



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

ABSTRACK

Ning Rahayu (890331007Y), The Practice of Tax Avoidance by the Foreign Direct Investment in the form of Subsidiary Company (PT. PMA) in Indonesia (A Study in the Anti Tax Avoidance Policy), xiii + 199 pages + 12 tables + 4 attachments + 71 literatures/books (1979-2007), 8 dissertation and thesis, 27 articles (journals, magazines and newspapers), 10 tax regulations.

Economic globalization has brought an impact in an increase of international foreign investment, particularly in the form of Foreign Direct Investment (FDI). The ability of the Developed countries to supply capital in the form of FDI is one of their success. The flow of FDI to the Developing countries is increasing every year. In the year 2010 it is predicted that 48% of the FDI will go to the Developing countries.

The main reasons of the foreign investors from Developed countries to invest in the developing countries is to increase their profit, to combine their capital with the cheap labors in order to reduce production expense, the use of raw materials near the source etc. Whereas for the host countries, the foreign investment in the form of FDI have some advantages, i.e.: transfer of technology, trained labor, ability of organization and managerial skill and tax revenues from the profit of the FDI investment.

As there are many positive advantages received by the host country, most of developing countries (including Indonesia) is promoting their country to become an investment destination through some incentives, both tax and non tax incentives. The efforts to attract the foreign investor into Indonesia resulted in the increase of foreign investment in the significant amount, which is expected to increase the tax revenues.

Due to the above development, in Indonesia there is a controversial phenomenon. The efforts from the Government to increase FDI realization, especially Foreign Investment Company (PT.PMA) by giving some incentives, but the negative aspects of this policy is that many PT.PMA (70%) did not pay Corporate Income Tax and file Income Tax Return which show a tax loss for a long time (5 years or more). Based on a study of the Directorate General of Taxes (DGT) 70% of the PT.PMA companies did not pay taxes mostly because of the practice of tax avoidance, especially in transfer pricing through inter company transaction.

The objectives of the research of this dissertation are to identify the practices of the tax avoidance which are commonly used by FDI in the form of subsidiary company (PT.PMA) in Indonesia, to analyze the Anti Tax Avoidance policy in combating the practices of tax avoidance and to know and analyze the efforts performed by the DGT to counter practices of the tax avoidance by the FDI in the form of subsidiary company (PT.PMA).

The paradigm of the research is a positivist paradigm with mixed approach. The combination of qualitative approach and quantitative approach used to answer the research questions which can not fully be answered either by qualitative or quantitative approach. The kind of the research is descriptive research with the technique of collecting data through library and field research through participant observation and in depth interview with some key informants that represent various group relevant to the topic of this research.

The result of the research shows that the practices of the tax avoidance which commonly performed by FDI in the form of subsidiary company (PT.PMA) in Indonesia are done through a scheme of transfer pricing, thin capitalization, treaty shopping, Controlled Foreign Corporation (CFC), and the use of tax haven countries. In the most cases the tax avoidance scheme is transfer pricing and thin capitalization schemes. The tax avoidance practices to be done by making use of the loopholes of the tax regulations and supported through the relation between subsidiary company in Indonesia and parent company abroad as a separate entity, therefore they can make inter company transactions.

Furthermore the analysis shows that the Indonesia Anti Tax Avoidance policy relatively has not fulfilled the characteristic of the policy mentioned by James Anderson, i.e.: rational, incremental and emergence, because the Indonesia Anti Tax Avoidance policy has many loopholes which can be used by the tax payer, particularly PT.PMA to practice tax avoidance, and consequently the tax potential to the DGT can not be achieved satisfactorily. In addition to that the supporting factors i.e.: policy content of the policy which should rational and logic, cooperation with the related parties and competent man power to perform the policy is not adequate to support the implementation of the Anti Tax Avoidance policy

Finally, the efforts done by the Directorate General of Taxes to handle the practices of the tax avoidance by FDI in the form of PT.PMA relatively is not optimal, consequently the cases of the tax avoidance has not been handled properly



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

ABSTRAK

Ning Rahayu (890331007Y), Praktik Penghindaran Pajak (*Tax Avoidance*) Pada *Foreign Direct Investment* yang Berbentuk *Subsidiary Company* (PT.PMA) di Indonesia (Suatu Kajian Tentang kebijakan *Anti Tax Avoidance*), xiii + 199 halaman + 12 tabel + 4 lampiran + 71 buku, 8 karya ilmiah (disertasi dan tesis), 27 artikel (jurnal, majalah dan koran), 10 peraturan perundang-undangan perpajakan, tahun buku: 1979-2007.

Globalisasi ekonomi telah membawa dampak meningkatnya investasi asing antar negara khususnya *Foreign Direct Investment (FDI)*. Kemampuan negara-negara maju untuk memasok modal, terutama dalam bentuk *FDI* merupakan salah satu kunci keberhasilan negara-negara tersebut. Aliran *FDI* menuju negara-negara berkembang dari tahun ke tahun semakin meningkat. Pada tahun 2010 diperkirakan 48% aliran *FDI* akan menuju negara berkembang.

Ada beberapa alasan mengapa investor asing dari negara maju melakukan investasi di negara berkembang, antara lain memperbesar keuntungan, untuk mengkombinasikan modal yang dimilikinya dengan tenaga kerja yang murah dalam upaya untuk mengurangi biaya produksi, penggunaan bahan baku dekat dengan sumbernya dan sebagainya. Sementara itu bagi negara tempat investasi, kehadiran investor asing dalam bentuk *FDI* memberikan berbagai keuntungan berupa transfer teknologi, tenaga kerja terlatih, kemampuan organisasi dan manajerial, penerimaan pajak dari keuntungan yang diperoleh oleh investor *FDI*.

Mengingat banyaknya dampak positif yang diharapkan dapat diperoleh negara tempat investasi (*host country*), negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) berusaha secara aktif mempromosikan negaranya agar menjadi lokasi investasi dengan memberikan berbagai insentif, baik insentif pajak maupun non pajak.

Upaya-upaya untuk menarik investor asing masuk ke Indonesia telah membuahkan hasil berupa masuknya investor asing *FDI* dalam jumlah yang cukup signifikan yang diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pajak.

Dalam kaitannya dengan hal di atas, di Indonesia terjadi fenomena yang bersifat kontroversial. Di satu sisi pemerintah sangat gencar melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan realisasi investasi asing *FDI* khususnya perusahaan Penanaman Modal Asing (PT.PMA) dengan menawarkan berbagai fasilitas, di sisi lain ternyata cukup banyak (70%) PT.PMA yang tidak membayar pajak dalam jangka waktu yang cukup lama (berturut-turut selama 5 tahun atau lebih) karena selalu melaporkan rugi dalam SPT PPh Badannya. Dari hasil analisis DJP diketahui bahwa dari 70%

PT.PMA yang tidak membayar pajak sebagian besar dikarenakan melakukan praktik penghindaran pajak, antara lain *transfer pricing* melalui transaksi *inter company*.

Penelitian Disertasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi praktik-praktik penghindaran pajak yang pada umumnya dilakukan dilakukan oleh FDI yang berbentuk *subsidiary company* (PT.PMA) di Indonesia, menganalisis kebijakan *Anti Tax Avoidance* dalam menangkal praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan dan mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan DJP untuk menangani praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh FDI yang berbentuk *subsidiary company* (PT.PMA) tersebut.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *positivist* dengan pendekatan *mixed approach*. Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang tidak sepenuhnya dapat dijawab dengan pendekatan kualitatif ataupun kuantitatif. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan dan studi lapangan melalui observasi terlibat serta wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan para informan yang kompeten yang mewakili berbagai kelompok yang terkait dengan tema penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik-praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang pada umumnya dilakukan oleh FDI yang berbentuk *subsidiary company* (PT.PMA) di Indonesia dilakukan melalui skema *transfer pricing*, *thin capitalization*, *treaty shopping*, *Controlled Foreign Corporation (CFC)*, dan pemanfaatan negara *tax haven*. Adapun skema penghindaran pajak yang paling banyak digunakan adalah skema *transfer pricing* dan *thin capitalization*. Praktik penghindaran pajak tersebut dilakukan dengan memanfaatkan peluang-peluang yang terdapat dalam ketentuan perpajakan yang berlaku dan diperkuat dengan karakteristik hubungan antara anak perusahaan (*subsidiary company*) di Indonesia dengan induk perusahaan (*parent company*) di luar negeri sebagai entitas yang terpisah, sehingga antara keduanya dapat melakukan transaksi.

Selanjutnya hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan *Anti Tax Avoidance* di Indonesia relatif belum memenuhi sifat kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh James Anderson yaitu sifat rasional, inkremental dan *emergence*, karena pada kebijakan yang ada masih banyak peluang (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak, khususnya perusahaan PMA untuk melakukan penghindaran pajak, sehingga potensi pajak yang ada belum dapat digali secara optimal. Dilihat dari faktor-faktor pendukung, yaitu *policy content* kebijakan yang bersifat rasional dan logis, kerjasama dengan pihak-pihak terkait dan sumber daya yang trampil untuk melaksanakan kebijakan yang dibuat belum sepenuhnya terpenuhi untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan *Anti Tax Avoidance* tersebut.

Terakhir, upaya-upaya yang dilakukan oleh DJP dalam menangani praktik-praktik penghindaran pajak oleh FDI yang berbentuk PT.PMA relatif masih kurang memadai dan kurang menyentuh masalah yang bersifat esensial, sehingga kasus-kasus penghindaran pajak tersebut kurang tertangani dengan baik.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT, karena hanya dengan rahmat dan ijinNya jualah disertasi yang berjudul “Praktik Penghindaran Pajak (*Tax Avoidance*) pada *Foreign Direct Investment* yang Berbentuk *Subsidiary Company* (PT.PMA) di Indonesia (Suatu Kajian Tentang Kebijakan *Anti Tax Avoidance*)”, dapat diselesaikan. Pemilihan tema disertasi ini dilatarbelakangi oleh adanya fenomena yang bersifat kontroversial terkait dengan *Foreign Direct Investment (FDI)* yang berbentuk *Subsidiary Company* (PT. PMA) tersebut. Di satu sisi pemerintah Indonesia sangat gencar melakukan upaya-upaya untuk dapat menarik investor *FDI* masuk ke Indonesia dengan memberikan berbagai fasilitas, baik fasilitas perpajakan maupun non pajak dengan tujuan untuk mendapatkan manfaat positif dari masuknya *FDI* tersebut, di antaranya adalah peningkatan penerimaan pajak. Namun di sisi lain cukup banyak PT.PMA (sekitar 70%) tidak membayar pajak dalam jangka waktu yang cukup lama (berturut-turut selama lima tahun atau lebih), karena selalu melaporkan rugi pada SPT Pajak Penghasilan Badannya. Dari hasil analisis Direktorat Jenderal Pajak diketahui bahwa dari 70% perusahaan PMA yang tidak bayar pajak sebagian besar dikarenakan melakukan praktik penghindaran pajak, antara lain praktik transfer pricing melalui transaksi intercompany.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi praktik-praktik penghindaran pajak yang pada umumnya dilakukan oleh *FDI* yang berbentuk *Subsidiary Company* (PT.PMA) di Indonesia, menganalisis kebijakan anti penghindaran pajak (*Anti Tax Avoidance*) untuk menangkal praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan dan mengetahui serta menganalisis upaya-upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk menangani praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh *FDI* yang berbentuk *Subsidiary Company* (PT.PMA) tersebut.

Pembuatan disertasi ini merupakan salah satu dari persyaratan dalam rangka memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Dalam menyusun disertasi ini, banyak bantuan baik secara langsung maupun tidak langsung dari para pimpinan, dosen, kerabat dan sahabat. Untuk itu, dari hati yang paling dalam penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. R. Mansury, PHd. selaku Promotor yang dengan tulus dan penuh kesabaran serta penuh pengertian telah memberikan bimbingan dan masukan-masukan yang sangat berharga bagi terwujudnya disertasi ini. Kepada beliau penulis juga mengucapkan banyak terima kasih karena tidak pernah bosan untuk menjadi pembimbing sejak penulis menempuh pendidikan di Program Sarjana, Program Magister hingga Program Doktor.
2. Prof. Dr. Gunadi, MSc., Ak. selaku Ko-Promotor I, yang telah memberikan masukan-masukan dan bahan-bahan yang berguna bagi penyusunan disertasi ini.

3. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ. selaku Ko-Promotor II yang telah memberikan dukungan yang sangat besar kepada penulis untuk menempuh pendidikan di Program Doktor, memberikan pengarahan-pengarahan yang berguna serta selalu memberikan semangat selama masa-masa sulit dalam penyusunan disertasi ini.
4. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH. dengan kritiknya yang tajam, namun bersifat membangun telah memotivasi penulis untuk menyusun karya ilmiah yang lebih baik. Terima kasih penulis sampaikan kepada beliau atas masukan dan nasihat-nasihat yang bermanfaat bagi penulis.
5. Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA. atas masukan serta ilmu-ilmu administrasi yang berguna sejak penulis menempuh pendidikan pada Program Sarjana, Program Magister dan Program Doktor.
6. Prof. Dr. Martani Huseini atas masukan, ilmu-ilmu yang bermanfaat dan dorongan semangat yang diberikan untuk dapat menyelesaikan Program Doktor.
7. Dr. Machfud Sidik dan DR. Sumihar Petrus Tambunan yang telah bersedia meluangkan waktu ditengah-tengah kesibukan beliau berdua untuk menjadi penguji ahli dan memberikan masukan-masukan yang berguna.
8. Rektor Universitas Indonesia, Dekan FISIP UI dan para pimpinan di lingkungan Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, khususnya Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.,Sc. (Ketua Departemen Ilmu Administrasi), Drs. Asrori, MA (Ketua Program Sarjana Ekstensi), Drs. Moh. Riduansyah, MSi (Ketua Program Diploma 3) dan Prof. Dr. Masliana Bangun Sitepu (Ketua Pusat Kajian Departemen Ilmu Administrasi) yang telah memberikan bantuan biaya pendidikan, memberikan kesempatan dan dukungan untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor.
9. Drs. Santoso Harsokusumo, MBA. selaku pimpinan Kantor Konsultan Pajak Drs. Santoso Harsokusumo – Horwath International atas dukungan moral maupun financial yang diberikan. Terima kasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada beliau atas kesempatan, kemudahan dan dorongan yang tulus bagi penulis untuk menempuh pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.
10. Drs. Rachmanto Surahmat, Drs. Priyo Handoyo, Drs. Nuryadi, MA dari kalangan Konsultan Pajak yang telah meluangkan waktu untuk memberikan penjelasan dan data-data yang berguna bagi penulisan disertasi ini.
11. Drs. Reza Nurkarim, Drs. Djonifar AF, MA., Dr. Edi Slamet, Drs. Astera Primanto Bhakti, M.Tax dari Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak atas penjelasan dan informasi yang berguna bagi penyusunan disertasi ini.
12. Kepala KPP PMA Satu, PMA Dua, PMA Tiga, PMA Empat, PMA Lima dan PMA Enam atas penjelasan dan informasi yang berguna bagi penyusunan disertasi ini. Juga terima kasih penulis sampaikan kepada Drs. Arfan, MBA., selaku Kepala KPP Badora Dua atas bantuannya untuk mendapatkan informasi yang berguna bagi penyusunan disertasi ini.
13. Edy Mangkuprawira, SH, dan Drs. Sigit Triono, MSi. atas penjelasan terkait dengan penanganan kasus-kasus di Pengadilan Pajak yang berguna bagi penyusunan disertasi ini.

14. Para dosen senior, khususnya Dr. Waluyo Iman Isworo atas nasihat-nasihatnya yang bermanfaat, Prof. Dr. Safri Nurmantu, MSi, Drs. Tafsir Nurchamid, MSi., atas dukungannya dan para dosen lainnya di lingkungan Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI , khususnya Dra. Lina Miftahul Jannah, MSi dan Dra. Achmad Lutfi, MSi terima kasih atas diskusi metodologinya.
15. Teman-teman pengelola Program Sarjana Ekstensi-Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI : Dra. Afiati Indri Wardhani, MSi., Drs. M. Azis Muslim, MSi., Drs. Achmad Fauzi MSi. tempat berbagi suka dan duka bersama.
16. Teman-teman dosen Program Studi Administrasi Fiskal – Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, khususnya Drs. Iman Santoso, MSi dan Drs. Darussalam, MSi, LLM Int'l Tax teman berdiskusi tentang masalah-masalah perpajakan, Drs. Adang Hendrawan, MSi teman bercerita, Dr. Haula Rosdiana, MSi., Dra. Titi Muswati,MSi , Dra. Inayati, MSi , Dra. Rini Gufraeni,MSi., Dra. Mila Sepliana, MSi,Ak dan lain-lain.
17. Teman-teman seperjuangan di Program Doktor Ilmu Administrasi: Drs. Tafsir Nurchamid, MSi., Dr. Achmad Nurmandi, MSi., Dr. Azhari A. Samudra, MSi., Dr. Sam'un Jaja Rahardja, Msi., Drs. Hari Susanto, MSi., Sumiyarto,SE,MSi., dan Drs. Rusdiyanto, Msi.
18. Teman-teman di Kantor Konsultan Pajak : mba Pipit, Ani, mas Endy, Danu, Billy, Lutfi, Octo, Mainita, Devi, Depri, dll., terima kasih atas dukungan, doa dan pengertiannya.
19. Ibu dan almarhum Bapak yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih. Doa, dukungan semangat dan pengertian yang sangat tulus dan mendalam membuat penulis selalu tegar menghadapi segala cobaan untuk menggapai cita-cita.
20. Putri tercinta Kartika Laksmi Hapsari, teman dikala suka dan duka yang memotivasi penulis untuk selalu semangat dan optimis menghadapi kehidupan.
21. Mas dan mba tercinta: almarhum mas Suparwoto yang penuh semangat mendorong penulis untuk menempuh pendidikan ke jenjang yang paling tinggi, mas Suroto yang selalu mendukung, mas Sugeng yang penuh perhatian tulus dan senantiasa memberi semangat dan mas Heru terima kasih atas nasehat-nasehatnya. Terima kasih juga penulis sampaikan untuk mba Tati, mba Mil, mba Wati, mba Nur, mba Kenti dan Mas Tukiman atas doanya.
22. Drs. Ridwan E. Kartiwa, MSi. yang telah banyak memberikan bantuan teknis dalam merapihkan disertasi ini, di sela-sela kesibukannya mengurus mahasiswa Program D3 yang begitu banyak.
23. Terakhir, teman-teman staf Sekretariat Program Pascasarjana, Program Sarjana Reguler, Program Sarjana Ekstensi, Program Diploma 3, teman-teman di Tax Centre Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI , terima kasih atas dukungan dan kerjasamanya selama ini.