



Policy Brief

Transparansi Beneficial Ownership dan Celah Penghindaran Pajak di Indonesia

Oleh: Nurkholish Hidayat dan Maryati Abdullah
Reviewer: Yunus Husein

Transparansi Beneficial Ownership untuk Foreign Trust

Oleh: Nurkholish Hidayat¹ dan Maryati Abdullah²

Reviewer: Yunus Husein³

Saat ini, Indonesia belum mempunyai regulasi yang memadai mengenai Trust. Kelemahan regulasi ini menjadi celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak untuk melakukan penghindaran pajak. Banyak perusahaan atau orang kaya Indonesia diduga mempercayakan pengelolaan kekayaan dan asetnya melalui Trust di negara-negara yang memiliki sistem *common law*, seperti Singapura dan Hong-kong. Di kedua negara tersebut, dan berdasarkan hukum mereka, penempatan Trust oleh warga asing tidak dikenai pajak. Hal tersebut memungkinkan penghasilan orang Indonesia yang melakukan penempatan dana dan asetnya melalui Trust tidak dikenakan pajak, baik di Indonesia maupun di Singapore atau di negara-negara tempat Trust-nya dikelola. Tidak terkecuali di sektor industri ekstraktif dengan modal dan investasi yang cukup besar.

Meski belum ada data pasti yang terpublikasi mengenai kerugian Indonesia atas hilangnya potensi penarikan pajak oleh negara karena praktik penggunaan *private* Trust di luar negeri, dan umumnya di negara-negara suaka pajak, ditengarai jumlahnya cukup besar. Sebagai gambaran, meski program Amnesty Pajak di Indonesia (2016-2017) telah mengungkapkan harta dari Wajib Pajak Pribadi dari luar negeri sebesar 1.003,87 triliun rupiah, namun hanya sekitar 121 triliun rupiah yang direpatriasi ke Indonesia. Sementara itu, Wajib Pajak Badan dari deklarasi luar negeri sebesar 32,89 triliun rupiah, dan hanya 25 triliun rupiah yang berhasil direpatriasi.⁴ Sebagian besar dari harta *offshore* tersebut ditengarai salah satunya dikelola melalui penggunaan *private* Trust dan perusahaan cangkang (*offshore company*) di yurisdiksi atau negara suaka pajak.

1) Wakil CSO di MSG EITI Indonesia, Board of Director Lokataru Foundation

2) Koordinator Nasional PWYP Indonesia (2012-2020), Advisory Board LTRC The Brooking Institute.

3) Kepala Sekolah Tinggi Jentera Indonesia, Ketua PPATK Republik Indonesia (2002-2011)

4) Laporan Tahunan 2017 Direktorat Jenderal Pajak, halaman 169

Pengaturan TRUST

Trust secara garis besar dapat difahami sebagai sebuah hubungan yang bersifat kontraktual antara *Settlor* sebagai pemilik dana/aset, *Trustee* sebagai pihak yang mengelola dana, dan *Beneficiary* sebagai pihak yang menerima manfaat atas pengelolaan dana/aset dan investasi.

Konsep yang berasal dari sistem hukum *common law* ini tidak dikenal di Indonesia yang menganut sistem *civil law*. Di Indonesia memang ada dikenal istilah Trust, sebagaimana diatur dalam UU Perbankan dan oleh Peraturan Otoritas Jasa Keuangan POJK Nomor 27 tahun 2015 tentang Kegiatan Usaha Bank Berupa Penitipan dengan Pengelolaan (Trust) yang selanjutnya diubah dengan POJK No. 25/POJK.03/2016. Namun pengaturan tersebut nampaknya masih jauh dari memadai. Di dua peraturan tersebut, yang dapat bertindak sebagai *Trustee* di Indonesia hanyalah bank yang memenuhi persyaratan yang telah diatur.

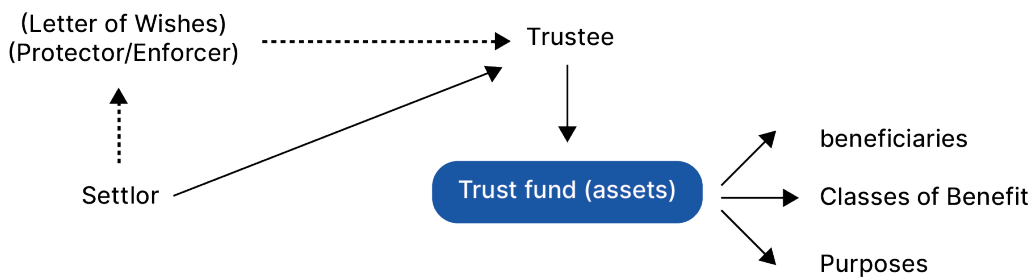
TRUST Sebagai *Legal Arrangement*

Dalam banyak kasus, seseorang yang memiliki keinginan untuk menyembunyikan hartanya, biasanya memilih untuk tidak memiliki rekening bank, aset atau perusahaan atas namanya sendiri, tetapi melalui kendaraan hukum-baik melalui entitas hukum (*legal entities*) seperti perusahaan, yayasan dan kemitraan atau melalui bentuk pengaturan hukum lainnya (*legal arrangements*).

Berbeda dengan entitas hukum yang mengharuskan terdaftar, Trust tidak memerlukan pendaftaran secara hukum, ia bisa lahir karena seseorang menulis secarik kertas untuk menitipkan dana atau hartanya. Trust tidak memiliki aset. Tujuan dari Trust secara umum misalnya untuk memegang dan mengelola saham atau aset suatu perusahaan. Pendirian Trust di luar negeri bisa secara sederhana bertujuan untuk menjalankan fungsi sebagai pemilik saham atau aset perusahaan dan berperan sebagai *ultimate parent company* dalam struktur perusahaan *holding*. Atau sederhananya, suatu Trust bisa didirikan sebagai perusahaan *holding* untuk mengelola saham.

Konsep Trust adalah *legal arrangement* atau pengaturan hubungan hukum antara *Settlor* yang *mentranfer* dana/aset kepada seorang *Trustee* yang dengan-nya akan memberikan manfaat kepada para penerima manfaat akhirnya (*Beneficiaries*). Dalam kegiatannya, *Trustee* dapat berperan sebagai agen pembayaran, agen investasi, dan agen pembiayaan. Semua tindakan yang diambil oleh *Trustee* harus sesuai dengan instruksi *Settlor* yang tertuang dalam kontrak Trust. Gambar 1 mengilustrasikan bagaimana *legal arrangement* dari sebuah Trust pada umumnya.

Gambar 1. Gambaran Skema Trust



Penghindaran Pajak Melalui TRUST

Hukum pajak Indonesia mewajibkan setiap penduduk Indonesia untuk melaporkan keseluruhan aset yang dimilikinya baik yang berada atau berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Jika terbukti bahwa dia adalah *beneficial owner* atas keseluruhan aset tersebut, maka beban pajak yang harus ditanggung sebagai BO (*Beneficial Owner*) adalah sesuai dengan aturan umum yang berlaku, antara lain:

1. PPh Final Pasal 4 ayat 2 atas keuntungan dari Bunga Deposito sebesar 20%,
2. Bunga/Diskonto Obligasi sebesar 15% untuk wajib pajak dalam negeri (WPDN) dan 20% untuk wajib pajak luar negeri (WPLN),
3. Dividen yang diterima wajib pajak orang pribadi (OP) sebesar 10%.
4. Kewajiban PPh Ps 23 atas deviden sebesar 15%, dan
5. Jika BO merupakan WPLN, maka dikenakan tarif sesuai PPh Ps 26 yakni 20% atau sesuai dengan tarif tax treaty.

Namun, perhitungan beban pajak tersebut tergantung pada pembuktian mengenai siapa *beneficial owner* dari keseluruhan asetnya. Penentuan BO tersebut kerap kali menjadi salah satu pokok sengketa hukum perpajakan di Pengadilan pajak. Dalam skema Trust, penentuan mengenai BO ini menjadi hal yang menentukan.

Trust pada umumnya ditengarai dapat disalahgunakan oleh wajib pajak untuk menghindari pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi atau wajib pajak korporasi. Ada beberapa skema mengenai bagaimana Trust digunakan untuk menghindari pajak. Penghindaran pajak melalui penggunaan *private* Trust (yang umumnya bersifat diskresi) dapat dilakukan dengan beberapa cara atau skema, sebagai contoh berikut ini:

1) Menghindari pembayaran Pajak Capital Gain

Hal ini dapat dilakukan dengan cara misalnya melakukan transfer pengelolaan aset yang berupa saham dari *Settlor* Indonesia ke *Trustee* asing, karenanya, ia bisa berdalih (umumnya untuk alasan formal hukum) bahwa *asset* tersebut bukan lagi miliknya. Sehingga ia bisa menolak membayar pajak ketika ia mendapatkan keuntungan dari selisih penjualan saham tersebut (*capital gain tax*).

2) Menghindari pembayaran pajak dividen dengan cara memetik keuntungan dari dan menyalahgunakan Perjanjian Pajak Berganda (P3B).

Penggunaan *Trust* Asing juga dapat terkait dengan praktik penyalahgunaan P3B, khususnya penghindaran aturan *Controlled Foreign Corpo-*

ration (CFC). Hal ini dilakukan karena dengan dalih bahwa aset yang dikelola *Trust* Asing bukan miliknya, maka pendapatan ia atas dividen atau penjualan saham yang dilakukan dan dikelola *Trust* Asing akan menjadi objek pajak yang dipajaki oleh negara tempat *Trustee Private* berada, dan ini pada umumnya memiliki tarif pajak lebih rendah atau bahkan tidak dipajaki sama sekali.

3) Pengalihan pendapatan perusahaan ke entitas yang tidak dikenakan pajak seperti Trust

Hal tersebut biasanya dapat digunakan untuk kegiatan amal yang juga dikontrol oleh individu yang sama dengan individu yang mengontrol *private* *Trust*. Dalam beberapa kasus, *Trust* amal dapat saja digunakan oleh orang kaya untuk menghindari pajak daripada untuk tujuan amal.

4) Pengalihan keuntungan melalui pengaturan struktur perusahaan yang kompleks

Pendirian dan penggunaan Perusahaan Asing yang terkontrol atau *Controlled Foreign Corporations* (CFC) di negara-negara suaka pajak diduga sudah sangat umum dilakukan. Termasuk juga dapat diduga dilakukan oleh perusahaan-perusahaan Indonesia, misalnya saja perusahaan di sektor pertambangan dan industri ekstraktif.

Dalam beberapa kasus, perusahaan-perusahaan asing yang dikontrol oleh perusahaan induknya di Indonesia ini diduga menghasilkan keuntungan yang lebih banyak dibanding perusahaan induknya. Hal ini yang patut diduga menyebabkan beralihnya profit dari Indonesia ke negara-negara suaka pajak.

Bocoran Panama Paper dan Paradise Paper misalnya, telah mengungkapkan informasi mengenai meluasnya penggunaan *private* Trust dan perusahaan cangkang yang diduga untuk mengalihkan *asset* dan pendapatan ke negara suaka pajak. Portcullis Trustnet (British Virgin Islands/BVI) Limited misalnya sebagai *intermediary* mereka

terhubung dengan 36.275 entitas dari seluruh dunia, termasuk beberapa politisi dan pengusaha Indonesia yang patut diduga juga disebutkan dalam dokumen tersebut. Tabel 1 menggambarkan contoh *private* Trust, yang diperoleh dari bocoran dokumen Panama Paper dan Paradise Paper.

Tabel 1. Private Trust dari Bocoran Dokumen Panama Paper dan Paradise Paper

Private Trustee	Yurisdiksi Pajak	Settlor	Dugaan Ultimate Beneficial Owner
Portcullis Trustnet (BVI) Limited	BVI	Global City Holdings Ltd Twin Buffalo Investment Co. Ltd	Garibaldi Tohir
		Far Eastern Hydrocarbons Limited	Abu Rizal Bakrie
		Power Triumph Technology Limited	Achmad Kalla
Mosack Fonseca	BVI	Attica Finance Ltd.	Sandiaga Uno
Mosack Fonseca	Seychelles	Mayfair International Ltd.	Luhut Binsar Panjaitan

Sumber: Panama Paper dan Paradise Paper, Link : offshoreleaks.icij.org

Case Study. Highland Strategic Holdings Pte., Ltd dan Watiga Trust

Sebagaimana diakui dalam laporan keuangan perusahaannya, Toba Bara Sejahtera, sejak 25 Januari 2017, dikendalikan oleh Highland Strategic Holdings Pte., Ltd – sebuah perusahaan yang dikelola oleh Watiga Trust Pte. Ltd. (Watiga Trust),⁵ pengelola Trust dari investor kelas kakap yang berdomisili di Singapura dengan penguasaan 61,79% saham. Penerima manfaat dari Watiga ditengarai adalah pengacara corporate bernama Matthew Richards dan Andrew Lim.⁶ Sedangkan penerima manfaat akhir (*trustee ultimate beneficial owners*) dari Highlands sendiri tidak pernah diungkap ke publik oleh Watiga Trust.⁷

Pertanyaan mengenai siapa *ultimate beneficial owner* dari Highland menjadi pertanyaan panas termasuk dari Global Witness. Hanya ada sedikit petunjuk mengenai hal itu. Meskipun dikelola oleh Watiga Trust, namun, dalam mengendalikan Highland, Watiga harus berkonsultasi dengan Lynx Asia Partners, perusahaan konsultan investasi, pembiayaan utang yang dinakhodai oleh Dicky Yordan dan Djamel Attamimi. Keduanya bukan sosok asing, karena Dicky saat ini juga menjabat sebagai Direktur di PT. Toba Bara Sejahtera, sementara Djamel Attamimi sebagai Komisaris. Fakta ini, memberikan indikasi bahwa *ultimate beneficial owner* dari Highland dapat diduga adalah seseorang yang memiliki pengaruh dan kontrol kuat atau setidaknya yang memiliki kaitan erat dengan PT. Toba Bara Sejahtera.

Anti-Avoidance Rule

Berikut ini beberapa pendekatan dan pengaturan yang dapat digunakan untuk mencegah potensi dan praktek-praktek penghindaran pajak, khususnya dalam konteks penggunaan Trust

1) Penentuan Beneficial Ownership

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam beberapa P3B, Trust asing ditengarai dapat memperoleh manfaat atau digunakan untuk menyalahgunakan P3B. Namun demikian, ske-

ma penggunaan *Trust* asing dapat diuji berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaan atas manfaat akhir (*beneficial ownership*) sebelum ditetapkan sebagai penerima manfaat P3B oleh Ditjen Pajak. Aturan tersebut berdasarkan ketentuan anti-penghindaran pajak berganda, sebagaimana diatur terakhir melalui Peraturan Dirjen Pajak PER No.25/PJ/2018 tertanggal 21 November 2018 tentang Tata Cara Penerapan persetujuan Penghindaran Pajak Berganda.⁹

5) PT. Toba Bara Sejahtera Tbk. OFFERING MEMORANDUM Subject to Completion, dated February 23, 2018

6) Trust Business License Number TC000060-1 Singapore

7) Global Witness (2019)

8) Global Witness (2019) lihat di link berikut: https://www.globalwitness.org/documents/19690/Luhut_Pandjaitan_and_the_hidden_buyers.pdf

9) <https://www.ortax.org/ortax/?mod=aturan&page=show&id=16572&hlm=>

2) CFC (Controlled Foreign Corporations) rule

Berdasarkan *CFC rule* saat ini, sebuah Trust asing yang didirikan oleh penduduk Indonesia akan menjadi Perusahaan asing yang dikontrol untuk penduduk Indonesia karena aset yang diserahkan pengelolaannya ke Trust asing akan dianggap sebagai sejenis equitas menurut aturan CFC yang berlaku, yakni Peraturan Menteri Keuangan No. 107/PMK.03/2017 tertanggal 26 Juli 2017 yang telah diperbaharui dengan PMK No. 93/PM-

K.03/2019.¹⁰ Melalui aturan tersebut penggunaan skema Trust juga dapat diuji oleh Ditjen Pajak.

Namun, karena aset (misalnya dalam bentuk saham atau dividen) telah ditransfer oleh penduduk Indonesia dalam posisi sebagai Settlor, kepada Trust asing, wajib pajak Indonesia sangat mungkin berdalih bahwa aset tersebut bukan lagi miliknya, telah dialihkan dan atau diklaim telah dimiliki oleh Trust asing. Di titik ini terdapat celah dimana CFC rule tidak memberikan aturan khusus yang lebih memadai.

Perlunya Transparansi Beneficial Ownership dari TRUST

Hingga saat ini, belum ada kewajiban bagi *private* Trust untuk mempublikasikan *ultimate beneficial owner* dari perusahaan yang ia kelola. Payung hukum yang ada saat ini untuk keterbukaan *Beneficial Ownership* (BO) yakni Peraturan Presiden No. 13 tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terrorisme, masih terbatas pada entitas legal korporasi, dan belum menjangkau bentuk *legal arrangement* seperti Trusts. Sementara, pengaturan mengenai *beneficial owner* yang ada dalam UU No. 8 Tahun 2010 (Pasal 20) dan POJK No.12-POJK.01-2017

tentang Penerapan Program APU PPT di Sektor Jasa Keuangan dan POJK perubahannya, juga belum memadai. Hal ini dapat memberi celah bagi penyalahgunaan Trust untuk melakukan pencucian uang, menyembunyikan aset hasil korupsi dan untuk pendanaan terrorisme.

Kesulitan untuk mengetahui BO dari Trust ini juga dikeluhkan oleh Pemerintah. Bahkan, otoritas pajak Indonesia juga mengakui adanya kesulitan untuk mendapatkan informasi mengenai siapa sesungguhnya yang mengontrol *private* Trust dan siapa sesungguhnya penerima manfaat akhir, khususnya ketika ada banyak lapisan (*layer*) dalam *private* Trust.

10) PMK Tentang Penetapan Saat Diperolehnya Dividen Dividen dan Dasar Perhitungan Penghitungannya oleh Wajib Pajak Dalam Negeri atas Penyertaan Modal Pada Badan Usaha Di Luar Negeri Selain Badan Usaha Yang Menjual Sahamnya di Bursa Efek. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/112794/pmk-no-107-pmk032017>

Rekomendasi Kebijakan

1. Perlunya untuk meningkatkan pengaturan mengenai ketentuan transparansi perusahaan dengan mengharuskan Trustee untuk membuka para pemegang kendali akhir atau penerima manfaat akhir (*ultimate beneficial ownership*) dari Trust yang mereka kelola. Secara ideal, seluruh pihak yang terkait dengan skema Trust seperti *settlers*, *trustees*, *beneficiaries*, *protectors* harus terdaftar.
2. Perlunya pengaturan mengenai kewajiban Trust untuk melakukan registrasi sebagai entitas yang terdaftar di Dirjen Hukum Administrasi Umum, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Ketentuan tersebut akan membantu proses pengadministrasian dan pengaturan serta *enforcement* agar Trust lebih transparan dan patuh dengan ketentuan pengaturan di Indonesia.
3. Pentingnya untuk memperlakukan dan mengenakan pajak kepada Trust seperti halnya perusahaan. Hal ini sangat kritikal mengingat kegiatan Trust yang dapat berperilaku seperti perusahaan yang juga menghasilkan profit dari kegiatannya, sehingga wajar bila dikenakan pajak. Dengan mengenakan pajak pada Trust, maka kerugian negara dari praktek penghindaran pajak dapat dicegah.
4. Pemerintah perlu mengamandemen dan menyempurnakan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tentang prinsip mengenali pemilik manfaat dari korporasi, dengan memasukkan pengaturan mengenai Trust dan kewajiban untuk melaporkan dan membuka *Beneficial Ownership* (BO), serta memberikan ketentuan dan rambu-rambu siapa yang dimaksud sebagai *beneficial ownership* dari Trust, sebagaimana prinsip mengenali BO dari berbagai jenis korporasi yang dijabarkan di dalam Perpres tersebut. Idealnya, penyempurnaan itu dalam bentuk Undang-undang, sehingga dapat mengatur hak dan kewajiban korporasi dan Trust, serta pengenaan sanksi terhadap ketidakpatuhan terhadapnya.

Daftar Referensi

Andres Knobel and George Turner, 2017. "Trust", Tax Justice Network.

Aloe, Andreas, and Taxnesia Team, 2018. "Foreign Trust and International Planning in Indonesia, Taxnesia.

Direktorat Jenderal Pajak, 2017. Laporan Tahunan 2017, Jakarta, Dirjen Pajak.

F. Karyadi, N.Santoso, 2018. "Indonesia - Trust Arrangements in Relation to the CFC Rule and Anti-Tax Treaty Abuse", Derivatives & Financial Instruments, 2018 9Volume 20), No.4.

Republik Indonesia, 2008. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan.

Republik Indonesia, 2015. Peraturan Jasa Otoritas Keuangan Nomor 27/2015 tentang Kegiatan Usaha Bank berupa Penitipan dengan Pengelolaan; yang selanjutnya diubah dengan Peraturan Jasa Otoritas Keuangan Nomor 25/PJOK.03/2016.

Diterbitkan oleh Yayasan Transparasi Sumberdaya Ekstraktif (Publish What You Pay Indonesia), koalisi organisasi masyarakat sipil yang concern pada perbaikan tata kelola sektor migas, pertambangan dan sumberdaya alam di Indonesia. PWYP Indonesia aktif dalam koalisi pajak berkeadilan, yang mendorong pencegahan praktek-praktek penghindaran pajak yang merugikan negara, yang dapat berakibat pada menurunnya sumberdaya fiskal bagi pembangunan sosial yang dapat diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan segenap masyarakat Indonesia.

Diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Dwi Ariesanto, Rizky Ananda WSR

Desain dan layout oleh Abdun Syakuur

Edisi Ke-1, Maret 2021

Publish What You Pay Indonesia

[Yayasan Transparasi Sumberdaya Ekstraktif]

Alamat

Jl. Tebet Timur Dalam VIII K No. 12, RT 001/009,
Tebet Timur, Tebet, Kota Jakarta Selatan, DKI
Jakarta 12820

Kontak

sekretariat@pwypindonesia.org — Email
www.pwypindonesia.org — Website

Social Media

pwypindonesia — Instagram

pwyp_indonesia — Twitter

Publish What You Pay Indonesia — Facebook

Publish What You Pay Indonesia — LinkedIn

Publish What You Pay (PWYP) Indonesia merupakan lembaga koalisi nasional yang *concern* pada transparansi, akuntabilitas, perbaikan tata kelola ekstraktif, pertambangan, dan sumber daya alam. Berdiri sejak tahun 2007, dan terdaftar sebagai badan hukum Indonesia sejak tahun 2012 dengan nama Yayasan Transparansi Sumberdaya Ekstraktif, dan terafiliasi dalam kampanye Publish What You Pay di tingkat global. PWYP Indonesia mendorong transparansi dan akuntabilitas di sepanjang rantai sumberdaya ekstraktif, dari tahap pengembangan kontrak dan operasi pertambangan (*publish why you pay and how you extract*), tahap produksi dan pendapatan dari industri (*publish what you pay*), hingga tahap pengeluaran pendapatan untuk pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan sosial (*publish what you earn and how you spent*).