

Executive Summary

Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda/P3B (*Double Taxation Agreement*) antara Republik Indonesia dengan Kerajaan Belanda acap kali digunakan oleh wajib pajak, dalam skala luas, untuk melakukan praktik penghindaran pajak. Lebih dari 75 persen investasi langsung luar negeri dari Belanda ke Indonesia dilakukan oleh dan melalui perusahaan-perusahaan papan nama (*letterbox companies*) yang berada di Belanda. Hal ini mengindikasikan adanya praktik penyalahgunaan perjanjian P3B. Otoritas pajak Indonesia (Direktorat Jenderal Pajak) tidak dapat secara sepihak menghentikan praktik penyalahgunaan perjanjian tersebut karena berbagai alasan.

Laporan riset ini mengungkap kelemahan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda dan menjelaskan penyebab dari ketidakmampuan otoritas pajak Indonesia dalam menjerat perusahaan-perusahaan papan nama (*letterbox companies*) yang menggunakan jalur tidak sah untuk mendapatkan manfaat sepihak dari kesepakatan pajak tersebut. Otoritas pajak Indonesia telah membawa sejumlah kasus penghindaran pajak ke Pengadilan Pajak dan Mahkamah Agung, memohon agar perusahaan-perusahaan yang melakukan penyalahgunaan P3B secara tidak sah untuk dapat diadili. Namun, pada banyak kasus yang diajukan oleh otoritas pajak, Pengadilan Pajak dan Mahkamah Agung cenderung berpihak kepada perusahaan-perusahaan papan nama yang terlapor.

Laporan riset ini juga menyertakan analisis terhadap 27 kasus yang diajukan oleh otoritas pajak Indonesia pada periode 2010-2015. P3B antara Kerajaan Belanda dengan Republik Indonesia yang telah disepakati sejak 29 Januari 2002 telah dilakukan amandemen pada 30 Juli 2015. Setelah amandemen 2015, perjanjian pajak di pihak Indonesia mengalami perubahan, sedangkan di pihak Belanda tidak mengalami perubahan. Sebelum amandemen 2015 pemotongan pajak atas dividen (*withholding tax*) dan royalti adalah sebesar 10 persen dan untuk bunga pinjaman khusus hanya 0 persen. Di dalam amendemen 2015, pemotongan pajak bunga pinjaman khusus dinaikkan menjadi 5 persen, sementara pemotongan pajak atas dividen dibagi antara 5 persen (kepemilikan substansial), 10 persen (dana pensiun) dan 15 persen (portofolio). Perubahan di tahun 2015 tersebut merupakan salah satu perjanjian pajak paling menarik dan menguntungkan bagi investor untuk masuk ke Indonesia karena pemotongan pajak yang sangat rendah. Sebagai perbandingan, P3B Indonesia dengan Kuwait, Kerajaan Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab yang tarif pajak atas deviden yang sama dengan P3B Indonesia-Belanda. Sementara itu, tarif pajak bunga dalam P3B Indonesia-Belanda merupakan yang terendah dari seluruh P3B Indonesia dengan 67 negara lainnya. Belanda tidak melakukan pemungutan pajak atas pembayaran bunga. P3B Indonesia-Hongkong satu-satunya yang menyamakan tarif pajak pembayaran bunga termin minimal dua tahun dengan tarif pajak deviden.

Perjanjian pajak antara Belanda-Indonesia yang sangat menguntungkan bagi pelaku bisnis telah menjadikan perjanjian pajak, menurut Loyens dan Loeff, merupakan salah satu P3B yang paling menarik dan kompetitif. Hal ini merupakan alasan paling penting mengapa perjanjian pajak

Belanda-Indonesia telah digunakan, dalam skala luas, untuk menghindari pajak perusahaan secara terstruktur. Ditambah lagi, perjanjian pajak Belanda-Indonesia tidak memiliki tindakan anti-penyalahgunaan perjanjian yang merupakan komponen yang sangat krusial. Hal ini mempersulit otoritas pajak untuk menangani kasus-kasus penyalahgunaan perjanjian pajak.

Dalam rangka menangani penyalahgunaan perjanjian P3B, konsep '*beneficial ownership*' telah digunakan dalam perjanjian pajak Belanda-Indonesia 2002 dan amendemennya pada 2015. Pemerintah Belanda dan Indonesia secara resmi menyetujui dalam perjanjian pajak bahwa 'otoritas yang berwenang dari kedua negara akan melakukan persetujuan bersama dalam menuntaskan cara penerapannya'. Namun hal tersebut tidak pernah tercapai, kedua negara belum berhasil merumuskan cara penerapannya (*mode of application*). Pemerintah Indonesia berusaha menyelesaikan masalah ini secara sepihak dengan menerapkan definisi *beneficial ownership* melalui surat edaran Direktorat Jenderal Pajak. Namun, langkah-langkah sepihak ini dianggap oleh Mahkamah Agung Indonesia dan Belanda sebagai *override agreement*. Hal ini dapat dilihat pada beberapa putusan Mahkamah Agung terkait perkara antara DJP dengan wajib pajak, misalnya dengan PT Indah Kiat Pulp & Paper Tbk.

Investor asing di Indonesia yang menerima, misalnya bunga, dan ingin memanfaatkan keuntungan-keuntungan yang diterima dari perjanjian pajak dengan DTA Belanda harus menunjukkan kepada otoritas pajak Indonesia bahwa mereka memiliki domisili fiskal di Belanda dan bahwa penerima manfaat adalah pemilik yang sah. Ketika persyaratan ini tidak dipenuhi, manfaat perjanjian pajak akan ditolak. Interpretasi Indonesia terkait status *beneficial ownership* di Belanda untuk 27 kasus yang dianalisis, didasari pada persyaratan substansi Belanda yang berlaku untuk apa yang disebut sebagai "Perusahaan Keuangan Perantara" yang diperbarui pada tahun 2004, 2014 dan 2018. Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap 27 kasus yang dibawa ke pengadilan, menjadi jelas bahwa *letterbox companies* dapat dengan mudah memenuhi persyaratan substansi tersebut.

Laporan riset ini menunjukkan alasan terjadinya penyalahgunaan perjanjian pajak berganda Belanda-Indonesia secara umum disebabkan oleh pemotongan pajak yang rendah serta kemudahan persyaratan substansi untuk *letterbox companies* di Belanda, dimana lebih dari 75% FDI di Indonesia dilakukan melalui *letterbox companies*.

Sejauh ini masih kabur, apakah pemerintah Belanda atautkah pemerintah Indonesia yang melakukan tekanan agar tarif pajak deviden rendah di dalam P3B. Meskipun demikian, Pemerintah Belanda sebagai negara pengekspor modal seharusnya menawarkan hak perpajakan yang lebih banyak kepada Pemerintah Indonesia dengan meminta peningkatan tarif pemotongan pajak yang berlaku di dalam perjanjian pajak saat ini. Secara khusus, tarif pajak yang rendah atas dividen (kepemilikan substansial) dan bunga serta pembayaran pinjaman untuk jangka waktu lebih dari dua tahun atau pembayaran transaksi penjualan kredit peralatan industri, komersial atau ilmiah, harus dinaikkan tarifnya.

Aspek penting yang kedua dari penyalahgunaan perjanjian P3B adalah persyaratan substansi, misalnya terkait hal-hal yang relevan untuk perusahaan induk Belanda di dalam struktur internasional dan perusahaan-perusahaan jasa keuangan Belanda. Persyaratan substansi yang diminta dapat dikatakan lemah dan memfasilitasi peran Belanda sebagai negara penghubung bagi perusahaan-perusahaan internasional. Proposal dari Pemerintah Belanda terkait persyaratan bagi wajib pajak yang menginginkan hubungan ekonomi di Belanda merupakan langkah kecil yang perlu diterapkan ke depan.

Belanda dan Indonesia bersama beberapa negara lain pada tanggal 7 Juni 2017 telah menandatangani Instrumen Multilateral (MLI), *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related to Measures to Prevent BEPS*, meskipun masih harus diratifikasi oleh pihak Pemerintah Indonesia namun ini merupakan langkah maju. Di dalam MLI memuat langkah-langkah anti-penyalahgunaan perjanjian pajak (*anti-abuse of tax-treaty*) yang memiliki potensi untuk membatasi wajib pajak dalam melakukan *shopping* perjanjian pajak.

Dengan dilakukannya ratifikasi MLI oleh Pemerintah Indonesia, pengujian melalui *Principal Purpose Test* akan menjadi efektif. Namun masih tetap harus ditinjau sejauh mana tindakan anti-penyalahgunaan ini akan membatasi penyalahgunaan perjanjian dari perjanjian pajak antara Belanda dan Indonesia. Oleh karena itu, tambahan tindakan anti-penyalahgunaan melalui *Simplified Limitation on Benefits* menjadi salah satu yang direkomendasikan. Walaupun begitu, sangat jelas bahwa tambahan pengaturan di dalam undang-undang domestik sangat diperlukan untuk mengantisipasi dan meng-*counter* penyalahgunaan perjanjian pajak P3B antara Belanda-Indonesia.

Rekomendasi Kebijakan:

Pemerintah Belanda harus:

- 1) Menyertakan langkah-langkah anti-penyalahgunaan di dalam perjanjian melalui *Simplified Limitation on Benefits*
- 2) Menerapkan persyaratan substansi yang lebih ketat di Belanda
- 3) Menerapkan hak perpajakan yang lebih kuat di dalam perjanjian pajak Belanda-Indonesia

Pemerintah Indonesia harus:

- 1) Meninjau semua Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (DTA) dengan negara-negara pusat keuangan di luar negeri dan/atau negara yang aliran investasinya masuk ke Indonesia dalam jumlah besar
- 2) Memperkuat peran dan tanggung jawab Komite Pengawas Perpajakan Kementerian Keuangan di dalam melakukan kajian, monitoring evaluasi, saran dan rekomendasi terkait DTA serta membuka keterwakilan organisasi masyarakat sipil untuk menjadi anggota Komite Pengawas Perpajakan
- 3) Mempercepat dan memperkuat implementasi Keputusan Presiden No.13/2018 tentang *beneficial ownership* untuk meningkatkan kepatuhan perusahaan terkait perpajakan
- 4) Membentuk otoritas pajak semi-otonom dan Pengadilan Pajak yang independen untuk menangani tantangan dan permasalahan hukum serta administrasi perpajakan yang semakin kompleks sebagai bagian dari reformasi sistem perpajakan di Indonesia
- 5) Mengakomodir peran media massa dan organisasi masyarakat sipil serta meningkatkan koordinasi dengan parlemen dalam agenda reformasi tata kelola perpajakan di Indonesia