

Penerapan BEPS *Action Plan* 4 sebagai Penangkal Penghindaran Pajak melalui Pembebanan Biaya Pinjaman

Havidz Ibrahim^{1*}, Dahlia Sari²

^{1,2)} Universitas Indonesia

¹⁾jbrahim.pajak@gmail.com ²⁾dahlia-s@ui.ac.id

*Corresponding Author

Diajukan : 5 November 2023

Disetujui : 9 November 2023

Dipublikasi : 1 April 2024

ABSTRACT

Since 2015, the government has enacted an interest limitation rule to prevent excessive interest deduction and tax avoidance. However, this regulation is not aligned with the BEPS Action Plan 4 released by the OECD. Previous research had been conducted quantitatively to measure the effectiveness of the current interest limitation rule in Indonesia. However, the result still inconclusive. Some research concluded that the current interest limitation rule is effectively impacted the tax avoidance, while other research concluded otherwise. Furthermore, previous research suggested the importance of future research concerning the BEPS Action Plan 4 implementation in Indonesia. In order to fill the gap, this study aims to evaluate the effectiveness of the current regulation in Indonesia and provide ideal recommendations for implementing the BEPS Action Plan 4 to prevent tax avoidance. The research uses qualitative methods, including case studies and data acquisition techniques like interviews and document analysis. The study found that the current interest limitation rule in Indonesia is not effective in preventing tax avoidance. The OECD's BEPS Action Plan 4 recommendations are considered more effective as an anti-tax avoidance model. The ideal approach for implementation in Indonesia is the mandatory fixed ratio rule method based on EBITDA, with a *de minimis* threshold. The recommended ratio aligns with the OECD's recommendations, but should be periodically updated according to economic conditions. This approach should apply to both single entities and taxpayers who are group members.

Keywords: BEPS Action Plan 4; Interest Deduction; Interest Limitation; Tax Avoidance; Thin Capitalization Rule.

PENDAHULUAN

Penerimaan negara dari sektor pajak memiliki porsi besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebanyak $\pm 80\%$ penerimaan APBN pada tahun 2022 ditopang oleh penerimaan perpajakan (BPS, 2023). Namun demikian, *tax ratio* Indonesia masih relatif rendah dibanding negara lain di kawasan ASEAN (CNBC Indonesia, 2022). Rendahnya *tax ratio* tersebut disebabkan oleh tingginya *underground economy* yang mencapai hingga 8% dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia, serta tingginya praktik penghindaran dan pengelakan pajak (Lim, 2010) (Hanlon & Heitzman, 2010) (Hajawiyah, Suryarini, Kiswanto, & Tarmudji, 2021) (Darma, Ismail, Zulfikar, & Lestari, 2022). Terdapat beberapa skema penghindaran pajak namun salah satu yang paling banyak digunakan adalah skema-skema *thin capitalization* yang meliputi *direct loan*, *parallel loan* dan *back-to-back loan* (Rahayu, 2008) (Taylor & Richardson, 2013) (Sari D. , 2019) (Sari & Nuryanah, 2023). Praktik *thin capitalization* dapat dimanfaatkan oleh

perusahaan di Indonesia untuk melakukan penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman melebihi kewajaran (Mawardi, 2017) (Sari D. , 2019).

Pada tahun 2015, OECD mencanangkan BEPS *action plan 4* untuk mencegah penghindaran pajak melalui pembebanan bunga dan pembayaran biaya pendanaan lainnya. Dalam rekomendasinya, OECD menyarankan penggunaan *fixed ratio rule* yang membatasi pembebanan biaya pinjaman berdasarkan rasio tertentu atas laba bersih sebelum bunga, pajak, dan penyusutan (EBITDA). Berbeda dengan rekomendasi OECD, berdasarkan PMK-169/2015, Indonesia membatasi besaran biaya pinjaman yang dapat dibebankan dalam perhitungan Pajak Penghasilan (PPh) berdasarkan rasio utang dibanding modal (*thin capitalization rules*). Namun demikian, konsep *thin capitalization rules* seperti yang diterapkan Indonesia ini dianggap kurang efektif dibandingkan konsep *mandatory fixed ratio rules* yang direkomendasikan oleh OECD (Kayis-Kumar, 2016) (OECD, 2015).

Sejumlah penelitian mengenai penerapan BEPS *action plan 4* telah dilakukan sebelumnya. Pada ukuran yang berbeda, negara yang lebih kecil tidak hanya menetapkan tarif pajak lebih rendah namun juga *Thin Capitalization Rule* yang lebih lunak (Haufler & Runkel, 2012). Terdapat beberapa kelemahan penerapan pembatasan biaya pinjaman di Indonesia jika dibandingkan dengan Jepang, *interest limitation rule* yang saat ini berlaku di Indonesia juga tidak sesuai jika dibandingkan dengan rekomendasi OECD dalam rencana aksi 4 BEPS (Mawardi, 2017). Peraturan Menteri Keuangan nomor 169/PMK/010/2015 dianggap tidak kompatibel dengan rekomendasi OECD dalam rencana aksi 4 BEPS (Jayasupana, 2017) (Rulman, 2017) (Bachriansyah, Wulansari, & Halim, 2020). Lebih lanjut, terdapat peningkatan jumlah dan penyebab sengketa terkait *thin capitalization* setelah implementasi peraturan (Sari & Nuryanah, 2023). Selain itu, penggunaan *fix ratio* utang dan modal sebesar 4:1 dipandang tidak sesuai dengan karakteristik usaha dan tidak mencerminkan keadilan bisnis. Penelitian-penelitian sebelumnya berfokus hanya pada evaluasi ketentuan pembatasan biaya pinjaman yang saat ini berlaku di Indonesia. Sedangkan penelitian ini akan lebih lanjut melakukan analisa mengenai bagaimana idealnya penerapan konsep BEPS *Action Plan 4* di Indonesia guna mencegah penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman.

Sesuai dengan rekomendasi penelitian-penelitian sebelumnya yang sebagian besar merekomendasikan perlunya penelitian lanjutan mengenai penyesuaian aturan terkait pembatasan biaya pinjaman di Indonesia (Rulman, 2017) (Jayasupana, 2017) (Kurniawan, 2018) (Bachriansyah, Wulansari, & Halim, 2020) (Sari & Nuryanah, 2023), penelitian ini akan terlebih dahulu melakukan evaluasi efektivitas ketentuan pembatasan biaya pinjaman dalam menangkal penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman dengan *framework* evaluasi kebijakan publik sebagaimana disebutkan oleh (Dunn, 2014) Hasil evaluasi efektivitas tersebut kemudian menjadi bahan analisis penerapan konsep kebijakan pembatasan biaya pinjaman sesuai rekomendasi *best practice* menurut OECD BEPS *Action Plan 4* untuk menangani penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi penerapan kebijakan terkait persiapan penerapan, subjek penerapan, metode, dan rasio yang digunakan kepada DJP berkaitan dengan penerapan BEPS OECD *Action Plan 4* di Indonesia untuk menangkal penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman.

STUDI LITERATUR

Efektivitas Ketentuan Pembatasan Biaya Pinjaman di Indonesia untuk Mencegah Penghindaran Pajak

Pembatasan pembebanan biaya pinjaman dalam perhitungan Penghasilan Kena Pajak di Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan (PPh) dan Peraturan Menteri Keuangan nomor 169/PMK.010/2015 (Rulman, 2017) (Jayasupana, 2017). Beberapa penelitian menunjukkan bahwa penerapan pembatasan biaya pinjaman dapat berdampak signifikan dalam mencegah penghindaran pajak (Mahardika & Irawan, 2022) (Salwah & Herianti, 2019). Di sisi lain, beberapa penelitian menunjukkan bahwa penerapan pembatasan biaya pinjaman di Indonesia tidak berdampak signifikan dalam mencegah penghindaran pajak (Rosid &

Faisal, 2022) (Syahidah & Rahayu, 2018). Aturan *Specific Anti Avoidance Rule* (SAAR) untuk *thin capitalization* yang berlaku di Indonesia saat ini juga tidak dapat mencegah praktik *thin capitalization* (Sari D. , 2019). Fenomena ini dapat dijelaskan dengan adanya beberapa upaya korporasi untuk menyasiasi *thin capitalization rule* dengan melakukan revaluasi aset atau melakukan *debt shifting* dari pihak ketiga ke pihak berelasi (Syahidah & Rahayu, 2018) (Jatmiko, 2018) (Sisko, 2019).

Subjek Penerapan Pembatasan Biaya Pinjaman berdasarkan BEPS OECD Action Plan 4

BEPS dapat terjadi melalui beberapa skenario transaksi pinjaman, yang meliputi transaksi dalam grup, transaksi dengan pihak berelasi diluar grup, dan melalui penggunaan perjanjian pinjaman terstruktur dengan pihak ketiga (OECD, 2015). Untuk menangani risiko BEPS, negara yurisdiksi disarankan minimal menerapkan aturan pembatasan biaya pinjaman pada entitas yang tergabung dalam grup multinasional. Namun, negara yurisdiksi juga dapat menerapkan aturan secara luas pada entitas yang merupakan anggota grup domestik dan/atau entitas tunggal yang bukan merupakan bagian dari grup. Hal ini karena penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman juga dapat terjadi pada entitas tunggal yang bukan merupakan bagian dari grup (Syahidah & Rahayu, 2018).

Metode Penerapan Pembatasan Biaya Pinjaman berdasarkan BEPS OECD Action Plan 4

Pendekatan yang direkomendasikan oleh OECD dalam Rencana Aksi 4 BEPS adalah dengan *mandatory fixed ratio rule* yang membatasi pembebanan biaya pinjaman berdasarkan persentasenya terhadap laba sebelum bunga, pajak, depresiasi dan amortisasi (EBITDA) yang dihasilkan oleh entitas bersangkutan. Penggunaan metode tersebut dianggap sebagai metode yang lebih langsung untuk membatasi biaya pinjaman yang dianggap *excessive*, daripada membatasi jumlah utang (OECD, 2015).

Dalam rekomendasinya, OECD juga menyatakan bahwa Pendekatan *mandatory fixed ratio rule* juga dapat dilengkapi dengan beberapa pengaturan alternatif seperti *group ratio rule* yang memungkinkan entitas untuk membebaskan beban bunga melebihi *benchmark fixed ratio* yang ditentukan. Selain itu, *mandatory fixed ratio rule* juga dapat dikombinasikan dengan *de minimis threshold* yang membatasi penerapan pembatasan biaya pinjaman hanya untuk Wajib Pajak dengan tingkat utang atau biaya pinjaman tertentu atau skema *carry forward* dan *carry back* atas biaya pinjaman yang tidak dapat dibebankan pada tahun pajak sebelumnya.

Rasio Penerapan Pembatasan Biaya Pinjaman berdasarkan BEPS OECD Action Plan 4

Dalam menentukan besaran *benchmark fixed ratio*, OECD merekomendasikan negara untuk menetapkan benchmark nya diantara range atau koridor tertentu yang memungkinkan mayoritas grup untuk membebaskan nilai setara dengan nilai bersih biaya pinjaman pihak ketiga serta membatasi grup untuk dapat menggunakan biaya pinjaman *intragroup* untuk membebaskan nilai bersih biaya pinjaman total yang melebihi nilai bersih biaya pinjaman pihak ketiga. Mempertimbangkan 2 koridor tersebut, Besaran persentase yang direkomendasikan oleh OECD adalah antara 10% sampai dengan 30%.

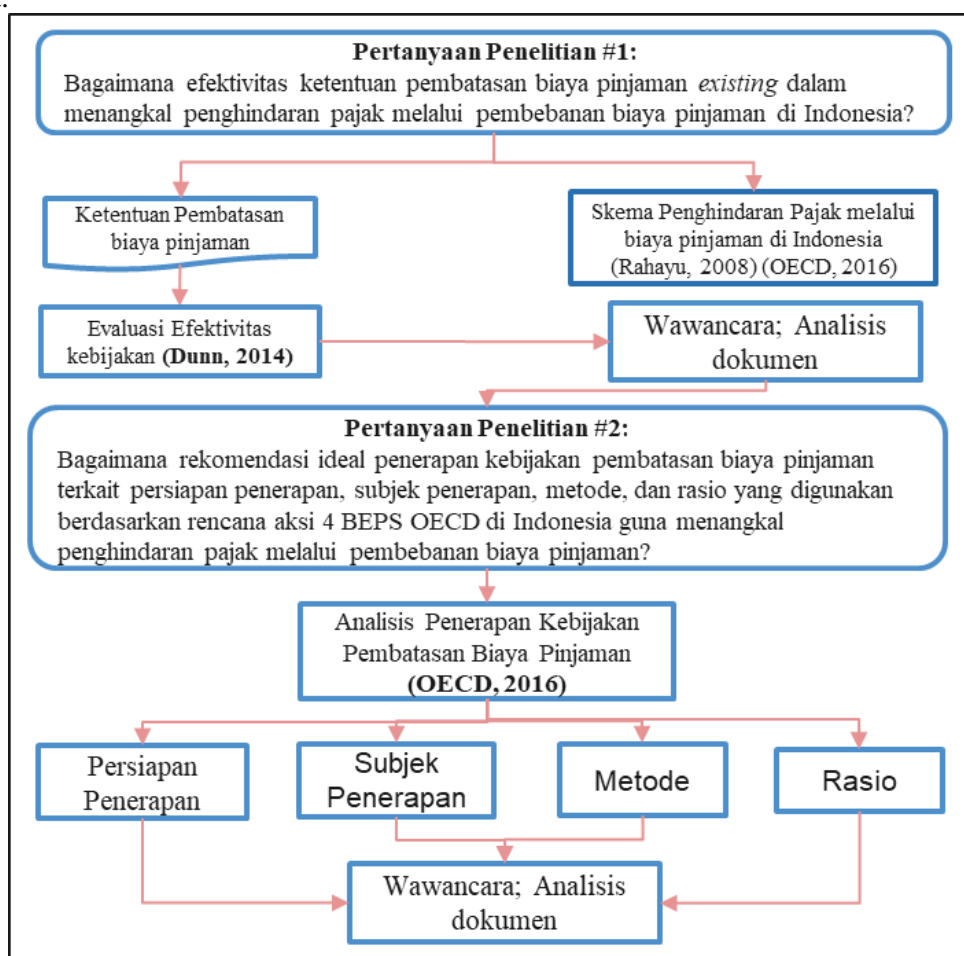
Persiapan Penerapan BEPS OECD Action Plan 4

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi Indonesia dalam penerapan konsep kerangka rencana aksi BEPS (Puspitasari, 2022) (Worokinasih, Kumalasari, & Alfandia, 2022). Di sisi lain, Indonesia telah secara aktif berpartisipasi dalam forum global untuk menangani permasalahan BEPS dan diharapkan dapat menerapkan rencana aksi BEPS secara konsisten serta memastikan implementasinya dalam aturan domestik selaras dengan standar internasional (Rosid & Daholi, 2018). Rekomendasi persiapan penerapan yang ideal diharapkan dapat memungkinkan penerapan rencana aksi BEPS di Indonesia secara konsisten dan selaras dengan standar internasional yang direkomendasikan oleh OECD dalam BEPS *action plan 4*.

METODE

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan terlebih dahulu melakukan evaluasi efektivitas ketentuan pembatasan biaya pinjaman dalam menangkal penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman dengan *framework* evaluasi kebijakan publik sebagaimana disebutkan oleh (Dunn, 2014). Hasil evaluasi efektivitas tersebut kemudian menjadi bahan analisis penerapan konsep kebijakan pembatasan biaya pinjaman sesuai rekomendasi *best practice* menurut OECD BEPS *Action Plan 4* untuk menangani penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi penerapan kebijakan terkait persiapan penerapan, subjek penerapan, metode, dan rasio yang digunakan kepada DJP berkaitan dengan penerapan Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia untuk menangkal penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman. Kerangka penelitian yang digunakan adalah sebagaimana Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Sumber: diolah dari hasil wawancara

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mendapatkan gambaran pemahaman dari fenomena yang sedang diteliti sehingga dapat mengembangkan teori yang digunakan (Mawardi, 2017). Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh melalui hasil wawancara. Wawancara dilakukan terhadap Narasumber penyusun kebijakan pada Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, pelaksana kebijakan pada Kantor Pelayanan Pajak, perwakilan *senior advisor* dari *Australian Taxation Office* yang dapat memberikan gambaran mengenai penerapan BEPS *Action Plan 4* di Australia,

Akademisi, serta Konsultan Pajak yang dapat memberikan pandangan Wajib Pajak mengenai penerapan ideal konsep BEPS *Action Plan 4* di Indonesia. Wawancara akan dilakukan dengan pendekatan semi-terstruktur dimana panduan wawancara berupa daftar pertanyaan atau topik skematis telah disiapkan (Winardi, Bastian, & Fatmawati, 2019).

Data sekunder diperoleh dari data/dokumen/laporan dan peraturan terkait kebijakan pembatasan biaya pinjaman. Beberapa data sekunder yang digunakan meliputi: data laporan keuangan tahun 2022 perusahaan terdaftar pada Bursa Efek Indonesia, putusan pengadilan pajak tahun 2019 s.d. 2023, hasil kajian internal Direktorat Jenderal Pajak, serta dokumen dan literatur berkaitan dengan pembatasan biaya pinjaman dan implementasi rekomendasi rencana aksi 4 BEPS OECD di negara lain..

Analisa dilakukan dengan teknik *thematic analysis* untuk mengidentifikasi dan mengupas secara rinci pola yang ada pada data kualitatif yang didapatkan baik melalui wawancara. Analisis tematik dilakukan dengan serangkaian kegiatan yang meliputi: pemahaman terhadap data, penyusunan kode, penemuan tema, dan penarikan simpulan (Heriyanto, 2018). Analisis Tematik dilakukan dengan memanfaatkan *software* NVIVO. Penelitian ini menggunakan 2 (dua) metode triangulasi sebagai sarana verifikasi keandalan data yang didapatkan, yakni triangulasi sumber dan triangulasi teknik (Alfansyur & Mariyani, 2020).

HASIL

Efektivitas ketentuan pembatasan biaya pinjaman di Indonesia

Berdasarkan data *sample* atas 286 laporan keuangan tahun 2022 pada perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia, terdapat 271 perusahaan dengan nilai perbandingan utang dan modal (DER) tidak melebihi 4:1 sebagaimana rasio batasan yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Keuangan nomor 169/PMK.010/2015 (PMK-169). Namun demikian sebanyak 24% dari 271 *sample* perusahaan yang memiliki nilai saldo utang dibanding modal (DER) tidak melebihi batasan 4:1 sebagaimana diatur dalam PMK-169, justru terindikasi melakukan pembebanan biaya pinjaman secara *excessive* melebihi 30% dari EBITDA pada tahun berjalan.

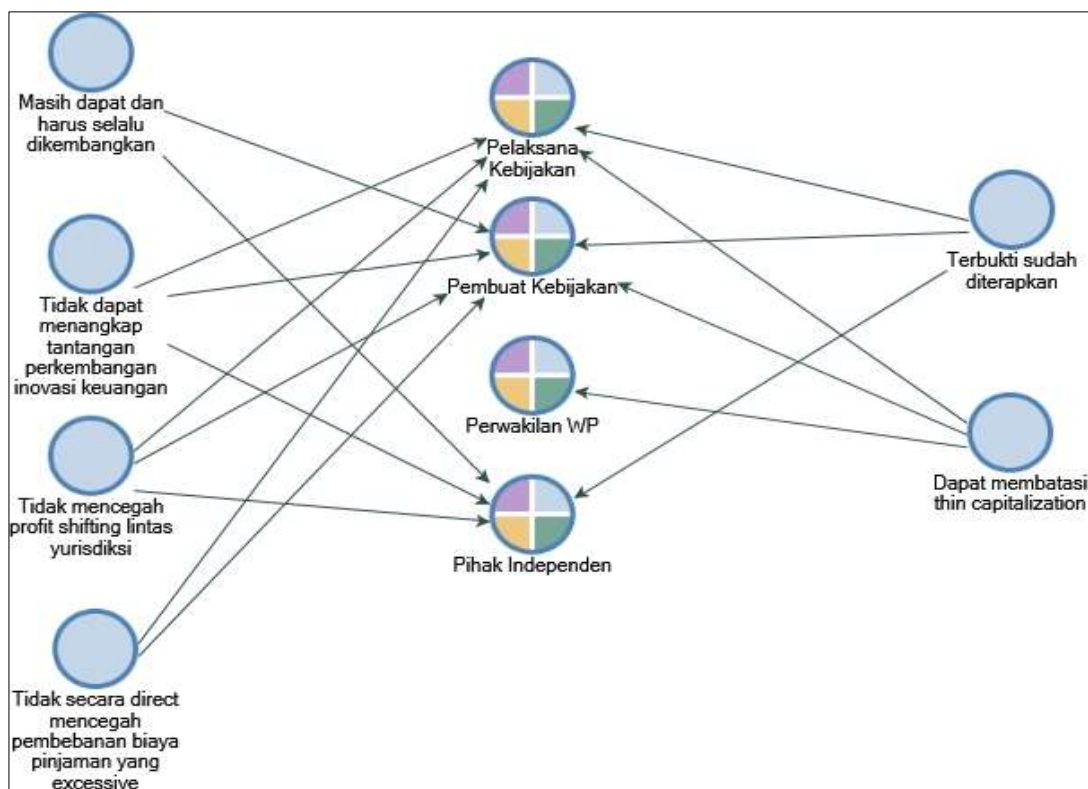
Berdasarkan data putusan pengadilan pajak yang terbit sejak tahun 2019 sampai dengan 2023 sebagaimana tercantum pada tabel 1, terdapat indikasi pergeseran penyebab sengketa terkait pembebanan biaya pinjaman. Sebelum Penerapan PMK-169, seluruh sengketa terjadi karena perbedaan pendapat antara fiskus dan wajib pajak terkait kewajaran rasio DER. Setelah Penerapan PMK-169, sengketa terkait rasio DER masih terjadi namun lebih banyak sengketa terkait kewajaran pembebanan biaya pinjaman.

Tabel 1. Jumlah Putusan Pengadilan Pajak berdasarkan Skema *Thin Capitalization*

Jenis Sengketa Biaya Pinjaman (berdasarkan skema <i>thin capitalization</i>) – setelah PMK-169	Jumlah Putusan berdasarkan tahun pajak		
	2016	2017	2018
1) <i>Direct Loan</i>	10	18	1
2) <i>Parallel Loan</i>	1	1	0
3) <i>Back-to-Back Loan</i>	3	1	0

Sumber: Putusan Pengadilan Pajak 2019 – 2023, diolah penulis

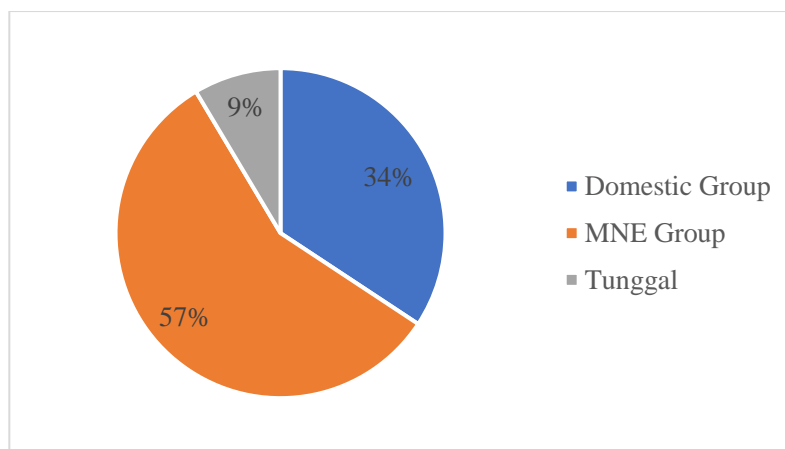
Analisis tematik atas hasil wawancara dengan Narasumber kompeten mengenai efektivitas aturan yang saat ini berlaku terkait pembatasan biaya pinjaman di Indonesia tercantum pada Gambar 2 sebagai berikut:



Gambar 2. Analisis Tematik Efektivitas Pembatasan Biaya Pinjaman di Indonesia
Sumber: diolah dari hasil wawancara

Analisis Subjek Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

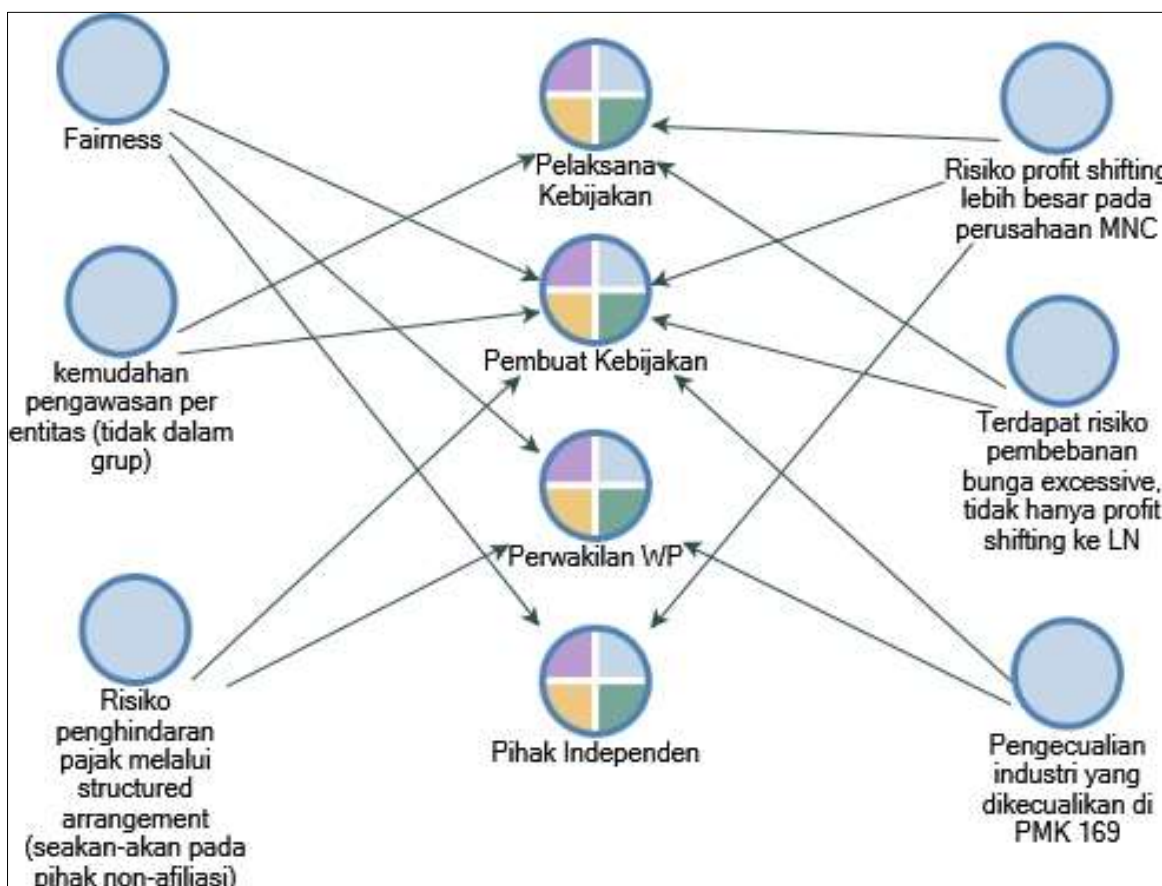
Berdasarkan data putusan pengadilan pajak yang terbit sejak tahun 2019 sampai dengan 2023 sebagaimana pada Gambar 3, terdapat 35 putusan pengadilan terkait pembebanan biaya pinjaman yang terjadi sejak berlakunya PMK-169 pada tahun pajak 2016. Sebanyak 20 dari 35 sengketa yang terjadi melibatkan Wajib Pajak yang merupakan bagian dari grup *multinational*. Sementara 12 sengketa melibatkan Wajib Pajak yang merupakan bagian dari grup usaha domestik atau dalam negeri. Terdapat 3 sengketa yang melibatkan Wajib Pajak tunggal yang bukan merupakan bagian dari grup usaha.



Gambar 3. Sengketa Biaya Pinjaman berdasarkan Status WP dalam Grup Usaha
Sumber: Putusan Pengadilan Pajak 2019-2023, diolah penulis

Hasil analisis dokumen juga menunjukkan adanya indikasi penghindaran pajak pada transaksi yang seakan-akan dibayarkan kepada pihak Independen (non-afiliasi), namun terdapat indikasi bahwa biaya pinjaman tersebut dibayarkan kepada pihak berafiliasi yang diantaranya melalui skema-skema *back-to-back loan*, khususnya pada putusan nomor PUT-000358.15/2021/PP/M.XXB Tahun 2022 dan PUT-011089.15/2019/PP/M.IVA Tahun 2022.

Analisis tematik atas hasil wawancara dengan Narasumber kompeten mengenai Subjek Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia adalah sesuai Gambar 4 sebagai berikut:



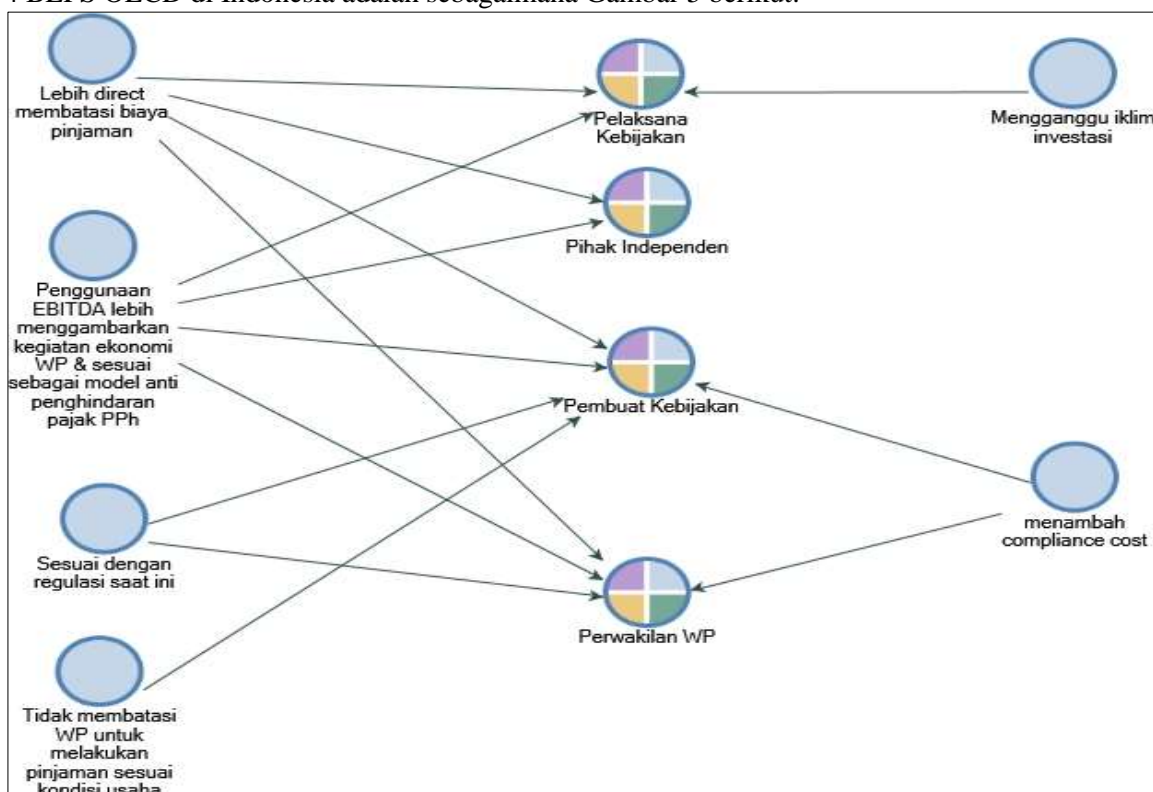
Gambar 4. Analisis Tematik Subjek Penerapan Ideal BEPS Action Plan 4 di Indonesia

Sumber: diolah dari hasil wawancara

Analisis Metode Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Sesuai hasil analisis dokumen atas data putusan pengadilan pajak yang terbit sejak tahun 2019 sampai dengan 2023, terdapat 35 putusan pengadilan terkait pembebanan biaya pinjaman yang terjadi sejak berlakunya PMK-169 pada tahun pajak 2016. Pada 35 putusan pengadilan tersebut, terdapat 19 sengketa dimana rasio utang dibanding modal Wajib Pajak tidak melebihi ambang batas 4:1 sebagaimana ditentukan dalam PMK-169, namun terindikasi membebankan biaya pinjaman melebihi Kewajaran dan Kelaziman Usaha. Mempertimbangkan rekomendasi OECD dalam BEPS *Action Plan 4*, pembatasan pembebanan biaya pinjaman sebesar maksimal 30% dari EBITDA dapat lebih efektif mengatasi indikasi penghindaran pajak tanpa melalui proses sengketa mengenai penentuan batas kewajaran dan kelaziman atas tingkat biaya pinjaman.

Analisis tematik atas hasil wawancara dengan Narasumber mengenai penggunaan *mandatory fixed ratio rule* berdasarkan EBITDA sebagai Metode Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia adalah sebagaimana Gambar 5 berikut:



Gambar 5. Analisis Tematik Penggunaan metode *Mandatory Fixed Ratio Rule*

Sumber: diolah dari hasil wawancara, dengan aplikasi NVIVO

Selanjutnya, untuk penerapan *group ratio rule*, Narasumber wawancara berpendapat bahwa *group ratio rule* belum dapat diterapkan karena sistem perpajakan di Indonesia masih menganut *self-assessment* secara *entity based*. Sehingga akan sulit dilakukan pengawasan dan penegakan hukum secara grup. Hal ini berdampak pada susahnya otoritas perpajakan dalam melakukan pengujian atas informasi yang disampaikan Wajib Pajak mengenai nilai biaya pinjaman dan EBITDA pada *level grup* jika nantinya *group ratio rule* diterapkan. Dari sisi Wajib Pajak, juga akan terdapat kesulitan karena saat ini belum terdapat *template* khusus yang sama pada setiap negara untuk digunakan dalam mekanisme pelaporan *group ratio rule*.

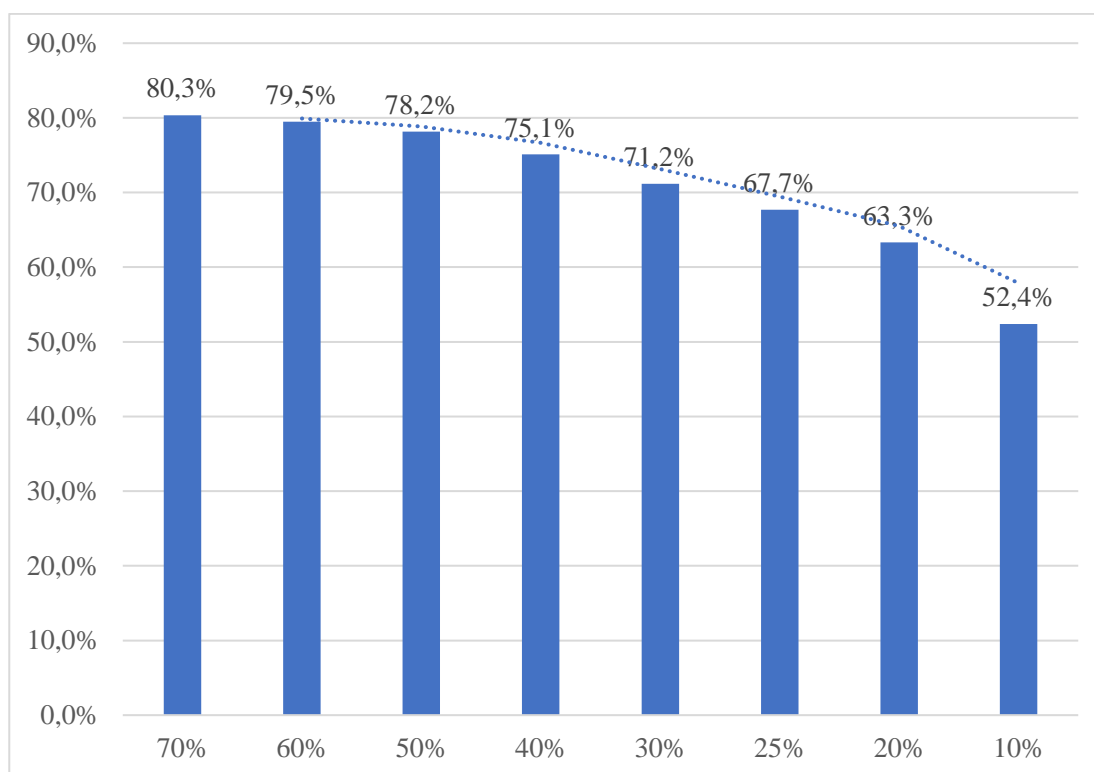
Terkait penerapan skema *carry forward*, para Narasumber berpendapat bahwa mekanisme tersebut untuk saat ini belum dapat diterapkan di Indonesia karena otoritas perpajakan masih memiliki keterbatasan sumber daya untuk menguji kebenaran kompensasi pembebanan biaya pinjaman yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Selain itu, mekanisme tersebut juga akan menyebabkan tambahan *cost of compliance* bagi Wajib Pajak dan otoritas pajak karena paling tidak perlu dipersiapkan kolom tambahan untuk menghitung biaya pinjaman yang dapat dilakukan *carry forward*.

Terkait penerapan *de minimis threshold*, Narasumber sependapat bahwa pengaturan tersebut perlu diterapkan di Indonesia dengan alasan untuk memberikan kemudahan dan kepastian bagi Wajib Pajak. Khususnya pada Wajib Pajak dengan risiko penghindaran pajak yang rendah. Narasumber juga menyatakan bahwa DJP dapat mengacu pada batasan utang maksimum bagi pengusaha UMKM, nilai peredaran bruto tertentu, atau nilai DER tertentu dalam penentuan batasan *de minimis* yang akan digunakan.

Analisis Rasio Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Berdasarkan analisis dokumen atas data putusan pengadilan pajak yang terbit sejak tahun 2019 sampai dengan 2023, terdapat 35 putusan pengadilan terkait pembebanan biaya pinjaman yang terjadi sejak berlakunya PMK-169 pada tahun pajak 2016. Berdasarkan data putusan sengketa pengadilan pajak tersebut, terdapat 15 sengketa dimana Wajib Pajak membebankan biaya pinjaman kurang dari 10% dari laba kotor. Selibuhnya, terdapat 2 sengketa dimana Wajib Pajak membebankan biaya pinjaman antara 10% namun kurang dari 30% dari laba kotor dan 14 sengketa dimana Wajib Pajak membebankan biaya pinjaman lebih dari 30% laba kotor. Hal tersebut mengindikasikan tingginya penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman secara *excessive* pada Wajib Pajak yang membebankan biaya pinjaman melebihi 30% dari laba kotor.

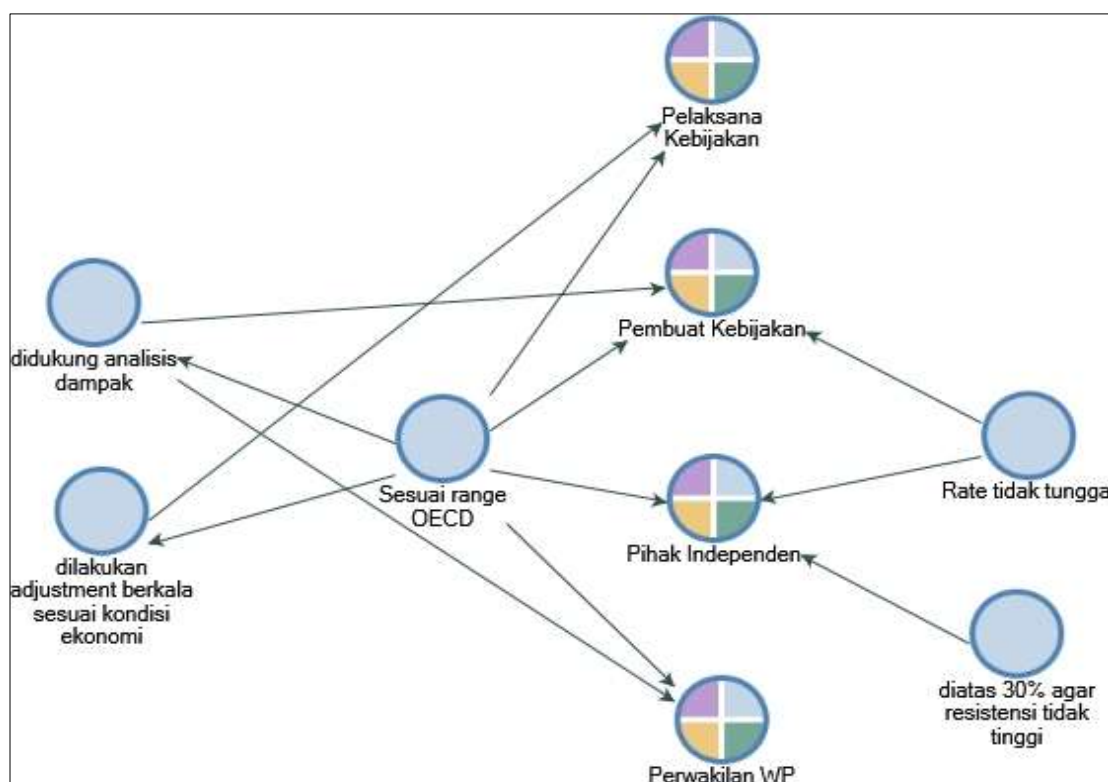
Sebagaimana digambarkan pada Gambar 6, berdasarkan analisis dokumen atas 286 laporan keuangan perusahaan terdaftar pada BEI tahun 2022, mayoritas *sample* perusahaan, sebanyak 71,2%, dapat membebankan seluruh biaya pinjaman kepada pihak ketiga jika *benchmark fixed ratio* ditetapkan sebesar 30%. Perlambatan peningkatan presentase jumlah perusahaan yang dapat membebankan seluruh biaya bunga pada pihak ketiga terjadi ketika nilai benchmark fixed ratio ditentukan melebihi 30%. Sedangkan jumlah persentase perusahaan yang dapat membebankan seluruh biaya pinjaman kepada pihak ketiga jika *benchmark fixed ratio* ditentukan sebesar 25% adalah kurang dari 63,3%.



Gambar 6. Persentase perusahaan yang dapat membebankan seluruh biaya pinjaman pihak ketiga pada *benchmark fixed ratio* tertentu

Sumber: Laporan Keuangan BEI Tahun 2022, diolah penulis

Untuk melengkapi analisis dokumen, analisis tematik atas hasil wawancara dengan Narasumber kompeten mengenai Rasio Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia adalah sebagaimana tercantum pada Gambar 7 berikut:



Gambar 7. Analisis Tematik Rasio Penerapan Ideal BEPS Action Plan 4 di Indonesia

Sumber: diolah dari hasil wawancara, dengan aplikasi NVIVO

Analisis Persiapan Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Berbeda dengan analisis subjek penerapan, metode penerapan dan rasio penerapan, analisis persiapan penerapan ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia secara dilakukan berdasarkan wawancara tanpa analisis dokumen. Berdasarkan analisis tematik atas hasil wawancara dengan Narasumber kompeten, DJP perlu mempersiapkan beberapa hal sebelum penerapan BEPS Action Plan 4 di Indonesia. Hal-hal yang perlu dipersiapkan meliputi penyusunan peraturan pelaksanaan, reformulasi SPT, peningkatan kualitas data, serta edukasi terhadap Wajib Pajak mengenai penghitungan biaya pinjaman berdasarkan EBITDA sebagaimana direkomendasikan oleh OECD.

PEMBAHASAN

Efektivitas ketentuan pembatasan biaya pinjaman di Indonesia

Berdasarkan analisis dokumen pada studi kasus yang ada serta hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa sejauh ini aturan pembatasan biaya pinjaman yang saat ini berlaku di Indonesia sebagaimana diatur dalam PMK-169 telah dapat menjadi instrumen yang dapat diterapkan di Indonesia. Namun demikian, penggunaan rasio utang dibanding modal (DER) tersebut dipandang kurang efektif dan memiliki kelemahan dalam mencegah terjadinya praktik-praktik penghindaran pajak baik melalui pembebanan biaya pinjaman secara *excessive* maupun pembebanan biaya pinjaman yang tidak sesuai dengan substansi ekonomi (*dividen terselubung*).

Hasil analisis dokumen dan wawancara juga menunjukkan bahwa penggunaan *thin capitalization rule* dalam bentuk pembatasan rasio utang dibanding modal (DER) juga tidak membatasi terjadinya penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman dengan skema *thin capitalization* dalam bentuk *direct loan*, *parallel loan*, maupun *back-to-back loan*. Hal ini selaras dengan hasil penelitian (Sari & Nuryanah, 2023) yang menyatakan bahwa ketentuan pembatasan rasio 4:1 tidak dapat mengatasi upaya penghindaran pajak karena rasio utang dan modal mudah dimanipulasi melalui transaksi *intragroup*.

Subjek Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Hasil analisis dokumen dan wawancara menunjukkan adanya indikasi penghindaran pajak dengan pembebanan biaya pinjaman pada Wajib Pajak yang merupakan bagian dari grup atau Wajib Pajak tunggal. Selain itu, terdapat indikasi penghindaran pajak dengan pembebanan biaya pinjaman baik pada Wajib Pajak yang melakukan transaksi pembayaran biaya pinjaman kepada pihak afiliasi maupun kepada pihak non-afiliasi.

Berbeda dengan rekomendasi (OECD, 2015), pengaturan subjek penerapan pembatasan biaya pinjaman tanpa membatasi status ketergabungan entitas Wajib Pajak dalam sebuah grup justru akan bermanfaat bagi kemudahan proses pengawasan yang dilakukan oleh DJP. Selain itu, terdapat risiko penghindaran pajak melalui *structured arrangement* yang tidak dapat diidentifikasi jika DJP menerapkan pembatasan biaya pinjaman hanya pada WP yang merupakan bagian dari grup. Hasil analisis ini selaras dengan pendapat (Syahidah & Rahayu, 2018) bahwa penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman juga dapat terjadi pada entitas tunggal yang bukan bagian dari grup

Metode Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Berdasarkan hasil analisis dokumen atas putusan pengadilan pajak tahun 2019 sampai dengan 2023, dapat disimpulkan bahwa penerapan metode *mandatory fixed ratio rule* yang disarankan sesuai *recommended best practice* OECD dalam BEPS Action Plan 4 dapat lebih efektif mencegah indikasi penghindaran pajak tanpa melalui proses sengketa mengenai penentuan batas kewajaran dan kelaziman atas tingkat biaya pinjaman. Penggunaan *benchmark fixed ratio* berdasarkan EBITDA juga akan mencegah Wajib Pajak untuk melakukan penghindaran pajak dengan pembebanan biaya pinjaman menggunakan skema-skema *thin capitalization* sebagaimana dinyatakan oleh (Rahayu, 2008).

Hasil wawancara juga menunjukkan bahwa penerapan *mandatory fixed ratio rule* berdasarkan EBITDA dianggap lebih dapat membantu otoritas pajak di Indonesia untuk mengatasi risiko-risiko penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman yang sebelumnya tidak dapat diatasi dengan rasio DER. Hal ini karena metode tersebut lebih *direct* dan tepat sasaran dalam membatasi biaya pinjaman berdasarkan rasio biaya pinjaman terhadap EBITDA, bukan berdasarkan struktur saldo utang dan modal dalam neraca. Sehingga lebih menggambarkan performa keuangan perusahaan pada tahun pajak berjalan dan lebih sesuai digunakan sebagai model anti penghindaran pajak. Adapun penggunaan ukuran EBITDA yang dianjurkan adalah *adjusted EBITDA* karena dapat menghasilkan nilai EBITDA yang lebih stabil dan tidak terpengaruh pendapatan dan/atau beban yang bersifat tidak teratur.

Berkaitan dengan *group ratio rule*, dapat disimpulkan bahwa penerapan *group ratio rule* di Indonesia saat ini masih sulit untuk dilakukan. Hal ini disebabkan oleh mekanisme pelaporan serta pengawasan perpajakan di Indonesia yang masih menganut *self-assessment* secara *entity based*. Selain itu, otoritas pajak Indonesia saat ini juga belum memiliki akses data yang andal sebagai saran pengawasan dan penegakan hukum berbasis grup. Sehingga akan sulit dilakukan pengawasan dan penegakan hukum secara grup. Dari sisi Wajib Pajak, saat ini belum terdapat *template* khusus yang sama pada setiap negara untuk digunakan dalam mekanisme pelaporan *group ratio rule* sehingga akan meningkatkan *compliance cost*.

Skema *carry forward* dianggap belum dapat diterapkan di Indonesia karena otoritas perpajakan masih memiliki keterbatasan sumber daya untuk menguji kebenaran kompensasi pembebanan biaya pinjaman yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Selain itu, mekanisme tersebut juga akan menyebabkan tambahan *cost of compliance* bagi Wajib Pajak dan otoritas pajak karena diperlukan alokasi sumber daya untuk menghitung dan mengkonfirmasi kebenaran biaya pinjaman yang dapat dilakukan *carry forward*.

Skema *de minimis threshold* dianggap perlu untuk diterapkan karena terdapat 2 (dua) alasan yang mendasari pentingnya penerapan *de minimis threshold* di Indonesia, yakni kemudahan dan kepastian bagi Wajib Pajak. Selanjutnya, dalam hal Indonesia memilih untuk menerapkan *de minimis threshold* sesuai rekomendasi OECD dalam BEPS Action Plan 4, DJP

dapat mengacu pada batasan utang yang dapat diberikan oleh perbankan pada program-program penyaluran kredit khusus pengusaha untuk menentukan batasan *de minimis* yang akan digunakan. Namun demikian, penerapan *de minimis threshold* akan sangat bergantung pada ketersediaan *anti-fragmentation rule* yang memadai guna membatasi grup usaha atau entitas Wajib Pajak melakukan pemecahan menjadi banyak entitas guna menghindari *threshold* yang ditentukan.

Rasio Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Secara keseluruhan, berdasarkan hasil analisis dokumen dan wawancara dapat disimpulkan bahwa besaran *benchmark fixed ratio* yang dapat direkomendasikan adalah sebesar 25% sampai dengan 30%. Selain karena tingginya indikasi dan risiko penghindaran pajak pada entitas yang membebankan biaya bunga melebihi 30% dari EBITDA berdasarkan hasil analisis dokumen, rekomendasi penentuan *benchmark fixed ratio* tersebut juga didasari pada pentingnya menjaga iklim investasi di Indonesia. Penetapan *benchmark fixed ratio* kurang dari 25% akan menyebabkan mayoritas perusahaan tidak dapat membebankan seluruh biaya pinjaman dari pihak independen. Sedangkan penetapan *benchmark fixed ratio* lebih dari 30% akan membuka peluang bagi mayoritas perusahaan untuk membebankan biaya pinjaman secara berlebih dengan memanfaatkan pinjaman pada pihak berafiliasi.

DJP juga perlu melakukan pembaruan secara berkala atas *benchmark fixed ratio* yang ditetapkan berdasarkan kondisi ekonomi. Adanya keleluasaan yang diamanatkan oleh PP 55 Tahun 2022 kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan metode pembatasan biaya pinjaman melalui PMK, memungkinkan pembaruan *benchmark fixed ratio* dilakukan secara berkala melalui perubahan PMK.

Persiapan Penerapan Ideal Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia

Secara garis besar, berdasarkan hasil wawancara terhadap Narasumber kompeten, terdapat beberapa instrumen persiapan yang perlu dipersiapkan oleh DJP dalam rangka implementasi rencana aksi BEPS 4 yang direkomendasikan oleh OECD. Pada Aspek regulasi, DJP perlu mempersiapkan aturan pelaksanaan pembatasan biaya pinjaman dengan *fixed ratio rule* berdasarkan EBITDA, pada pengaturan tersebut DJP juga perlu mendefinisikan EBITDA dengan lebih detail. Selain itu, DJP juga perlu mempersiapkan *anti-fragmentation rule* yang memadai. Pada proses penyusunan aturan tersebut, perlu dilakukan konsultasi dengan *stakeholder* terkait. Lebih lanjut, penetapan aturan pelaksanaan baru mengenai pembatasan biaya pinjaman perlu dilengkapi dengan penyempurnaan proses bisnis di bidang pengawasan, pemeriksaan, dan *compliance risk management* untuk mengakomodasi penerapan pembatasan biaya pinjaman berdasarkan EBITDA.

Pada aspek teknologi informasi dan basis data, DJP perlu menyiapkan *dashboard* terintegrasi bagi Wajib Pajak dan petugas pajak serta melakukan peningkatan kualitas data. Untuk memastikan ketersediaan data guna mendukung penerapan pembatasan biaya pinjaman berdasarkan EBITDA, DJP juga perlu melakukan *redesign* atas format Surat Pemberitahuan (SPT) saat ini. Berkaitan dengan penyiapan sumber daya manusia, perlu dilakukan peningkatan kapabilitas SDM pada bidang pengawasan, pemeriksaan, dan penegakan hukum. Selain itu, perlu juga dilakukan pelatihan / edukasi kepada Wajib Pajak dalam perhitungan biaya pinjaman dan EBITDA.

Batasan Penelitian

Untuk membatasi penelitian agar lebih fokus menghasilkan rekomendasi dengan dampak penerapan pada berbagai jenis industri secara lebih luas, penelitian ini hanya membahas analisis penerapan konsep *general rule* sebagaimana direkomendasikan OECD pada BEPS *Action Plan 4*. Untuk melengkapi rekomendasi yang dihasilkan, penelitian selanjutnya dapat melakukan analisis mengenai kemungkinan penerapan *targeted rules* pada jenis-jenis industri tertentu secara spesifik. Analisis dokumen pada penelitian ini juga terbatas pada putusan pengadilan tahun 2019 s.d. 2023 dan laporan keuangan perusahaan yang terdaftar pada BEI. Penelitian selanjutnya dapat menggunakan putusan pengadilan yang lebih baru dan laporan keuangan perusahaan yang tidak terdaftar pada BEI.

KESIMPULAN

Aturan pembatasan biaya pinjaman yang berlaku di Indonesia saat ini belum efektif dalam mencegah terjadinya praktik-praktik penghindaran pajak melalui pembebanan biaya pinjaman. Lebih lanjut, rekomendasi OECD dalam BEPS *Action Plan 4* dipandang dapat lebih efektif mencegah penghindaran pajak melalui pembatasan biaya pinjaman karena lebih *direct* dalam membatasi biaya pinjaman dan lebih sesuai sebagai model anti-penghindaran pajak. Penerapan Rencana Aksi 4 BEPS OECD di Indonesia direkomendasikan untuk diterapkan pada Wajib Pajak tanpa batasan berdasarkan keterlibatan Wajib Pajak dalam grup usaha. Metode yang direkomendasikan untuk dapat diterapkan di Indonesia adalah *mandatory fixed ratio rule* yang membatasi biaya pinjaman berdasarkan rasio terhadap EBITDA serta dilengkapi dengan *de minimis threshold* yang mengecualikan penerapan pembatasan biaya pinjaman pada Wajib Pajak dengan nilai utang, omzet, dan/atau DER tertentu. Rasio yang direkomendasikan adalah sesuai dengan anjuran OECD, namun dengan catatan dilakukan pembaruan secara berkala sesuai kondisi ekonomi. Sebelum penerapan Rencana Aksi 4 BEPS sesuai rekomendasi OECD, Direktorat Jenderal Pajak perlu melakukan persiapan-persiapan pada aspek regulasi, Teknologi Informasi, basis data, proses bisnis, dan Sumber Daya Manusia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Keluarga, Pembimbing, para Narasumber, serta program studi Magister Akuntansi Universitas Indonesia yang telah membantu dan mendukung penulis dalam penyelesaian penelitian ini.

REFERENSI

- Alfansyur, A., & Mariyani. (2020). Seni Mengelola Data: Penerapan Triangulasi Teknik, Sumber dan Waktu pada Penelitian Pendidikan Sosial. *HISTORIS: Jurnal Kajian, Penelitian & Pengembangan Pendidikan Sejarah*, 146-150.
- Bachriansyah, B. I., Wulansari, D., & Halim, A. (2020). Analisis Penggunaan Debt to Equity Ratio sebagai Aturan Pembatasan Pembebanan Bunga Pinjaman untuk Tujuan Perpajakan di Indonesia. *Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada*.
- BPS. (2023, April 8). *Badan Pusat Statistik*. Retrieved from Badan Pusat Statistik: <https://www.bps.go.id/indicator/13/1070/1/realisasi-pendapatan-negara.html>
- CNBC Indonesia. (2022, Juli 19). *CNBCIndonesia.com*. Retrieved from CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220719173235-4-356828/sadar-rasio-pajak-ri-masih-rendah-sri-mulyani-lakukan-ini>
- Darma, S. S., Ismail, T., Zulfikar, R., & Lestari, T. (2022). Tax Avoidance Towards Tax Ratio after Tax Amnesty Program. *Jurnal Untirta*.
- Dunn, W. N. (2014). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, cetakan kelima*. Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Hajawiyah, A., Suryarini, T., Kiswanto, & Tarmudji. (2021). 2021. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 100415 - 100425.
- Hanlon, M., & Heitzman, S. (2010). A review of tax research. *Journal of Accounting and Economics*, 127-178.
- Haufler, A., & Runkel, M. (2012). Firm's Financial choices and thin capitalization rules under corporate tax competition. *European Economic Review, Volume 56, Issue 6, August*, 1087-1103 <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2012.03.005>.
- Heriyanto. (2018). Thematic Analysis sebagai Metode Menganalisa Data untuk Penelitian Kualitatif. *ANUVA Volume 2 (3)*, 317-324.
- Jatmiko, V. B. (2018). Pengaruh Pemberlakuan Thin Capitalization Rule terhadap Pilihan Struktur Modal. *TESIS FEB PPIE, UI*.

- Jayasupana, P. (2017). *Indonesia's Thin Capitalization Rules, BEPS Project Objectives and Firm's Capital Structure*. Tilburg: Tesis. Tilburg University.
- Kayis-Kumar, A. (2016). Thin Capitalization Rules: a second-best solution to the cross-border debt bias? *Munich Personal RePec Archive*.
- Kurniawan, A. M. (2018). Pengaturan Pembebanan Bunga Untuk Mencegah Penghindaran Pajak. *Symposium Nasional Keuangan Negara*.
- Lim, Y. (2010). Tax Avoidance, Cost of debt and Shareholder activism: Evidence from Korea. *Journal of Banking & Finance*, 456-470.
- Mahardika, R., & Irawan, F. (2022). The impact of thin capitalization rules on tax avoidance in Indonesia. *Jurnal Pajak Indonesia*.
- Mawardi, Y. (2017). *Analisis Rencana Aksi 4 BEPS atas ketentuan pembatasan beban bunga sebagai penangkal penghindaran pajak (suatu kajian atas regulasi Indonesia dan jepang)*. Jakarta: Tesis, Universitas Indonesia.
- OECD. (2015). *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report*. Paris: OECD-Publishing.
- Puspitasari, M. (2022). Analisis Penerapan Kerangka Inklusif Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) pada Peraturan Perpajakan Indonesia . *Tesis, MAKSI UI*.
- Rahayu, N. (2008). Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) pada Foreign Direct Investment yang Berbentuk Subsidiary Company (PT. PMA) di Indonesia (Suatu Kajian Tentang Kebijakan Anti Avoidance). *Disertasi, Universitas Indonesia*.
- Rosid, A., & Daholi, T. H. (2018). Tax Design and Administration in a Post-BEPS Era: Key Reform Measures in Indonesia. *Social Science Research Network*.
- Rosid, A., & Faisal. (2022). Thin Capitalization rules, capital structure, tax avoidance, and the covid-19 pandemic: evidence from indonesian listed firms. *Journal of International Conference Proceedings*, 191-202 DOI: <https://doi.org/10.32535/jicp.v5i2.1684>.
- Rulman, A. (2017). *Thin Capitalization in Indonesia: Should Indonesia Follow OECD BEPS Project Recommendation on Thin Capitalization?* Tilburg: Tesis. Tilburg University.
- Salwah, S., & Herianti, E. (2019). Pengaruh aktivitas thin capitalization terhadap penghindaran pajak. *Jurnal Riset Bisnis*.
- Sari, A. L., & Nuryanah, S. (2023). Analisis Sengketa Pajak atas Pembatasan Perbandingan Utang dan Modal Perusahaan. *Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi*, 203-224 Doi: <http://dx.doi.org/10.25105/mraai.v23i2.16956>.
- Sari, D. (2019). Praktik Penghindaran Pajak Internasional dan Karakteristik Sistem Perpajakan Negara: Analisis Lintas Negara Berkembang di Asia. *Disertasi, Universitas Indonesia*.
- Sisko, A. F. (2019). Penerapan DER rule dalam menangkal thin capitalization menggunakan arm's length approach (studi kasus pada PT X Tahun Fiskal 2015). *Tesis, MAKSI UI*.
- Syahidah, S., & Rahayu, N. (2018). Thin Capitalization Rules di Indonesia Studi Kasus pada RS "X" . *Jurnal PKN STAN*.
- Taylor, G., & Richardson, G. (2013). The Determinants of Thinly Capitalized Tax Avoidance Structures: Evidence from Australian Firms. *Journal of International Accounting, Auditing, and Taxation*, 12-25.
- Winardi, R. D., Bastian, I., & Fatmawati, D. (2019). Metoda Wawancara. 1-43.
- Worokinasih, S., Kumalasari, K. P., & Alfandia, N. S. (2022). Basic Research OECD Framework untuk menanggulangi BEPS (Studi komparasi Indonesia Malaysia). *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Keuangan - Fair Value*.