BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Perkembangan ekonomi global yang terjadi telah mendorong perusahaan-perusahaan multinasional untuk memperoleh keuntungan maksimal dengan upaya memanfaatkan celah regulasi perpajakan antarnegara yang berlaku dan tarif pajak yang rendah di negara lain untuk melakukan pergeseran laba (*profit shifting*), sehingga seolah-olah pajak yang dikenakan atas keuntungan menjadi lebih kecil dan kecil kemungkinan memiliki substansi ekonomi (OECD, 2015). Tentunya upaya pergeseran laba ini sangat merugikan bagi negara berkembang seperti Indonesia yang mengandalkan penerimaan dari pajak atas penghasilan suatu perusahaan (PPh Badan) (Yonah & Reuven, 2019). Salah satu cara yang umum digunakan oleh perusahaan multinasional untuk menggeser basis pajaknya adalah dengan skema *treaty shopping* (Putranti et al., 2015). Skema tersebut memungkinkan perusahaan memperoleh manfaat secara tidak langsung dan berlebihan dari Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) antara dua negara mitra, yang umumnya dilakukan dengan melibatkan perusahaan sebagai residen di negara ketiga atau bahkan negara sumber penghasilan itu sendiri (Aidha et al., 2019). Berdasarkan data yang diperhitungkan McGauran (2013), Indonesia telah kehilangan pajak tahunan sebesar €56 juta disebabkan *treaty shopping* pada perusahaan Belanda saja.

Treaty shopping menurut Grady (1983), sering diikutkan sebagai contoh dari penghindaran pajak (*tax avoidance*) atau bahkan penggelapan pajak (*tax evasion*). Praktik *treaty shopping* di Indonesia trade sebagai dampak lanjutan dari

ketentuan P3B yang sejatinya ditujukan untuk menghindari kerugian Wajib Pajak akibat pemajakan berganda (*double taxation*), namun justru dimanfaatkan oleh Wajib Pajak tertentu untuk meminimalisir atau bahkan menghilangkan potensi pemajakan di kedua negara (*double non-taxation*) atas penghasilan yang diperolehnya dari transaksi lintas negara. Hal tersebut juga terjadi sebagai akibat adanya perbedaan pada ketentuan perpajakan domestik kedua negara yang memiliki kepentingan masing-masing (Tambunan, 2008).

Praktik *treaty shopping* banyak dilakukan oleh perusahaan multinasional (MNE) dengan memanfaatkan investasi asing langsung atau *Foreign Direct Investment* (FDI) melalui negara perantara (*conduit*) yang menerapkan ketentuan P3B dan domestik sesuai dengan tarif pajak minimal untuk menghindari pemajakan *withholding taxes* di negara domisilinya (Weyzig, 2012). Dengan kata lain, salah satu modus yang dilakukan MNE adalah dengan investasi langsung, baik dengan mendirikan entitas anak ataupun mengakuisisi perusahaan di negara lain yang memiliki ketentuan perpajakan menguntungkan (*tax haven country*). Selanjutnya perusahaan tersebut akan menjadi perantara untuk menyalurkan secara substantif penghasilan dari MNE di negara sumber kepada entitas lain di negara ketiga atau bahkan kembali lagi kepada MNE di negara sumber tersebut dengan bentuk penghasilan yang berbeda.

Mengenai skema transaksi yang umum dilakukan dalam kasus *treaty shopping*, Aidha et al.(2019) menyatakan bahwa:

. . . subsidiaries being disproportionately financed by intra-group loans rather than equity (share capital), in order to increase costs at the subsidiary level through paying interest payments to parent companies or related entities. These include direct parent loans, parallel loan schemes using related entities abroad and back-to-back loans, which mask a related entity transaction by issuing the loans and interest payments via banks; the latter two make it harder for the revenue authorities to identify abuse. (p.26)

Skema transaksi tersebut merupakan transaksi pembiayaan intra grup lintas negara, yang bagi debitur timbul beban bunga sebagai pengurang dasar pengenaan pajak, sedangkan bagi kreditur merupakan penghasilan, tetapi tarif pajak *withholding tax* di negara domisilinya lebih kecil atau bahkan 0% dibandingkan dengan tarif pajak di negara sumber. Tidak berhenti sampai disitu, sebenarnya pemilik manfaat atas substansi bunga tersebut berlanjut ke entitas selanjutnya, yang ada di negara ketiga atau negara sumber.

Untuk mencegah dan menangani upaya *treaty shopping* sebagai salah satu bentuk penyalahgunaan P3B, Indonesia telah menerbitkan beberapa peraturan domestik sebagai aturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang berlaku saat itu, beberapa diantaranya adalah Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-62/PJ/2009 sebagaimana telah diubah dengan PER-25/PJ/2010, Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-3/PJ.34/1996 tentang Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B), dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-17/PJ/2005 tentang Petunjuk Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pasal 11 Tentang Bunga Pada Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) Antara Indonesia dan Belanda. Kendati

demikian, masih cukup banyak terjadi sengketa antara DJP dengan Wajib Pajak terkait pembayaran bunga utang. Kedua pihak memiliki pandangan berbeda pada transaksi bunga utang yang dibayarkan Wajib Pajak kepada Subjek Pajak Luar Negeri (SPLN). Pihak DJP menduga ada upaya penyalahgunaan P3B dengan skema pembayaran bunga utang tersebut. Di lain sisi pihak Wajib Pajak menilai transaksi tersebut sudah sesuai P3B maupun ketentuan domestik, sehingga berhak memperoleh manfaat dari P3B dengan tidak melakukan pemotongan PPh Pasal 26 atas penghasilan dari bunga utang yang diterima SPLN.

Kasus atas skema transaksi serupa terjadi pada para Wajib Pajak yang terlibat dalam keempat putusan sebagaimana pada Tabel A.II. Keempat kasus pada Tabel A.II tersebut memiliki skema transaksi yang sama, yaitu pembayaran bunga dari pembiayaan antar perusahaan afiliasi. Selain itu, domisili dari afiliasi keempat Pemohon Banding juga sama, yaitu Belanda. Secara umum, sengketa yang terjadi bermula dari koreksi positif Pemeriksa atas Penghasilan Kena Pajak dari pembayaran bunga utang. Bunga utang dibayarkan oleh Wajib Pajak di Indonesia selaku debitur kepada kreditur (“Kreditur B.V.”) yang merupakan afiliasinya di Belanda sebagai imbalan atas pembiayaan. Koreksi positif dilakukan karena menurut Pemeriksa, penerima penghasilan atas bunga tersebut bukan merupakan *Beneficial Owner*, melainkan perusahaan perantara yang meneruskan substansi penghasilan atas bunga tersebut kepada pihak ketiga ataupun kembali ke pembayar bunga itu sendiri. Ditinjau dari tingkat kepemilikannya bisa dinilai bahwa transaksi-transaksi tersebut berpotensi dipengaruhi oleh hubungan istimewa antara perusahaan afiliasi karena proporsi saham yang melebihi 25% (Utama et al., 2010).

Tabel 1-I Daftar Putusan Pengadilan Pajak

No	Nomor Putusan	Nama Pemohon Banding	Hasil Putusan
1	PUT-003939.13/2019/PP/M.XXB	PT. Japfa Comfeed, Tbk.	Mengabulkan seluruhnya
2	PUT.55897/PP/M.IA/13/2014	PT. Dowell Anadrill Schlumberger	Mengabulkan seluruhnya
3	PUT-51869/PP/M.VIIIA/13/2014	PT. Kresna Duta Agroindo	Mengabulkan seluruhnya
4	PUT.113759.35/2012/PP/M.XVIB	PT. Paiton Energy	Mengabulkan seluruhnya

Sumber: Diolah penulis berdasarkan Risalah Putusan Pengadilan terkait

Pemeriksa melakukan koreksi tersebut menilai berdasarkan pada pendefinisian *Beneficial Owner* atau penerima manfaat atas bunga yang sesungguhnya, bahwa Kreditur B.V. yang terlibat bukan termasuk dalam definisi tersebut. Pemeriksa menilai pembayaran bunga oleh Wajib Pajak termasuk penyalahgunaan P3B yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana Pasal 11 angka (4) P3B Indonesia-Belanda. Hal tersebut dikarenakan Kreditur B.V. sebagai penerima penghasilan bunga bukan merupakan *Beneficial Owner* dan transaksi yang dilakukan tidak mempunyai substansi ekonomi, meskipun persyaratan tempo utang lebih dari 2 tahun sudah terpenuhi.

Wajib Pajak tidak setuju dengan pernyataan dan hasil koreksi yang dinyatakan oleh Pemeriksa. Wajib Pajak berargumen bahwa Kreditur B.V. merupakan *Beneficial Owner* yang berlandaskan pada Paragraf 9 Pasal 11 OECD *Model Convention* dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-62/PJ/2009 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda. Kedua regulasi tersebut mendefinisikan pengertian *Beneficial Owner* bukan merupakan suatu perantara penghasilan yang bertindak sebagai Agen, Nominee, ataupun Perusahaan *Conduit*. Selain itu juga, Wajib Pajak menjelaskan alasan-alasan maksud dan tujuan pendirian beserta fungsi dan risiko yang dimiliki Kreditur B.V. Berdasarkan alasan-alasan tersebut Wajib Pajak berpendapat bahwa Kreditur B.V. memiliki fungsi dan risikonya sendiri, sehingga tidak didirikan dengan tujuan hanya untuk memanfaatkan P3B.

Skema transaksi yang dilakukan Wajib Pajak tersebut tentu saja merugikan bagi Indonesia sebagai negara sumber penghasilan, karena dengan tidak dipajaki di Indonesia dan adanya ketentuan domestik di Belanda saat itu yang mengatur bahwa Belanda tidak menerapkan *withholding taxes* pada pembayaran bunga, sehingga para pemegang obligasi tidak perlu membayar pajak atas bunganya (Aidha et al., 2019). Dari sisi DJP juga menjadi kesulitan tersendiri dalam mengetahui dan memperoleh informasi konkret yang menjadi maksud sebenarnya dari transaksi Wajib Pajak tersebut karena berbagai faktor kendala yang terjadi.

Dengan fakta-fakta yang telah diungkap oleh pihak DJP kepada Majelis Hakim Pengadilan Pajak, hal ini masih dinilai belum menguatkan pendapat pihak

DJP. Majelis Hakim yang bertugas umumnya menilai bahwa pihak DJP hanya berpegang pada hasil analisis dan tidak dapat menunjukkan bukti-bukti konkret yang mendukung hasil analisis tersebut, sehingga kasus tersebut diadili dengan keputusan “mengabulkan seluruhnya” banding Wajib Pajak. Selain berdampak pada hilangnya potensi pajak karena upaya *treaty shopping*, kekalahan bagi pihak DJP sebagai terbanding juga tentu saja menurunkan kredibilitas khususnya bagi Pemeriksa Pajak yang melakukan koreksi di mata Wajib Pajak. Penulis tertarik untuk meneliti penyebab kekalahan DJP dalam sidang yang berkaitan dengan kasus *treaty shopping* dengan melakukan studi kasus pada empat Putusan Pengadilan Pajak sebagaimana pada Tabel A.II. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui lebih dalam permasalahan yang berkaitan dengan upaya penanganan *treaty shopping* melalui keempat putusan Pengadilan Pajak tersebut.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini akan mengulas rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemenuhan ketentuan formil dan materiil dalam proses sengketa banding antara Wajib Pajak dan Direktorat Jenderal Pajak pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut?
2. Apa saja ciri-ciri upaya *treaty shopping* yang terjadi pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut?
3. Apakah benar upaya *treaty shopping* terjadi pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut?

4. Apa saja yang menyebabkan kekalahan pihak DJP dalam sengketa banding pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut?
5. Bagaimana solusi yang dapat diterapkan agar kekalahan tersebut tidak terulang kembali pada kasus lainnya?

1.3. TUJUAN PENULISAN

Penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini ditujukan untuk sebagai berikut:

1. Mengetahui dan mendeskripsikan pemenuhan ketentuan formil dan materil dari Wajib Pajak dan DJP pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut;
2. Mengidentifikasi dan menguraikan ciri-ciri upaya *treaty shopping* yang terjadi pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut;
3. Mengetahui dan menguraikan upaya *treaty shopping* yang terjadi pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut;
4. Mengetahui sebab-sebab kekalahan pihak DJP dalam sengketa banding pada keempat Putusan Pengadilan Pajak tersebut;
5. Mengidentifikasi solusi yang dapat diterapkan agar kekalahan tersebut tidak terulang kembali pada kasus lainnya.

1.4. RUANG LINGKUP PENULISAN

Dalam proses penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini, subjek dan objek pembahasan akan dibatasi pada lingkup keempat Putusan Pengadilan Pajak dengan nomor putusan sebagai berikut:

1. PUT-003939.13/2019/PP/M.XXB Tahun 2019
2. PUT.55897/PP/M.IA/13/2014;
3. PUT-51869/PP/M.VIIIA/13/2014; dan

4. PUT.113759.35/2012/PP/M.XVIB.

Keempat putusan tersebut dinilai sudah cukup mewakili dan menggambarkan kasus *treaty shopping* dengan skema pembayaran bunga utang kepada perusahaan afiliasi internasional.

Dalam rangka menjaga agar analisis dalam Karya Tulis Tugas Akhir ini tetap relevan dan komprehensif, penulis berorientasi pada Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) antara Indonesia dengan negara mitra yang terlibat. Selain itu, penulis juga melakukan analisis berdasarkan ketentuan domestik Indonesia berupa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan beserta peraturan perpajakan lainnya yang berlaku saat tahun pajak yang disengketakan.

1.5. MANFAAT PENULISAN

Dengan disusunnya Karya Tulis Tugas Akhir ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.5.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan perpajakan internasional pada umumnya dan memahami upaya-upaya perusahaan afiliasi internasional dalam melakukan penghindaran pemajakan, khususnya *treaty shopping*. Selain itu juga, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian-penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan atas penghasilan yang diterima SPLN dan sengketa perpajakan internasional.

1.5.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak terkait dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan transaksi pembayaran bunga utang kepada afiliasi internasional, khususnya bagi Direktorat Jenderal Pajak dalam melaksanakan perumusan kebijakan. Kemudian juga hasil penelitian ini diharapkan dapat meminimalisir hilangnya potensi penerimaan pajak dari transaksi bunga utang antar perusahaan afiliasi sebagai upaya penghindaran pemajakan.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN KTTA

Sistematika Karya Tulis Tugas Akhir ini direncanakan secara garis besar terdiri dari empat bab dengan rincian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi penjelasan lebih lanjut dari subbab-subbab yang terdiri atas latar belakang dilaksanakannya analisis atas *treaty shopping* berdasarkan Putusan Pengadilan, rumusan masalah, tujuan penelitian, ruang lingkup penulisan, dan manfaat penulisan. Pada bagian ini juga diakhiri dengan sistematika penulisan dari karya tulis tugas akhir ini.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini diuraikan dasar-dasar teori dari berbagai literatur ilmiah yang berkaitan dengan *treaty shopping*, perpajakan internasional, Pengadilan Pajak, serta definisi-definisi secara teoritis dari para ahli. Landasan teori ini sebagai alat bantu dalam menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan terkait pelaksanaan metode pengumpulan dan analisis data, pilihan dari jenis penelitian, gambaran umum atas subjek atau sasaran penelitian, dan objek penelitian yang dipilih. Selanjutnya pada bagian ini juga berisi pembahasan atas hasil pelaksanaan penelitian dan data-data yang diperoleh untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

BAB IV SIMPULAN

Bab ini berisi kesimpulan atau hasil analisis dari pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya. Simpulan tersebut sebagai jawaban atas permasalahan yang penulis ajukan dalam pelaksanaan penelitian ini.