

ANALISIS PENERAPAN KETENTUAN PERPAJAKAN TENTANG KRITERIA PINJAMAN YANG SESUAI DENGAN PRINSIP KEWAJARAN DAN KELAZIMAN USAHA DALAM TRANSAKSI HUBUNGAN ISTIMEWA

Benny Setiawan¹⁾, Eko Sulistyono²⁾

¹⁾Pusdiklat Pajak, BPPK

e-mail: benny.setiawan5@gmail.com

²⁾Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan DJP

e-mail: ekobukanpriyayi@gmail.com

ABSTRACT

To counteract tax evasion (thin-capitalization), countries across the world including Indonesia begin to apply certain rules. One of the method is to limit the amount of debt of intra-group loan transactions based on the arms length principles. However, the application of this principle to assess the fairness of the loan transaction is not smooth. The unclear set of criteria cause disputes when it is applied. This study analyzes the implementation of the criteria and the relationship among these criteria when they are used simultaneously. The findings of the study initially found that the regulations in Indonesia only adhere to two criterias: the need of debt and debt to equity ratio comparison with its peers. However, in practice, there is another criterion commonly used that is borrowing capacity. Because the regulation concerning these criteria is considered as a guideline and not binding, it is feasible to use all three criteria. When they are applied, it turns out that only the ratio criterion is considered as the most objective and applicable. Nevertheless, the loan between related parties can only be said to fulfill the arms length principle only if all the criteria are met.

ABSTRACT

Untuk menangkal praktik penghindaran pajak (*thin-capitalization*), negara-negara di dunia termasuk Indonesia mulai menerapkan peraturan tertentu. Salah satunya adalah dengan membatasi sejumlah utang atas transaksi pinjaman intra-grup berdasarkan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha. Hanya saja, penerapan prinsip ini untuk menilai kewajaran transaksi pinjaman bukan merupakan hal yang mulus. Kriteria-kriteria yang diatur masih belum jelas sehingga banyak menimbulkan sengketa ketika diterapkan. Penelitian ini menganalisis bagaimana kriteria-kriteria yang ada diterapkan dan menganalisis hubungan antar kriteria tersebut ketika digunakan sekaligus. Hasil penelitian pada awalnya menemukan bahwa peraturan di Indonesia hanya menganut dua kriteria yaitu kebutuhan utang dan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis. Akan tetapi, pada praktiknya, terdapat kriteria lain yang lazim digunakan yaitu kapasitas pinjaman. Karena ketentuan yang mengatur kriteria tersebut dianggap sebagai pedoman dan tidak mengikat, maka ketiganya layak untuk digunakan. Ketika diterapkan, ternyata, hanya perbandingan rasio yang dianggap paling objektif dan dapat diterapkan. Meskipun demikian, pinjaman antara pihak yang memiliki hubungan istimewa baru dapat dikatakan memenuhi prinsip kewajaran dan kelaziman hanya jika seluruh kriteria terpenuhi.

Kata kunci: *transfer pricing, thin-capitalization, pinjaman, utang, bunga.*

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Globalisasi telah memberikan dampak yang penting terhadap aktivitas ekonomi lintas negara. Sebagaimana kegiatan ekonomi menjadi lebih terintegrasi secara global, hal yang sama juga terjadi pada perusahaan yang sekarang kita kenal sebagai perusahaan multinasional. Perkembangan ini telah membuka kesempatan bagi perusahaan multinasional untuk melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*) dengan memanfaatkan perbedaan perlakuan pajak antar negara.

Salah satu praktik penghindaran pajak yang banyak digunakan perusahaan multi-nasional adalah praktik *thin-capitalization*. OECD (2012, 3) menyatakan bahwa *thin-capitalization* mengacu pada “*the situation in which a company is financed through a relatively high level of debt compared to equity*”. Perbedaan tarif pajak antar negara dan perbedaan perlakuan pajak antara bunga dan dividen menyebabkan perusahaan lebih memilih pendanaan melalui pinjaman. Praktik ini menjadi perhatian internasional yang ditunjukkan dengan dilakukannya pembahasan terpisah oleh OECD dalam *Base Erosion Profit Shifting* (BEPS) *Action 4: Interest Deduction and Other Financial Payments*. Di Indonesia sendiri, skema *thin-capitalization* adalah salah satu dari skema penghindaran pajak yang paling banyak digunakan (Ning Rahayu, 2010).

Dalam menanggulangi praktik ini, diperkenalkanlah peraturan *thin-capitalization* dengan berbagai pendekatan. Secara garis besar, OECD (2012) membagi pendekatan tersebut menjadi dua yaitu pendekatan kewajaran dan kelaziman usaha dan pendekatan rasio. Di Indonesia sendiri, kedua pendekatan tersebut dianut dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 s.t.d.d. Undang-Undang No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut UU Pph).

Pendekatan rasio diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU PPh yang Menteri Keuangan berwenang menentukan besaran perbandingan utang dengan modal yang dapat dibenarkan untuk kepentingan penghitungan pajak. Besarnya perbandingan antara utang dan modal sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 169/PMK.010/2015 tentang Penentuan Besarnya Perbandingan antara Utang dan Modal Perusahaan untuk Keperluan Penghitungan Pajak Penghasilan ditetapkan paling tinggi sebesar empat dibanding satu (4:1).

Pendekatan *arm's length* diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UU PPh. Peraturan ini mengatur bahwa Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan utang sebagai modal 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.

Per-22/PJ/2013 merupakan pedoman pemeriksaan terhadap Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa, penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha pada transaksi pinjaman intra grup perlu memperhatikan 2 hal yaitu kebutuhan utang dan perbandingan rasio utang terhadap modal. Namun, tidak terdapat penjelasan mengenai apakah hal-hal tersebut diterapkan secara kumulatif atau substitutif. Bahkan, dalam praktiknya, terdapat 3 hal yang dipertimbangkan dalam menentukan kewajaran pinjaman yaitu kebutuhan utang, perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis, dan kapasitas pinjaman. Terlebih lagi, terdapat inkonsistensi dalam penggunaan kriteria-kriteria tersebut.

Dalam putusan hakim No. Put-40519/PP/M. XIII/15/2012, Pemeriksa Pajak melakukan koreksi atas bunga pinjaman afiliasi menggunakan kriteria kebutuhan utang. Berdasarkan analisis kecukupan kas, kondisi Wajib Pajak

adalah sangat memungkinkan untuk melakukan kegiatan operasi tanpa melakukan pinjaman. Akan tetapi, karena rasio utang terhadap modal Wajib Pajak sangat sehat, Majelis Hakim mengabulkan keberatan Wajib Pajak dan menganggap bahwa transaksi pinjaman tersebut adalah wajar.

Dalam putusan No. Put-50285/PP/M.II/15/2014, Pemeriksa Pajak melakukan koreksi atas pinjaman afiliasi Wajib Pajak berdasarkan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis. Argumentasi tersebut didukung dengan fakta bahwa Wajib Pajak terus merugi dan mengalami defisiensi modal. Wajib Pajak melakukan sanggahan dengan menunjukkan kapasitas pinjamannya yaitu masih diperolehnya pinjaman dari pihak ke tiga yang independen serta pinjaman tersebut secara benar-benar digunakan untuk kegiatan bisnis normal. Majelis Hakim memutuskan untuk mengabulkan permohonan Wajib Pajak karena rasio yang dibandingkan Pemeriksa Pajak dianggap tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, penulis akan mengeksplorasi lebih dalam ketentuan mengenai kriteria transaksi pinjaman yang wajar dan lazim.

1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui penerapan ketentuan mengenai kriteria pinjaman yang sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam transaksi hubungan istimewa di Indonesia. Penelitian ini diharapkan membantu memberi pemahaman yang lebih baik atas penerapan kewajaran dan kelaziman atas transaksi pinjaman hubungan istimewa baik bagi Otoritas Pajak, Wajib Pajak maupun para akademisi. Pemahaman ini diharapkan dapat membantu memberikan kepastian hukum dan mengurangi sengketa karena perbedaan persepsi.

2. KERANGKA TEORITIS

2.1. Prinsip dan Asas Hukum Perpajakan Internasional

Rochmat Soemitro dalam Sugiarti (2015) menguraikan prinsip dan asas hukum pajak internasional sebagai berikut:

a. Prinsip kedaulatan dalam hukum pajak internasional.

Menurut hukum pajak internasional, suatu negara tidak dapat melakukan tindakan administratif di negara lain tanpa memperoleh ijin terlebih dahulu, terutama jika tindakan itu disertai dengan ancaman atau paksaan.

b. Prinsip keadilan.

Menurut Adam Smith dalam bukunya yang berjudul *Wealth of Nation*, unsur keadilan dalam hukum pajak mensyaratkan adanya *equality* dan *equity* (kesamaan dan keadilan), *certainty* (kepastian), *convenience of payment* (kemudahan dalam pembayaran), dan *economic of collection*. Salah satu keadilan dalam hukum pajak nasional adalah perlakuan yang sama kepada Wajib Pajak. Oleh karena itu, dalam hukum pajak internasional, orang asing atau bukan Warga Negara Indonesia (WNI) harus diperlakukan sama dengan Warga Negara Indonesia.

c. Prinsip negara hukum.

Prinsip negara hukum tidak hanya menjamin bahwa pungutan pajak dilakukan sesuai dengan undang-undang tetapi juga menjamin adanya persamaan pemajakan. Selain adil, negara hukum juga harus memberikan kepastian hukum.

d. Prinsip teritori/wilayah.

Setiap orang yang ikut serta dalam perekonomian suatu negara asing tempat ia tinggal, dengan cara yang sama seperti warga negara tersebut, maka baginya, berlaku juga undang-undang pajak sebagaimana yang

berlaku terhadap warga negara di negara tersebut.

2.2. Hubungan Istimewa dan Transfer Pricing

Hubungan istimewa muncul akibat semakin luasnya operasi perusahaan hingga lintas batas negara atau dikenal dengan perusahaan multinasional. Perusahaan multi-nasional terbagi atas berbagai divisi dan kepemilikan secara internasional. Divisi-divisi tersebut dikendalikan atau dipengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung.

Partisipasi dalam pengendalian (*control*) berbeda dengan partisipasi dalam manajemen ataupun modal yang merupakan suatu bentuk pengendalian yang dapat dipaksakan secara hukum (disebut juga dengan *de jure control*), pengendalian juga mempunyai cakupan yang sangat luas (Rotondaro dalam Darussalam, 2013). Pengendalian termasuk segala jenis pengendalian (disebut juga dengan *de facto control*), misalnya pengendalian dalam teknologi, posisi negosiasi yang kuat, dan hubungan utang-piutang.

Pada banyak organisasi yang terdesentralisasi, keluaran dari salah satu divisi digunakan sebagai masukan pada divisi lainnya. Menurut Hansen dan Mowen (587-590), harga transfer (*transfer price*) adalah harga yang dibebankan untuk suatu komponen oleh divisi penjual pada divisi pembeli pada perusahaan yang sama. Namun, ketika suatu divisi melakukan transaksi dengan divisi yang lain, seluruh perusahaan akan terkena pengaruhnya. Akibatnya, manajemen puncak menetapkan kebijakan harga transfer (*transfer pricing*), meskipun divisi diberikan kebebasan untuk menyetujui transfer tersebut atau tidak. Dalam perspektif perpajakan, Feinschreiber (2004, 3) mengatakan bahwa “*The transfer pricing process determines the amount of income that each party earns from that transaction.*”

Hal yang menjadi perhatian otoritas pajak adalah bahwa pada umumnya perusahaan multinasional memanfaatkan perbedaan tarif dan kebijakan pajak untuk memaksimalkan laba dengan cara memperkecil pajak yang ditanggung (Gunadi dalam Suwondo, 2015).

2.3. Teori Struktur Modal

Teori Modigliani dan Miller (*MM theory*) pada awalnya merupakan teori yang menyatakan bahwa dalam kondisi pasar yang sempurna, struktur modal tidaklah relevan terhadap nilai perusahaan (Modigliani dan Miller dalam Frenzel dan Bennet, 2013). Namun kemudian, Modigliani dan Miller memper-timbangkan kembali teori mereka dengan menambahkan atribut pajak. Hasilnya, *MM theory* berkembang dan menyimpulkan bahwa struktur modal berpengaruh terhadap nilai perusahaan dimana penambahan utang akan mengurangi biaya efektif utang.

Dalam perkembangannya, muncul *trade-off theory* yang sebenarnya merupakan perkembangan dari *MM theory*. Dengan menggabungkan model Modigliany dan Miller dengan kerangka biaya kebangkrutan Kraus dan Litzenberger (1973) dan Scott (1976), Myers menemukan bahwa campuran struktur modal yang optimal ditentukan dengan menyeimbangkan kerugian dan keuntungan dari utang (Myers dalam Frenzel dan Bennet, 2013). Dengan demikian, perusahaan akan terus berutang sampai pada tingkat utang tertentu yakni penghematan pajak (*tax shield*) dari tambahan utang sama dengan seluruh biaya kesulitan keuangan yang terjadi.

Pecking order theory yang bertentangan dengan *trade-off theory* justru dikembangkan oleh pencetusnya sendiri. Teori ini menyatakan bahwa alih-alih menemukan kondisi struktur modal yang optimal berdasarkan rasio, perusahaan dianggap akan mengikuti urutan preferensi yang hirarkis dalam melakukan

aktivitas pendanaan (Myers dalam Frenzel dan Bennet, 2013). Perusahaan tidak akan mencari sumber pendanaan eksternal hingga cadangan laba ditahannya telah habis. Kemudian, pasar utang akan diprioritaskan dan pendanaan modal merupakan opsi terakhir.

2.4. Thin-Capitalization

Dalam OECD *Thin-Capitalization Legislation* (2012, 3), *thin-capitalization* mengacu pada “*the situation in which a company is financed through a relatively high level of debt compared to equity*”. Sekar dan Bushan (2012) menyatakan bahwa suatu entitas (yang mungkin merupakan bagian dari sebuah grup) dapat dikatakan dalam kondisi yang *thinly capitalized* ketika entitas tersebut memiliki jumlah utang yang eksekif dibandingkan dengan kapasitas pinjaman yang wajar dan lazim, mengarah pada kemungkinan pembebanan bunga yang eksekif.

Kebanyakan negara memberikan perlakuan pajak yang berbeda antara utang dan ekuitas. Di Indonesia sendiri, bunga atas utang dapat menjadi beban pengurang penghasilan kena pajak. Di sisi lain, dividen dan beberapa pengembalian atas modal yang lain umumnya tidak dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak dan dikenai perlakuan perpajakan secara khusus yang lain, misalnya, tidak dapat dikreditkan. Perbedaan ini pada akhirnya akan mempengaruhi besarnya beban pajak yang harus ditanggung oleh perusahaan. Hal ini memicu adanya perencanaan pajak di perusahaan afiliasi, yaitu dengan mengatur porsi utang dan ekuitas dengan tujuan mempengaruhi besarnya bunga kemudian mempengaruhi besarnya laba.

2.5. Skema Penghindaran Pajak Melalui Thin-Capitalization

Praktik *thin-capitalization* merupakan praktik yang perusahaan secara berlebihan melakukan pendanaan dengan menggunakan

utang dibanding modal. Akibatnya, perusahaan memperbesar beban bunga yang dimanfaatkan sebagai pengurang pajak. Pemberian pinjaman dalam praktik *intercompany loans* dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu *direct loan*, *back-to-back loan*, dan *parallel loan* (Gunadi dalam Siahaan, 2010). Selain itu, praktik *thin-capitalization* juga dapat dilakukan dengan adanya pinjaman berjaminan.

Direct loan adalah skema pinjam-meminjam secara langsung antara induk dengan anak perusahaan atau antar perusahaan yang saling berafiliasi. Skema ini dianggap paling mudah dikenali dan diketahui. Dengan skema ini, pinjaman antar afiliasi dapat dengan mudah diatur besaran utang dan tingkat suku bunganya. Pengaturan tingkat suku bunga terkadang berada pada tingkat yang di atas rata-rata atau bahkan tanpa bunga.

Parallel loan merupakan suatu skema pinjam meminjam antara dua perusahaan yang saling bekerja sama. Dalam skema ini, perusahaan X Ltd. dan Y Ltd. di luar negeri yang tidak saling berafiliasi akan saling memberikan pinjaman kepada anak (afiliasi) mitranya di mana X Ltd. akan memberikan pinjaman kepada perusahaan PT Y, sedangkan perusahaan Y Ltd. akan memberikan pinjaman kepada perusahaan PT X. PT X dan PT Y merupakan perusahaan afiliasi dari masing-masing X Ltd. dan Y Ltd. yang berada di Indonesia. Pada umumnya, nilai pinjaman serta syarat lainnya sebanding dan relatif sama (lihat skema pada lampiran).

2.6. Peraturan Thin-Capitalization

Peraturan *thin-capitalization* merupakan peraturan yang dirancang untuk menangkalkan *cross-border profit shifting* melalui penggunaan utang yang eksekif, dan bertujuan untuk melindungi basis pajak suatu negara. Peraturan ini berkembang sebagai upaya negara-negara untuk mengatasi pengalihan laba menggunakan

bunga dan pembayaran ekonomi yang setara. Selain itu, peraturan ini juga dimaksudkan untuk mengurangi distorsi persaingan usaha antara perusahaan multinasional dengan perusahaan nasional, mengurangi distorsi investasi di suatu negara, menghindari pemajakan ganda, serta mendorong pada kestabilan ekonomi (OECD *Thin-Capitalization Legislation*, Par. 11).

2.7. Prinsip Kewajaran dan Kelaziman Usaha

Dalam OECD *Model Tax Convention on Income and On Capital*, konsep kewajaran dan kelaziman atau *Arm's Length Principle* (ALP) dijelaskan dalam Pasal 9 ayat 1 yang berbunyi:

“*[Where] ... conditions are made or imposed between the two enterprises in their commercial or financial relations which differ from those which would be made between independent enterprises, then any profits which would, but for those conditions, have accrued to one of the enterprises, but, by reason of those conditions, have not so accrued, may be included in the profits of that enterprise and taxed accordingly.*”

Kristiaji dan Sejati dalam Darussalam, dkk. (2013) mengatakan bahwa secara sederhana, *arm's length principle* dapat dipahami sebagai suatu pendekatan yang melihat entitas-entitas dalam perusahaan multinasional secara independen dan tidak terintegrasi dan kondisi tersebut didorong oleh kekuatan pasar. Keduanya menambahkan bahwa konteks *arm's length* tidak terbatas pada suatu harga semata, namun juga struktur, perilaku, dan juga kinerja dari perusahaan independen.

2.8. Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait peraturan *thin-capitalization* telah beberapa kali dilakukan sebelumnya. Berikut ini adalah beberapa penelitian baik di Indonesia maupun di negara lain:

1. Ning Rahayu (2008) dalam disertasinya yang

berjudul *Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) pada Foreign Direct Investment yang Berbentuk Subsidiary Company (PT PMA) di Indonesia (Suatu Kajian tentang Kebijakan)*, memberikan kesimpulan yang salah satunya adalah bahwa praktik penghindaran pajak melalui skema *thin-capitalization* sangat umum dilakukan. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dianggap masih relatif minim dan kurang menyentuh pokok permasalahan sehingga kasus-kasus yang ada kurang tertangani dengan baik.

2. Richard Pardomuan Parulian Siahaan (2010) dalam tesisnya yang berjudul *Analisis Kebijakan Penangkal Praktik Thin-Capitalization di Indonesia* menyimpulkan bahwa meskipun saat itu Indonesia telah memiliki peraturan *thin-capitalization*, karena masih terdapat ruang dalam ketentuan perpajakan dan lemahnya *enforcement* dari otoritas pajak, praktik *thin-capitalization* masih banyak dipraktikkan terutama dalam bentuk *direct loan*.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pendekatan penelitian secara kualitatif non-hipotesis. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait, sedangkan data sekunder diperoleh dari laporan, jurnal, buku, peraturan, serta literatur lain yang terkait.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua metode yaitu:

a. penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu mengumpulkan, membaca, dan memahami berbagai laporan, jurnal, buku, peraturan, serta literatur lain yang terkait dengan *thin-capitalization*.

- b. penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan mengumpulkan data secara langsung, seperti melakukan wawancara kepada narasumber. Narasumber yang dipilih dalam penelitian ini berasal dari pihak-pihak yang terkait langsung dengan objek yang diteliti, yaitu otoritas perpajakan selaku fiskus, konsultan pajak sebagai representasi wajib pajak, dan akademisi di bidang perpajakan.

4. RUANG LINGKUP DAN RUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Untuk memberikan penjelasan yang lebih terarah, ruang lingkup penelitian ini akan dibatasi dalam penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha yang diatur dalam UU PPh dan peraturan terkait perpajakan di Indonesia lainnya. Penelitian tidak membahas secara detail mengenai pengukuran masing-masing kriteria yang ditemukan.

Berdasarkan uraian yang dijelaskan sebelumnya, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan ketentuan mengenai kriteria pinjaman yang sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam transaksi hubungan istimewa di Indonesia.

5. PEMBAHASAN

5.1. Pendekatan yang Lazim Digunakan Secara Internasional

Peraturan *thin-capitalization* secara umum dilakukan dalam dua pendekatan besar (OECD, 2012) yaitu:

1. menentukan jumlah maksimal suatu utang yang mengandung bunga yang dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak dan
2. menentukan jumlah maksimum bunga yang dapat dikurangkan dari penghasilan berdasarkan rasio bunga terhadap variabel lain, seperti aset, modal, dan EBITDA

(*Earning Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization*).

Pendekatan pertama merupakan pendekatan yang sangat umum dan banyak digunakan di negara-negara internasional. Beban bunga yang diakibatkan dari adanya transaksi pinjaman yang tidak diakui kewajaran dan kelazimannya tidak dapat diperhitungkan dan dijadikan pengurang penghasilan kena pajak. Dalam menentukan besarnya pinjaman yang dianggap wajar dan lazim, pendekatan ini terbagi lagi menjadi dua pendekatan yaitu pendekatan *arms length* dan pendekatan rasio.

Dalam pendekatan yang kedua, suatu negara tidak memperhatikan kewajaran dari transaksi pinjaman wajib pajak tetapi lebih fokus pada kewajaran besarnya bunga yang dibebankan dalam laporan keuangan. OECD mencontohkan salah satu pendekatan yang banyak dijadikan referensi adalah yang digunakan di Jerman, yaitu membatasi besarnya bunga yang dapat dibebankan hanya sebesar maksimal 30% dari EBITDA.

OECD mendefinisikan pendekatan *arms length* sebagai seberapa besar pihak pemberi pinjaman independen mau memberikan pinjaman kepada suatu entitas (independen lainnya). Pendekatan ini dilakukan dengan mengukur besarnya kapasitas pinjaman (*borrowing capacity*) dari pihak calon penerima pinjaman. OECD menyebut pendekatan ini dengan istilah pendekatan *separate entities*.

Selain dengan mengukur kapasitas pinjaman, OECD juga mengartikan pendekatan tersebut sebagai bagaimana suatu perusahaan, dalam memenuhi kebutuhan dananya, akan melakukan pilihan untuk melakukan transaksi pinjaman apabila sumber pemberi pinjaman tersebut adalah pihak independen. Dengan memperhitungkan konsekuensi bahwa utang akan memberikan beban bunga dan kewajiban pelunasan di kemudian hari, maka suatu entitas

dianggap harus memperhitungkan kebutuhan komersil atau bisnis atas transaksi pinjaman yang dilakukannya. Dengan kata lain, suatu transaksi pinjaman dikatakan wajar dan lazim apabila memiliki substansi ekonomi. OECD menyebut pendekatan ini dengan istilah pendekatan *would have*.

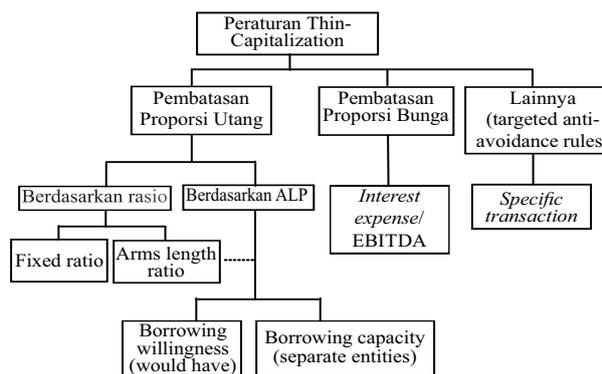
Dari uraian sebelumnya, dapat kita simpulkan bahwa OECD melihat pendekatan *arms length* dalam dua garis besar yaitu pendekatan *separate entities* dan *would have*.

Andreas Bullen (2010) juga memandang pendekatan *arms length* dalam dua pendekatan yang dapat dikatakan sama dengan OECD. Pertama adalah dengan menggunakan pendekatan kapasitas pinjaman (*borrowing capacity*) yang melihat bagaimana suatu pemberi pinjaman independen bersedia untuk memberikan pinjaman dan apakah peminjam independen dapat memperoleh pinjaman sejumlah utang. Pendekatan yang kedua juga merupakan pendekatan keinginan untuk meminjam (*borrowing willingness*). Pendekatan ini berusaha memandang apakah suatu perusahaan, dalam memenuhi kebutuhan dananya, menjatuhkan pilihan pada pembiayaan modal atau utang berdasarkan pertimbangan tertentu.

Dari kedua literatur tersebut, dapat ditarik garis besar bahwa dalam pandangan internasional, pendekatan *arms length* dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi pemberi pinjaman yang diatribusikan kepada analisis kapasitas pinjaman (*borrowing capacity*) dan dari sisi penerima pinjaman yang diatribusikan kepada analisis keinginan pinjaman (*borrowing willingness*).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat kita simpulkan bahwa yang dimaksud dengan penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha terkait utang setidaknya terdiri dari tiga kriteria yaitu *borrowing willingness*, *borrowing capacity*, dan *arms length ratio*. Pendekatan mengenai *Thin-Capitalization* dapat diidentifikasi sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.

Gambar 1. Bagan Pendekatan Peraturan *Thin-Capitalization*



Sumber: Diolah oleh penulis

5.2. Perbandingan Peraturan di Indonesia dengan Pendekatan yang Lazim Digunakan Secara Internasional

Pertama-tama, kita akan membahas mengenai pendekatan kapasitas pinjaman. Secara analisis tekstual, Indonesia tidak menerapkan aturan mengenai pendekatan kapasitas pinjaman ini. Antonio Rosso dan Omar Moerer dalam Baker dan Lavey (2012) mengatakan bahwa untuk tujuan *transfer pricing*, sebisa mungkin, mengaplikasikan pendekatan yang digunakan bank komersil menjadi lebih diminati. Indikator yang relevan dalam melakukan analisis kelayakan pinjaman misalnya kekuatan keuangan yang dihasilkan dari pendapatan, arus kas (operasional), kelayakan kredit, dan rasio keuangan spesifik (indikator dari aspek tertentu dari performa perusahaan) (Baker dan Lavey, 2012). Rasio keuangan spesifik ini dapat berupa rasio utang terhadap modal. Namun, apakah perbandingan ini dapat diatribusikan ke dalam analisis kapasitas pinjaman?

Yusuf W. Ngantung menyatakan bahwa perbandingan rasio ini memang lazim digunakan dalam analisis kelayakan pinjaman. Meskipun demikian, beliau juga mengatakan bahwa rasio yang sangat tinggi bukan berarti perusahaan tersebut tidak layak memperoleh pinjaman. Hanya saja, untuk menentukan pembanding dalam analisis kelayakan kredit, maka

pembandingan yang memiliki rasio tertentu yang sangat tinggi jika dibandingkan dengan industri sejenis menjadi sulit ditemukan. Akibatnya, hampir bisa disimpulkan bahwa tidak ada entitas lain dengan kondisi rasio yang sama yang memperoleh pinjaman dari pihak independen. Dalam kondisi ekstrim, maka perbandingan rasio ini dapat digunakan untuk mengatakan bahwa suatu transaksi utang dikatakan tidak wajar. Namun apabila rasionya tidak terlalu berbeda jauh dengan kondisi perusahaan sejenis, maka perlu melihat pada pertimbangan yang lain. Dengan kata lain, mengingat asas hukum yang dianut Indonesia, maka kewenangan untuk melakukan penyesuaian sesuai Pasal 18 ayat (3) UU PPh, apabila ditemukan bahwa perbandingan utang dengan modal dengan perusahaan sejenis tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha, aturan ini tidak mengacu pada pendekatan kapasitas pinjaman.

Beberapa penjabaran dari SE-50/PJ/2013 dapat disandingkan dengan analisis kapasitas pinjaman yaitu kemampuan wajib pajak dalam melunasi pinjaman, baik berupa pokok maupun bunganya. Pada dasarnya, dalam menilai kapasitas pinjaman, hal-hal tersebut merupakan langkah yang harus dilakukan. Hanya saja, penjabaran tersebut merupakan turunan dari analisis kebutuhan utang dan digunakan dalam perspektif peminjam.

Feri Irawan menguatkan argumen ini bahwa secara tekstual, analisis kapasitas pinjaman tidak tercakup dalam PER-22/PJ/2013 atau turunannya. Beliau juga mengatakan bahwa analisis kapasitas pinjaman merupakan sesuatu yang berbeda dengan analisis kebutuhan utang. Salah satu pertimbangan kenapa pendekatan ini belum ada dalam pedoman pemeriksaan adalah karena pertimbangan kesulitan penerapannya. Akan tetapi, Beliau juga menyatakan bahwa pendekatan ini sedang dipertimbangkan untuk dimasukkan ke dalam revisi peraturan berikutnya.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kriteria kapasitas pinjaman belum terakomodasi dalam peraturan di Indonesia. Salah satu alasannya adalah bahwa analisis kapasitas pinjaman bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan.

Pembahasan selanjutnya adalah menilik pada pendekatan *would have* atau *borrowing willingness*. Kriteria pertama yang disinggung dalam PER-22/PJ/2013 adalah analisis kebutuhan utang. Dalam SE-50/PJ/2013, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan analisis kebutuhan utang dapat dikatakan keseluruhannya adalah untuk menguji faktor komersial dari perspektif peminjam. Andreas Bullen (2010, 465) mengatakan bahwa terdapat dua alasan pokok mengapa suatu pihak penerima independen tidak menerima tawaran pinjaman (atas kapasitas pinjaman yang dimilikinya). Pertama adalah dengan tingkat risiko tertentu, pertimbangan beban bunga yang tinggi dapat menjadi pertimbangan untuk menggunakan sumber pendanaan lain dengan tingkat biaya yang lebih rendah misalnya dengan pendanaan dalam bentuk modal. Kedua, jumlah pinjaman yang ditawarkan mungkin tidak dibutuhkan.

Dari analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa pendekatan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman yang diadopsi dalam ketentuan hukum di Indonesia adalah pendekatan *borrowing willingness* dan pendekatan *arms length ratio*.

5.3. Kedudukan Peraturan tentang Pendekatan Penentuan Kewajaran dan Kelaziman Transaksi Pinjaman dalam Hukum

Pendekatan untuk menentukan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman yang diadopsi di Indonesia dalam Pasal 18 ayat (3) dan turunannya (PER-22/PJ/2013) adalah pendekatan *borrowing willingness* dan *arms length ratio*. Dalam analisis terhadap sampel putusan

sengketa pengadilan, pendekatan yang digunakan dalam persidangan baik oleh Pemeriksa Pajak maupun Wajib Pajak antara lain *borrowing willingness*, *arms length ratio*, serta *borrowing capacity* (lihat Lampiran 1 Tabel 1).

Dalam wawancara yang dilakukan penulis dengan Feri Irawan, beliau menyatakan bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan yang dapat mengikat Wajib Pajak menjadi minimal setingkat Peraturan Menteri. Akibatnya, peraturan Dirjen Pajak dianggap tidak memiliki kekuatan yang mengikat wajib pajak. Beliau serta Yusuf W. Ngantung menempatkan peraturan ini sebagai panduan bagi Pemeriksa Pajak dalam melaksanakan pemeriksaan.

Mantan Hakim Pengadilan Pajak, Soeryo Koesoemo Adjie juga menambahkan bahwa dalam konteks internasional, maka perlu diperhatikan ada tidaknya perjanjian pajak (*tax treaty*) dengan negara lawan transaksi (lokasi afiliasi dari Wajib Pajak berada). Jika menyangkut internasional dan terdapat perjanjian pajak, maka peraturan domestik harus dikesampingkan, termasuk Peraturan Dirjen. Beliau menyatakan bahwa penggunaan PER-22/PJ/2013 dalam menilai kewajaran dan kelaziman usaha cukup lemah. Beliau mengacu pada *Vienna Convention on the law of treaties* 1969 (VCLT). Artikel 29 tentang *Internal Law and Observance of Treaties* menyebutkan: “*A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.*” Artikel 46 sendiri berbunyi:

1. *expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance.*

2. *A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith.*

5.4. Penerapan Masing-Masing Kriteria

a. Penerapan kriteria kebutuhan utang.

Kriteria kebutuhan utang yang merupakan adopsi dari pendekatan *borrowing willingness* merupakan pendekatan yang berada pada daftar paling atas dalam PER-22/PJ/2013. Berdasarkan Bullen (2010, 465) yang kita bahas sebelum, secara substansi, terdapat dua pertimbangan perusahaan sebelum memutuskan untuk melakukan pinjaman. Pertama adalah mempertimbangkan biaya dari alternatif pembiayaan, yang umumnya berasal dari utang atau modal. Yang kedua adalah bahwa tambahan dana tersebut (dari pinjaman) benar-benar dibutuhkan.

Dalam penerapan pendekatan analisis kebutuhan utang, pendapat para narasumber dikategorikan menjadi dua, yaitu yang menyatakan bahwa penggunaan pendekatan ini cukup kuat untuk menyatakan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman dan yang menyatakan bahwa penggunaan pendekatan ini cukup lemah untuk digunakan.

Soeryo Koesoemo Adjie berpendapat bahwa penentuan kebutuhan bersifat sangat subjektif dan relatif, tergantung dari pengguna dana atau pemilik kebutuhan. Dalam bisnis normal, pengusaha akan cenderung tidak menggunakan modal atau dana sendiri atau lebih memilih menggunakan utang. Yusuf W. Ngantung menyatakan bahwa dalam perspektif bisnis, memang sulit untuk memisahkan pajak dari proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, hampir dapat dipastikan bahwa pemilihan pendanaan menggunakan utang lebih disukai wajib pajak karena adanya perlakuan pemajakan yang berbeda antara beban bunga dan modal. Selain itu, beliau menambahkan bahwa

keputusan bisnis adalah hal yang subjektif dan tidak layak untuk diintervensi oleh pihak eksternal seperti pemerintah.

Feri Irawan menambahkan bahwa jika berangkat dari teori yang sama, maka analisis kebutuhan utang yang dilakukan Pemeriksa Pajak dengan Wajib Pajak akan sama. Hanya saja, dalam praktik di lapangan, terdapat hal-hal lain yang berada diluar variabel standar. Variabel ini muncul sesuai dengan fakta bahwa ilmu ekonomi adalah ilmu sosial. Beliau mencontohkan perbedaan ini misalnya dengan *feeling* dan proyeksi bisnis.

Meskipun demikian, sebagaimana nara-sumber juga menganggap bahwa pada dasarnya, perusahaan tidak akan berutang apabila utang tersebut tidak akan memberi manfaat ekonomi. Sebagian besar narasumber setuju dengan pernyataan ini. Kemudian, bagaimana cara untuk menentukan bahwa suatu perusahaan tidak membutuhkan utang?

Dari pembahasan di atas, dapat kita tarik garis besar bahwa sebagian besar narasumber menganggap pendekatan analisis kebutuhan utang memiliki tingkat subjektifitas yang tinggi. Perbedaan pendapat ini terjadi dalam dua pokok permasalahan utama. Pertama, mengenai pengukuran kebutuhan utang. Kebutuhan dapat dilihat secara terbatas pada ketersediaan dana internal yang dimiliki oleh perusahaan yang ditunjukkan dengan analisis kecukupan modal. Modal atau dana yang tersedia secara internal akan dibandingkan dengan belanja atau pengeluaran yang dilakukan setelah melakukan pinjaman, apakah belanja atau pengeluaran tersebut lebih besar dibanding dana yang tersedia di perusahaan sebelum transaksi pinjaman untuk kemudian dipenuhi dengan dana yang diperoleh dari pinjaman. Namun, beberapa narasumber berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kebutuhan tidak terbatas pada hal tersebut. Strategi-strategi bisnis tertentu merupakan hak Wajib Pajak dalam menjalankan usahanya.

Permasalahan kedua adalah mengenai analisis biaya pinjaman. Secara teoritis, maka teori *trade-off* atau *pecking-order* dapat dijadikan sandaran. Tetapi, beberapa narasumber berpendapat bahwa dalam bisnis, pertimbangan penghematan pajak tidak dapat dipisahkan. Selain itu, rumus yang digunakan sangat beragam dan sangat mungkin terjadi perbedaan.

b. Penerapan kriteria kapasitas pinjaman.

Kriteria kapasitas pinjaman melihat kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman dengan menilai seberapa besar suatu perusahaan independen mampu memperoleh pinjaman dari pemberi pinjaman independen. Penerapan pendekatan kapasitas pinjaman ini juga mendapat pandangan yang hampir serupa dengan analisis kebutuhan utang yaitu masih cukup sulit untuk diterapkan.

Dalam menganalisis transaksi antar afiliasi, penting untuk melihat dari perspektif kedua pihak yang bertransaksi. Ahmad Haris Hidayatullah menyatakan bahwa pendekatan kapasitas pinjaman dapat digunakan. Dengan mengilustrasikan pada kaca mata perbankan, beliau mengatakan bahwa pada umumnya, pihak pemberi pinjaman akan menilai aset dari calon penerima pinjaman untuk menilai berapa jumlah pinjaman yang layak diberikan. Anang Mury Kurniawan berpendapat bahwa jika pihak independen menilai bahwa suatu perusahaan tidak layak untuk diberikan pinjaman maka pinjaman tersebut tidak akan ada (*exist*). Akan tetapi, Arief Solikhul Huda melihat dari perspektif yang berbeda. Dalam bisnis, tidak ada salahnya untuk menyehatkan perusahaan yang sedang sakit. Artinya, keputusan kreditur sangat besar dipengaruhi oleh *return*. Sepanjang utang yang diberikan dapat kembali dengan lancar, maka pihak pemberi pinjaman tidak akan memperlmasalahkan untuk memberikan pinjaman.

Feri Irawan, dalam memberikan bantuan atau asistensi, menegaskan bahwa referensi yang digunakan telah mengacu pada pedoman dan literatur yang lazim digunakan. Hanya saja, hampir sama dengan keterangan beliau mengenai penerapan analisis kebutuhan utang, maka aspek-aspek dan variabel lain dapat terjadi terutama aspek non-finansial. Faktor-faktor tersebut dapat mempengaruhi besarnya kapasitas pinjaman perusahaan meskipun jika melihat indikator secara umum seperti rasio utang terhadap modal dan profitabilitas, serta kolateral atau jaminan (aset), perusahaan tidak layak memperoleh pinjaman. Dalam sengketa nomor Put-50285/PP/M.II/15/2014, wajib pajak masih memperoleh pinjaman dari pihak independen. Dalam istilah umum *transfer pricing*, kondisi tersebut dapat disebut sebagai pembanding internal. Dalam kondisi demikian, segala transaksi pinjaman yang dilakukan sebelum transaksi (independen) tersebut dianggap masih merupakan bagian dari kapasitas pinjaman Wajib Pajak. Karenanya, meskipun terdapat transaksi pinjaman dengan afiliasi (sebelum pinjaman dengan pihak independen tersebut), transaksi afiliasi tersebut dapat dianggap wajar dan lazim.

Kondisi seperti tersebut di atas disinggung oleh Anang Mury Kurniawan. Beliau mengatakan bahwa dalam beberapa kasus, pihak yang memberikan utang secara formal, secara *de jure*, terlihat tidak memiliki hubungan istimewa. Meskipun pinjaman dilakukan oleh pihak independen, kondisinya beliau anggap tidak wajar. Hal ini terjadi karena grup perusahaan memiliki jaminan seperti deposito atau dana mengendap. Beberapa skema yang dikenal secara umum, misalnya *back-to-back loan*. Selain itu, Feri Irawan juga menyinggung mengenai adanya kondisi yang dipengaruhi oleh hubungan baik, baik antar kedua entitas perusahaan pemberi dan penerima pinjaman maupun antar personal dalam entitas tersebut.

Dalam transaksi pinjaman, lazim dikenal adanya penjaminan dari pihak eksternal atau garansi. Penjaminan ini akan menyebabkan meningkatnya kapasitas pinjaman suatu perusahaan. Dikenal ada dua macam penjaminan: penjaminan eksplisit dan penjaminan implisit. Jaminan eksplisit adalah dapat berupa aset yang dimiliki Wajib Pajak atau dapat juga berupa kontrak penjaminan dengan pihak ketiga. Kontrak penjaminan ini dilakukan dengan cara pihak ketiga bersedia untuk menanggung utang dan segala risikonya (sesuai kontrak). Umumnya, penjaminan seperti ini dilakukan dengan imbal balik berupa biaya penjaminan (*guarantee fee*) yang harus dibayar Wajib Pajak sebagai peminjam kepada pihak pemberi jaminan.

Jaminan implisit merupakan jaminan tidak tertulis yang melekat pada Wajib Pajak, umumnya karena Wajib Pajak merupakan bagian dari suatu grup. Secara nalar, suatu grup tidak akan membiarkan afiliasinya dalam kondisi kesulitan keuangan termasuk dalam menghadapi tuntutan pelunasan utang. Soeryo Koesoemo Adjie menyatakan bahwa adanya jaminan implisit dari induk atau afiliasi adalah hal yang wajar dan lazim. Suatu perusahaan yang apabila dilihat oleh perbankan secara independen mungkin tidak layak untuk memperoleh pinjaman. Akan tetapi, dalam dunia usaha, karena perusahaan tersebut merupakan afiliasi dari perusahaan besar, pihak pemberi pinjaman independen menjadi memberikan pinjaman tersebut dan hal tersebut merupakan hal yang wajar.

Ketika dimintai pendapat mengenai penyesuaian atas adanya jaminan ini, Anang Mury K. berpendapat bahwa pada dasarnya hal tersebut sah saja untuk dilakukan untuk mengukur kembali seberapa besar nilai yang sebenarnya dari kapasitas pinjaman apabila transaksi tersebut dilakukan oleh pihak independen. Akan tetapi, beliau juga menyatakan

bahwa penyesuaian ini hanya dapat dilakukan apabila dapat dilakukan pengukuran yang andal dan akurat. Pertanyaan mendasar beliau atas penyesuaian ini adalah adanya pembanding yang dalam praktik di lapangan sulit ditemukan.

Setelah mengetahui bahwa beberapa faktor perlu dipertimbangkan dalam menilai kapasitas pinjaman Wajib Pajak, beberapa narasumber, baik secara langsung maupun tidak langsung, membahas mengenai kapabilitas Pemeriksa Pajak untuk menentukan kapasitas pinjaman. Soeryo Koesoemo Adjie dan Anang Mury Kurniawan menyarankan agar analisis kapasitas dilakukan oleh tenaga ahli khusus. Di sisi lain, Feri Irawan mengatakan bahwa beberapa Pemeriksa Pajak telah dibekali dengan pelatihan yang memadai tentang analisis kelayakan kredit.

Dari pembahasan di atas, dapat kita simpulkan bahwa para narasumber sebagian besar setuju bahwa jika Wajib Pajak yang tidak memiliki kapasitas untuk melakukan pinjaman kepada pihak yang tidak terdapat hubungan istimewa, maka transaksi pinjaman WP dengan afiliasi dapat dikatakan tidak wajar. Meskipun demikian, pengukuran kapasitas pinjaman menjadi relatif sulit dengan adanya faktor-faktor kualitatif lain (lihat Lampiran 1 Tabel 2).

c. Penerapan perbandingan rasio utang terhadap modal.

Dari telaah yang dilakukan terhadap sampel putusan pengadilan atas sengketa kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman, pendekatan perbandingan rasio ini paling sering digunakan. Soeryo Koesoemo Adjie memandang spesial pendekatan ini. Dengan tingkat subjektivitas yang beliau anggap tinggi atas penerapan pendekatan kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman, perlu digunakan pendekatan yang dianggap mengurangi subjektivitas tersebut. Salah satunya adalah penggunaan metode statistik. Selain mengurangi subjek-tivitas,

beliau juga menganggap bahwa pendekatan ini lebih mudah.

Dari sisi hukum, kriteria perbandingan rasio ini dianggap memiliki posisi yang lebih kuat dibanding dengan kriteria yang lain. Jika pendekatan analisis kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman mulai diatur dalam Peraturan Dirjen, pendekatan perbandingan rasio utang terhadap modal sudah disinggung dalam penjelasan Pasal 18 ayat (3) UU PPh. Hal ini memberikan kekuatan tersendiri dalam proses peradilan. Arief Solikhul Huda menyatakan bahwa, terkait koreksi, menggunakan perbandingan rasio tidak ingin beliau perdebatkan karena sudah merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Proses pembuktian juga diperkuat dengan adanya pembanding. Proses pemilihan pembanding dilakukan sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam PER-32/PJ/2011 serta pedoman pemeriksaan dalam PER-22/PJ/2013.

Meskipun demikian, beberapa narasumber menganggap bahwa pendekatan perbandingan rasio ini dimaksudkan untuk mengukur kapasitas pinjaman. Meskipun DJP berhak untuk menilai bahwa transaksi pinjaman Wajib Pajak tidak memenuhi kewajaran dan kelaziman usaha berdasarkan pendekatan ini, beberapa berpendapat bahwa sebaiknya koreksi hanya dilakukan untuk kasus-kasus ekstrim. Feri Irawan mengatakan bahwa dalam kondisi tertentu, perbandingan rasio utang terhadap modal masih dapat ditolerir (dicontohkan dengan lima banding satu atau sepuluh banding satu). Yusuf W. Ngantung sendiri juga sependapat bahwa kondisi yang masih dapat ditoleransi tersebut sebaiknya cukup dijadikan indikasi untuk kemudian didukung dengan pendekatan lainnya terutama pendekatan kapasitas pinjaman. Ahmad Haris Hidayatullah juga menyatakan bahwa selain memperhatikan besarnya rasio utang terhadap modal, penting bagi pemeriksa untuk

mempertimbangkan risiko atas beban bunganya. Arief Solikhul Huda sendiri mengatakan bahwa meskipun diperkenankan, aspek kepatutan perlu dipertimbangkan.

Permasalahan lain yang muncul dalam penerapan pendekatan rasio utang terhadap modal adalah proses pemilihan pembanding. Pencarian pembanding merupakan permasalahan yang umum dalam *transfer pricing*. Menurut Anang Mury Kurniawan, mencari perusahaan dengan kondisi yang sebanding bukanlah hal yang mudah. Hal ini diakui oleh Feri Irawan yang telah cukup lama berada di seksi *transfer pricing*. Arief Solikhul Huda, persoalan pemilihan pembanding merupakan permasalahan yang sudah ada sejak lama ada tetapi tetap terus terjadi sengketa.

Dari hasil wawancara tersebut, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait pendekatan perbandingan rasio utang terhadap modal yaitu:

- a. melibatkan pendekatan statistik yang diharapkan mengurangi subjektivitas;
- b. posisi di mata hukum yang dianggap lebih kuat dibandingkan dua pendekatan lainnya;
- c. perlunya untuk mempertimbangkan batasan toleransi tertentu sesuai kasus per kasus;
- d. perlunya memperhatikan proses pemilihan pembanding.

Dapat kita simpulkan beberapa aspek yang dapat menjadi pertimbangan dalam penerapan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis. Aspek-aspek tersebut antara lain aspek hukum, teknis, dan kelayakan atau kepatutan. Dari aspek hukum, kriteria ini terdapat dalam penjelasan undang-undang sehingga memiliki kekuatan hukum. Akan tetapi, belum ada ketentuan teknis mengenai bagaimana kriteria ini diterapkan. Secara umum, narasumber berpendapat bahwa pelaksanaan pencarian perbandingan rasio ini dapat mengikuti panduan umum dalam pemeriksaan transaksi hubungan istimewa atau praktik yang

umum digunakan secara internasional yaitu dengan melakukan analisis kesebandingan. Dari segi teknis, penggunaan perbandingan rasio ini dianggap lebih objektif karena melibatkan statistik dan angka kuantitatif. Tetapi, dalam proses pencarian pembanding, beberapa narasumber mengatakan bahwa potensi *dispute* umum terjadi. Dari segi kelayakan, beberapa menganggap bahwa rasio yang tidak wajar dianggap sebagai indikasi, sehingga disarankan tidak langsung dilakukan koreksi apabila jumlah selisihnya minimal. Untuk itu, perlu penelusuran lebih lanjut pada kriteria yang lain terutama kriteria kapasitas pinjaman. Kecuali jika memang rasionya sangat ekstrim. Kriteria perbandingan rasio ini merupakan pendekatan yang dianggap paling diandalkan (lihat Lampiran Tabel 3).

6. Hubungan Antar Pendekatan

Pendekatan yang digunakan untuk menilai kewajaran dan kelaziman atas transaksi pinjaman tidak hanya diterapkan secara sendiri-sendiri dan terpisah. Pendekatan-pendekatan tersebut sangat mungkin untuk digunakan secara bersama-sama baik secara sekuen ataupun sekaligus. PER-22/PJ/2013 menyebutkan bahwa pendekatan-pendekatan yang kita bahas merupakan hal-hal yang perlu diperhatikan tanpa menyatakan bahwa hal-hal tersebut harus dilakukan seluruhnya, cukup dilakukan salah satu yang dinilai sesuai dengan kasus yang terjadi, ataupun dilakukan secara berurutan. Hanya saja, dari telaah atas sampel sengketa antara Wajib Pajak dan Pemeriksa Pajak serta beberapa literatur, kriteria-kriteria tersebut dapat memberikan hasil yang bertolak belakang. Oleh karena itu, dalam subbagian ini, penulis ingin memetakan apakah hal-hal atau kriteria tersebut bekerja secara substitutif, kumulatif, atau sekuen. Substitutif yaitu apakah tiap kriteria berdiri sendiri-sendiri dan dapat saling menggantikan dalam menentu-

kan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman. Kumulatif yaitu apakah tiap kriteria tersebut harus dilaksanakan atau terpenuhi secara bersama-sama untuk menentukan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman. Sekuen berarti apakah kriteria-kriteria tersebut diterapkan secara berjenjang dengan melakukan analisis terhadap salah satu kriteria terlebih dahulu baru kemudian dilakukan pengujian atau analisis atas kriteria lainnya.

6.1. Pola penerapan

Meskipun tidak terdapat literatur dan aturan yang menyatakan bagaimana pola penerapan kriteria-kriteria ini, berdasarkan wawancara, sebagian besar narasumber setuju bahwa proses analisis dilakukan secara sekuens. Artinya, penerapan kriteria-kriteria tersebut dilakukan secara berjenjang dalam bentuk tahapan tertentu. Secara garis besar, urutan dari sekuensial yang dipaparkan oleh narasumber terbagi menjadi dua yaitu narasumber yang menempatkan analisis kebutuhan utang sebelum analisis kapasitas pinjaman dan narasumber yang menempatkan analisis kapasitas pinjaman sebelum analisis kebutuhan utang. Analisis perbandingan rasio utang terhadap modal dilakukan paling akhir.

Arief Solikhul Huda memandang bahwa yang terpenting dari sebuah transaksi adalah motif bisnisnya. Selain itu, dari sisi DJP, analisis kebutuhan utang adalah hal yang pertama kali dinyatakan dalam pedoman pemeriksaan. Dengan menganggap bahwa analisis dilakukan secara sekuen, maka pengujian atau analisis ini dilakukan terlebih dahulu sebelum analisis lainnya. Apabila tidak terdapat motif bisnis dari suatu transaksi pinjaman, maka hampir pasti bahwa transaksi tersebut adalah upaya penghindaran pajak.

Narasumber yang lain menempatkan analisis kapasitas pinjaman untuk dilakukan terlebih dahulu. Soeryo Koesoemo Adjie dan Yusuf W.

Ngantung lebih menekankan pada analisis kapasitas pinjaman karena keduanya berpendapat bahwa analisis kebutuhan utang bersifat sangat subjektif dan menyarankan untuk tidak digunakan atau cukup sebagai pelengkap. Anang Mury Kurniawan menganggap bahwa ketika suatu perusahaan independen tidak memiliki kapasitas pinjaman, maka utang tersebut tidak akan ada. Keberadaan utang beliau anggap sebagai syarat pertama sebelum menilai kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman.

Dari perspektif DJP, Feri Irawan dan Didik Prasetyo menyatakan bahwa hal-hal yang dijelaskan dalam PER-22/PJ/2013 wajib dijadikan pedoman oleh Pemeriksa Pajak. Meskipun tidak secara langsung ditegaskan bahwa harus dilakukan secara berurutan, untuk kualitas pemeriksaan, maka hal-hal yang disebutkan tersebut sebaiknya dilakukan. Dimulai dengan analisis kebutuhan utang, kemudian menguji keberadaan pinjaman, dan dengan membandingkan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis baru Pemeriksa menilai apakah transaksi pinjaman intra-grup dikatakan wajar atau tidak. Keduanya saat diwawancara juga menyarankan agar tahapan tersebut dilakukan secara berurutan.

Meskipun demikian, dalam praktik, umumnya analisis risiko yang dilakukan Pemeriksa Pajak bermula dari analisis atas tingginya rasio utang terhadap modal (setelah analisis risiko atas beban bunga). Pihak DJP menganggap hal tersebut merupakan hal yang wajar sebagai tahap awal pemeriksaan. Hanya saja, sekali lagi ditekankan bahwa setelah mendapatkan adanya risiko transaksi pinjaman intra-grup, analisis sebaiknya dijalankan seluruhnya.

Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan pendekatan atau analisis kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman dilakukan secara sekuensial. Beberapa

narasumber mengatakan bahwa analisis atas tiap kriteria tidak perlu dilakukan secara keseluruhan, akan tetapi untuk kualitas pemeriksaan, disarankan untuk melakukan analisis atas tiap kriteria.

Setelah mengetahui bahwa dalam penerapannya, analisis atas masing-masing kriteria dilakukan secara sekuensial, namun tidak berarti harus dilakukan seluruhnya, pada bahasan berikut, penulis akan menyandingkan kriteria-kriteria tersebut untuk dimintai pendapat kepada para narasumber. Penyandingan dilakukan dengan membagi kasus menjadi tiga skenario yang menekankan pada ketidakwajaran salah satu kriteria, masing-masing kebutuhan utang, kapasitas pinjaman, dan perbandingan rasio utang terhadap modal.

6.2. Skenario Kebutuhan Utang

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, kita ketahui bahwa beberapa narasumber menyatakan bahwa analisis kebutuhan utang bersifat sangat subjektif dan tidak selayaknya keputusan bisnis diintervensi oleh pihak eksternal. Dengan sulitnya penerapan kebutuhan ini, maka argumentasi yang digunakan dalam peradilan dapat saja dinilai lemah. Beberapa narasumber yang kurang setuju mengenai penggunaan pendekatan ini menyarankan penggunaan pendekatan yang lain. Jika diterapkan, diperlukan bukti yang kuat serta adanya pembanding untuk memperkuat penerapan pendekatan ini. Oleh karena itu, Feri Irawan menyarankan agar prosedur pemeriksaan yang ditempuh Pemeriksa Pajak harus dilaksanakan dengan benar termasuk pembuatan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan Permintaan Keterangan (PK). Dengan demikian, Pemeriksa Pajak dapat mencegah penggunaan argumentasi dan bukti yang sebelumnya telah dimintakan oleh Pemeriksa Pajak tetapi tidak dipenuhi oleh Wajib Pajak. Jika memang ditemukan dan diyakini bahwa dalam pendekatan kebutuhan utang, transaksi pinjaman yang dilakukan Wajib

Pajak dengan afiliasinya tidak sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, maka koreksi dapat dilakukan.

Sebelumnya, kita menyimpulkan bahwa penerapan pendekatan-pendekatan yang ada dilakukan secara sekuen. Oleh karena itu, apabila dalam analisis kebutuhan utang ditemukan bahwa transaksi pinjaman tidak sesuai dengan substansi ekonomi, maka transaksi (atau bagian transaksi) pinjaman tersebut dapat dikatakan tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha tanpa harus tergantung dengan analisis yang dilakukan pada sekuen berikutnya. Dalam hal ini, saat dimintai keterangan dengan ilustrasi penandingan analisis kebutuhan utang dengan kapasitas pinjaman atau perbandingan rasio utang terhadap modal, kondisi tersebut sudah dapat dikatakan bahwa transaksi pinjaman tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha.

Narasumber yang kurang sependapat mengenai penerapan pendekatan kebutuhan utang menyarankan agar dilakukan pengujian dengan pendekatan lain terlebih dahulu. Alhasil, jika dalam pengujian menggunakan pendekatan yang lain ternyata disimpulkan bahwa transaksi pinjaman Wajib Pajak adalah wajar, maka simpulan menggunakan analisis kebutuhan ini dianggap lemah.

Dapat kita identifikasi bahwa terdapat area abu-abu dalam suatu ilustrasi yang Wajib Pajak tidak memenuhi analisis kebutuhan utang tetapi memenuhi kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman berdasarkan pendekatan yang lain. Secara ideal, suatu transaksi pinjaman tidak memenuhi kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman jika tidak terdapat substansi ekonomi meskipun perusahaan memiliki kapasitas pinjaman dan rasio utang terhadap modal yang wajar. Akan tetapi, dalam penerapan, kesulitan melakukan pengukuran dan pencarian bukti dan pembanding mengakibatkan argumentasi dan analisis kebutuhan ini menjadi lemah.

6.3. Skenario Kapasitas Pinjaman

Secara garis besar, pendapat para narasumber mengenai kondisi ketidakwajaran dan ketidaklaziman transaksi pinjaman dikarenakan tidak adanya kapasitas pinjaman tidak jauh berbeda dengan pembahasan mengenai analisis kebutuhan utang. Beberapa narasumber berpendapat bahwa alat seperti yang digunakan dalam perbankan cukup apabila digunakan untuk mengukur kapasitas pinjaman suatu perusahaan. Dalam kondisi ideal, narasumber sepakat bahwa jika Wajib Pajak tidak memiliki kapasitas pinjaman maka transaksi pinjaman tersebut dapat dikatakan tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha. Beberapa narasumber yang lain menyatakan bahwa penilaian ini membutuhkan tenaga ahli sehingga kapasitas dan atribut Pemeriksa Pajak dianggap tidak sesuai.

Dalam PER-22/PJ/2013 yang menjadi pedoman Pemeriksa Pajak tidak terdapat mandat mengenai penggunaan pendekatan kapasitas pinjaman. Oleh karena itu, Feri Irawan menyarankan agar apabila memiliki kesimpulan bahwa Wajib Pajak tidak memiliki kapasitas pinjaman, Pemeriksa Pajak tetap harus memberikan analisis pendukung terutama dengan membandingkan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis.

Jika dianggap bahwa analisis kapasitas pinjaman dilakukan sebelum analisis kebutuhan utang, maka tanpa memperhatikan analisis kebutuhan utang dan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis, Pemeriksa Pajak sudah dapat menilai kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman. Jika analisis ini dilakukan setelah analisis kebutuhan utang, maka secara sekuensial juga, otomatis transaksi pinjaman tersebut dapat dikatakan tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha meskipun pada sekuen sebelumnya, Wajib Pajak telah memenuhi kriteria kebutuhan utang. Hal yang sama berlaku untuk analisis kebutuhan

utang. Hal ini menandakan bahwa dalam penerapan pendekatan yang sekuensial, penentuan kewajaran dan kelaziman usaha dengan tiap pendekatan akan memberikan dampak yang relatif sama baik jika analisis kebutuhan utang dilakukan terlebih dahulu maupun sebaliknya.

6.4. Skenario Perbandingan Rasio Utang terhadap Modal

Dari pembahasan masing-masing pendekatan, pendekatan perbandingan rasio utang terhadap modal dianggap memiliki posisi yang lebih kuat dibandingkan dengan pendekatan yang lain. Hal ini karena selain merupakan satu-satunya yang disinggung dalam penjelasan Pasal 18 ayat (3) UU PPh, pendekatan ini diterapkan dengan cara yang lebih sistematis dan dianggap lebih rendah tingkat subjektivitasnya. Sebagian besar narasumber berpendapat bahwa dalam kondisi perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis ditemukan tidak wajar, Pemeriksa Pajak dapat menilai bahwa transaksi pinjaman yang dilakukan Wajib Pajak tersebut tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha.

Terkait dengan tahapan analisis dan penggunaan pendekatan yang dilakukan secara sekuen, maka analisis yang dilakukan terlebih dahulu yaitu analisis kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman mungkin menghasilkan simpulan bahwa transaksi pinjaman yang dilakukan wajib pajak adalah wajar. Dalam kondisi seperti ini, maka langkah selanjutnya yang dilakukan Pemeriksa Pajak adalah melakukan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis. Dalam melakukan perbandingan ini, jika Pemeriksa Pajak menemukan bahwa rasio utang terhadap modal berdasarkan perbandingan dengan perusahaan sejenis tidak wajar, sebagian besar narasumber setuju bahwa transaksi tersebut

dapat dinilai tidak wajar meskipun wajar dalam analisis sebelumnya yaitu analisis kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman.

6.5. Simulasi Interaksi Antar Pendekatan

Dalam Tabel 4 (lihat pada lampiran), disajikan simulasi atas interaksi tiap pendekatan dalam pembentukan simpulan akhir mengenai penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman transaksi hubungan istimewa. Dari informasi tersebut dapat disimpulkan bahwa kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman ditentukan oleh hasil analisis menggunakan ketiga pendekatan secara kumulatif. Artinya, suatu transaksi pinjaman hanya dapat dikatakan wajar apabila seluruh syarat atau kriteria terpenuhi. Ketika salah satu kriteria yaitu baik menggunakan pendekatan kebutuhan utang, kapasitas pinjaman, atau secara perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis ditemukan ketidakwajaran dan ketidaklaziman, maka transaksi pinjaman tersebut dikatakan tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha.

Jika dikaitkan dengan teori dasar mengenai prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, maka didapat bahwa konteks kewajaran dan kelaziman usaha tidak terbatas pada suatu harga, namun juga struktur, perilaku, dan kinerja dari perusahaan independen.

Meskipun demikian, penggunaan pendekatan kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman masih terjadi perbedaan pendapat. Oleh karena itu, dalam kondisi hasil analisis kebutuhan utang dan kapasitas pinjaman dikatakan lemah, Pemeriksa Pajak atau Peradilan tidak dapat mengambil keputusan bahwa transaksi pinjaman Wajib Pajak tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha. Dengan posisi pendekatan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis yang dianggap lebih objektif dan diterima secara umum, hasil keputusan akhir

kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman relatif lebih konsisten terhadap hasil analisis perbandingan rasio ini.

7. PENUTUP

7.1. Simpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penulis memperoleh simpulan sebagai berikut:

- a. Secara tekstual, Indonesia belum menggunakan kriteria kapasitas pinjaman untuk menentukan kewajaran dan kelaziman utang atau transaksi pinjaman. Saat ini, peraturan perpajakan di Indonesia baru memberikan panduan mengenai dua kriteria yaitu kebutuhan utang dan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis. Kriteria kapasitas pinjaman belum diadopsi salah satunya karena mengukur kriteria ini masih sulit dilakukan. Meskipun demikian, kedudukan aturan yang memberikan pedoman mengenai pendekatan atau kriteria yang dapat digunakan yaitu PER-22/PJ/2013 tidak memiliki kekuatan mengikat bagi Wajib Pajak dan dianggap sebagai pedoman bagi Pemeriksa Pajak. Akibatnya, kriteria kapasitas pinjaman tetap layak untuk digunakan.
- b. Secara konsep, suatu utang atau transaksi pinjaman baru dapat dikatakan sesuai dengan prinsip kewajaran dan kelaziman apabila memenuhi seluruh kriteria yaitu adanya kebutuhan utang, adanya kapasitas pinjaman, dan berada pada rasio utang terhadap modal yang wajar dengan perbandingan perusahaan sejenis. Artinya, kriteria tersebut bekerja secara kumulatif. Apabila salah satu dari ketiga kriteria tersebut tidak terpenuhi, maka utang atau transaksi pinjaman Wajib Pajak dapat dikatakan tidak sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha.
- c. Dalam praktik, analisis atas tiap kriteria dilakukan secara sekuen, baik yang

berpendapat bahwa analisis kebutuhan utang dilakukan terlebih dahulu ataupun yang berpendapat bahwa analisis kapasitas pinjamanlah yang dianalisis terlebih dahulu. Akan tetapi, karena kriteria-kriteria ini bekerja secara kumulatif untuk menentukan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman, maka sekuensial analisis kriteria tidak terlalu berpengaruh terhadap keputusan akhir.

- d. Kriteria kebutuhan utang terdiri dari dua aspek. Pertama yaitu kebutuhan itu sendiri, apakah suatu perusahaan memang membutuhkan dana untuk membiayai operasionalnya. Kedua yaitu analisis biaya dan manfaat untuk menentukan apakah pembiayaan menggunakan utang merupakan pilihan pembiayaan yang terbaik dari alternatif pembiayaan lainnya termasuk memperhitungkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban yang timbul dikemudian hari.
- e. Penggunaan pendekatan atau kriteria kebutuhan utang masih menjadi perdebatan. Akibatnya, argumentasi ini sangat lemah untuk diterapkan. Meskipun demikian, jika terdapat bukti yang kuat dan dalam kondisi tertentu, pendekatan ini dapat digunakan.
- f. Penggunaan pendekatan atau kriteria kapasitas pinjaman umum dan disepakati untuk digunakan. Akan tetapi, belum ada kesepakatan mengenai metode pengukuran dan belum ada ketentuan yang mengatur penggunaan pendekatan ini.
- g. Pendekatan perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis dianggap pendekatan yang memiliki posisi paling kuat baik secara hukum maupun metode. Oleh karena itu, dalam kepentingan pemeriksaan pajak yang berpedoman pada PER-22/PJ/2013, penggunaan kriteria perbandingan rasio ini sangat penting dalam menentukan apakah suatu utang atau

transaksi pinjaman antar pihak yang memiliki hubungan istimewa telah sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha.

7.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan informasi yang diperoleh selama penelitian, beberapa saran berikut ini dapat dipertimbangkan dalam upaya menangkal praktik *thin-capitalization* oleh pemerintah:

- a. Pasal 18 ayat (3) UU PPh hanya dapat memberikan jalan bagi otoritas pajak untuk menguji transaksi antar pihak yang memiliki hubungan istimewa. Oleh karena itu, untuk menanggulangi praktik *thin-capitalization* yang dilakukan dengan skema yang dilakukan melalui pihak independen, Pemerintah Indonesia perlu untuk mempertimbangkan penerapan peraturan *thin-capitalization* dalam bentuk yang lain misalnya pendekatan *fixed ratio* dalam Pasal 18 ayat (1) UU Pph.
- b. Secara garis besar, ketentuan mengenai analisis kriteria pinjaman yang sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha telah dianggap cukup oleh para narasumber. Hal ini karena pengaturan yang lebih detail menjadi hal yang dilematis untuk diterapkan. Meskipun demikian, perlu dipertimbangkan untuk menambahkan analisis kapasitas pinjaman dalam ke dalam daftar pedoman pemeriksaan terkait transaksi bunga atau pinjaman intragrup.
- c. Perlu dipertimbangkan untuk melakukan telaah secara lebih mendalam atas kasus dan sengketa penggunaan kriteria pinjaman yang sesuai dengan kewajaran.

7.3. Keterbatasan Penelitian

Penulis menyadari bahwa penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Salah satunya adalah belum dilakukannya wawancara dengan Badan Kebijakan Fiskal dan Direktorat Peraturan

Perpajakan selaku pihak-pihak yang memiliki peran besar dalam pembuatan peraturan. Selain itu, penelitian ini dilakukan dengan melakukan beberapa simulasi dalam wawancara.

8. REFERENSI

- Asimakopoulos, K. 2012. Fixed Ratio Thin Capitalization Rules in Conflict with Arm's Length Principle and Relative Issues of Deductibility. *International Transfer Pricing Journal*. Vol. 19 No. 6.
- Bartelsman, Eric J. dan Beetsma, Roel M. W. J. 2003. Why Pay More? Corporate Tax Avoidance Through Transfer Pricing in OECD Countries. *Journal of Economics*. Vol. 87: 2225 - 2252.
- Becker, Anuschka dan Levey, Marc M. 2012. *Transfer Pricing and Intra-Group Financing: The entangled world of financial market and transfer pricing*. Netherland: IBFD.
- Blouin, Jennifer. dkk. 2014. *Thin Capitalization Rules and Multinational Firm Capital Structure*. Washington D.C.: IMF Research Department.
- Buettner, Thiess. dkk. 2007. The Impact of Thin-Capitalization Rules on Multinationals' Financing and Investment Decisions – Revised Version, November 2007. *ZEW Discussion Paper* No. 06-68; *CESifo Working Paper Series*: No. 1817.
- Bullen, Andreas. 2011. *Arm's Length Transaction Structures: Recognizing and restructuring controlled transaction in transfer pricing*. Netherland: IBFD.
- Darussalam, dkk. 2008. *Konsep dan Aplikasi Cross-Border Transfer Pricing untuk Tujuan Perpajakan*. Jakarta: PT Dimensi International Tax.
- , 2013. *Ide, Strategi, dan Paduan Praktis dalam Perspektif Pajak Internasional*. Jakarta: PT Dimensi International Tax.
- Frentzel, Bennet. 2013. *Capital Structure Theory since Modigliani-Miller*. Berlin: Berlin School of Economics and Law.
- Friedman, Lawrence M. 1984. *American Law*. New York: W.W. Norton & Company.
- , 2001. *American Law: An Introduction*. Diterjemahkan oleh: Wisnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.
- Fuest, Clemens dan Hemmelgarn, Thomas. 2003. Corporate Tax Policy, Foreign Firm Ownership and Thin Capitalization. *CESifo Working Paper* No. 1096.
- Gajewski, Dominik. 2011. Chosen Tax-Related and Economic Aspects of Choosing the Method of Equity Financing in Relation to Thin Capitalisation in the Countries of OECD. *Contemporary Economics*. Vol. 6 Issue 1 (2012): 78-84.
- Gajewski, Dominik. 2013. Tax-related and Economic Consequences of Selecting the Method of Debt Financing of Companies with Regard to Thin Capitalisation in OECD Member Countries. *Contemporary Economics*. Vol. 7 Issue 2 (2013): 77-83.
- Handoko, Ferdian Affandi. 2010. *Analisis Penentuan Kewajaran Debt Equity Ratio (DER) Dalam Kaitannya Dengan Thin Capitalization Rules*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.
- Haufler, Andreas dan Runkel, Marco. 2011. Firms' financial choices and thin capitalization rules under corporate tax competition. *European Economic Review*. Vol. 56 Issue 6 (2012): 1087-1103.
- Magdalena, Elina D. 2009. *Analisis Kebijakan Anti Thin Capitalization pada 7 (Tujuh) Perusahaan Pertambangan Umum dengan Kontrak Karya*. Depok: Universitas Indonesia.
- Mc. Clure, J. Harold. 2013. Indian Intercompany Loans Litigation. *Journal of International Taxation*: 60-64.

- Overesch, Michael and Wamser, Georg. 2010. Corporate tax planning and thin-capitalization rules: evidence from quasi-experiment. *Applied Economics* Issue 5: 563 - 573.
- Pletz, Amanda dan Bonifaciuk, Artur J. 2010. Lasting implications of global crisis: firm decisions and transfer pricing. *Transfer Pricing International Journal*. ISSN 2042-8154.
- Rahayu, Ning. 2008. *Praktik Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) pada Foreign Direct Investment yang Berbentuk Subsidiary Company (PT PMA) di Indonesia (Suatu Kajian tentang Kebijakan)*. Depok: Universitas Indonesia.
- Riedy, James A., dkk. 2010. United States - Pricing of a Guarantee Fee in a Related-Party Context. *International Transfer Pricing Journal*. Vol. 17 Issue 4: 315-318.
- Ruf, Martin dan Schindler, Dirk. 2012. *Debt Shifting and Thin-Capitalization Rules – German Experience and Alternative Approach*. Munich: Ifo Institute.
- Sekar, A. dan Bushan, Sudha G. 2012. Thin Capitalisation and Arm's Length Pricing. *Journal of The Management Accountant*. Vol. 47 No. 5: 528-534.
- Siahaan, Richard Pardomuan Parulian. 2010. *Analisis Kebijakan Penangkal Praktik Thin Capitalization di Indonesia*. Depok: Universitas Indonesia.
- Sibarani, Jonathan Mathias. 2014. *Analisis Penentuan Suku Bunga Wajar Utang Afiliasi Dalam Konteks Perpajakan*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.
- Steiness, Rasmus. 2012. *Transfer Pricing: Fundamentals of the arm's length principle and pricing of intercompany loans*. Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Sugiarti, Pratiwi Eka. 2015. *Analisis Anti-Avoidance Rule Dalam Mengatasi Praktik Base Erosion and Profit Shifting di Indonesia*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.
- Suwondo. 2015. *Analisis Kriteria Hubungan Istimewa Dalam Peraturan Pajak Penghasilan di Indonesia*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.
- Wamser, Georg. 2008. The Impact of Thin-Capitalization Rules on External Debt Usage: A Propensity Score Matching Approach. *Ifo Working Paper* No. 62.
- Department of Economic & Social Affairs United Nations. 2013. *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. New York: Department of Economic & Social Affairs United.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2011. *Perdirjen Pajak No. PER-32/PJ/2011 tentang Perubahan atas Perdirjen Pajak Nomor: PER-43/PJ/2010 tentang Penerapan Prinsip Kewajaran dan Kelaziman Usaha dalam Transaksi antara Wajib Pajak dengan Pihak yang Mempunyai Hubungan Istimewa*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak, 2011.
- , 2013. *Perdirjen Pajak No. PER-22/PJ/2013 tentang Pedoman Pemeriksaan terhadap Wajib Pajak yang Mempunyai Hubungan Istimewa*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak.
- , 2013. *Surat Edaran No. 50/PJ/2013 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan terhadap Wajib Pajak yang Mempunyai Hubungan Istimewa*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak.
- Indonesia. 2008. *Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No. 133*. Jakarta.

- , 2011. *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*
- OECD, 2010. *Model Tax Convention on Income and on Capital.*
- , 2012. *Thin Capitalisation Legislation: A Background Paper for Country Tax Administrations (Pilot Version for Comment).*
- , 2013. *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting.*
- , 2015. *Public Discussion Draft BEPS Action Plan 4: Interest Deductions and Other Financial Payments.*
- United Nations, 1969. *Vienna Convention on the Law of Treaties.*
- , 2011. *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

10. LAMPIRAN
(Semua tabel diolah penulis)

Tabel 1. Perbandingan antara faktor-faktor yang menentukan kewajaran dan kelaziman transaksi pinjaman dalam ketentuan di Indonesia dengan praktik yang lazim diterapkan secara internasional (OECD).

Ketentuan di Indonesia	OECD	Keterangan
Kebutuhan	Borrowing willingness	Ketentuan di Indonesia sama dengan OECD, karena telah mempertimbangkan besarnya beban bunga serta pembayaran pokok di masa yang akan datang (jatuh tempo)
tidak diatur	Borrowing capacity	Di Indonesia, kriteria ini tidak diatur secara tektual. Tetapi beberapa narasumber mengatakan bahwa perhitungan rasio utang terhadap modal lazim dijadikan pertimbangan. Meskipun demikian, rasio yang tidak wajar belum berarti bahwa Wajib Pajak tidak memiliki kelayakan pinjaman.
Arms length ratio	Arms length ratio	Sama-sama menggunakan perbandingan rasio atas utang terhadap modal, tanpa memberi ketentuan lebih detail.

Tabel 2. Perbandingan antara hal-hal yang dapat digunakan dalam mengukur kapasitas pinjaman secara umum dengan praktik atau penerapan di lapangan

	Prinsip umum	Praktik/Penerapan
Analisis kapasitas pinjaman	Memahami karakteristik utang	<ul style="list-style-type: none"> - memahami penggunaan utang apakah digunakan pada poryek berisiko tinggi atau tidak - mempertimbangkan adanya jaminan (eksplisit)
	Risiko keuangan dan bisnis	<ul style="list-style-type: none"> - analisis strategis perusahaan - analisis kualitas pencatatan akuntansi perusahaan - asesmen terhadap kesehatan keuangan perusahaan berdasarkan rasio tertentu, misalnya rasio utang terhadap modal, <i>interestcoverage ratio</i> dan rasio laba/rugi - simulasi arus kas masa depan, dengan memperhatikan jumlah utang yang ada dan tanggal jatuh tempo, serta potensi laba - jaminan implisit
Pembuktian dalam persidangan	Faktor lainnya	<ul style="list-style-type: none"> - pembanding internal, yaitu Wajib Pajak tetap memperoleh pinjaman dari pihak independen meskipun secara analisis kapasitas pinjaman relatif tidak layak - subjektivitas pemberi pinjaman

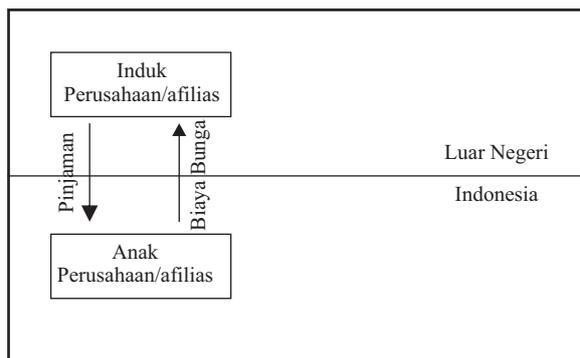
Tabel 3. Matriks penerapan masing_masing pendekatan

Kriteia Yang digunakan	Tingkat Kesulitan	Tingkat Objektivitas	Alat yang dapat digunakan
Kebutuhan utang	Sulit	Subjektivitas tinggi	- Analisis kecukupan modal - <i>Interest coverage ratio</i> - Pemanfaatan utang
Kapasitas pinjaman	Cukup sulit	Subjektivitas cukup tinggi	Analisis kredit perbankan
Perbandingan rasio utang terhadap modal dengan perusahaan sejenis	Relatif lebih mudah	Relatif objektif	statistik

Tabel 4. Simulasi interaksi antar pendekatan

Pendekatan	Skenario I	Skenario II	Skenario III	Skenario IV	Skenario V
Kebutuhan utang	Wajar	Tidak wajar	Wajar	Wajar	Tidak wajar
Kapasitas pinjaman	Wajar	Tidak wajar	Wajar	Tidak wajar	Tidak wajar
Perbandingan rasio	Wajar	Tidak wajar	Tidak wajar	Wajar	Wajar
Kesimpulan akhir yang direkomendasikan oleh narasumber	Wajar	Tidak Wajar	Tidak Wajar	Tidak Wajar	Tidak Wajar

Skema Penghindaran Pajak Melalui Praktik *Thin-Capitalization* Skema *Direct Loan*



Skema Penghindaran Pajak Melalui Praktik *Thin-Capitalization* Skema *Parallel Loan*

