 1:1 terkait bunga yang dibayarkan kepada direktur atau pemegang saham sedangkan DER sebesar 7:1 atas bunga yang dibayarkan kepada penerima *tax-privileged*. Canada juga menganut aturan DER sebesar 2:1 terkait pembebanan bunga oleh Wajib Pajak Canada yang memiliki saham substansial. Spanyol memiliki rasio DER sebesar 3:1. Di saat yang sama Rusia juga memiliki rasio utang terhadap modal 3:1 berlaku sesuai Prinsip Akuntansi Rusia. Rasio utang terhadap modal 12,5:1 berlaku bagi perbankan dan perusahaan leasing. Dengan pendekatan ini, jika proporsi utang terhadap modal perusahaan melebihi rasio tertentu, maka praktik *thin capitalization* dianggap ada. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya dalam KMK-1002/KMK.04/1984, rasio utang terhadap modal sendiri yang pernah berlaku di Indonesia

adalah setinggi-tingginya 3:1. Rasio sebesar 3:1 cukup banyak digunakan oleh negara-negara lain.

2. Definisi Utang dan Modal

Penjelasan pasal 18 ayat (1) tidak menjelaskan definisi dari utang dalam perhitungan DER. Dalam penjelasan pasal tersebut yang dimaksud dengan modal merujuk kepada istilah atau pengertian ekuitas menurut standar akuntansi. Lebih lanjut dalam PSAK, yang dimaksud ekuitas adalah hak residual atas aktiva perusahaan setelah dikurangi semua kewajiban. Ekuitas disini dapat disubkalsifikasikan dalam neraca, misalnya sebagai setoran modal oleh pemegang saham, saldo laba (*retained earnings*), penyisihan saldo laba dan penyisihan penyesuaian pemeliharaan modal.

Kemudian dalam KMK-1002/KMK.04/1984, dinyatakan bahwa utang adalah saldo rata-rata pada tiap akhir bulan yang dihitung dari semua utang baik utang jangka panjang maupun utang jangka pendek, selain utang dagang. Sedangkan modal sendiri adalah jumlah modal yang disetor pada akhir tahun pajak termasuk laba yang tidak dan/atau belum dibagikan.

Negara-negara seperti Perancis, Luxembourg, Belgia, Spanyol, Rusia maupun Amerika dalam ketentuan *thin capitalization rules* masing-masing, mendefinisikan utang sebagai kewajiban perusahaan kepada pihak yang memiliki hubungan istimewa. Termasuk di dalamnya kewajiban kepada pihak ketiga yang dijamin oleh afiliasi mereka. Sehingga *back to back loan* dan *parallel loan* yang dijamin oleh afiliasi termasuk dalam definisinya. Negara Perancis juga mengeluarkan utang dagang dalam perhitungan kewajiban untuk keperluan perhitungan *debt to equity ratio*. Secara khusus, negara Rusia dan Amerika dan Luxembourg mendefinisikan utang dengan lebih luas yakni kewajiban dalam bentuk apapun (*substance over form*).

Secara umum negara Belgia, Spanyol, Rusia dan Cina mendefinisikan ekuitas sebagai selisih antara aset dengan kewajiban.

Selisih ini terdiri atas modal disetor, laba ditahan dan elemen ekuitas lainnya. Seluruh komponen ekuitas seperti yang didefinisikan pada standar akuntansi yang berlaku umum.

Dari definisi utang dan modal berdasarkan ketentuan di Indonesia dan ketentuan di negara-negara yang lain, diperoleh beberapa hal yang memerlukan pembahasan lebih lanjut:

- *Non-interest bearing loan*. Utang tanpa bunga tentu saja tidak memiliki implikasi perpajakan karena tidak ada bunga yang dibayarkan oleh kreditor;
 - Negara Luxembourg menetapkan *non-interest bearing shareholders loan* sebagai ekuitas untuk keperluan *thin capitalization*.
- *Beragamnya klasifikasi modal*. Definisi modal dalam KMK-1002/KMK.04/1984 hanya modal yang disetor pada akhir tahun pajak termasuk laba yang tidak dan/atau belum dibagikan. Meskipun dalam penjelasan pasal 18 ayat (1) mendefinisikan ekuitas menurut standar akuntansi, dimana komponen lain seperti penyisihan saldo laba termasuk bagian dari ekuitas, adalah penting pengertian dari ekuitas dituangkan dalam ketentuan perpajakan juga;
 - Negara Luxembourg memiliki cakupan ekuitas yang lebih luas dengan menyertakan *non-interest bearing shareholders loan* dan juga *hybrid loans*.
- *Basis Perhitungan Modal*. Saldo rata-rata pada tiap akhir bulan adalah cara mengukur utang. Dengan memperkenankan modal hanya pada akhir tahun pajak maka apabila sepanjang tahun sesungguhnya DER lebih besar dari 3:1, maka penyertaan modal pada akhir tahun memungkinkan DER turun menjadi lebih kecil atau sama dengan 3:1 akan mengakibatkan biaya bunga tidak dapat dikoreksi.
 - Negara Canada menghitung ekuitas kumulatif dalam setahun dengan basis bulan per bulan. Di negara Perancis, saldo ekuitas

dapat ditentukan menggunakan saldo awal tahun atau saldo akhir tahun sesuai pilihan perusahaan. Hal ini akan memberikan keuntungan karena perusahaan dapat memilih nilai ekuitas yang paling tinggi.

Otoritas pajak Indonesia harus secara tegas memberikan definisi utang dan modal untuk perhitungan *debt to equity ratio*. Kewajiban yang diikutsertakan dalam perhitungan DER hanya kewajiban berbunga pada pihak dengan hubungan istimewa, dengan bentuk apapun. Modal yang diikutsertakan dalam perhitungan DER sebaiknya meliputi keseluruhan modal baik, laba ditahan maupun komponen lainnya dengan menggunakan saldo rata-rata.

3. Reklasifikasi Utang sebagai Modal

Ketika batasan *debt to equity ratio* terlewati maka utang direklasifikasikan sebagai modal. Penjelasan pasal 18 ayat (3) hanya menyatakan bahwa Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan utang tersebut sebagai modal perusahaan melalui indikasi melalui perbandingan antara modal dan utang yang lazim terjadi di antara para pihak yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa atau berdasar data atau indikasi lainnya. Perlu adanya penjabaran lebih lanjut terkait reklasifikasi utang sebagai modal. Misalnya akibat reklasifikasi seperti ini akan meningkatkan penghasilan kena pajak perusahaan dan juga kewajiban pajak perusahaan.

4. Reklasifikasi Biaya Bunga

Reklasifikasi biaya bunga sebagai deviden terselubung atau *hidden profit distribution* mengakibatkan perlakuan yang sama dengan transaksi pembiayaan melalui setoran modal. Penjelasan pasal 18 ayat (3) hanya menyatakan bahwa Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan. Tidak ada

pengaturan lebih lanjut bagaimana mekanisme penetapan biaya bunga perusahaan menjadi deviden.

5. Penentuan Tingkat Bunga Wajar

OECD menyatakan bahwa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penentuan tingkat bunga wajar adalah faktor yang mempengaruhi pasar modal. Penentuan tingkat bunga *arm's length* harus dilakukan kasus per kasus dimana kondisi yang mempengaruhi transaksi pinjaman harus dipertimbangkan. Dalam ketentuan negara Amerika, dari perspektif *transfer pricing*, dalam menentukan tingkat bunga atas pinjaman pihak ketiga, pemahaman pasar yang luas seperti atribut spesifik peminjam seperti *creditworthiness* apakah peminjam layak memperoleh pinjaman tersebut dan atribut spesifik pinjaman seperti kolateral, umumnya digunakan untuk menentukan tingkat bunga *arm's length* yang mungkin ditagih dari suatu pinjaman.

6. Pembatasan pemberlakuan aturan DER bagi transaksi hubungan istimewa

Ketentuan *thin capitalization rule* pada banya negara, aturan DER secara jelas diberlakukan untuk transaksi pinjaman kepada hubungan istimewa saja. Latar belakang ketentuan ini berlaku hanya untuk transaksi pinjaman hubungan istimewa adalah bahwa sesungguhnya pinjaman tersebut adalah modal yang terselubung sehingga bunga yang dibayarkan atas pinjaman tersebut pada hakekatnya adalah pemberian deviden. Dalam pasal 18 ayat (1) beserta penjelasannya sama sekali tidak dinyatakan mengenai pemberlakuan transaksi ini atas transaksi kepada siapa.

Dalam KMK nomor 1002/KMK.04/1984 pun, Indonesia tidak menyatakan bahwa transaksi ini terkait dengan hubungan istimewa. Pengaturan seperti ini diras tidak adil bagi perusahaan. Apabila suatu pinjaman tersebut diterima oleh perusahaan dari pihak ketiga menjadi

tidak adil jika ternyata DER perusahaan tersebut melebihi ketentuan sehingga ada beban bunga yang harus diklasifikasikan sebagai deviden.

Akan lebih adil apabila *thin capitalization rules* hanya diberlakukan bagi pinjaman hubungan istimewa. Sesuai dengan penjelasan pasal 18 ayat (3) UU PPh, apabila terdapat hubungan istimewa, kemungkinan dapat terjadi penghasilan dilaporkan kurang dari semestinya ataupun pembebanan biaya melebihi dari yang seharusnya. Selanjutnya, Direktur Jenderal Pajak diberikan wewenang untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan seandainya diantara Wajib Pajak tersebut tidak terdapat hubungan istimewa. Hal ini akan memberikan kepastian hukum tidak hanya bagi Wajib Pajak dan juga calon investor bisa merencanakan strategi investasi dengan lebih pasti, tanpa harus khawatir bahwa otoritas pajak tempat mereka berinvestasi akan menguji biaya hutang dari perusahaan yang meminjam.

Sistem ini memiliki kelemahan yaitu, sulit untuk membuktikan bahwa sesungguhnya pinjaman tersebut merupakan modal terselubung yang diberikan oleh pihak hubungan istimewa dalam bentuk pinjaman. Ketentuan di negara Amerika, sebagian besar tingkat bunga atas pinjaman *related party* menggunakan metode *comparable uncontrolled price* (CUP) maupun variasinya. Sebagaimana di Inggris pun, ketentuan *thin capitalization* telah dimasukkan dalam ketentuan *transfer pricing*. Sebagaimana mekanisme dalam transfer pricing maka mekanisme pembuktian (*burden of proof*) oleh Wajib Pajak dinyatakan dalam bentuk dokumentasi yang jelas dan memadai sebagai alat bukti bahwa pinjaman tersebut memang diperoleh dari pihak ketiga. Dokumentasi inilah yang kemudian menjadi pegangan otoritas pajak dalam menentukan apakah suatu pinjaman nyata-nyata diperoleh dari pihak ketiga.

5.3 Analisis Upaya-upaya yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik *Thin Capitalization*

Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dari hasil wawancara dengan Yunirwansyah dan Achmad Amin adalah dalam hal berikut yakni:

1. Ketentuan;
2. Enforcement.

Terkait upaya penanganan praktik *thin capitalization* melalui ketentuan, seperti yang sudah disampaikan oleh Yunirwansyah sebelumnya bahwa saat ini Direktorat Jenderal Pajak sedang mengkaji dengan mendalam penentuan *debt equity ratio* sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (1) UU PPh. Direktorat Jenderal Pajak juga tidak ingin terkesan terburu-buru mengeluarkan ketentuan ini. Saat ini pembahasan-pembahasan yang tajam telah dilakukan dengan harapan agar ketentuan ini apabila dikeluarkan atau diberlakukan kembali bisa diterima oleh semua pihak terutama investor asing maupun asosiasi dan bisa berumur lama.

Terkait upaya penanganan praktik *thin capitalization* melalui *enforcement*, Achmad Amin mengatakan bahwa saat ini Direktorat Jenderal Pajak tengah menggalakkan pemeriksaan terkait *thin capitalization* dengan menggunakan ketentuan dalam pasal 18 ayat (3) UU PPh. Saat ini telah ada beberapa pemeriksaan yang telah diselesaikan. Beliau menyampaikan semoga setelah pemeriksaan-pemeriksaan ini dapat dilanjutkan dengan pemeriksaan-pemeriksaan berikutnya. Direktorat Jenderal Pajak juga optimis dengan hasil dari pemeriksaan ini karena sampai saat ini terkait pemeriksaan *transfer pricing* yang telah diselesaikan sebesar 99,99% kasus banding yang sampai ke Pengadilan Pajak, DJP dimenangkan.

Dari upaya di atas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa perlu dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan perpajakan. Ketentuan pasal 18 (1) UU PPh tentang kewenangan Menteri Keuangan untuk menentukan besarnya perbandingan antara utang dengan modal (*debt equity ratio*) sebagai ketentuan penangkal praktik *Thin Capitalization* sampai saat ini belum mengalami perubahan. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-

undang PPh belum dilaksanakan secara efektif. Menteri Keuangan masih menunda keputusan terkait dengan masalah ini, akibatnya hal ini menjadi *loophole* yang dapat dimanfaatkan oleh Wajib Pajak untuk melakukan praktik *Thin Capitalization*. Penulis sepakat bahwa perlu dilakukan pengkajian yang mendalam mengenai hal ini, tetapi di sisi lain baik Wajib Pajak maupun otoritas pajak perlu memiliki kepastian hukum sehingga Wajib Pajak memiliki dasar yang kuat dalam bertransaksi pinjam meminjam dan otoritas pajak juga memiliki dasar yang kuat untuk melakukan koreksi atas pembebanan Wajib Pajak demi tujuan perpajakan apabila pembebanan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Terkait upaya *enforcement* yang digalakkan Direktorat Jenderal Pajak dengan menggunakan ketentuan pasal 18 ayat (3) UU PPh yang mengatur tentang kewenangan Direktur Jenderal Pajak untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan serta menentukan utang sebagai modal untuk menghitung besarnya Penghasilan Kena Pajak (PKP) bagi Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa, sebagai ketentuan penangkal *transfer pricing*, juga belum mengalami penyempurnaan. Disamping itu perlu adanya “*sosialisasi*” bagi Wajib Pajak terkait penggunaan *dynamic* DER sesuai pasal 18 ayat (3) ini, karena penulis yakin bahwa persepsi sebagian Wajib Pajak maupun barangkali Konsultan Pajak bahwa Direktorat Jenderal Pajak tidak dapat melakukan koreksi atas pembebanan biaya bunga terkait pinjaman karena tidak adanya ketentuan mengenai DER sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1). Mekanisme pasal 18 ayat (3a) juga dapat dipertimbangkan oleh Direktur Jenderal Pajak untuk menetapkan kesepakatan harga transfer (*Advance Pricing Agreement*) dalam upaya mengatasi kesulitan dalam menentukan harga wajar yang dipakai pada transaksi antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa. Ketiadaan ketentuan pelaksanaan mengenai *Advance Pricing Agreement* tersebut akan membuat perdebatan antara Wajib Pajak dengan fiskus terkait dengan koreksi (*arm's length*) terus terjadi. Artinya tidak ada kepastian hukum terkait penentuan biaya bunga yang wajar dan masih bergantung pada penilaian fiskus.

BAB 6

SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Berdasarkan hasil analisa pada bab sebelumnya, maka dapat diperoleh simpulan sebagai berikut:

1. Praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) terkait *Thin Capitalization* dilakukan Wajib Pajak di Indonesia dengan meminjam dari *related party* di luar negeri. Skema pinjam meminjam yang dilakukan adalah *direct loan*, *parallel loan* dan *back-to-back loan*. Praktik yang paling banyak ditemukan adalah skema pinjaman langsung (*direct loan*). Praktik penghindaran pajak tersebut banyak dilakukan karena relatif lebih *simple* dengan memanfaatkan peluang yang terdapat dalam ketentuan perpajakan yang berlaku dan memanfaatkan lemahnya *enforcement* dari otoritas pajak;
2. Kebijakan *Anti Tax Avoidance* terkait praktik *Thin Capitalization* khususnya mengenai *Static DER* dalam Pasal 18 ayat (1) semenjak ditanggukannya KMK-1002/KMK.04/1984 dengan KMK-254/KMK.04/1985 belum mengalami perubahan padahal ketentuan ini dapat memberi kepastian hukum bagi fiskus maupun Wajib Pajak. Sedangkan ketentuan Pasal 18 ayat (3) terkait *dynamic DER* juga belum dimanfaatkan dengan maksimal oleh otoritas pajak. Saat ini Indonesia baru mempunyai ketentuan tentang *Spesific anti Tax Avoidance (SAAR)* yang tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Pajak Penghasilan. Hasil perbandingan ketentuan *thin capitalization* di negara Amerika Serikat, Inggris, Luxembourg, Cina, Perancis, Belgia, Canada, Spanyol, Rusia dan Jerman menunjukkan bahwa sebagian besar dari negara-negara tersebut telah memiliki ketentuan *General Anti Tax Avoidance (GAAR)* dimana di negara Belgia meskipun otoritas pajak belum memiliki ketentuan GAAR, pihak pengadilan telah mempertimbangkan fakta-fakta yang relevan (*substance over form*).

Sedangkan Indonesia hingga kini belum memiliki ketentuan *General Anti Tax Avoidance* (GAAR) sebagai pelengkap SAAR.

3. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam menangani praktik-praktik *Thin Capitalization* yang berupaya mengurangi beban pajak adalah (i). formulasi kebijakan DER sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU PPh dan (ii) meningkatkan *enforcement* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU PPh. Formulasi kebijakan mengenai DER saat ini masih berlangsung di Direktorat Jenderal Pajak khususnya Direktorat Peraturan Perpajakan II Subdirektorat Peraturan PPh Badan dan kegiatan *enforcement* sedang ditingkatkan dengan pengawasan dari Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Subdirektorat Pemeriksaan Transaksi Khusus.

6.2 Saran

Berkaca pada kesimpulan di atas, maka saran yang dapat diberikan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada adalah sebagai berikut:

1. Agar praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) terkait *Thin Capitalization* dapat diidentifikasi dengan baik maka staf pada Kantor Pelayanan Pajak terutama di Kanwil DJP Jakarta Khusus dan Kanwil DJP Wajib Pajak Besar terutama *Account Representative* dan Pejabat Fungsional harus dibekali pemahaman yang mendalam mengenai skema-skema penghindaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Upaya peningkatan pengetahuan dan pemahaman perpajakan internasional serta skema-skema penghindaran pajak pada umumnya dan *Thin Capitalization* pada khususnya sangat mendesak. Peningkatan pengetahuan dan pemahaman ini dapat dilakukan dengan memberikan pelatihan yang komprehensif. Pelatihan yang mendalam dan intensif mutlak diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

2. Agar ketentuan penangkal praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dapat digunakan secara efektif untuk menangkal praktik-praktik penghindaran pajak maka disarankan:
 - a. Ketentuan pasal 18 Undang-undang Pajak Penghasilan sebagai *Specific Anti Avoidance Rules* (SAAR) harus segera mungkin disempurnakan. Penjelasan atas ayat-ayat yang diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Pajak Penghasilan tersebut harus dibuat secara detail dan dengan ilustrasi-ilustrasi agar mudah dipahami baik oleh fiskus maupun Wajib Pajak sehingga dapat digunakan sebagai dasar hukum yang kuat untuk menangkal praktik penghindaran pajak tersebut;
 - b. Indonesia harus segera membuat ketentuan penangkal praktik *thin capitalization* yang lengkap dan komprehensif terutama terkait dengan *static* DER yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan. *Static* DER ini sangat diperlukan agar dapat memberi kepastian hukum. Dalam penentuan DER disarankan dibuat pemisahan antara sektor keuangan dan sektor non keuangan;
 - c. Untuk mencegah terjadinya skema penghindaran pajak yang tidak dapat diantisipasi dengan *Specific Anti Tax Avoidance Rules* (SAAR) akibat perkembangan bisnis, maka dirasa perlu diatur ketentuan mengenai *General Anti Tax Avoidance* (GAAR).
3. Agar praktik-praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) terkait *Thin Capitalization* dapat ditangani dengan baik, maka upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk menangkal praktik *Thin Capitalization* harus lebih komprehensif, seperti:
 - a. Upaya penyempurnaan peraturan penangkal praktik *Thin Capitalization* terutama Pasal 18 ayat (1) harus segera dilakukan agar memiliki kepastian hukum;

- b. Upaya *enforcement* ketentuan Pasal 18 ayat (3) harus lebih ditingkatkan sehingga praktik *Thin Capitalization* dapat semakin ditekan. Lebih dari itu *enforcement* ini diharapkan dapat menghindarkan tergerusnya penerimaan pajak akibat praktik-praktik pembebanan bunga yang tidak lazim dan tidak wajar;
- c. Upaya meningkatkan kemampuan pemeriksa maupun *Account Representatif* melalui pelatihan yang komprehensif harus segera dipercepat agar praktik-praktik penghindaran pajak dapat segera dideteksi dan ditangani.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku / Literatur

- Brooks, Michael & Head, John., *Tax Avoidance and the Rule of Law*, IBFD, 1997.
- Cooper, Graeme S., *Tax Avoidance and The Rule of Law*, Netherland: IBFD Publication BV, 1997.
- Darussalam dan Danny Septriadi, *Konsep dan Aplikasi Cross-Border Transfer Pricing untuk Tujuan Perpajakan*, Danny Darussalam Tax Center, 2008.
- Darwin, Muhadjir, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, disunting oleh Muhadjir, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Epstein, Barry J. and Mirza, Abbas Ali, *Intenational Accounting Standard (IAS)*, New York: The McGraww Hill, 2004.
- Greenberg, George D., Miller, Jeffrey A., Mohr, Lawrence B., Bruce C. Vladeck, *Developing Public Policy Theory: Perspectives from*
- Gunadi, *Pajak Internasional*, edisi revisi (2007), Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007.
- _____, *Transfer Pricing, Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak*, Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 1994.
- Hady, Hamdy, *Ekonomi Internasional*, Jakarta, Penerbit: Ghalia Indonesia, 2004.
- Jones, Sally M. and Shelley C. Rhoades-Catanach, *Principles of Taxation for Business and Investment Planning*, Mc. Graw-Hill Irwin, 2010.
- Judisseno, Rimsky K., *Pajak dan Strategi Bisnis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- King, John R., *Debt and Equity Financing*, Tax Policy Handbook, Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C., 1995.

- Lyons, Susan M., *International Tax Glossary*, The International Bureau of Fiscal Documentation, 1992.
- Madura, Jeff, *Manajemen Keuangan Internasional*, Jakarta: Erlangga, 2001.
- Mansury, *Perpajakan atas Penghasilan dari Transaksi-Transaksi Khusus*, Jakarta: Penerbit YP4, 2003.
- _____, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996.
- Mc Carten, William J., “*Treatment of Subsidiaries and Branches*” dalam Tax Policy Handbook, Washington DC : Tax Division, Fiscal Affair Department, IMF, 1995.
- Pratt, Jamie, *Financial Accounting in Economic Context*, South Western College Publishing, 1991.
- Soemitro, Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Bandung: PT Eresco, 1990.
- Rohatgi, Roy, *Basic International Taxation*, Kluwer Law International, Volume 1: Principles, London: BNA International Inc., 2005.
- Rosdiana, Haula, *Pengantar Perpajakan: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Jilid 2, Jakarta: YP4, 2004.
- Ross, Stephen A., Randolph W. Westerfield and Jeffrey F. Jaffern, *Corporate Finance*, Third Edition, Times Mirror/Mosby College Publishing, 1993.
- Spitz, Barry, *International Tax Planning*, Second Edition, London: Butterworths, 1983.
- Sevilla, Consuelo G., *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1993.
- Suandhy, Erly, *Perencanaan Pajak*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2008.
- Vann, Richard J., *International Aspects of Income Tax, Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, 1998.
- Weeghel, Stef Van, *The Improper Use of Tax Treaties*, London: Kluwer, 1998.

B. Karya Ilmiah

- Kuswanto, Heri, “Pembayaran Bunga, Royalti dan Imbalan Jasa Luar Negeri sebagai Salah Satu Bentuk Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) dalam rangka Tax Planning Perusahaan Multinasional PMA”, Tesis Program Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Rahayu, Ning, “Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) pada Foreign Direct Investment yang Berbentuk Subsidiary Company (PT. PMA) di Indonesia (Suatu Kajian tentang Kebijakan Anti Tax Avoidance)”, Disertasi Program Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.
- Safiril, “Thin Capitalization Sebagai Bentuk Penghindaran Pajak Pada PT. Unitex, Tbk. Periode 1984-2002”, Tesis Program Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Thoha Saleh, Ikbal, “Minimalisasi Upaya Penghindaran Pajak Melalui Ketentuan Rasio Utang terhadap Modal”, Tesis Program Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Siregar, Lolita R., “Analisis Penerapan Thin Capitalization di Indonesia – Studi Kasus Perusahaan Masuk Bursa 2005-2006”, 2007.

C. Makalah dan Artikel

- Avdonina, Anastasia and Irina Suvorova, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008.
- Bagel, Friderike and Carsten Himing, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008.
- Biewer, Sandra, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008.
- Brocke, Klaus Von, and Eugenio Carcia Perez, *International Transfer Pricing Journal*, January/February 2009.
- Carreno, Florentino, “Transfer Pricing Rules for Transactions Involving Low-Tax Countries”, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2007.

- Casley, Andrew and Loir Webb Martin, *International Transfer Pricing Journal*, July/Agustus 2007.
- Coronado, Luis and Susana Chou, *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, Juli/Agustus 2007.
- Dujacic, Muris and Matthew Billings, *Establishing Interest Rates in an Intercompany Context*, IBFD, 2004.
- G. Richardson, D. Hanlon and L. Nethercott, "Thin Capitalization Rules : An Anglo-American Comparison", *The International Tax Journal*, Vol. 24, 1998.
- Hoffman, William H., Jr., *The Theory of Tax Planning*, The Accounting Review, Vol. 36, No. 2 (Apr., 1961).
- Holloud, Douglas dan Bob Clair, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008.
- Kitschelt, Herbert., *Four Theories of Public Policy Making and Fast Breeder Reactor Development*, *International Organization*, Vol. 40, No. 1 (Winter, 1986).
- Kyte, Justin, *International Transfer Pricing Journal*, Nopember/Desember 2008.
- Lucena, Raul Martin, *International Transfer Pricing Journal*, November/December 2008.
- Phillips, John D., "Corporate Tax-Planning Effectiveness: The Role of Compensation-Based Incentives:", *The Accounting Review*, Vol. 78, No. 3 (Jul., 2003).
- Stappen, Dirk Van., *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, November/December 2008.
- Warrain, Gilles Galinier, *International Transfer Pricing Journal*, IBFD, November/December 2008.
- Thin Capitalization and Tax Avoidance, *Columbia Law Review*, Vol. 55, No. 7 (Nov., 1955).
- "Pengusaha Asing Kecewa Soal Pajak, Koran Tempo, 30 November 2003.
- "Soal 70 persen Perusahaan PMA Tak Bayar Pajak", Koran Kompas, 20 Agustus 2002.

“Berhasil atau tidaknya pemenuhan target itu selain bergantung pada faktor ekonomi juga karena dukungan masyarakat dan instansi lain”, Antara News, Rabu, 27 Januari 2010. (<http://www.antaranews.com>).

“Pihaknya meminta pemerintah untuk memberi jaminan kepastian hukum dan berusaha tidak hanya diperlukan Freeport”, Rabu, 26 Mei 2010. (<http://www.mediaindonesia.com>).

D. Wawancara

Transkrip wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi, M.Sc., tanggal 2 Juni 2010, jam 09.15 WIB di PPATK.

Transkrip wawancara dengan Danny Septriadi, S.E., M.Si., LL.M Int. Tax, tanggal 09 Juni 2010, jam 22.45 WIB via telepon.

Transkrip wawancara dengan Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE. dan rekan-rekan, tanggal 7 Juni 2010, jam 08.30 WIB di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 11.

Transkrip wawancara dengan Achmad Amin, Ak., tanggal 15 Juni 2010, jam 15.15 WIB di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 15.

Transkrip wawancara dengan Drs. Rachmanto Surahmat, tanggal 11 Juni 2010 Jam 10.00 WIB di Kantor Konsultan Pajak TSS-EY, Gedung BEJ Tower 1, lantai 14.

E. Lain-lain

DRT International, *Thin Capitalization and Related Provisions in Major Trading Nations*, International Tax and Business Guide, 1990.

Pedoman Wawancara
Dengan Kasubdit Peraturan PPh Badan
Direktorat Jenderal Pajak

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri.
Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?
2. Bentuk transaksi pinjam meminjam apa yang umumnya dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia? Apakah *direct loan*, *parallel loan*, *back to back loan* dll?
3. Sampai saat ini Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1002/KMK.04/1984 tanggal 8 Oktober 1984 tentang Penentuan Perbandingan antara Utang dan Modal Sendiri untuk Keperluan Pengenaan PPh masih ditunda dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 254/KMK.01/1985 tanggal 8 Maret 1985.
Menurut pendapat Bapak, apa alasan dibalik penundaan tersebut?
4. Pasal 18 ayat (1) UU PPh memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk menentukan perbandingan antara utang dengan modal (*Debt Equity Ratio/DER*).
Menurut Bapak, perbandingan antara utang dengan modal ini berlaku umum atau hanya atas transaksi pinjaman antara pihak yang mempunyai hubungan istimewa saja? Mengapa?
5. Tetapi hingga saat ini kewenangan tersebut tidak pernah di *exercise*.
Menurut pendapat Bapak, apa alasan sampai saat ini perbandingan utang dengan modal tersebut tidak pernah ditetapkan? Dan apa hambatan-hambatannya?
6. Menurut Bapak, apakah keberadaan pasal 18 ayat (1) dan pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Pajak Penghasilan sudah cukup untuk meminimalisir atau mencegah praktik penghindaran pajak melalui *thin capitalization*?
7. Bagaimana cara menangkal praktik *Thin Capitalization* bila aturannya belum ada/masih dibekukan?
8. Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak untuk meminimalisir praktik *Thin Capitalization*?
9. Menurut Bapak, sudah mendesakkan dibuatnya ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal?
Hal-hal apa saja yang harus dipertimbangkan dalam menentukan rasio utang terhadap modal agar dalam penerapannya tidak membawa efek negatif terhadap iklim investasi?

**Pedoman Wawancara
Dengan Akademisi Perpajakan**

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri. Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?
2. Menurut Bapak faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Wajib Pajak sering meminjam dari perusahaan lain di luar negeri yang masih memiliki keterkaitan dengan perusahaan tersebut?
3. Apakah menurut Bapak ketentuan *Anti Tax Avoidance* Indonesia dapat mencegah praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
4. Wajib Pajak sering melakukan penghindaran pajak dengan memanfaatkan kelemahan dalam ketentuan perpajakan yang berlaku. Menurut Bapak, apakah melakukan praktik yang tidak diatur dalam ketentuan perpajakan dianggap sebagai tindakan pelanggaran?
5. Menurut Bapak, sudah cukupkah peraturan yang ada saat ini untuk menangkal praktik *Thin Capitalization* di Indonesia?
6. Menurut Bapak, sudah mendesakkan dibuatnya ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal?

**Pedoman Wawancara
Dengan Konsultan Pajak**

1. Apakah Bapak sering menangani kasus “penghindaran pajak” khususnya praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan oleh Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
2. Bagaimanakah praktik-praktik *Thin Capitalization* yang umumnya dilakukan oleh Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
3. Menurut Bapak, apakah yang dimaksud sebagai praktik *thin capitalization* hanya atas transaksi pinjaman antara pihak yang mempunyai hubungan istimewa saja? Mengapa?
4. Menurut Bapak apakah faktor-faktor yang menyebabkan dilakukannya praktik *Thin Capitalization* khususnya oleh Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
5. Terhadap klien-klien Bapak yang melakukan praktik *thin capitalization*, apakah Bapak menyarankan melakukan koreksi atas biaya bunga akibat pinjaman tersebut?
6. Menurut Bapak, bolehkah Direktorat Jenderal Pajak melakukan koreksi atas biaya bunga terkait pinjaman tersebut dengan menggunakan ketentuan pasal 18 ayat (1) dan pasal 18 ayat (3) UU PPh?
7. Menurut Bapak apakah ketentuan *Anti Tax Avoidance* Indonesia dapat mencegah praktik *Thin Capitalization* yang dilakukan Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
8. Bagaimana menurut pendapat Bapak mengenai ketentuan *Anti Tax Avoidance* terkait *Thin Capitalization* yang seharusnya di Indonesia agar tidak membawa efek negatif terhadap iklim investasi?

**Transkrip Hasil Wawancara
Dengan Akademisi Perpajakan**

Narasumber : Prof. Dr. Gunadi, M.Sc.
Jabatan : Guru Besar Perpajakan
Hari/Tanggal : Rabu / 2 Juni 2010
Jam : 09.15. WIB
Lokasi : Gedung PPATK Lantai 4, Ir. H. Juanda No. 35

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri. Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?

Pertama,.....

Yang kedua, dari segi pajak ada satu perbedaan perlakuan antara income dari loan capital dan equity capital. Jadi loan capital dikenakan pajak favorable dibanding equity capital, yaitu cenderung umumnya perusahaan banyak utang. Karena dari segi return on equity akan lebih tinggi kalau dia ngutang, tentu dengan persyaratan secara financial keuntungannya lebih besar dibanding dengan biaya yang dikeluarkan.

2. Kira-kira faktornya apa?

Pertama, perlakuan pajak lebih menguntungkan kalau perusahaan dibiayai dengan utang daripada dengan modal.

Kedua, ketagihan hutang. Kalau hutangnya lebih mudah diperoleh, tentu dia lebih dapat ngutang dari modal sendiri.

Ketiga, dari segi risiko. Umumnya para investor itu bila ngutang mengharapkan ada suatu pengembalian dibanding kalau dengan modal sendiri. Kalau dengan modal sendiri, untuk kembalian terasa setelah semua utang dilunasi. Recoverynya lebih tinggi dibanding dengan saham.

3. Kalau misalnya tinggi rendahnya tarif PPh Badan termasuk salah satu faktor atau tidak?

Yah, tinggi rendahnya PPh Badan, saya kira perlu suatu analisis finansial tersendiri. Karena tinggi/rendahnya PPh Badan tentu akan dibandingkan dengan kemungkinan earning dari account itu sendiri. Jadi kalau dia dikenakan/dibiayai dengan modal sendiri tentu dia akan ada suffering economic double taxation of deviden tapi kalau dibandingkan dengan biaya bunga, itu kira-kira tarif..... karena economic double taxation itu yang menentukan adalah tarif corporate income tax itu.

4. Terus begini Pak, kalau ketentuan pasal 18 ayat (3) cukup atau tidak meminimalisir praktik kayak thin cap ini?

Ayat 1 bisa berlaku untuk all loan jadi semua payable dan itu bisa 2 kemungkinan yakni Inside basis dan all inclusive basis. Inside basis itu hanya menyangkut utang-utang pada pihak-pihak yang punya penghasilan wajar, contohnya pemegang saham.

Yang kedua untuk semua utang baik jatuh tempo sekarang, utang jangka panjang, utang dagang atau utang kepada pemegang saham. Dijumlahkan dibanding equitynya itu kalau all inclusive basis. Itu sebetulnya bisa diterapkan maunya all inclusive basis atau inside basis. Cuma masalahnya sekarang utang ini jadi kendala sendiri yang menghambat perusahaan. Ya karena yang terpikir itu bahwa perusahaan-perusahaan itu akan dibiayai utang-utang. Kalau diberikan suatu DER itu sebenarnya akan membatasi utang-utang jadi membatasi refinancing perusahaan jadi tidak mendorong perusahaan punya kegiatan ekonomi karena dia tidak terbiayai jadi cash flow perusahaan terganggu jadi ada drainase terhadap cash flow perusahaan dengan DER itu. Tentu saja ini tergantung pada besar kecilnya DER. Kalau pasal 18 ayat (3) itu kan yang ada kaitannya dengan hubungan istimewa. Jadi inside basis. Jadi kalau tidak ada kaitannya dengan hubungan istimewa pasal 18 ayat (3) itu tidak dapat diterapkan.

Jadi sebenarnya lebih berat pada inside basis?

Dia kan kemungkinan ada rekayasa transfer pricing dan segala macam tentang interest ratenya. Sebetulnya banyak juga kalau mencakup misalnya hybrid finance bagaimana. Itu kan tidak jelas, itukan dikategorikan sebagai utang atau sebagai capital. Misalnya kalau pada perusahaan-perusahaan yang blue top itu, utang tapi tidak ada bunganya, yang kedua, gak pernah ada angsuran, yang ketiga gak ada waktu kapan jatuh temponya. Agak sulit persentasinya. Kalau perusahaan terbuka sih lebih mudah, misalnya obligasi tapi atas keuntungan, atau preferred stock yang bisa ditukar dengan common stock itu apa gitu.

5. Kebetulan kan belum diatur mengenai DER itu sendiri?

DER itu sebenarnya sudah ada. Tapi kan pajak itu tidak hanya unseek for tax wise tapi ada economic wise ada macam-macam critical wise gitu deh. Jadi, karena berbagai pressure, maka aturannya itu terus ditunda sampai sekarang tidak ditentukan waktunya. Ketika zaman Pak Boediono jadi menteri keuangan juga sudah berusaha dibeda-bedakan sektoral tapi ya mohon maaf ini kan alirannya ekonom pengutang jadi gak sependapat jadi gak keluar-keluar.

6. Ada yang bilang DER ini ada efek negatif terhadap investasi bener tidak?

Kita lihatnya investasi yang mana. Kalau lihat dari loan investment iya, tapi kalau lihat dari equity investment ya tidak atau dari direct equity investment. Ya, kalau saya cenderung itu harus diberlakukan. Kita lebih bagus seperti model Malaysia. Kalau Malaysia itukan segala sesuatunya dibiayai dengan equity bukan dengan pinjaman. Karena kalau equity itu tidak akan

mengembalikan. Dia kan otomatis terikat disitu. Kalau loan bisa 5 tahun ke belakang atau berapa. Kalau model jangka pendek kayak kita jadi hot money. Jadi bisa dipakai untuk memainkan nilai tukar kita. Jadi kita kacau sendiri dipakai untuk memainkan IHSG kita sendiri. Jadi kita agak susah juga, ekonomi kita jadi agak labil. Kadang ekonomi kita jadi yang gelembung-gelembung itu. Kalau Malaysia tidak boleh pakai loan. Harus pakai equity capital, harus pakai direct investment, jadi kalau direct investment perusahaan tidak terikat pada suatu pemikiran mengembalikan duit karena itu miliknya dia kalau perlu sampai dilikuidasi. Kemudian perusahaan tidak perlu berpikir untuk mencari, memang laba diusahakan tapi tidak terdorong untuk. Kalau dibiayai dengan loan, misalnya interest rate 10%, perusahaan harus mencari return lebih dari 10%. Jadi kalau equity daya saing perusahaan lebih tinggi karena dia tidak terbebani dengan berapa dia harus memberikan suatu return on equity capitalnya.

7. Menurut Bapak sendiri, sebenarnya mendesak tidak sih kita menerapkan peraturan yang sempit di...

Sebenarnya mendesak cuman political will-nya itu tadi, sama rezimnya ekonomi itu apa, kalau ekonomi neoliberal sih jangan harap bisa. Kalau ekonominya kerakyatan barangkali ya mungkin ya. Karena sulit ya, itukan ada suatu kolaborasi ekonomi dunia. Selama kita ikut ekonomi dunia neoliberal ya tentu nilai Rupiah stabil, IHSG stabil, semua itu stabil, tidak diganggu-ganggu orang tapi kalau you bukan kelompok dia kan sama juga. Itu kan kartel-kartel politik internasional you gak ikut kelompok-kelompok dia diganggu terus kan direcokin terus dalam negerinya

8. Terakhir. Peraturan itu sempit di pending dulu ya. Misalnya belum diatur/belum berlaku, kira-kira?

You lihat on paper atau efektif. Misalnya efektif tidak ya gak ada aturan tapi kalau lihat on paper ya sudah.

Misalnya efektifnya belum ada ya. Barangkali Wajib Pajak cenderung untuk memanfaatkan kelemahan. Misalnya WP melakukan praktek yg tidak diatur itu, menurut Bapak pelanggaran atau bukan?

Ya kalau aturannya tidak ada, tidak ada yang dilanggar toh. Itupun sekaligus suatu politik perpajakan. Kalau itu tidak diatur itu kan sebenarnya tidak ada larangan. Tidak ada larangan itu berarti bahwa secara efektif pajak itu memberikan suatu kelonggaran pajak atau insentif kepada masyarakat. Cuman itu tidak terasa. Misalnya dengan tidak mengatur itu pajak baik hati. Tidak langsung memberikan inisiatif pada masyarakat. Rangsangan bagi masyarakat untuk grow bisnis membikin suatu iklim yang kondusif. Cuma ini iklim yang kondusif tidak diatur jadi gak ada kepastiannya secara regulation. Kepastiannya di dalam praktik gitu loh. Karena audit pajak yang lemah, orang itu senang jangan dikira susah. Pengawasan pajaknya lemah, orang pajaknya bodoh-bodoh kan gampang diakal-akalin jadi doing business itu lebih banyak kesempatan dibanding dengan pegawai pajaknya agresif, orang pajaknya serem-serem. Tapi kalau orang pajaknya agresif sekali, orang tentu

dari segi impresi sepertinya bagus. Tapi dari segi masyarakat tentunya ini menimbulkan keresahan. Pajak itu kan sedikit banyak mengganggu kenyamanan orang. Jadi mestinya kalau pajaknya lemah, dia tidak efektif, yang tadinya kacau balau, itu harus berterima kasih itu. Tax ratio rendah ya alhamdulillah. Berarti daya serap pajak itu tidak terlalu banyak meminta uang dari masyarakat. Coba you bandingkan kalau tax ratio kita 25%, mungkin bagus orang begini-begini tapi masyarakatnya memble kan gitu.

Wawancara jangan dipegang mutlak. Akan lebih baik kalo wawancara dalam bentuk ya/tidak.



**Transkrip Hasil Wawancara
Dengan Konsultan Pajak**

Narasumber : Drs. Rachmanto Surahmat
Jabatan : Tax Partner Kantor Konsultan Pajak PSS *Ernst and Young*
Hari/Tanggal : Jumat / 11 Juni 2010
Jam : 10.00 WIB
Lokasi : Gedung BEJ Tower 1 Lantai 14, Jl. Jend. Sudirman

1. Apakah Bapak sering menangani kasus penghindaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak dalam negeri?

Yang Saudara maksud dengan penghindaran pajak apa?

Lebih kearah praktek penghindaran..Tax Avoidance.

Contohnya bagaimana?

Pertanyaan saya sebenarnya lebih mengarah ke praktik Thin Capitalization.

Iya, pertanyaan itu terlalu umum. Saudara harus tahu bahwa EY punya standard yang tinggi, tidak akan pernah menangani Klien yang mencoba menghindar dengan pajak. Jadi pertanyaan itu saya tidak bisa jawab karena tidak ada.

2. Kalau begitu saya rubah pertanyaannya Pak.

Iya.

Apakah Praktik *Thin Capitalization* sering dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia?

Saya kembali bertanya ya. Jika ada 2 jawaban: Ya dan Tidak kan? Kalau saya jawab ya, Saudara reaksinya apa?

Kalau jawaban ya, saya pribadi, penghindaran itu karena tidak diatur, jadi tidak masalah.

Jadi bukan avoidance kan itu sebenarnya? Jadi sebetulnya Saudara harus berhati-hati dalam menggunakan kata-kata praktek, kan begitu? Negara kita belum mengatur. Jadi orang tidak ada rambu untuk melakukan Thin Capitalization kan?

Iya

Nah itu. Jadi Saudara kembangkan sendiri pernyataan saya itu.

3. Kalau di praktik *Thin Capitalization* itu sebenarnya lebih ke arah pinjaman yang ada hubungan istimewa apa nggak sih Pak?

Tidak Harus. Tapi bisa saja itu terjadi.

Tapi umumnya Wajib Pajak kalau...

Yang namanya Thin Capitalization antar hubungan, punya hubungan istimewa.

Umumnya hubungan istimewa yah? Bukan Kalau misalnya pinjam2 biasa tanpa hubungan istimewa tidak masuk kategori itu Pak?

Ini Saudara harus menguasai teorinya dulu. Thin Capitalization itu apa?

Pendanaan dengan utang dibandingkan dengan modal Pak.

Sudah begitu aja?

Yang dilakukan oleh pihak2 yang mempunyai hubungan istimewa.

Nah, itu yang penting. Itu kuncinya, kalau tidak, tidak ada artinya. Nah, sekarang kembali ke pertanyaan Saudara tadi apa?

Pertanyaan saya tadi apakah ada hubungan istimewa? Berarti sebenarnya memang untuk yang punya hubungan istimewa.

4. Terus faktor-faktor apa saja yang menyebabkan dilakukannya praktik ini?
Saudara kalau melihat Thin Capitalization perlakuannya bagaimana? Perlakuan pajak dari kaca mata undang-undang PPh kita?

Perlakuannya kalau beban bunga boleh dibayarkan sedangkan untuk dividen tidak boleh.

Ya, itulah kuncinya.

5. Kalau misalnya Wajib Pajak melakukan praktik yang tidak diatur, apakah itu bisa dianggap melanggar?
Sekarang saya balik bertanya, apa yang dianggap melanggar?

Kalau ada yang diatur Pak.

Kalau diatur begini. Gak begini itu melanggar. Lha kalo tidak ada aturannya apakah itu melanggar?

6. Terus bagaimana pendapat Bapak misalnya ada koreksi terkait bunga pinjaman tadi Pak. Misalnya fiskusnya pakai ketentuan pasal 18 ayat (1) atau pasal 18 ayat (3) padahal tentang DER sendiri belum diatur?
Lho, koreksi tidak berdasarkan undang2 apa betul?

Artinya, tidak boleh dikoreksi kalau tidak ada ketentuannya.

Iya dong.

7. Pertanyaan berikutnya Pak. Apakah ketentuan penangkal penghindaran pajak di Indonesia ini cukup untuk mencegah *Thin Capitalisation* di Indonesia?
Belum. Lha Menurut Saudara gimana? Pasal 18 ayat 1 itu gimana ceritanya?

Menteri Keuangan berwenang..(*dipotong)
Sudah ada belum?

Belum
Iya, belum.

8. Kalau menurut Bapak kira-kira mendesak tidak Pak, ketentuan tentang perbandingan terhadap modal tersebut dibuat?
Kan tergantung dari siapa. Itu seharusnya Saudara tanya kepada DJP, bukan kepada saya. Iya nggak?

Pertanyaannya lebih cocok ke DJP ya Pak?
Iya, karena di sana yang menentukan kebijakannya.

9. Misalnya begini Pak. Kalau DJP mau membuat ketentuan tentang DER, menurut Bapak hal-hal apa sih yang perlu dipertimbangkan?
*Biasanya dipisahkan antara dua. Dipisahkan berdasarkan industri keuangan dan non keuangan. Itu menentukan *Thin Capitalization*-nya berapa. Yang industri keuangan biasanya *thin capitalization*-nya lebih besar karena memang itu memakai dana pihak ketiga yang non industri. Terserah, tergantung kebijakan tapi juga harus dilihat perbandingan dengan negara-negara lain.*

Artinya tidak harus satu ya Pak? Misalnya kalau 2 begitu cukup? Misalnya untuk non keuangan diperlakukan untuk semua sektor tidak masalah?
Kebanyakan negara hanya 2 sektor itu. Sektor keuangan dan non keuangan.

Terima kasih Pak.
Siapa pembimbingnya?
Ibu Ning Rahayu, Pak.

Transkrip Hasil Wawancara Dengan Akademisi Perpajakan

Narasumber : Danny Septriadi, S.E., M.Si., LLM Int. Tax.
Jabatan : Dosen Pascasarjana FISIP UI dan MAKSI UI
Hari/Tanggal : Rabu / 09 Juni 2010
Jam : 22.45 WIB
Lokasi : -

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri.
Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?
Fenomena ini bukan hanya terjadi di Indonesia. Hampir semua negara mengalami hal ini.
2. Menurut Bapak faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Wajib Pajak sering meminjam dari perusahaan lain di luar negeri yang masih memiliki keterkaitan dengan perusahaan tersebut?
Karena perlakuan pajak dimana biaya bunga akibat utang dapat dibiayakan sedangkan setoran modal tidak.
3. Apakah menurut Bapak ketentuan Anti Tax Avoidance Indonesia dapat mencegah praktik Thin Capitalization yang dilakukan Wajib Pajak Dalam Negeri Indonesia?
Indonesia belum mempunyai DER. Tetapi, OECD Report on Thin Capitalization menyatakan bahwa ada 2 cara dalam menangkal praktik thin capitalization, pertama, dengan penetapan DER dan kedua, dengan uji substance over form. Tetapi OECD tidak pernah menekankan pada perlunya penerapan DER.
4. Wajib Pajak sering melakukan penghindaran pajak dengan memanfaatkan kelemahan dalam ketentuan perpajakan yang berlaku.
Menurut Bapak, apakah melakukan praktik yang tidak diatur dalam ketentuan perpajakan dianggap sebagai tindakan pelanggaran?
Apabila suatu praktik tidak diatur maka Wajib Pajak tidak dapat dikatakan melanggar dengan melakukan praktik tersebut.
5. Menurut Bapak, sudah cukupkah peraturan yang ada saat ini untuk menangkal praktik Thin Capitalization di Indonesia?
Belum, karena ketentuan perpajakan Indonesia masih lemah. Indonesia baru mempunyai ketentuan tentang Specific Anti Avoidance Rule (SAAR) pada pasal 18 UU PPh sedangkan General Anti Avoidance Rule (GAAR) belum punya.

6. Menurut Bapak, sudah mendesakkan dibuatnya ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal?
Penetapan DER itu sangat penting agar dapat memberikan kepastian hukum bukan saja bagi Wajib Pajak tapi juga bagi otoritas pajak apabila hendak melakukan koreksi terhadap pembebanan bunga yang tidak wajar.

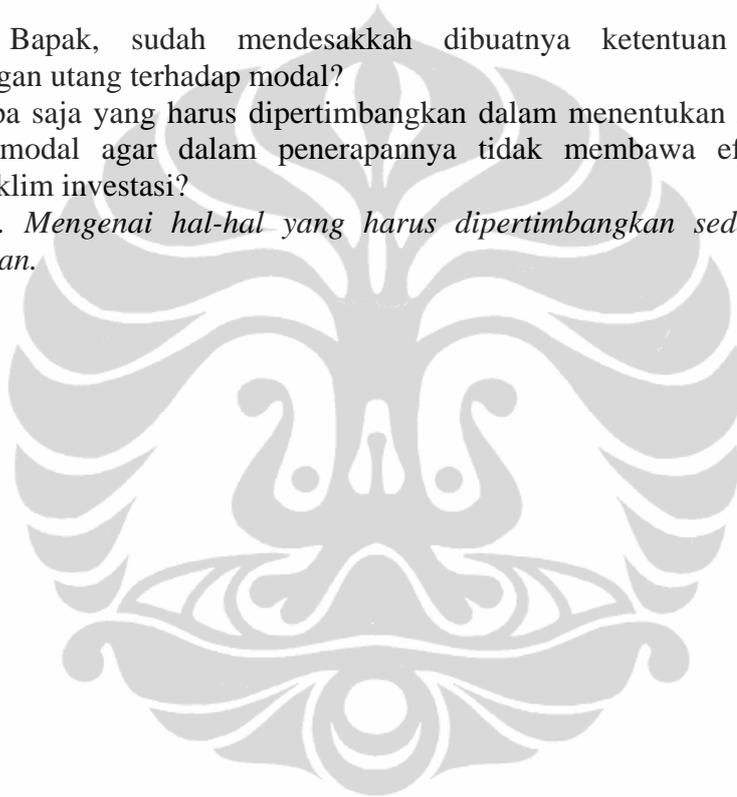


**Transkrip Hasil Wawancara
Dengan Otoritas Perpajakan**

Narasumber : Yunirwansyah, S.E., Ak., DESS.CAAE dan rekan-rekan
Jabatan : Kepala Sub Direktorat Peraturan PPh Badan DJP
Hari/Tanggal : Senin / 07 Juni 2010
Jam : 08.30 WIB
Lokasi : Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 11

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri.
Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?
Masalah di negara berkembang adalah di negara berkembang modal cenderung kecil dan dianggap tidak punya kemampuan untuk mengelola, di lain pihak, perusahaan Multi Nasional Company (MNC) hendak memakai modal mereka dan menawarkannya kepada negara berkembang dan Wajib Pajak mempunyai afiliasi di luar negeri.
2. Bentuk transaksi pinjam meminjam apa yang umumnya dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia? Apakah *direct loan*, *parallel loan*, *back to back loan* dll?
Semua transaksi tersebut dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia tapi transaksi yang dominan tidak tahu.
3. Sampai saat ini Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1002/KMK.04/1984 tanggal 8 Oktober 1984 tentang Penentuan Perbandingan antara Utang dan Modal Sendiri untuk Keperluan Pengenaan PPh masih ditunda dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 254/KMK.01/1985 tanggal 8 Maret 1985.
Menurut pendapat Bapak, apa alasan dibalik penundaan tersebut?
Sesuai konsideran, karena dapat mempengaruhi investasi.
4. Pasal 18 ayat (1) UU PPh memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk menentukan perbandingan antara utang dengan modal (*Debt Equity Ratio/DER*).
Menurut Bapak, perbandingan antara utang dengan modal ini berlaku umum atau hanya atas transaksi pinjaman antara pihak yang mempunyai hubungan istimewa saja? Mengapa?
Untuk pasal 18 ayat (1) berlaku umum.
5. Menurut Bapak, apakah keberadaan pasal 18 ayat (1) dan pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Pajak Penghasilan sudah cukup untuk meminimalisir atau mencegah praktik penghindaran pajak melalui *thin capitalization*?
Tidak cukup.

6. Bagaimana cara menangkal praktik *Thin Capitalization* bila aturannya belum ada/masih dibekukan?
Dari kewajaran pinjaman, praktiknya seperti dalam transfer pricing dalam menguji kesebandingan.
7. Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak untuk meminimalisir praktik *Thin Capitalization*?
Saat ini Direktorat Jenderal Pajak sedang mencoba menganalisa semua unsur-unsur yang perlu dipertimbangkan sehingga nantinya ketentuan ini bisa berumur lama, bisa diterima oleh semua pihak dan apabila memungkinkan tidak mengalami perubahan.
8. Menurut Bapak, sudah mendesakkan dibuatnya ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal?
Hal-hal apa saja yang harus dipertimbangkan dalam menentukan rasio utang terhadap modal agar dalam penerapannya tidak membawa efek negatif terhadap iklim investasi?
Mendesak. Mengenai hal-hal yang harus dipertimbangkan sedang dalam pembahasan.



**Transkrip Hasil Wawancara
Dengan Otoritas Perpajakan**

Narasumber : Achmad Amin, Ak.
Jabatan : Kepala Seksi Pemeriksaan Transaksi Perusahaan Grup DJP
Hari/Tanggal : Selasa / 15 Juni 2010
Jam : 15.15 WIB
Lokasi : Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak lantai 15

1. Disinyalir banyak perusahaan Indonesia yang memiliki beban utang yang tinggi kepada perusahaan yang masih terkait di luar negeri.
Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal tersebut?
Praktik-praktik thin capitalization ini dilakukan lebih dari 50% Wajib Pajak Badan yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Wajib Pajak Besar dan sekitar 40%-50% Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Wilayah DJP Jakarta Khusus Bagi perusahaan multinasional (MNC) the most effective way untuk mengurangi beban pajak adalah melalui transfer pricing baik melalui transaksi penjualan, pembelian, alokasi biaya overhead ataupun pembebanan bunga atas pemberian pinjaman oleh pemegang saham (share holder).
2. Bentuk transaksi pinjam meminjam apa yang umumnya dilakukan oleh Wajib Pajak di Indonesia? Apakah *direct loan, parallel loan, back to back loan* dll?
Skema direct loan paling banyak dilakukan di Indonesia. Hal ini terjadi karena Wajib Pajak belum perlu untuk memakai skema-skema yang lain barangkali akibat Wajib Pajak merasa bahwa dengan skema seperti ini saja relatif masih kurang mendapat perhatian dari otoritas pajak di Indonesia.
3. Sampai saat ini Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1002/KMK.04/1984 tanggal 8 Oktober 1984 tentang Penentuan Perbandingan antara Utang dan Modal Sendiri untuk Keperluan Pengenaan PPh masih ditunda dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 254/KMK.01/1985 tanggal 8 Maret 1985.
Menurut pendapat Bapak, apa alasan dibalik penundaan tersebut?
Kurang tahu. Tapi sepertinya lebih kearah politis.
4. Pasal 18 ayat (1) UU PPh memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk menentukan perbandingan antara utang dengan modal (*Debt Equity Ratio/DER*).
Menurut Bapak, perbandingan antara utang dengan modal ini berlaku umum atau hanya atas transaksi pinjaman antara pihak yang mempunyai hubungan istimewa saja? Mengapa?
Untuk pasal 18 ayat (1) berlaku umum. Tapi kalau tidak ada KMK maka tidak bisa berjalan.

5. Menurut Bapak, apakah keberadaan pasal 18 ayat (1) dan pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Pajak Penghasilan sudah cukup untuk meminimalisir atau mencegah praktik penghindaran pajak melalui *thin capitalization*?
Untuk pasal 18 ayat (1) tidak bisa karena menentukan kewajaran sesuai DER yang ada pada KMK. Tetapi DJP bisa menggunakan pasal 18 ayat (3) karena DER disini adalah dynamic DER dimana besarnya ditentukan dengan perbandingan atau analisa kesebandingan dari industri sejenis.
6. Bagaimana cara menangkal praktik *Thin Capitalization* bila aturannya belum ada/masih dibekukan?
Dari kewajaran pinjaman, praktiknya seperti dalam transfer pricing dalam menguji kesebandingan.
7. Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak untuk meminimalisir praktik *Thin Capitalization*?
Direktorat Jenderal Pajak tengah menggalakkan pemeriksaan terkait thin capitalization dengan menggunakan ketentuan dalam pasal 18 ayat (3) UU PPh. Saat ini telah ada beberapa pemeriksaan yang telah diselesaikan. Nanti kita lihat hasilnya, semoga setelah pemeriksaan-pemeriksaan ini dapat dilanjutkan dengan pemeriksaan-pemeriksaan berikutnya. Kita optimis dengan hasil dari pemeriksaan ini karena sampai saat ini terkait pemeriksaan tranfer pricing yang telah diselesaikan sebesar 99,99% kasus banding yang sampai ke Pengadilan Pajak, Direktorat Jenderal Pajak dimenangkan.
8. Menurut Bapak, sudah mendesakkah dibuatnya ketentuan mengenai perbandingan utang terhadap modal?
Mendesak. Agar ada kepastian hukum sehingga Wajib Pajak tidak bisa bermain-main dengan utang yang tidak wajar.