



Pemeriksaan, Keberatan dan Bandung Pajak

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.



Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

Pemeriksaan, Keberatan dan Bandung Pajak



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

PENERBIT :
YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK
Jl. Majapahit No. 605 Semarang
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144
Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-39-7 (PDF)



Pemeriksaan, Keberatan dan Banding Pajak

Penulis :

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

ISBN : 978-623-8642-39-7

Editor :

Dr. Joseph Teguh Santoso, S.Kom., M.Kom.

Penyunting :

Dr. Mars Caroline Wibowo. S.T., M.Mm.Tech

Desain Sampul dan Tata Letak :

Irdha Yuniato, S.Ds., M.Kom

Penebit :

Yayasan Prima Agus Teknik Bekerja sama dengan
Universitas Sains & Teknologi Komputer (Universitas STEKOM)

Anggota IKAPI No: 279 / ALB / JTE / 2023

Redaksi :

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

Distributor Tunggal :

Universitas STEKOM

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : info@stekom.ac.id

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara
apapun tanpa ijin dari penulis

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena berkat dan Anugerahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan dengan maksimal. Buku ini berjudul “**Pemeriksaan, Keberatan dan Banding Pajak**” disusun untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai penghindaran pajak, amnesti pajak, serta mekanisme keberatan yang dihadapi oleh Wajib Pajak dalam konteks hukum perpajakan. Setiap bab dalam buku ini menyajikan analisis mendalam yang bertujuan untuk membantu pembaca memahami dinamika dan kompleksitas sistem perpajakan.

Perpajakan merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan bernegara yang berpengaruh langsung terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, isu penghindaran pajak sering kali menjadi tantangan yang kompleks dan kontroversial. Buku ini, Keberatan Pajak, hadir sebagai upaya untuk menjelaskan dan mengupas tuntas fenomena penghindaran pajak, amnesti pajak, serta mekanisme hukum yang berkaitan dengan keberatan pajak di Indonesia.

Dari sejarah penghindaran pajak yang kaya, hingga kebijakan amnesti yang berupaya memberikan solusi, setiap bab dalam buku ini dirancang untuk memberikan wawasan mendalam bagi pembaca. Melalui penelitian yang sistematis dan analisis kritis, diharapkan buku ini dapat berkontribusi pada pemahaman yang lebih baik tentang sistem perpajakan dan tantangan yang dihadapi oleh Wajib Pajak dalam menjalankan kewajibannya.

Dengan latar belakang tersebut, kami berharap buku ini dapat menjadi referensi yang berguna bagi mahasiswa, akademisi, praktisi hukum, serta pihak-pihak yang terlibat dalam dunia perpajakan. Mari kita mulai perjalanan ini untuk menggali lebih dalam tentang keberatan pajak dan implikasinya dalam sistem perpajakan kita.

Buku ini dimulai dengan Bab 1, yang membahas sejarah penghindaran pajak dari perspektif trans-epocha, termasuk historiografi dan legitimasi tuntutan pajak. Pembaca akan memahami bagaimana masyarakat, terutama di Inggris pada abad pertengahan, menolak pajak secara lisan dan bagaimana penghindaran pajak muncul sebagai respons terhadap sistem perpajakan yang ada. Selanjutnya, Bab 2 mengulas berbagai bentuk amnesti pajak, termasuk amnesti pajak 1936 di Zurich dan keberhasilan serta kegagalan amnesti pajak umum antara 1964 hingga 1968, serta jenis-jenis amnesti yang tersedia. Bab 3 menyelidiki faktor-faktor yang mendorong penghindaran pajak, mengaitkan konteks sosial-politik dengan penghindaran yang terjadi.

Dalam Bab 4, dinamika antara kebijakan populis dan penghindaran pajak dijelaskan, termasuk konflik antara pemimpin bisnis dan oposi populer. Bab 5 berfokus pada peran perusahaan multinasional dalam penghindaran pajak, membahas kebijakan internasional dan analisis kasus spesifik serta penggunaan indeks surga pajak. Kemudian, Bab 6 mengkaji hubungan antara penghindaran pajak dan reputasi perbankan di Swedia dan Swiss, memberikan analisis yang mendalam. Bab 7 menyajikan pandangan para pakar tentang risiko pajak dan dampak regulasi terhadap penghindaran pajak. Di Bab 8, proses hukum terkait keberatan pajak dijelaskan, termasuk perbedaan antara keberatan dan banding pajak.

Bab 9 menguraikan dasar hukum dan prosedur pengajuan keberatan pajak di Indonesia, baik secara online maupun offline. Selanjutnya, Bab 10 membahas jenis sengketa pajak yang dapat diselesaikan melalui Badan Pemeriksa Sengketa Pajak (BPSP), termasuk proses persidangan dan putusan. Bab 11 berfokus pada dasar hukum pengadilan pajak serta persiapan dan implementasi putusan. Dalam Bab 12, hubungan antara penghindaran pajak dan pencucian uang dikaji, menyoroti dampak dari kedua tindakan tersebut. Terakhir, Bab 13 menyajikan pendekatan simulasi berbasis agen untuk mempelajari dampak reformasi kebijakan pajak dan perilaku kepatuhan pajak.

Dengan demikian, buku ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam mengenai masalah perpajakan, khususnya keberatan pajak, serta tantangan dan peluang yang dihadapi dalam sistem perpajakan di Indonesia.

Semarang, September 2024

Penulis

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iv
BAB 1 SEJARAH PENGHINDARAN DAN PERLAWANAN PAJAK	1
1.1. Perpajakan Dan Penghindaran Pajak: Penelitian Sejarah Trans-Epocha	1
1.2. Historiografi Penghindaran Pajak.....	2
1.3. Legitimas Tuntutan Pajak	10
1.4. Menolak Pajak Secara Lisan Diinggris Abad Pertengahan	13
BAB 2 AMNESTI PAJAK YANG ISTIMEWA.....	26
2.1. Pendahuluan	26
2.2. Amnesti Pajak 1936 Di Zurich	27
2.3. Kegagalan Dan Keberhasilan Amnesti Pajak Umum (1964-1968)	32
2.4. Pertimbangan Melaksanakan Pengampunan Pajak	36
2.5. Jenis Amnesti Pajak	37
2.6. Upaya Mengatasi Implikasi Tax Amnesti.....	38
BAB 3 TIDAK ADA KESALAHAN DALAM MENGHINDARI PAJAK	41
3.1. Pendahuluan	41
3.2. Distribusi Lahan, Partai Liberal, Dan “Anggaran Rakyat”	41
3.3. Serikat Tanah	45
3.4. Penghapusan Pajak Tanah	48
3.5. Kesimpulan	51
BAB 4 AMBIVALENSI POPULIS TERHADAP PENGHINDARAN PAJAK	52
4.1. Kampanye Melawan Pemotongan Dividen Dan Bunga	52
4.2. Usulan Pemotongan Deviden Dan Bunga	52
4.3. Perlawanan Pemimpin Bisnis	54
4.4. Memahami Oposisi Popular.....	58
4.5. Kesimpulan	61
BAB 5 PERUSAHAAN MULTINASIONAL, KELOMPOK BISNIS, DAN SURGA PAJAK	62
5.1. Pendahuluan	62
5.2. Perubahan Kebijakan Internasional Dalam Perencanaan Pajak Perusahaan	66
5.3. Perusahaan Kimia Multinasional Jerman Dan Penghindaran Pajak	76
5.4. Thyssen-Bornemisza Group Dan Penghindaran Pajak.....	78
5.5. Indeks Surga Pajak Perusahaan	81
5.6. Metodologi Indeks Surga Pajak Perusahaan	86
5.7. Analisis Data Dan Temuan Utama	93
5.8. Perpajakan Modal Dan Kerja Sama Internasional	98
5.9. Pengantar Perpajakan Modal Internasional Dan Kekurangannya	100
5.10. Melawan Penghindaran Dan Penghindaran Pajak	103
5.11. Pertukaran Informasi Dan Investasi	105
5.12. Pertukaran Informasi Otomatis Dan Kebijakan Pajak Domestik.....	108
5.13. Implikasi Kebijakan	111

5.14. Kesimpulan	112
BAB 6 KREDIBILITAS SISTEM PERPAJAKAN VS REPUTASI SISTEM PERBANKAN?.....	115
6.1. Penghindaran Pajak Dari Swedia Ke Swiss Di Awal Tahun 1970-An	115
6.2. Penghindaran Pajak Internasional Dan Perbankan: Swedia Dan Swiss	116
6.3. Penghindaran Dan Penghindaran Pajak Dari Swedia Ke Swiss	118
6.4. Tanggapan Swedia Dan Swiss Terhadap Penghindaran Pajak 1970-An	121
6.5. Kesimpulan	124
BAB 7 TANGGAPAN PAKAR PAJAK TERHADAP REGULASI DAN KELEMBAGAAN	127
7.1. Pendahuluan	127
7.2. Risiko Pajak Dan Pemicu Penghindaran Pajak	130
7.3. Metode Dan Data	135
7.4. Pemicu Regulasi	136
7.5. Kesimpulan	141
BAB 8 SENGKETA PAJAK: KEBERATAN, BANDING, DAN GUGATAN.....	143
8.1. Definisi Keberatan Pajak Dalam Hukum Perpajakan	143
8.2. Tujuan Utama Pengajuan Keberatan Pajak	144
8.3. Perbedaan Antara Keberatan Pajak Dan Banding Pajak	146
8.4. Definisi Banding Pajak	146
8.5. Sanksi Keberatan Dan Banding	147
8.6. Definisi Gugatan	149
8.7. Syarat-Syarat Dalam Pengajuan Surat Gugatan	151
8.8. Pencabutan Gugatan.....	152
BAB 9 DASAR HUKUM DAN PROSEDUR PENGAJUAN	154
9.1. Pendahuluan	154
9.2. Undang-Undang Yang Mengatur Keberatan Pajak Di Indonesia	154
9.3. Peraturan Direktorat Jendral Pajak Terkait Keberatan	155
9.4. Prinsip-Prinsip Hukum Dalam Pengajuan Keberatan	156
9.5. Prosedur Pengajuan	158
9.6. Tempat Dan Cara Pengajuan: Online Vs Offline	159
BAB 10 BADAN PEMERIKSA SENGKETA PAJAK (BPSP).....	164
10.1. Pendahuluan	164
10.2. Jenis Sengketa Pajak Yang Dapat Diselesaikan Melalui BPSP	164
10.3. Persidangan Dalam BPSP	167
10.4. Putusan BPSP	167
BAB 11 HUKUM ACARA PENGADILAN PAJAK	169
11.1. Dasar Hukum Pengadilan Pajak	169
11.2. Kuasa Hukum	169
11.3. Persiapan Persidangan	172
11.4. Jenis-Jenis Pemeriksaan	173
11.5. Putusan Dan Implementasi Keputusan Dalam Proses Hukum Pajak	177
11.6. Pelaksanaan Putusan	179
BAB 12 DAMPAK KEJAHATAN PAJAK DALAM PENCUCIAN UANG	181
12.1. Kumpulan Data Hukum Tentang Kejahatan Pajak Dan Pencucian Uang	181
12.2. Sejarah Kejahatan Pencucian Uang	183

12.3. Penghindaran Pajak Dan Pencucian Uang	187
12.4. Waktu Tenggang Waktu	189
12.5. Kesimpulan	192
BAB 13 DAMPAK REFORMASI KEBIJAKAN DALAM EKOSISTEM PAJAK	194
13.1. Pendekatan Simulasi Berbasis Agen	194
13.2. Reformasi Kebijakan Pajak Dan Dampaknya	194
13.3. Mempelajari Reformasi Pajak Dalam Model Simulasi Berbasis Agen	196
13.4. Perilaku Kepatuhan Pajak Dalam Literatur Ekonomi	199
Daftar Pustaka	206

BAB 1

SEJARAH PENGHINDARAN DAN PERLAWANAN PAJAK

Tidak peduli apakah fokusnya adalah Panama, Paradise atau Pandora Papers atau, seperti di Jerman dan negara-negara Eropa lainnya, CumEx-Files, pengungkapan praktik untuk menghindari, mengelak atau mengelak pajak dan untuk menipu otoritas pajak negara berlimpah. Begitu pula upaya, oleh pemerintah, media atau masyarakat sipil yang terorganisasi, untuk menghentikan, menghukum atau mencegah prosedur tersebut. Sorotan pada penghindaran pajak pada akhir abad kedua puluh dan awal abad kedua puluh satu sebagian besar menyoroti praktik skala transnasional atau bahkan global dari apa yang disebut individu dengan kekayaan bersih sangat tinggi (UHNWI) dan bisnis mereka, atau strategi pengalihan laba dari perusahaan multinasional.

Dalam beberapa kasus, individu atau perusahaan tersebut membayar pajak yang jauh lebih rendah di luar negeri, sementara dalam kasus lain, kewajiban pajak mereka tampaknya menguap di jalur berliku-liku pemindahan dan pemindahan aset, pembentukan perwalian amal, penghapusan investasi, dan sejenisnya. Namun, cakupan global skema penghindaran dan penggelapan yang terorganisasi baru-baru ini, dan upaya untuk menghasut tindakan pemerintah yang terkoordinasi terhadapnya dengan membentuk "tata kelola fiskal" internasional adalah hal yang baru. Volume kami melampaui cakupan saat ini dengan berfokus pada dimensi historis tidak membayar pajak (yang jatuh tempo) atau tidak membayar pajak sama sekali.

1.1 PERPAJAKAN DAN PENGHINDARAN PAJAK: PENELITIAN SEJARAH TRANS-EPOCHA

Daftar Jean Bodin tentang bagaimana negara monarki absolut dapat meningkatkan pendapatannya menempatkan pajak (langsung) hanya di tempat ketujuh. Sumber pendapatan lain secara historis lebih penting, misalnya akses ke sumber daya domestik seperti deposit logam mulia atau kewirausahaan negara. Namun, entitas politik yang kompleks, baik yang tersentralisasi atau dengan struktur federal, telah lama bergantung pada pendapatan tetap untuk mendanai semua jenis pengeluaran yang terkait dengan tanggung jawab bersama mulai dari fungsi dasar pemerintah seperti militer dan kepolisian hingga kebutuhan publik yang lebih rumit. Mayoritas bergantung pada pajak untuk kegiatan pembuatan undang-undang dan pemerintahan, pasokan makanan, infrastruktur dan bangunan publik, dan juga untuk pendidikan, kesejahteraan sosial, dan terkadang kegiatan keagamaan. Dengan demikian, negara biasanya bergantung pada "kekuatan untuk mengenakan pajak" kepada individu-individu subjek dan warga negara yang tinggal di wilayah mereka dan di bawah yurisdiksi mereka. Membayar pajak atau pungutan sejenis pajak atas berbagai macam basis pajak, dalam bentuk barang atau uang tunai karenanya telah menjadi karakteristik umum setiap entitas politik yang kompleks. Para sarjana abad kedua puluh terkadang cenderung meringkas perbedaan rumit yang dikemukakan Bodin dengan mengklaim bahwa "tidak ada negara" jika "tidak ada pajak", atau mereka memandang "pembuatan perang dan pembuatan negara sebagai kejahatan terorganisasi", yang keduanya membuktikan bahwa menaikkan pajak

merupakan hal yang sangat penting. Keberadaan pajak yang demikian luas menjadikan kewajiban membayar pajak sebagai fenomena yang sangat cocok untuk analisis historis komparatif antara entitas negara yang melintasi zaman sejarah.

Dari perspektif hukum modern, pajak adalah transfer sumber daya wajib yang dibayarkan oleh rumah tangga dan perusahaan kepada satu atau beberapa badan pemerintah tanpa menerima manfaat khusus sebagai imbalannya. Pada abad kedua puluh dan kedua puluh satu, inilah yang membedakan pajak dari biaya atau kontribusi sosial, perbedaan yang tidak dikenal atau setidaknya kurang jelas sebelum abad kesembilan belas. Namun, bahkan di masa tanpa perbedaan seperti itu, perpajakan selalu dianggap mengganggu hak milik mengacu pada kekuatan koersif badan-badan negara seperti yang dikemukakan Charles Tilly untuk mengambil bagian dari pendapatan, keuntungan, atau kekayaan rakyat. Sepanjang sejarah, pemungutan dan pembayaran pajak telah menyebabkan pengawasan ketat terhadap hubungan antara kelompok sosial dan profesional serta, dalam kondisi yang lebih partisipatif, antara rumah tangga/pembayar pajak perorangan dan otoritas negara.

Dalam seruan mereka untuk Sosiologi Fiskal Baru, Isaac Martin, Ajay Mehrotra dan Monica Prasad mengklaim bahwa perpajakan adalah lambang dari "kontrak sosial" di dunia modern, menawarkan titik awal untuk penelitian pajak historis internasional. Bahkan jika persetujuan demokratis, diam-diam atau eksplisit, tampaknya menjadi hal baru yang relatif historis bagi sebagian besar belahan dunia, pertanyaan tentang bagaimana kelas penguasa berhasil membuat rakyat atau warga negaranya membayar, dan mengapa dan bagaimana yang terakhir mencoba untuk menghindari atau mengelak dari kewajiban pajak atau secara mendasar mempertanyakan kewajiban semacam itu adalah yang terpenting untuk memahami kualitas perpajakan yang membuat negara dan masyarakat. Proses negosiasi seputar legitimasi dan kekuasaan untuk mengenakan pajak dapat diamati dengan baik di mana perpajakan menjadi objek konflik antara pemerintah dan pembayar pajak dan di mana pembayar pajak secara terbuka atau terselubung menolak untuk membayar jumlah pajak yang dikenakan atau bahkan menentang pembayaran pajak sama sekali.

Dalam fenomena tidak membayar pajak sepanjang sejarah, kita dapat mengamati hubungan subjek/warga negara – negara dari zaman kuno hingga zaman modern dalam bentuk yang ringkas. Dengan demikian, pendekatan perbandingan internasional lintas zaman memberi informasi tentang tradisi, prasyarat, dan makna tidak membayar pajak, juga ketika mempertimbangkan pertanyaan tentang identitas kelompok, solidaritas, daya tawar, dan kebutuhan semata. Analisis historis tentang penghindaran dan penggelapan pajak juga membantu kita untuk mengontekstualisasikan pertanyaan normatif kontemporer mengenai jumlah kekuasaan yang digunakan oleh otoritas negara untuk menyedot uang swasta dan bisnis dengan tujuan membiayai infrastruktur dan layanan publik serta mendistribusikan kembali kekayaan dalam masyarakat.

1.2 HISTORIOGRAFI PENGHINDARAN PAJAK

Sejarawan telah membahas tentang tidak membayar pajak dalam berbagai konteks, seperti menganalisis perlawanan pajak dan gerakan perlawanan pajak dalam sejarah. Kasus-

kasus yang terkenal membentang dari apa yang disebut Pesta Teh Boston pada tahun 1773 hingga Poujadisme Prancis pada tahun 1950-an atau protes terhadap pajak properti di California pada akhir tahun 1970-an. Kasus-kasus pemberontakan pajak yang terorganisasi dan perlawanan anti-pajak seperti itu biasanya dipublikasikan secara luas dan dapat diteliti dengan baik, yang memudahkan para sejarawan untuk mengakses sumber-sumber yang sesuai. Pasar gelap juga telah menjadi subjek penelitian sejarah. Surga pajak sebagai lembaga transnasional untuk pengalihan keuntungan dan penghindaran pajak adalah bidang lain yang telah menarik perhatian historiografi yang cukup besar. Namun, bentuk-bentuk penghindaran dan penghindaran pajak "diam-diam" lainnya jarang menjadi subjek penelitian sejarah.

Salah satu alasan kesenjangan ini mungkin adalah bahwa penghindaran dan penghindaran pajak dari perspektif "pelaku" atau, secara sederhana, mereka yang wajib membayar pajak secara alami kurang terwakili dalam sumber-sumber, baik dalam hal praktik, prosedur, dan teknik maupun motif yang mendasarinya. Tidak sering kita bertemu dengan penghindar pajak yang jujur dan eksplisit, atau menemukan, biasanya pada abad kedua puluh dan kedua puluh satu, pemeriksaan ilmiah tentang motif penghindaran pajak yang dapat digunakan sebagai sumber. Sumber-sumber yang berasal dari badan-badan pemerintah dan administrasi publik yang "tertipu" cenderung mengkriminalisasi dan mengutuk penghindar pajak, tanpa pemeriksaan lebih lanjut tentang motivasi atau alasan mereka.

Tidak Membayar Pajak Bertindak di Dalam atau di Luar Ruang Hukum atau Sah?

Jika kita berani mengisi kekosongan ini, banyak bentuk tidak membayar pajak dapat menjadi objek penelitian historis. Cakupannya berkisar dari bentuk hukum penghindaran pajak penggunaan hak istimewa, keringanan, dan celah hukum yang sah hingga cara penghindaran pajak ilegal dalam arti penolakan yang melanggar hukum untuk membayar pajak dan untuk memulai protes dan perlawanan pajak dengan cara politik atau bahkan militer. Apa yang dianggap sebagai penghindaran pajak yang sah, penghindaran pajak ilegal, atau penipuan pajak bervariasi dan berubah seiring waktu karena masyarakat menentukan kerangka hukum dengan menegakkan batasan hukum dan dengan demikian juga mendefinisikan apa yang dapat dipahami sebagai kepatuhan pajak.

Namun, perbedaan antara penghindaran pajak dan penghindaran pajak hanya masuk akal jika dua persyaratan awal terpenuhi: pertama, karakter wajib perpajakan dan, kedua, adanya definisi yang mengikat secara umum tentang praktik hukum dan ilegal. Di Athena Klasik, kondisinya berbeda, dan tidak ada garis tegas yang dapat ditarik antara penghindaran dan penggelapan. Para pelaku yang disebut liturgi (pada dasarnya merupakan sumbangan "sukarela" yang hanya diharapkan dari orang kaya dan digunakan untuk membiayai dan melaksanakan layanan negara yang penting) dalam praktiknya bebas untuk menentukan besarnya sumbangan keuangan dan pribadi mereka. Pertanyaan dalam kasus ini dan kasus-kasus serupa lebih pada batasan yang sah atau tidak sah untuk menghindari atau mengelak dari bentuk-bentuk perpajakan tersebut, dan penerimaan sosial atas praktik-praktik tersebut, yang merupakan hal mendasar bagi integrasi orang kaya ke dalam sistem sosial-politik demokrasi langsung.

Lebih jauh, dalam setiap periode, terdapat serangkaian praktik yang tidak dianggap

legal tetapi tetap tidak dihukum; di zaman modern, amnesti pajak terkadang digunakan untuk membebaskan perilaku ilegal setelah dipikir-pikir. Namun, juga pada abad kesembilan belas dan kedua puluh, di mana karakter wajib pajak tidak diragukan lagi, penghindaran dan penggelapan sering muncul dalam kombinasi dan secara bersamaan. Wajib pajak mencoba untuk memperluas penghematan pajak mereka dalam proses yang lancar dan dengan demikian menguji, melampaui dan mengabaikan garis antara perilaku legal dan ilegal atau menggunakan celah hukum, baik secara tidak sengaja atau sengaja. Kadang-kadang, bahkan batas antara penghindaran pajak dan penolakan pajak menjadi kabur, misalnya, ketika wajib pajak menggunakan daya tawar dan kekerasan untuk mengurangi beban pajak mereka. Dalam kasus-kasus tertentu, otoritas negara dan pengadilan merujuk pada pelanggaran hukum lain yang menyertai penggelapan pajak untuk menangkap tersangka penggelapan pajak. Demikian halnya dengan bankir Swiss Jacques Hentsch yang pada tahun 1972 ditangkap oleh otoritas Swedia bukan karena memfasilitasi atau menghasut penghindaran pajak warga negara Swedia, tetapi karena mengeksport sejumlah uang tunai secara ilegal dan dengan demikian melanggar undang-undang mata uang.

Menggabungkan penghindaran pajak dengan kejahatan lain adalah (dan masih) fenomena yang terkenal dalam ranah penghindaran pajak internasional, di mana pembayar pajak internasional (swasta atau perusahaan) secara aktif menggunakan ruang lingkup yang muncul dari perbedaan dalam sistem perundang-undangan pajak nasional, konvensi pajak berganda, atau sistem pemungutan pajak yang rumit untuk meminimalkan kewajiban pajak mereka. Persaingan pajak antarnegara dan upaya mereka untuk saling melemahkan dalam ketentuan pajak periklanan telah membuat hal ini semakin mudah.

Hukum Pajak sebagai Tempat Pertarungan Kekuasaan Politik dan Ekonomi

Apa peran hukum dalam proses demarkasi ini? Hukum pajak paling baik dipahami sebagai hasil negosiasi jangka panjang yang sering kali penuh konflik dan sebagai ekspresi dari mentalitas dan ideologi politik tertentu, sebagaimana analisis historis dalam bab-bab volume ini menunjukkan. Akibatnya, hukum pajak dan terkadang bahkan sistem hukum pajak memiliki karakter yang sangat politis. Celah dalam undang-undang pajak yang memungkinkan atau memfasilitasi penghindaran atau penggelapan dengan demikian dapat dianggap sebagai hasil dari politik yang didorong oleh kepentingan mayoritas parlemen, sebagai keberhasilan tekanan lobi yang terpadu. Terkadang, kelompok lobi mampu menarik perhatian publik yang lebih luas dan meyakinkan mereka untuk tujuan tertentu, bahkan dengan menggunakan informasi palsu (seperti dalam kasus kampanye sengit tahun 1962 terhadap proyek pemerintahan Kennedy untuk memperkenalkan pemotongan pajak atas dividen dan bunga, yang dianalisis oleh Steven A. Bank dalam buku ini).

Di Swiss, amnesti pajak berulang kali diberikan untuk mempermanis reformasi pajak yang harus menjalani referendum rakyat. Amnesti tersebut menguntungkan para penghindar pajak dan orang kaya pada tingkat yang lebih tinggi, tetapi secara umum juga akan diterima oleh kubu politik lain sebagai bagian dari kesepakatan. Perdebatan tentang undang-undang pajak dan reformasinya menjadi medan pertempuran untuk menegosiasikan tidak hanya garis yang diterima secara sosial dan politik antara perilaku legal dan ilegal, tetapi juga beban pajak

yang harus ditanggung atau yang diizinkan untuk dihindari oleh berbagai kelompok sosial. Atau, menggunakan dan mengadaptasi judul ilmuwan politik Harold D. Lasswell yang sederhana dan terkenal: Hukum Pajak: Siapa Membayar Apa, Kapan, Bagaimana? Konsep yang tampaknya modern bahwa setiap individu atau kelompok harus "membayar bagian yang adil" sudah dapat ditemukan dalam perdebatan pra-modern dan pidato pengadilan, apakah mereka merujuk pada ide-ide (neo-)Aristotelian tentang keadilan distributif atau tidak.

Basis pajak mana yang paling cocok untuk menghasilkan pendapatan fiskal juga merupakan objek negosiasi yang bersemangat. Real estat adalah dasar utama untuk menghitung tuntutan pajak negara di Kekaisaran Romawi, bahkan jika bentuk pajak dan pendapatan lain juga ada. Kita melihat pentingnya real estat yang luar biasa ini di sebagian besar masyarakat pra-modern dan hingga abad kesembilan belas. Di negara-negara industri abad kesembilan belas, perusahaan industri menjadi sumber akumulasi modal yang semakin efektif. Dalam perebutan kekuasaan politik, hukum pajak disesuaikan dengan perubahan keadaan ekonomi dan sosial, dan perluasan atau penyempitan celah pajak merupakan salah satu medan pertempuran penting.

Konflik tentang Pembayaran Pajak sebagai Proksi untuk Pertanyaan-Pertanyaan Besar

Dengan demikian, konflik tentang (tidak) membayar pajak dapat dianggap sebagai proksi untuk (konsepsi-diri) suatu entitas politik, karena konflik tersebut melibatkan perjuangan kelas, ketegangan, dan pertikaian alokasi antara berbagai kelompok sosial dan kekuasaan, baik itu raja vs. bangsawan, penguasa *vis à vis* rakyatnya, kaisar vs. bangsawan, adipati atau raja dari berbagai wilayah kekaisaran, elit lama vs. elit baru, dan elit vs. non-elit. Dalam masyarakat modern dan kontemporer, pertanyaan distribusional dan konstitusional sosial seperti itu juga muncul ketika memperdebatkan perpajakan menurut jenis kelamin, status perkawinan dan keluarga, jenis rumah tangga, dan yang tua (dan pensiunan) vs. yang muda (dan bekerja). Karakter simptomatik atau proksi dari konflik perpajakan ini sesuai dengan dimensi yang diberikan sosiologi fiskal klasik, untuk studi keuangan publik. Baru-baru ini, para pendukung "Sosiologi Fiskal Baru" menganjurkan minat yang sama dalam perpajakan dalam hal hubungan simptomatik dan kausalnya dengan pertanyaan tentang (transformasi) negara, struktur ekonomi dan sosial, serta hubungan kekuasaan.

Aliran penelitian yang lebih muda ini khususnya mengklaim telah menghidupkan kembali teori kontrak dan konflik filosofis dan sosiologis seputar legitimasi pemungutan pajak dan kondisi di mana negosiasi akan menghasilkan kepatuhan/kepatuhan, atau mengantar pada perubahan politik. Pengakuan dan pembelaan atau kesalahan karena (tidak) membayar pajak menawarkan peluang bagi masing-masing mitra untuk menegosiasikan hubungan mereka dan untuk memperjelas posisi mereka terhadap satu sama lain, seperti yang ditunjukkan beberapa bab dalam volume ini. Penolakan, penundaan, atau penghalangan tuntutan pajak sering kali mengindikasikan adanya pertanyaan tentang hubungan hierarkis atau pengujian batas dan ketentuan, baik di Inggris abad ketiga belas, di Jerman abad kedelapan belas atau dalam kasus suku-suku di kekaisaran Ottoman (Yener Koç) yang telah disebutkan. Tidak membayar pajak saat itu merupakan gejala (dan penyebab) dari tuntutan untuk (menegosiasikan ulang) atau mendistribusikan kembali kekuatan politik. Dalam kasus-

kasus ini, pajak biasanya tidak dihindari secara diam-diam. Sebaliknya, pajak ditentang secara terbuka dan ditolak secara sangat simbolis – dalam kasus-kasus tertentu bahkan dengan menggunakan kekerasan fisik.

Menilai Ulang Kesenjangan Pajak

‘Kesenjangan pajak’ secara luas dianggap sebagai perbedaan antara jumlah pajak yang harus dikumpulkan oleh otoritas pendapatan dalam yurisdiksinya berdasarkan undang-undang yang berlaku dalam periode akuntansi tahunan dan jumlah pajak aktual yang dibayarkan selama periode yang sama. Tampaknya logis bahwa setiap pemerintah ingin mengetahui berapa kesenjangan pajak mereka dan mengendalikannya. Meskipun demikian, dan peran mendasar pajak dalam perekonomian apa pun, baik dilihat dari perspektif sebagai pendapatan pemerintah; alat untuk penyampaian kebijakan fiskal pemerintah atau sebagai salah satu komponen pengeluaran keseluruhan yang paling mungkin bagi sebagian besar orang dan organisasi di yurisdiksi tersebut, sungguh mengejutkan betapa sedikit perhatian yang diberikan oleh banyak pemerintah nasional terhadap kesenjangan pajak. Survei terbaru tentang jumlah pemerintah yang menyiapkan estimasi kesenjangan pajak menunjukkan, misalnya, bahwa di Uni Eropa, hanya Inggris Raya yang menyiapkan estimasi kesenjangan pajak tahunan, yang merupakan karakteristik yang juga membuatnya unik di dunia. Di sekitar setengah dari semua negara anggota UE, tidak ada estimasi lokal mengenai kesenjangan pajak yang disiapkan sama sekali. Di sebagian besar negara lain (Italia menjadi pengecualian terbesar terhadap aturan ini, kecuali Inggris), satu-satunya kesenjangan pajak yang biasanya dipertimbangkan adalah untuk pajak pertambahan nilai (PPN). Ini mungkin karena Komisi Eropa sendiri mempertimbangkan masalah ini dan menerbitkan laporan tahunan mengenai kesenjangan PPN, yang dianalisis menurut negara untuk setiap negara anggota UE.

Pada bagian ini mengingat situasi yang mengejutkan ini, mempertimbangkan tiga masalah. Yang pertama adalah pertimbangan metodologi terkini untuk menilai kesenjangan pajak. Tinjauan ini menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan sebagian besar bersifat ekonomi mikro. Kedua, kemudian mempertimbangkan apakah ini merupakan pendekatan terbaik untuk jenis analisis ini. Saran yang diajukan adalah bahwa analisis kesenjangan pajak apa pun seharusnya dianggap sebagai alat untuk manajemen ekonomi makro guna menunjukkan ruang lingkup dan efektivitas manajemen ekonomi fiskal. Ketiga, mengembangkan gagasan ini, kesenjangan pajak dinilai ulang dalam konteks akuntansi pendapatan nasional, dibantu oleh analisis spillover pajak. Dengan menggunakan kerangka kerja yang dihasilkan, disarankan bahwa ada lima tingkatan atau tingkatan potensial di mana kesenjangan pajak dapat dieksplorasi. Konsekuensinya mungkin berupa pengukuran kesenjangan pajak yang lebih baik bagi administrasi pajak, tetapi yang lebih penting, hal itu akan menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang peran potensial kebijakan ekonomi makro fiskal pada saat kebijakan moneter kemungkinan akan tetap terbatas penggunaannya untuk tujuan tersebut untuk beberapa waktu mendatang.

Kondisi Kesenjangan Pajak Saat Ini

Ada pendapat yang sebagian besar konsisten di berbagai literatur akademis dan di antara banyak otoritas pajak nasional dan regional mengenai bagaimana kesenjangan pajak

dapat didefinisikan, meskipun perbedaan yang halus dan signifikan tetap ada. Mazur dan Plumely (2007), misalnya, mendefinisikan kesenjangan pajak sebagai perbedaan antara jumlah pajak yang seharusnya dikenakan oleh undang-undang pajak suatu negara dan jumlah yang sebenarnya dilaporkan dan dibayarkan pada pengembalian yang diajukan tepat waktu. HM Revenue & Customs (HMRC) Inggris dalam hal yang sama mendefinisikan kesenjangan pajak sebagai 'perbedaan antara jumlah pajak yang seharusnya, secara teori, dikumpulkan oleh HMRC, dengan apa yang sebenarnya dikumpulkan.'

Internal Revenue Service (IRS) menambahkan definisi yang berbeda dengan mendefinisikan kesenjangan pajak sebagai 'selisih antara pajak yang seharusnya dibayarkan oleh wajib pajak dan apa yang sebenarnya mereka bayarkan tepat waktu'. Bahasanya mirip dengan yang diadopsi oleh HMRC dengan sedikit perbedaan penting: IRS memperkenalkan gagasan 'pembayaran tepat waktu' sebagai faktor dalam pertimbangan kesenjangan pajak. Dana Moneter Internasional ('IMF') memiliki aspek inti yang sama dengan definisi di atas, tetapi menambahkan elemen penting untuk dipahami dengan menyarankan bahwa penilaian harus berada dalam 'kerangka kebijakan saat ini'.

Dengan demikian, IMF menyarankan bahwa ada dua aspek kesenjangan pajak yang perlu dipertimbangkan. Salah satunya adalah dampak ketidakpatuhan wajib pajak terhadap pendapatan pajak, sebuah gagasan yang tercakup dalam definisi lain yang disebutkan. Aspek lainnya adalah dampak dari pilihan kebijakan yang dibuat oleh legislator dan regulator yang mungkin berdampak pada pengurangan pendapatan pajak yang tersedia. Kedua aspek kesenjangan pajak yang berbeda ini diberi label oleh IMF sebagai, pertama, 'kesenjangan kepatuhan' yang disebabkan oleh tidak membayar yang diakibatkan oleh ketidakpatuhan terhadap peraturan pajak dan, kedua, 'kesenjangan kebijakan', yang mengacu pada undang-undang pajak yang memberikan pengecualian, penangguhan kewajiban pajak, atau tarif pajak preferensial.

Perserikatan Pajak dan Bea Cukai Komisi Eropa (TAXUD) yang menugaskan studi tahunan tentang kesenjangan PPN UE secara eksplisit menganut konsep IMF tentang 'kesenjangan kebijakan pajak', dengan mencatat bahwa: [K]esaja Kebijakan menangkap dampak penerapan berbagai tarif dan pengecualian pada pendapatan teoritis yang dapat dipungut dalam sistem PPN tertentu. Dengan kata lain, Kesenjangan Kebijakan merupakan indikator pendapatan PPN tambahan yang secara teoritis dapat dihasilkan oleh Negara Anggota, yaitu dalam kasus kepatuhan pajak yang sempurna, jika menerapkan tarif PPN yang seragam pada semua barang dan jasa.

TAXUD memang menyiapkan estimasi tahunan mengenai kesenjangan kebijakan terkait PPN. TAXUD juga memperluas pekerjaannya ke kesenjangan kepatuhan untuk pajak tersebut. Selain kedua lembaga internasional ini, tampaknya masalah kesenjangan kebijakan pajak sebagian besar diabaikan: tidak ada otoritas pajak nasional yang tampaknya menilai masalah ini secara efektif saat ini. Mereka mungkin tidak mau melakukannya karena pendapat akademis tentang pentingnya mengukur kesenjangan pajak, misalnya, bahwa 'Hanya ada sedikit, jika ada, metode yang dapat diandalkan untuk mengukur kesenjangan pajak langsung sebagaimana didefinisikan secara konvensional.' OECD ketika menawarkan definisi ringkas

lainnya tentang kesenjangan pajak sebagai 'selisih antara pajak yang terutang dan pajak yang dipungut' tampaknya, setidaknya sebagian, memiliki pandangan pesimis ini ketika mengatakan:

Meskipun kesenjangan pajak memiliki daya tarik intuitif bagi publik dan perwakilan politik, konsep ini sulit untuk didefinisikan secara tepat. Estimasi juga sulit karena sebagian besar kesenjangan pajak sengaja disembunyikan dari pandangan dan/atau data mungkin sulit ditemukan. Oleh karena itu, pengukuran dan publikasi kesenjangan pajak harus dinavigasi dan dikomunikasikan dengan hati-hati.

Keterbatasan estimasi kesenjangan pajak berarti estimasi tersebut bukan merupakan dasar yang baik untuk target kinerja yang eksplisit. Dengan demikian, OECD tampaknya mendukung tiga pendapat. Yang pertama adalah bahwa penilaian kesenjangan pajak adalah tentang pengukuran efisiensi administrasi pajak. Yang kedua adalah bahwa pendekatan 'bottom-up' yang saat ini digunakan oleh sebagian besar otoritas pajak untuk tujuan ini berarti bahwa pendekatan tersebut tidak secara khusus cocok untuk tugas ini. Yang ketiga adalah bahwa metodologi kesenjangan pajak tidak mencakup kesenjangan kebijakan. Perbedaan antara metode estimasi kesenjangan pajak 'bottom-up' dan 'top-down' penting. Seperti yang telah dicatat oleh IMF, otoritas pajak Inggris 'mengikuti pola penggunaan estimasi berbasis "bottom-up" untuk kesenjangan pajak langsung, dan estimasi "top-down" untuk kesenjangan pajak tidak langsung'. OECD melihat manfaat dari kedua pendekatan tersebut:

Penggunaan pengukuran kesenjangan pajak menjadi lebih umum, terutama untuk PPN, karena yurisdiksi semakin melihat manfaat dari memiliki estimasi ketidakpatuhan tingkat tinggi dalam sistem pajak. Metodologi top-down yang menggunakan data akun nasional merupakan cara yang relatif murah untuk menghasilkan estimasi tersebut. Namun, pendekatan ini sering dikaitkan dengan tingkat ketidakpastian yang cukup tinggi dan oleh karena itu penggunaan operasionalnya terbatas. Di sisi lain, metodologi bottom-up yang mencakup informasi dari audit acak dapat memberikan gambaran yang lebih akurat tentang pendapatan yang hilang di seluruh segmen dan jenis pajak.

Pendekatan top-down menggunakan data ekonomi makro untuk memperkirakan potensi basis pajak dalam suatu perekonomian. Mengambil PPN sebagai contoh, atas dasar ini kemungkinan PPN yang terutang pada setiap bagian konsumsi dalam pendapatan nasional diperkirakan seolah-olah tidak ada tunjangan atau keringanan yang diberikan kepada pembayar pajak. Tunjangan kemudian diberikan untuk barang-barang yang dikecualikan dari biaya sebagai hasil dari keputusan kebijakan. Selain itu, biaya tunjangan dan keringanan yang diberikan baik karena alasan kemudahan administratif atau untuk memengaruhi perilaku pembayar pajak diperkirakan. Kedua perkiraan ini merupakan kesenjangan kebijakan PPN. Perkiraan pajak yang terutang bersih dari kesenjangan kebijakan PPN kemudian dibandingkan dengan hasil aktual untuk menunjukkan kesenjangan pajak kepatuhan dalam pendekatan top-down. Kesenjangan kepatuhan merupakan pajak yang hilang sebagai akibat dari perilaku pembayar pajak. Analisis

kesenjangan PPN semacam ini bergantung pada keberadaan statistik dengan kualitas yang memadai tentang ukuran basis pajak yang diperoleh dari sumber selain catatan pembayar pajak. IMF tampaknya puas dengan kualitas statistik yang tersedia di Inggris, tetapi fakta bahwa ada kekhawatiran tentang masalah ini di UE tampak dari fakta bahwa estimasi kesenjangan PPN TAXUD mengecualikan Siprus hingga 2017 karena kurangnya statistik nasional yang dapat diandalkan.

Berbeda dengan pendekatan top-down ini, pendekatan 'bottom-up' menggunakan sampel audit pengembalian pajak yang diserahkan untuk memperkirakan kesalahan yang ditemukan di dalamnya dan kemudian mengekstrapolasi tingkat kesalahan ini ke seluruh populasi pengembalian yang diserahkan. Namun, metode ini membuat pendekatan ini sangat rentan terhadap estimasi pajak yang tidak dilaporkan sama sekali pada pengembalian pajak yang tidak diserahkan oleh orang-orang yang identitasnya mungkin tidak diketahui. Metodologi ini juga tidak bagus dalam menangkap pajak yang tidak dibayarkan oleh kelompok-kelompok yang relatif kecil di masyarakat, seperti orang-orang yang sangat kaya. Seperti yang telah dicatat Zucman et al. (2017), jika kelompok-kelompok tersebut cenderung melakukan penggelapan maka estimasi kesenjangan pajak yang dihasilkan mungkin sangat rentan terhadap kesalahan. Karena alasan ini, HMRC mengatakan dalam catatan mereka tentang 'metodologi bottom-up':

Berbagai metode dan sumber data digunakan, tergantung pada yang terbaik yang tersedia, untuk memperkirakan berapa banyak pajak yang hilang di setiap area. HMRC menggunakan data internal dan pengetahuan operasional untuk mengidentifikasi area potensi kerugian pajak.

IMF mencatat bahwa ada ruang untuk perbaikan dalam pendekatan ini yang akan meningkatkan analisis HM Revenue & Customs tentang kesenjangan pajak, termasuk konstruksi estimasi bottom-up untuk kesenjangan PPN guna membandingkan hasil dari estimasi top-down. Hal ini sebagian, setidaknya, karena IMF telah menyarankan bahwa estimasi kesenjangan pajak apa pun, dan khususnya yang didasarkan pada metode bottom-up, tidak boleh digunakan sebagai satu-satunya dasar untuk menyimpulkan tentang perilaku kepatuhan wajib pajak. Dengan demikian, IMF mendukung dua metodologi yang berbeda tetapi menyarankan agar keduanya digunakan secara bersamaan dan diselaraskan jika memungkinkan, dan tidak dianggap terpisah. Yang ditambahkan IMF adalah bahwa pendekatan bottom-up menawarkan penjelasan yang sangat terbatas tentang kesenjangan kebijakan pajak, sambil mencatat bahwa 'Secara umum, model top-down dapat dengan mudah diperluas untuk memperkirakan kesenjangan kebijakan.' Sebagaimana mereka tambahkan:

Karena model top-down umumnya melibatkan pembuatan estimasi potensi pendapatan dengan memodelkan bagaimana pajak saat ini berlaku pada basis pajak, pemodelan kesenjangan kebijakan akan memerlukan penggantian struktur pajak saat ini dalam model dengan beberapa versi normatif dari struktur pajak.

Dengan demikian, saran IMF tampaknya diabaikan: meskipun pelaporan kesenjangan pajak oleh HMRC Inggris adalah praktik paling komprehensif yang dilakukan oleh negara mana pun di dunia, metode estimasi 'bottom-up' masih diandalkan untuk semua pajak kecuali PPN dan bea cukai. Selain itu, 19 dari 36 estimasi yang dibuat dilaporkan berdasarkan metodologi eksperimental. Jika HMRC berada di garis depan metodologi kesenjangan pajak, kurangnya metodologi yang tepat untuk memperkirakan penghindaran dan penggelapan pajak dalam pajak-pajak utama menunjukkan bahwa masih ada ruang untuk kemajuan yang cukup besar, paling tidak karena kesenjangan kebijakan pajak diabaikan sepenuhnya.

Hal ini juga terjadi dalam banyak literatur akademis tentang subjek tersebut. Beberapa literatur tersebut sangat sesuai dengan kerangka kerja yang digunakan oleh otoritas pajak dan regulasi dan berupaya meningkatkan metodologi yang digunakan oleh mereka; misalnya, Hamilton (2015) menyarankan perlunya meningkatkan pemilihan sampel yang digunakan dalam metode bottom-up estimasi kesenjangan pajak. Yang lain mengkritik metode spesifik estimasi kesenjangan pajak resmi, sementara masih menggunakannya sebagai dasar analisis karena metode tersebut merupakan satu-satunya yang tersedia saat ini. Namun yang lain berpendapat bahwa semua estimasi kesenjangan pajak saat ini dan konvensional tidak dapat diandalkan karena mengabaikan respons perilaku, misalnya, memperjelas kurangnya kepercayaan mereka pada metodologi saat ini.

1.3 LEGITIMASI TUNTUTAN PAJAK

Bayar Untuk Apa Dan Bagaimana?

Selain pertanyaan tentang siapa yang harus membayar berapa (kepada siapa) dan apakah ini sah dan adil, bidang perselisihan lain mungkin muncul dari pertanyaan rumit tentang mengapa, atas apa, dan untuk tujuan apa pajak harus dipungut. Tekanan pada otoritas negara untuk melegitimasi tuntutan keuangan mereka, baik untuk pajak reguler maupun untuk pungutan tambahan atau tidak teratur untuk tujuan khusus, ada dalam konteks yang berbeda, bahkan di masa non-demokratis dan pra-modern. Bagaimana para penguasa, pangeran, atau negara demokrasi akan membahas, berdebat, dan melisensikan tuntutan pajak mereka adalah hal yang sangat penting untuk memahami kepatuhan pajak.

Ada berbagai strategi legitimasi, di antaranya transparansi (atau ketiadaan transparansi) tujuan pemungutan pajak: Apakah uang pajak diinvestasikan untuk kepentingan subjek atau warga negara yang membayarnya, apakah pajak itu dikumpulkan di satu area dan dibelanjakan di area lain (misalnya di pinggiran dan pusat imperium) atau apakah pajak itu digunakan untuk tujuan yang tidak sepenuhnya menjadi kepentingan mayoritas pembayar pajak (seperti untuk konsumsi yang mencolok oleh kelas penguasa, atau untuk perang yang "tidak perlu")? Apakah pembayar pajak memiliki pengaruh politik dalam proses pengambilan keputusan tersebut dan apakah mereka terwakili dalam badan tempat keputusan diambil? Dapatkah mereka menemukan cara untuk memengaruhi a) jenis pajak, biaya, atau kiriman uang yang dikumpulkan, b) cara pengumpulan pajak, misalnya oleh lembaga perantara seperti petani pajak atau oleh administrasi pajak yang lebih tidak memihak dan c) jumlah pajak yang dipungut dan dasar perhitungan yang menjadi dasar pembayaran pajak?

Administrasi pajak pemerintah yang menerapkan prosedur birokrasi sering dianggap oleh penelitian historiografi sebagai bukti "modernitas", sedangkan pertanian pajak oleh pihak ketiga yang mementingkan diri sendiri digambarkan sebagai "kuno". Dari sudut pandang modern, perbedaan antara administrasi yang tidak memihak dan individu yang memaksimalkan keuntungan mungkin mendasar. Tetapi dikotomi seperti itu jauh dari bijaksana, secara historis, karena, pertama, mengabaikan organisasi negara dan fiskal dalam periode pra-modern dan, kedua, mengabaikan bahwa kedua sistem dapat hidup berdampingan dalam masyarakat seperti Kekaisaran Romawi atau Meksiko Kolonial atau bahkan di Rusia sebelum 1862.

Ketiga, dan untuk memahami dinamika tidak membayar pajak, tidak hanya penting untuk mengidentifikasi siapa yang memungut pajak (penjajah asing, raja atau pemerintah yang terorganisir secara demokratis), tetapi juga bagaimana pengumpulan pajak terstruktur. Terutama di daerah terpencil, sangat penting bagi otoritas pajak untuk mendapatkan penerimaan dan kepatuhan dengan mengatur pengumpulan pajak secara lokal dan mengintegrasikan elit lokal ke dalam sistem administrasi. Baik di Kekaisaran Romawi maupun di Kekaisaran Ottoman Timur, dikembangkan sistem di mana anggota-anggota komunitas yang berbeda secara intensif terlibat dalam pengumpulan pajak (lihat Droß-Krüpe dan Koç). Oleh karena itu, tantangannya adalah menemukan cara-cara untuk menaikkan dan mengumpulkan pajak yang sesuai dengan identitas pembayar pajak itu sendiri, baik sebagai bangsal, bawahan di koloni, bangsawan (di mana kaisar hanyalah yang pertama di antara yang sederajat), warga negara bangsa atau bahkan warga dunia multinasional seperti Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza (Gehlen/Marx).

Pemerintahan "Asing" dan Kekuasaan (Ketiadaan) untuk Memungut Pajak

Keseimbangan antara prinsip dan teknik perpajakan di satu sisi dan identitas pembayar pajak di sisi lain, yang harus disesuaikan dalam negosiasi berulang kali di semua periode waktu, terbukti sangat tidak stabil dalam konteks kolonialisme "dalam" atau "pinjaman" yang dilakukan oleh Kekaisaran Romawi di Mesir (lihat Droß-Krüpe), di wilayah timur kekaisaran Ottoman (Koç), di bawah kekuasaan Spanyol di Meksiko abad kedelapan belas (Gordoa de la Huerta), dalam imperialisme dan kolonialisme Inggris di Nigeria awal abad kedua puluh (Daniel Olisa Iweze), dan dalam kasus Yunani di bawah pendudukan Nazi (Vasilis Manousakis). Kontribusi yang membahas konteks tersebut meneliti praktik yang berkisar dari penghindaran rahasia dan penggunaan celah hukum hingga perlawanan bersenjata dan kekerasan.

Penarikan pajak dan sikap "subjek" terhadap tuntutan pajak oleh kaisar, penjajah, dan penyerbu (yang jauh) berfungsi sebagai kaca pembesar untuk memahami kondisi sosial ekonomi dan hubungan kekuasaan yang lebih dalam. Upaya oleh penguasa kolonial dan penguasa lainnya untuk melegitimasi pemungutan pajak atau reformasi pajak sebagai bagian penting dari "modernisasi" dan "peradaban" sering kali menemui perlawanan dan gagal, sementara prospek keberhasilan tumbuh ketika dan di mana elit lokal yang sudah ada sebelumnya yang telah mendapat untung dari sistem pajak pra-kolonial dapat diintegrasikan ke dalam sistem perpajakan baru. Terlepas dari perbedaan antara studi kasus dalam hal waktu, pemain, dan aktor, pembacaan silang bab-bab tersebut mengungkapkan kesuburan

perbandingan historis yang tertarik pada agensi subjek pajak, dalam kemampuan mereka untuk menolak perpajakan sepenuhnya atau sebagian.

Praktik mungkin serupa lintas waktu dan ruang. Pertama, emigrasi, pelarian atau migrasi sementara dan persembunyian digunakan sebagai strategi untuk menghindari pajak oleh orang-orang Igbo di tenggara Nigeria yang diperintah Inggris (Olisa Izewe), oleh para provinsial di Mesir Romawi (Droß-Krüpe), dan oleh orang-orang Bukit di India timur laut. Kedua, di wilayah timur Kekaisaran Ottoman pada abad kesembilan belas, perlawanan keras dilakukan oleh "Aghas" Kurdi terhadap program modernisasi para reformis Ottoman, yang membahayakan kekuasaan dan posisi ekonomi para kepala suku (Koç). Dalam kasus Yunani yang diduduki selama tahun 1940-an, perlawanan terhadap perpajakan Poros dilambangkan sebagai perlawanan terhadap kekuasaan asing Italia dan Jerman secara umum, dan penghindaran pajak dengan demikian dimuliakan sebagai simbol aksi nasional melawan pendudukan fasis (Manousakis). Ketiga, para pembayar pajak yang tidak mau terbukti sangat terampil dalam menemukan celah atau dalam menghindari perpajakan seperti yang ditunjukkan oleh kasus "Spanyol Baru" (Meksiko) dan Peru abad kedelapan belas. Di sini pedagang kolonial mengalihkan beban pajak dengan menjadi petani pajak sendiri atau mempekerjakan perantara pribumi yang secara hukum dibebaskan dari pajak tertentu (Gordoa de la Huerta).

Tidak Membayar Pajak Sebuah Fenomena yang Mencerminkan Kurangnya Konsensus dalam Masyarakat?

Terutama pada masa krisis ekonomi, beban pajak melampaui kemampuan ekonomi rata-rata wajib pajak, dan kepatuhan pajak tidak lagi menjadi masalah pilihan. Namun, ketika penghindaran pajak bukan merupakan keharusan untuk bertahan hidup, hal itu sering kali dimotivasi oleh kurangnya konsensus politik. Hal ini terkadang disebabkan oleh ketidakmampuan entitas pembayar pajak untuk membangun rasa identitas yang sama di antara para wajib pajak, baik selama fase kritis persaingan kekuasaan negara atau karena kekuasaan asing. Namun, terkadang, ketika kurangnya rasa memiliki bukanlah masalah utama, inti dari perlawanan terbuka atau tersembunyi dapat berupa kesan wajib pajak bahwa beban pajak didistribusikan secara tidak merata. Persepsi bahwa pendapatan pajak tidak dibelanjakan dengan cara yang berarti juga dapat relevan dalam menjelaskan ketidaksetujuan dan penolakan wajib pajak.

Dalam hal ini, pemeriksaan historiografi kami mendukung hasil penelitian ilmiah sosial tentang moral pajak, yang dengan keras menggarisbawahi pentingnya hak untuk mendapatkan informasi dan memiliki suara untuk kemauan pembayar pajak untuk berkontribusi secara sukarela. Karena mereka memahami konteks ini, pemerintah abad kedua puluh yang demokratis cenderung mendidik atau meyakinkan pembayar pajak untuk menerima dan mendukung perubahan pada sistem pajak, terutama dalam situasi politik yang tidak stabil, di masa perang dan krisis atau untuk mengatasi keretakan dan transformasi politik (pasca perang atau lainnya). Mereka melakukannya dengan menjelaskan proses (demokratis) penganggaran publik dan tujuan pengeluaran uang pajak untuk memenangkan kepatuhan pembayar pajak, sehingga menarik bagi rasionalitas dan rasa kebersamaan. Ini adalah, misalnya, kasus di

Amerika Serikat selama Perang Dunia Kedua atau di Republik Federal Jerman setelah Nazisme dan perang yang hilang (bab Korinna Schönhärl dalam volume ini). Cara dan modus pemerintah berkomunikasi dengan dan kepada pembayar pajak sering kali terdokumentasi dengan baik dan menjadi objek yang bermakna untuk penelitian historis. Frekuensi upaya pemerintah untuk mengiklankan konsensus di antara pembayar pajak cenderung meningkat seiring semakin terancamnya konsensus ini.

Pandangan

Terlepas dari semua jenis kekhasan historis dan geografis, penghindar pajak dalam periode historis, sistem pajak, dan konteks budaya yang sama sekali berbeda menggunakan celah hukum untuk mengurangi pajak yang tidak mereka setujui, atau setidaknya mencoba menegosiasikan legitimasi dan/atau beban pajak yang seharusnya mereka bayar dengan bantuan kekuatan politik atau yudisial. Para elit penguasa dan pemerintah di seluruh dunia dan lintas era telah menerapkan berbagai tindakan pencegahan yang sebanding, mulai dari pendidikan pajak hingga negosiasi hingga penegakan hukum dengan bantuan pemungut pajak dan penggunaan kekuatan polisi dan/atau militer untuk menghancurkan penolakan pajak. Pengamatan terhadap persamaan dan kemiripan ini, tetapi juga perbedaan yang jelas antar waktu dan ruang, menjadikan wacana dan praktik tidak membayar pajak sebagai objek penelitian yang sempurna untuk pendekatan komparatif lintas zaman, dengan mempertimbangkan hubungan yang beraneka ragam antara berbagai kelompok sosial dan ekonomi serta penguasa politik, pemerintah, dan administrasi negara. Analisis proses tidak membayar pajak membuka pemahaman yang lebih mendalam tentang hubungan masyarakat/negara anggota/warga negara/subjek dan transformasinya dalam perjalanan sejarah. Meskipun pemindahan menyeluruh ke masa kini tentu tidak mungkin atau diinginkan, kami tetap berharap dapat menambahkan wawasan baru untuk penelitian moral pajak dan kebijakan pajak interdisipliner.

2.4 MENOLAK PAJAK SECARA LISAN DI INGGRIS ABAD PERTENGAHAN

Namun, pada pagi Hari Raya Arwah, ketika para pembesar Inggris berkumpul, raja dengan cara yang sangat mendesak kembali meminta bantuan keuangan dari mereka; karena mereka telah begitu sering dirugikan dan ditipu, mereka menentangnya di hadapannya. Dengan kata-kata ini, biarawan Benediktin dan penulis sejarah Matthew Paris menggambarkan dalam *Chronica maiora*-nya reaksi terhadap permintaan pajak dari Raja Henry III (1216–1272) dari Inggris pada tahun 1244. Menurut kronik tersebut, yang ditulis antara tahun 1240 dan 1259, bantuan keuangan ini menjadi pokok perdebatan sengit antara raja dan para pembesar; dan bantuan tersebut sering kali ditolak. Penolakan para baron terhadap tuntutan Henry didasarkan pada undang-undang sebelumnya yang berkaitan dengan bantuan feodal. Bantuan-bantuan ini merupakan bagian penting dari sistem pajak di Inggris, yang merujuk pada beberapa contoh kebutuhan ketika raja dapat meminta uang tambahan.

Contoh-contoh ini menyangkut pemberian gelar kebangsawanan kepada putra sulungnya, pernikahan putri sulungnya, dan tebusan dirinya, sebagaimana ditetapkan dalam Magna Carta tahun 1215. Carta juga menetapkan bahwa tuntutan moneter tersebut

memerlukan persetujuan dari dewan penyewa utama, pengikut langsung raja. Meskipun pasal 12 yang relevan dihilangkan dari terbitan-terbitan selanjutnya, hal ini tetap menjadi kebiasaan yang diterima pada masa pemerintahan Henry III. Dengan demikian, Magna Carta menawarkan kemungkinan intervensi yang luas oleh dewan, baik dalam hal persetujuan umum apakah pajak tertentu dapat diizinkan sama sekali, dan dalam hal penilaian yang tepat terhadapnya. Selain kasus-kasus ini, raja dapat meminta bantuan yang murah hati untuk kebutuhan kerajaan, yang juga bergantung pada persetujuan para baron.

Peran persetujuan dewan dalam pemerintahan Henry mengenai bantuan keuangan telah dibahas secara luas dalam penelitian. Menguraikan bagaimana persetujuan berubah dari teoritis menjadi praktis dan menekankan bahwa penyewa utama sebenarnya dapat menolak pajak secara korporat dan melakukannya secara teratur. Selain berfokus pada pengembangan persetujuan, penelitian sebelumnya menyelidiki pertanyaan mengapa persetujuan diperlukan untuk pajak tertentu dan proses bagaimana pajak tersebut dipungut pada rakyat raja. John R. Maddicott menyatakan: "Asalkan mereka mengakui perlunya, rakyatnya [Raja] tidak dapat menyangkal klaimnya; tetapi kebutuhan mereka untuk membuat pengakuan itu membuka jalan bagi perdebatan dan semacam persetujuan." Namun, jalannya perdebatan ini dengan argumen mereka dan reaksi raja belum diperiksa secara rinci, meskipun signifikansi perdebatan tersebut tidak boleh diabaikan karena mereka mengungkap alasan dan alasan yang dirasakan atas kegagalan pemungutan pajak. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa melalui perdebatan tentang pajak, garis-garis dasar konflik terungkap tidak hanya kepada pihak-pihak yang berseberangan tetapi bahkan kepada orang luar seperti Matthew karena dalam perdebatan ini perbedaan pemahaman tentang pemerintahan berbenturan secara langsung.

Karena *Chronica maiora* menawarkan wawasan terperinci tentang pertukaran verbal antara raja dan para baron, dan karena pertukaran ini tidak memiliki tema yang kuat seperti dalam diskusi tentang bantuan keuangan, maka ada baiknya untuk mencermatinya lebih dekat. Kesalahan yang dilakukan oleh raja tampaknya menjadi salah satu alasan penolakan para baron, setidaknya dari sudut pandang Matthew Paris seperti dalam bagian yang dikutip di atas. Matthew adalah seorang biarawan dari biara Benediktin di St. Albans dan mungkin hidup dari tahun 1200 hingga 1259, saat kroniknya berakhir. Sebagai orang sezaman dengan Henry III, ia mungkin memperoleh informasi tentang peristiwa-peristiwa ini sebagai saksi mata dan orang kedua melalui dokumen resmi, seperti surat. Meskipun demikian, apa yang ia tulis dapat dilihat sebagai sesuatu yang bukan sekadar catatan fakta.

Penulis kronik tersebut terkenal karena mengarang rincian, dan ia sering mendramatisasi catatannya untuk meningkatkan keterbacaan lebih dari sejarawan Inggris sezaman lainnya. Lebih jauh, sikap Matthew Paris terhadap orang-orang yang digambarkan sangat kritis. Hal ini berlaku untuk penggambarannya tentang berbagai paus, dan juga Raja Henry III. Kritik terhadap dugaan kecenderungan Henry untuk membuang-buang uang memainkan peran penting dalam kronik tersebut. Oleh karena itu, perlu untuk mempertimbangkan secara kritis sejauh mana representasi Matthew Paris dimanipulasi, juga mengenai perilaku raja dalam diskusi tersebut.

M.T. Clanchy telah menekankan pentingnya membandingkan kronik Matthew Paris dengan sumber-sumber lain untuk menilai dengan lebih baik faktisitas pidato-pidato politik Henry III sebagaimana digambarkan dalam *Chronica*. Dengan demikian, analisis terhadap diskusi pajak yang dijelaskan oleh Matthew Paris menawarkan wawasan yang mengungkap tentang penilaian kontemporer tentang mengapa Henry tidak dapat mencegah penghindaran pajak dan standar apa yang seharusnya ia penuhi. Bantuan keuangan diperdebatkan di lebih dari empat puluh dewan, yang kemudian dinamai parlemen, antara tahun 1234, ketika masa minoritasnya berakhir, dan Oktober 1258. Hanya dalam empat dari pertemuan dewan tersebut (1235, 1237, 1245, dan 1253) para pembesar memberikan bantuan keuangan. Tahun 1258 merupakan titik balik karena Henry harus bersumpah pada *Provisions of Oxford*, yang mencakup berbagai pasal yang membatasi kekuasaan raja. Misalnya, dewan yang lebih permanen yang terdiri dari 15 baron dibentuk untuk menasihati raja. Terlepas dari perubahan besar ini, diputuskan bahwa rumah tangga raja harus direformasi dan jabatan-jabatan penting seperti justiciar, kanselir, dan bendahara harus diisi dengan individu-individu yang pro-baron. Oleh karena itu, *Provisions* memberi dewan kendali yang lebih baik atas anggaran raja. Perlawanan yang sering terjadi terhadap bantuan keuangan pada periode sebelumnya dengan demikian telah meramalkan konflik yang kemudian muncul antara raja dan para pembesar dan memuncak dalam perang antara kedua belah pihak (1264–1266).

Oleh karena itu, bab ini berfokus pada negosiasi yang gagal antara tahun 1234 dan 1258 dan mengeksplorasi nilai laporan Matthew Paris untuk memahami alasan kegagalan tersebut. Pertama, argumen untuk perlawanan para baron menurut *Chronica* akan diselidiki dan dibandingkan dengan informasi dari sumber lain seperti catatan sejarah dan surat. Selanjutnya, reaksi Raja Henry III dianalisis dan sejauh mana aspek keuangan menghadapi konflik politik yang mendasar ditunjukkan. Bagian-bagian ini terutama berfungsi untuk menyoroti substansi argumen dan untuk memeriksa kemungkinan penjelasan Matthew Paris. Bagian terakhir berkaitan dengan representasi perdebatan, khususnya perilaku raja, karena perilaku negatif juga dapat merendahkan posisi raja.

Sebuah Pertanyaan Tentang Kebijakan

Berikut ini, strategi argumentasi dari dua pihak yang berseberangan, penguasa Inggris Henry III di satu pihak dan dewan baron di pihak lain, akan dikaji. Pertemuan dewan melibatkan sekelompok orang tertentu dan termasuk pengikut langsung raja, baik baron ulama maupun sekuler. Sekelompok kecil anggota dewan kemudian memutuskan perpajakan untuk semua pemilik properti. Dalam kebanyakan kasus, pajak, yang dijelaskan sebagai "auxilium pecuniare" dalam kronik *Matius*, dikenakan pada barang bergerak, tetapi juga dengan *scutage*. Pajak atas barang bergerak dinilai sebagai persentase atas properti yang dimiliki oleh pemegang properti dengan pengecualian dari ulama yang lebih rendah. Persentasenya bervariasi dan jenis barang yang termasuk dalam perhitungan juga berbeda. *Scutage* adalah uang tameng yang diminta oleh raja untuk mengkompensasi hilangnya layanan perang. Pada awalnya, *scutage* merupakan jumlah sekaligus, tetapi pada masa pemerintahan Henry, *scutage* dikaitkan dengan nilai wilayah kekuasaan ksatria, berdasarkan persentase. Jika bantuan keuangan ini tidak menghasilkan pendapatan yang berhasil, raja juga dapat

menggunakan talage, pajak yang dikenakan pada wilayah kekuasaan kerajaan, tetapi tallage tidak menguntungkan seperti pungutan atas barang bergerak. Alasan pemberian bantuan keuangan bervariasi pada masa pemerintahan Henry. Ia berulang kali meminta bantuan tersebut untuk perang di Gascony guna menekan pemberontakan yang muncul di sana, dan untuk apa yang disebut Bisnis Sisilia, sebuah proyek kepausan untuk mengamankan tahta Sisilia bagi putra kedua Henry, Edmund.

Sumber-sumber tersebut jarang menggambarkan diskusi pajak sedetail Matthew Paris, tetapi hanya memberi tahu penerima kronik bahwa diskusi tersebut terjadi. Catatan sejarah biara Winchester (untuk periode 519 hingga 1277) melaporkan bahwa para pembesar tidak menyetujui (*consensere*). Catatan sejarah Waverly (untuk periode 1004 hingga 1262) menyebutkan bahwa raja harus membuat konsesi.

Satu sumber yang sangat cocok untuk perbandingan, karena merupakan satu-satunya yang juga menggambarkan diskusi, adalah protokol perdebatan antara raja dan dewan. Perdebatan tersebut terjadi sekitar tahun 1261 selama perlawanan Henry terhadap Ketentuan Oxford. Penulis protokol ini tidak diketahui. Raja menyampaikan keluhan kepada dewan, dan keluhan tersebut serta balasan dewan disimpan dalam bahasa Prancis Kuno ("Keluhan yang dikeluhkan raja"). Perbandingan antara *Chronica* dan sumber ini seharusnya tidak mengaburkan fakta bahwa sumber ini ditulis dalam keadaan yang berbeda. Meskipun demikian, sumber ini menawarkan perbandingan yang sesuai tentang bagaimana kedua belah pihak berargumen pada masa pemerintahan Henry dan apa posisi pentingnya. Menurut Matthew Paris, para pembesar sering mengeluh bahwa raja telah meminta terlalu banyak uang dan akan membuat kerajaan menjadi miskin jika ia terus melakukannya. Pengalaman buruk sebelumnya dengan penanganan uang oleh raja sering disebutkan. Ketika raja meminta pajak untuk melayani kerajaan, mereka berpendapat pada tahun 1237 bahwa utang yang terus bertambah merupakan tanggung jawab raja semata, bukan tanggung jawab mereka, dan karena itu mereka tidak merasa bertanggung jawab untuk menemukan solusi atas masalah yang tidak mereka sebabkan. Pada sebuah dewan di London pada tahun 1244, para baron menyebutkan banyak waktu dan situasi di mana raja telah meminta bantuan keuangan dari mereka.

Argumen serupa juga dapat ditemukan dalam "keluhan". Henry mengeluh tepat di awal dokumen "bahwa para anggota dewan tidak melakukan apa pun untuk melunasi utang [nya] kepada raja dan bahwa raja [dia] sekarang menghabiskan lebih banyak dari biasanya, meskipun dia hanya memberi sedikit". Dewan menjawab bahwa semuanya telah diatur untuk mengurangi utang raja, seperti penjualan perwalian dan pernikahan oleh hakim. Selain itu, para anggota dewan menyalahkan Henry atas masalah-masalah tertentu, "karena mereka telah sering menunjukkan bahwa raja harus mengurangi pengeluaran rumah tangganya, yang bagi mereka tampaknya terlalu besar, tetapi dia tidak akan melakukan apa pun tentang permintaan mereka". Kesalahan atas kurangnya uang dilimpahkan dari para baron kepada raja. Di mata para baron, permintaan terus-menerus untuk bantuan keuangan mengungkapkan masalah raja dalam pengelolaan uangnya.

Kesimpulan bahwa Henry tidak bertindak demi kepentingan Masyarakat secara logis

mengikuti argumen bahwa raja telah membuang-buang terlalu banyak uang. Pada tahun 1237 dan 1242, para baron menuduh Henry memperlakukan rakyatnya seperti budak dan memiskinkan kerajaan, sehingga tidak bertindak demi kepentingan seluruh wilayah. Argumen ini menyinggung prinsip "bantuan yang murah hati", yaitu bahwa uang tersebut harus digunakan untuk kebutuhan atau kepentingan seluruh kerajaan.

Argumen penting dan berulang lainnya yang digunakan oleh para baron menyatakan bahwa raja tidak meminta nasihat mereka sebelum mengambil tindakan. Menurut Matthew, pada tahun 1242, para pembesar menyebutkan bahwa raja telah memutuskan untuk melakukan kampanye militer ke Poitou tanpa berkonsultasi dengan dewan. Mengenai perpajakan untuk kerajaan Sisilia untuk mendukung klaim putranya Edmund atas mahkota Sisilia pada tahun 1257, *Annals of Burton* menyalin sebuah teks yang merujuk pada sebuah pertemuan para pendeta. Dalam teks ini, para baron ulama juga berpendapat bahwa mereka telah cukup menuruti keinginan raja. Mereka sebelumnya bahkan telah menyetujui bantuan keuangan untuk raja meskipun raja tidak pernah berkonsultasi dengan mereka mengenai masalah tersebut sebelumnya. Pada tahun 1258, sesaat sebelum Ketentuan Oxford, dewan mengklaim, menurut Matthew Paris, bahwa Henry tidak dapat meminta uang untuk Sisilia karena raja tidak berkonsultasi dengan para baron sebelumnya untuk mendapatkan persetujuan mereka atas usaha ini. Mereka berpendapat bahwa mereka akan mencegahnya dari proyek ini.

Dalam "keluhan", raja mengeluh bahwa mengenai "bisnis Sisilia", putranya Edmund tidak memiliki dukungan keuangan yang diperlukan dan karenanya akan kehilangan klaimnya. Dewan menjawab bahwa mereka tidak pernah menyarankan Henry untuk menyetujui aspirasinya di Sisilia; substansi argumen ini serupa dalam sumber yang berbeda. Magna Carta memberikan dasar bagi argumen para baron dalam hal perpajakan, itulah sebabnya para baron juga mengecam bahwa Henry tidak menghormati Carta. Oleh karena itu, setiap kali Henry berjanji untuk melestarikan piagam tersebut, kompromi terjadi, meskipun ini jarang terjadi. Seperti halnya, misalnya, pada tahun 1237 ketika sepertiga belas pada barang bergerak diberikan. Pada tahun 1255, para baron menuntut untuk memilih kanselir, justiciar, dan bendahara mereka sendiri untuk penerimaan pajak. Tuntutan ini, yang dilaporkan oleh Matthew Paris, muncul dalam *Annals of Dunstable* dan *Annals of Burton* juga, dan dengan demikian sangat masuk akal. Sifat argumen para bangsawan, seperti yang dijelaskan dalam *Chronica*, tampaknya masuk akal dan dapat disimpulkan mengenai dua poin utama: mereka tidak hanya menyatakan bahwa Henry telah memungut banyak pajak yang tidak berguna, tetapi mereka menyebutkannya secara konkret.

Kedua, mereka menawarkan untuk mengizinkan raja menaikkan pajak dengan syarat-syarat tertentu, dengan menyebutkan dan mencantumkan syarat-syarat tersebut secara eksplisit. Dengan kata lain, mereka memberikan saran-saran yang membangun; dan lebih dari itu, mereka membalikkan keadaan dengan mengajukan tuntutan-tuntutan mereka sendiri. Sikap mendasar para baron juga dapat disimpulkan: mereka mendasarkan komitmen mereka pada frekuensi bantuan keuangan, pada dasarnya pada pengelolaan uang oleh Henry. Lebih jauh lagi, sikap mereka bertumpu pada prasyarat penting bahwa mereka dimintai pendapat

sebelum keputusan politik yang mahal oleh raja. Dengan demikian, pendirian mereka berubah dari keluhan-keluhan konkret menjadi kritik umum terhadap kebijakan raja selama pembahasan pajak.

Pertanyaan Tentang Penafsiran

Bagaimana reaksi raja terhadap penolakan para baron? Pertama-tama, perlu disebutkan bahwa reaksinya tidak terbatas hanya pada tataran verbal, tetapi juga mencakup komunikasi dan strategi non-verbal, yang dijelaskan secara terperinci oleh Matthew Paris. Komunikasi verbal dan sifat argumennya akan dibahas terlebih dahulu di sini, karena keduanya dapat diverifikasi dengan lebih baik oleh sumber-sumber lain, sebelum perilaku Henry dan latar belakangnya dibahas.

Henry hanya menanggapi sebagian argumen para baron secara konkret. Dari pengertian bantuan yang baik hati, penting untuk menyatakan dengan jelas perlunya dana bagi kerajaan; suatu hal yang selalu disebutkan para baron dalam argumen mereka. Pengakuan akan suatu kebutuhan dengan demikian akan mengarah pada pengakuan akan bantuan itu sendiri. Akan tetapi, apa yang sesuai dengan suatu kebutuhan tidak didefinisikan dengan jelas dan karenanya terbuka untuk ditafsirkan.

Raja mengakui bahwa membenarkan tuntutan fiskalnya sebagai kebutuhan bagi seluruh wilayah adalah penting, sebagaimana ditunjukkan oleh surat kerajaan yang dengannya para pembesar dipanggil ke sebuah dewan di London pada tahun 1242. Akan tetapi, pemahaman Henry tentang kebutuhan ini berbeda dari para baron. Dalam "keluhan", "kebutuhan" juga menjadi pokok bahasan: Henry mengeluh bahwa keuntungan wilayah telah diabaikan dan karenanya ia dan wilayah "dianiaya dan dimiskinkan dengan sangat parah". Di sisi lain, dewan ingin raja menyatakan bagaimana kerajaan itu menderita dan mereka kemudian akan memperbaikinya. Tidak mungkin untuk membaca dengan tepat apa perbedaan pemahaman tentang "kebutuhan" dari sumber-sumber tersebut karena baik argumen Henry maupun para baron tidak disajikan secara terperinci mengenai subjek ini. Ketika Henry, menurut Matthew Paris dan "keluhan", merujuk pada kebutuhan bagi wilayah kekuasaan dan mendekati perspektif para baron, tidak ada penjelasan lebih lanjut yang diberikan.

Dengan cara yang sama, jumlah konsultasi yang dibutuhkan menjadi subjek perdebatan. Posisi Henry tampaknya tidak jelas. Di satu sisi, ia berpendapat, menurut "keluhan" dan Matthew Paris, bahwa dewan tidak menasihatinya dengan cukup baik atau telah mengecualikannya dari pertimbangan mereka. Namun di sisi lain, juga menurut Matthew, Henry berpendapat pada tahun 1244 bahwa ia hanya memulai perang dengan Gascony atas saran para baron. Para baron, sebagai balasannya, ingin diikutsertakan lebih baik dalam keputusan raja, seperti dijelaskan di atas.

Salah satu reaksi utama Henry terhadap penolakan dewan adalah dengan menegaskan posisinya sebagai raja. Masalah yang sama seperti dengan penafsiran tentang perlunya pembayaran moneter muncul: pemahaman tentang cara di mana posisi ini dilaksanakan bervariasi. Sementara diskusi seputar kebutuhan lebih konkretnya tentang pajak, argumen otoritas membawa diskusi ke tingkat politik umum. Henry berpendapat bahwa adalah kewajiban rakyatnya untuk melakukan pembayaran ini. Pada tahun 1248 dan 1253, menurut

Matthew Paris, Henry menyatakan dengan nada yang sama bahwa ia tidak akan lagi menjadi raja tetapi seorang budak jika ia membuat konsesi yang diperlukan. Selama pertengkaran dengan para Biarawan Biarawati tentang pengiriman uang untuk paus pada tahun 1256, Henry berpendapat serupa: "Bagaimana mungkin, abbas, bahwa Anda menolak saya memberikan bantuan keuangan ketika saya membutuhkannya dan dengan rendah hati memintanya dari Anda? Bukankah saya pelindung Anda?" Dalam "keluhan", Henry juga merujuk pada martabatnya sebagai raja (dignite): "Lebih jauh, mereka merampas kekuasaan, martabat, dan kewibawaan raja, sehingga sedikit atau tidak ada yang dilakukan atas perintahnya yang diperlukan."

Namun, argumen ini tampaknya tidak meyakinkan lawan-lawannya. Menurut *Chronica*, kepala biara Buildwas menjawab pertanyaan Henry: "Andaikata Anda menjadi pelindung, ayah, dan pembela, tidaklah pantas bagi Anda untuk merugikan kami dengan memeras uang kami, tetapi Anda harus meminta bantuan doa-doa kami [.]". Pada tahun 1261, dewan baron juga menjawab tuduhan raja dengan penuh pertimbangan: Mereka menaati raja sebagai tuan mereka dan tidak bermaksud agar martabat, kewibawaan, atau kekuasaannya diambil darinya, dan jika ada orang yang tidak menaati perintahnya yang masuk akal, biarlah raja, jika berkenan [sic], mengatakan siapa, atau dalam hal apa, dan mereka akan memperbaikinya sebagaimana mestinya bagi tuan mereka.

Jawabannya menarik karena mereka setuju dengan raja tetapi berbeda dalam perincian penting. Bagi dewan, itu bukan sekadar masalah menafsirkan ruang lingkup kompetensi raja. Bahwa Henry harus mengambil keputusan dengan bekerja sama dengan para baron tidak berarti hilangnya martabat kerajaan di mata mereka, tetapi hanya bagian dari tugas raja. Pemahaman yang saling bertentangan tentang pemerintahan seperti itu juga dapat ditemukan dalam berbagai cermin bagi para pangeran, yang di satu sisi melihat otoritas raja sebagai sesuatu yang dilegitimasi oleh Tuhan, tetapi di sisi lain mengemukakan kritik terhadap penguasa dan tidak melihatnya berada di atas hukum.

Sulit untuk menyimpulkan apa kebijakan umum raja. M. T. Clanchy dan David Carpenter telah memperdebatkan masalah ini, dan interpretasi mereka berbeda. Sementara Clanchy menganggap Henry sebagai model pemerintahan absolutis, Carpenter melihatnya sebagai penguasa yang responsif terhadap para baron dan bekerja sama dengan mereka. Mengenai pembahasan pajak, kedua posisi tersebut dapat cocok, karena Henry di satu sisi melibatkan para baron dalam keputusan tersebut, tetapi pada saat yang sama tidak ingin menerima penolakan mereka. Karena peran penasihat dari para penyewa utama telah dibahas sejak Magna Carta, posisi raja di sini didasarkan pada tradisi yang telah direvisi. Sebaliknya, seperti yang dikatakan Maddicott, raja tidak dapat lagi menggunakan *vis et voluntas* (kekuatan dan kemauan) sendiri, tetapi bergantung pada nasihat para baron. Atau dalam kata-kata Mitchell: "Henry percaya bahwa ia harus memanggil para baron ke dewan, tetapi keputusan akhir berada di tangannya sendiri"

Pada awalnya, tampaknya para penentang Henry tidak peduli dengan posisi raja secara umum, tetapi dengan keberatan-keberatan konkret. Kemudian dalam "keluhan-keluhan", para baron bahkan beberapa kali menunjukkan bahwa mereka ingin menyelidiki tuduhan-tuduhan

tersebut atau bahwa ia harus memberikan alasan-alasan khusus mengapa, misalnya, kehormatannya telah dilanggar. Sayangnya, kita tidak tahu apakah raja menanggapi salah satu dari tuntutan ini. Secara umum, para baron memberikan nasihat yang membangun untuk masa depan dan menyebutkan keluhan-keluhan konkret.

Sementara deskripsi Matthew Paris menggambarkan mereka sebagai orang yang sangat banyak bicara selama parlemen-parlemen ini, sebaliknya raja digambarkan sebagai orang yang agak pendiam. Bahkan ketika ia berbicara, ia jarang bereaksi dengan argumen khusus terhadap penolakan verbal para pembesar. Ia hanya menyebutkan, misalnya, bahwa mereka tidak diizinkan untuk menolaknya, tetapi tidak menjelaskan alasannya secara tepat. Meskipun demikian, penting bahwa para baron merasa tenang ketika pada tahun 1252 Henry berpendapat bahwa bukan karena ia adalah tuan mereka sehingga mereka harus memberikan pajak yang diminta, tetapi demi gereja. Argumen ini berhasil, menurut narasi penulis sejarah. Dapat dikatakan bahwa konflik mengenai pajak pada akhirnya berorientasi pada pertanyaan tentang tingkat keterlibatan para baron dan mengungkap pertanyaan tentang prinsip. Dengan demikian, perdebatan pajak memberikan ruang bagi kritik mendasar terhadap cara penguasa memerintah, dan mengarah pada kritik karena penanganan uang oleh raja berada di bawah pengawasan langsung. Negosiasi berubah dari mempertanyakan pelaksanaan tugas raja yang tepat menjadi mempertanyakan ruang lingkup kompetensi umum raja dan keinginan untuk membatasinya.

Sebuah Pertanyaan Evaluasi

Penelitian sebelumnya telah sangat merendahkan reaksi raja dibandingkan dengan posisi para baron dalam perdebatan tahun 1261 yang dianggap kekanak-kanakan, pemarah, dan tidak bermoral. Maddicott menggambarkan strategi argumentatif raja secara umum sebagai tindakan menggurui dan memohon. Penilaian semacam itu mungkin juga berasal dari narasi Matthew Paris. Ia menambahkan level non-verbal pada komunikasi verbal raja: strategi dan emosi. Karena Henry tidak dapat meyakinkan para baron sebagai sebuah kelompok, ia mencoba meyakinkan mereka secara individu di beberapa parlemen, menurut penulis sejarah, seperti tahun 1242, 1252 dan 1257. Untuk melaksanakan taktik ini, Henry bahkan menunda negosiasi untuk meningkatkan peluangnya. Ia sering tidak berbicara langsung kepada dewan, tetapi melalui orang lain, seperti William Raleigh.

Pada tahun 1244, ia mencoba memeras uang dengan paksa dari orang-orang London dan mengarang, menurut Matthew, sebuah argumen bahwa orang-orang London berutang uang kepadanya untuk sebuah insiden masa lalu. Matthew Paris mengubah bagian-bagian penting tersebut ke dalam bentuk yang lebih netral dalam versi revisi dari sejarah tersebut. Selama Parlemen tahun 1253, Henry mengingatkan para pelayan betapa ia telah mendukung beberapa dari mereka dan bahwa mereka sekarang berutang padanya. Itu lebih merupakan sebuah upaya untuk mempengaruhi dan memohon rasa bersalah daripada untuk meyakinkan secara argumentatif. Pada tahun 1255, Matthew Paris memberi tahu pembacanya bahwa raja “meskipun kepala biara telah menjawabnya dengan bijak, ia menyusun rencana secara rahasia terhadap semua kepala biara Biarawan Biarawati”. Tampaknya raja, karena tidak mampu meyakinkan para baron secara lisan, mencoba bersekongkol melawan sebagian pendeta.

Meminta para pembesar secara individu dapat dianggap dapat dipahami, meskipun demikian (meskipun Paris digambarkan demikian), karena pada awalnya persetujuan telah diberikan secara individu sebelum ini berubah menjadi persetujuan bersama.

Deskripsi Matthew Paris juga menambahkan luapan emosi pada reaksi Henry, terutama ketika para baron mengingatkannya karena telah lalai berkonsultasi dengan mereka. Menurut Paris, ia meledak dalam kemarahan setelah memberikan pidato singkatnya pada tahun 1248 bahwa ia berisiko tidak lagi menjadi raja jika para pembesar menolak permintaannya. Di Parlemen tahun 1252, ia "berlari dengan marah menjauh dari semua orang yang ada di ruangnya". Meskipun ia dapat ditenangkan untuk sementara, menurut kronik, ia segera menjadi marah lagi. Kemarahannya sebagian besar dilaporkan selama parlemen di mana raja mencoba meyakinkan seseorang secara individu, dalam kasus tahun 1252, uskup Ely. Ketika uskup tidak mau menyerah, luapan amarah raja yang lain menjadi konsekuensinya, kata Matthew Paris. Meskipun jarang, catatan sejarah juga melaporkan karakter emosional dari perdebatan di parlemen perpajakan, dan dengan demikian membuat deskripsi Matthews tampak (lebih) masuk akal. Catatan sejarah Osney, misalnya, menyatakan untuk Parlemen tahun 1255 bahwa raja meninggalkan tempat itu dalam keadaan marah (iratus) karena jawaban para pembesar tidak memenuhi harapannya.

Jika ini adalah masalah mengevaluasi teknik argumentasi raja dari sudut pandang modern, kita memang akan menyebut argumen raja sebagai argumen palsu, kekeliruan,⁸¹ dan melihat penghindarannya ke dalam komunikasi dan strategi non-verbal sebagai tanda kelemahan, mirip dengan Maddicott dan Treharne. Pertanyaan menarik, juga dari perspektif sejarah mentalitas, adalah apakah orang-orang sezaman juga menganggap perilaku raja sebagai sesuatu yang tidak menyenangkan dan layak dikritik. Ini membawa kita ke poin analisis berikutnya. Bagaimana pandangan kritis Matthew Paris terhadap Henry memengaruhi evaluasi kedua posisi dalam diskusi?

Kisah-kisah penulis sejarah dapat diverifikasi dan masuk akal hingga titik tertentu. Narasinya selanjutnya didukung oleh referensi ke surat-surat dan informasi yang diperoleh melalui kontak-kontak kerajaan, seperti saudara laki-laki raja, Richard dari Cornwall. Pada saat yang sama, penggambaran Matthew Paris harus diperlakukan dengan hati-hati, setidaknya menyangkut karakterisasinya terhadap raja. Namun, apa sebenarnya kegagalan raja, secara umum, menurut penulis sejarah?

Miriam Weiss telah menganalisis poin-poin kritik tertentu. Ini termasuk mendukung orang asing, menunjuk orang yang salah untuk jabatan spiritual, tidak menerima nasihat, dan penjarahan keuangan rakyatnya. Dua poin terakhir diungkapkan dengan kuat dalam perdebatan tentang pajak, seperti yang telah ditunjukkan. Weiss menambahkan bahwa raja dikritik secara pribadi, kemarahannya, pemborosannya, dan kemampuannya untuk dipengaruhi. Aspek-aspek ini sekali lagi ditunjukkan dalam diskusi pajak yang diperiksa. Belum dapat dibuat penilaian akhir apakah sikap mendasar Matthew Paris ini diperkuat karena perdebatan-perdebatan ini atau, sebaliknya, sikapnya benar-benar membentuk narasi diskusi-diskusi tersebut.

Matthew Paris sering kali mengungkapkan kritik umumnya ketika menggambarkan

konflik-konflik tersebut, misalnya dalam Parlemen tahun 1242, ketika ia menyebutkan bahwa raja sering kali menuntut uang tanpa malu-malu, atau pada tahun 1253, ketika ia menyatakan bahwa setan (*sathanae*) berbicara kepada raja. Penulis sejarah, memang, tidak terlalu menghargai argumen-argumen raja, seperti yang ditunjukkan oleh fakta bahwa argumen-argumen Henry yang sebenarnya jarang dilaporkan dan *Chronica* hanya menyatakan bahwa argumen-argumen tersebut salah. Lebih jauh, argumen-argumen tersebut dicirikan sebagai "pidato-pidato yang dibuat-buat" (*simulati sermocinationes*) dan "tipu daya yang biasa" (*consuetae conversus cavillationes*). Dalam kasus ini, Matthew Paris merujuk pada karakter buruk seseorang untuk mendiskreditkannya: kekeliruan *ad hominem*.

Penggunaan aliterasi memperkuat citra buruk Henry sebagai seorang orator (dan tuan) yang tidak cakap dalam tataran retorika dan tekstual. Cermin Inggris untuk para pangeran dapat menjadi bukti bahwa kefasihan dalam percakapan penting bagi seorang penguasa pada masa itu. Matthew Paris setidaknya mengetahui karya Gerald dari Wales *De Principis Instructione* yang ditulis antara tahun 1191 dan 1216. Apakah para pembesar mengetahui hal ini dan karya John dari Salisbury *Policraticus* dari ca. 1159 tidak dapat dibuktikan, tetapi cermin untuk para pangeran ini mencerminkan ide-ide kontemporer. John dari Salisbury mengklaim bahwa penting bagi seorang penguasa untuk bereaksi secara moderat terhadap kritik, dengan demikian menunjukkan pandangan ke depan, kualitas penting dalam diri seorang penguasa.⁸⁹ Dia juga harus ramah (*affabilis*) dalam kata-kata. Gerald dari Wales menguraikan bahwa "dalam aktivitas manusia tidak ada kebutuhan yang lebih besar untuk berhati-hati daripada dalam berbicara". Dia mengutip Solomon: "dia yang mengendalikan bibirnya adalah yang paling bijaksana. Dia yang menjaga mulutnya, menjaga jiwanya; tetapi dia yang ceroboh dalam berbicara akan bertemu dengan kejahatan". Jadi, Gerald menganggap kecerdasan tertentu sebagai keuntungan dan beberapa kemampuan retorika sebagai kemampuan yang membantu bagi seorang raja. Ini semua adalah kualitas yang tidak dikaitkan dengan Henry dalam *Chronica maiora*. Emosionalitas reaksi raja juga penting untuk persepsi posisi raja dalam konflik tersebut. Meskipun para baron digambarkan sebagai marah atau putus asa karena negosiasi yang sulit, Matthew Paris tidak menganggap mereka sebagai ledakan emosi yang berlebihan.

Namun, penggunaan murni istilah *ira* (kemarahan) tidak perlu selalu menunjukkan ledakan emosi oleh raja. Itu juga bisa saja hanya menunjuk pada tindakan politik daripada emosi: dalam surat-surat kerajaan, "kemarahan" (*ira*) hanya menandakan bahwa seseorang telah jatuh ke dalam aib. Sejauh menyangkut pemahaman kemarahan seorang penguasa, ada perspektif yang berbeda tentang emosi ini, tergantung pada apakah teori kemarahan Seneca atau Aristoteles digunakan. Kemarahan bisa menjadi kemarahan yang mulia, dan mengenai ekspresinya, tampilan emosi publik yang moderat (*Aristotelian*) sering direkomendasikan di cermin untuk para pangeran.

Gerald dari Wales meringkas citra perilaku penguasa yang ideal sebagai pendiam: "Jadi penguasa terikat untuk memerintah dan mengatur mulutnya, matanya, setiap anggota tubuh, dan setiap gerakan tubuhnya sedemikian rupa sehingga dia tidak akan menyinggung mata siapa pun di antara ribuan orang". Dan juga John dari Salisbury menyatakan bahwa bahkan dalam menghukum seorang penguasa harus selalu mengendalikan emosinya sepenuhnya.

Karakteristik penting dari seorang penguasa yang ideal adalah, dengan demikian, kehati-hatian, moderasi dan kesederhanaan. Karl Schnith menafsirkan gerakan Henry di parlemen tahun 1252 sebagai indikasi bahwa raja tidak mampu mematuhi tata krama seremonial dan secara pribadi tidak kompeten. Perbandingan dengan cermin untuk pangeran mendukung bahwa perilaku seperti itu tidak bermanfaat dalam perdebatan pajak dan tidak dapat memajukan ambisi raja untuk menghindari penolakan pajak. Kemarahan yang ekspresif malah melemahkan posisi Henry. Di atas segalanya, penggambaran seorang penguasa yang hampir tidak dapat mengendalikan dirinya sendiri dapat dianggap mendorong citra buruk Henry III. Dalam konteks yang diberikan, citra buruk ini dapat dijelaskan lebih lanjut: luapan emosi tersebut menggambarkan raja dalam keadaan tidak terkendali dan tidak kompeten dan dengan demikian mendukung tuduhan para baron mengenai pengelolaan uang dalam narasi tersebut.

Bahkan jika kata-kata raja tidak berharga bagi Matthew Paris di banyak tempat (dan karena itu tidak disebutkan atau dirinci), kata-kata itu tidak selalu demikian dalam praktiknya. Kata-kata itu memicu reaksi dan bisa saja memberikan efek yang menenangkan, bahkan menurut penulis sejarah. Beberapa parlemen tempat raja dapat meyakinkan para baron, secara khas, adalah parlemen tempat ia menanggapi tuntutan mereka, yang menghasilkan komunikasi fungsional. Pada tahun 1237, ia bersumpah untuk mematuhi Carta dan menjanjikan konsesi, tanpa menggunakan ledakan emosi. Pada tahun 1253, Henry mengakui bahwa ia telah melakukan kesalahan dan tidak mematuhi adat istiadat; sekali lagi, tidak ada emosi yang disebutkan dalam *Chronica*. Pada kedua kesempatan tersebut, pajak disetujui oleh para baron. Selain itu, pihak lawan ditenangkan dalam beberapa saat ketika raja memberikan argumen yang sesuai. Demikian halnya pada tahun 1252, ketika Henry berpendapat bahwa para baron harus memungut pajak demi kehormatan gereja dan bukan karena ia adalah tuan mereka.

Jadi, penggambaran Matthew Paris tentang peristiwa-peristiwa tersebut dan bagian-bagian narasinya yang dapat diverifikasi menunjukkan bagaimana orang-orang sezaman memandang perdebatan pajak antara raja dan pengikutnya di bawah kondisi pasca-Magna Carta, yang menunjukkan bahwa mereka mengkritik bentuk perilaku raja tertentu sebagai sesuatu yang tidak pantas dan tidak sah. Pengelolaan keuangan yang kompeten jelas sangat penting bagi penulis sejarah, yang mungkin berasal dari fakta bahwa beban pajak dibebankan pada semua individu yang memiliki properti, bukan hanya kelas atas. Bahkan jika itu tidak memengaruhi pendeta yang lebih rendah, termasuk para biarawan seperti Matthew Paris, pajak tersebut tetap dapat dibebankan pada Biara St Albans secara umum.

Ini akan menjelaskan mengapa penggambaran penulis sejarah tentang perdebatan pajak kontemporer menarik bagi kalangan kecil biara, mungkin pembaca pertama dan terpenting *Chronica*. Oleh karena itu, Matthew Paris mengkritik mandat Paus untuk proyek Henry untuk mengangkat putranya Edmund sebagai raja Sisilia sebagai sesuatu yang penuh kebencian (*exosus*) dan menjijikkan (*detestabilis*), karena hal itu mengakibatkan pada tahun 1252 sepersepuluh dari pasukan perang salib dan pendapatan dari "seluruh gereja Inggris". Raja dan dewan memutuskan bantuan keuangan bagi individu yang tidak dapat berpartisipasi

dalam diskusi dan, dengan demikian, memicu reaksi tidak langsung.

Namun, perilaku Henry yang emosional dan marah selama beberapa perdebatan dewan tentang perpajakan di *Chronica* tidak boleh dinilai sebagai penentu hasil diskusi. Lensa penulis sejarah hanya menandakan langkah mana yang mempersulit pemungutan pajak. Analisis menunjukkan bahwa seorang raja tidak bisa begitu saja mengabaikan argumen dengan meluapkan amarahnya. Perilaku seperti itu menimbulkan ketidaksetujuan dan tidak mendorong persetujuan, tetapi hanya memperbarui dan memperkuat penolakan. Untuk membalikkannya: jika raja telah mengomunikasikan kompetensinya melalui kata-kata dan gerakannya, dan yang lebih penting lagi melalui tindakannya, diskusi tersebut dapat berhasil di pihaknya.

Beberapa tingkatan dapat diamati dalam diskusi tentang bantuan keuangan, yang berulang kali menyebabkan negosiasi yang gagal. Kritik para baron sebagian besar merujuk pada manajemen keuangan raja. Mempertanyakan pengelolaan uang khususnya menimbulkan keraguan pada kompetensi politik raja itu sendiri. Sementara raja, dari sudut pandangnya, bertindak untuk kepentingan kerajaan, para baron melihat tuntutan pajak yang sering terjadi sebagai indikasi kurangnya kemampuan dan, berdasarkan *Magna Carta*, ingin lebih terlibat dalam keputusan politik. Hal ini pada gilirannya menyebabkan terungkapnya masalah yang lebih dalam: kedua belah pihak memahami ruang lingkup tindakan raja dan dengan demikian posisinya secara berbeda. Pemahaman tentang pemerintahan bertabrakan di sini. Henry enggan mengizinkan campur tangan lebih lanjut oleh dewan dalam keputusan politik dan personalia, karena hal ini juga akan menyebabkan hilangnya kekuasaan secara *de facto*. Akan tetapi, itu adalah satu-satunya cara untuk mencapai persetujuan dan menjadi metode untuk mengendalikan raja.

Di mata orang-orang sezaman, alur argumentasi ini menimbulkan keraguan lebih lanjut tentang kompetensi Henry pada tingkat tambahan. Sementara para baron berargumentasi dengan tepat dan dengan contoh-contoh dan memiliki poin-poin penting yang selalu mereka ulangi, raja tidak memberikan contoh atau mengomunikasikan rencana tentang bagaimana ia akan mengelola dan menghindari bantuan keuangan di masa mendatang. Akan tetapi, cermin bagi para pangeran menunjukkan bahwa artikulasi yang baik penting bagi seorang penguasa dan menunjukkan kompetensi seperti pandangan ke depan.

Faktor ini berjalan seiring dengan tingkat terakhir di mana komunikasi gagal: komunikasi non-verbal. Menurut cermin bagi para pangeran tersebut, kegagalan seperti itu juga dapat menunjukkan ketidakmampuan. Evaluasi sulit dilakukan dalam kasus ini karena informasi hanya diperoleh dari deskripsi subjektif Matthew Paris. Meskipun demikian, deskripsi-deskripsi ini, apakah benar atau tidak, menunjukkan bahwa perilaku yang menyertai diskusi itu penting. Ledakan emosi dapat menjadi bukti kurangnya kedaulatan seorang penguasa. Meskipun demikian, konflik seputar pajak tidak dapat disederhanakan menjadi apa yang terjadi dalam perdebatan. Konflik kepentingan individu juga memainkan peran yang mendasarinya. Baik Matthew Paris maupun para pembesar terlibat dalam konflik ini dengan sikap dan sikap tertentu terhadap raja. Lebih jauh, raja tentu memiliki cara lain untuk memperoleh uangnya. Seseorang dapat berpendapat dalam pengertian Carpenter bahwa

meminta bantuan merupakan konsesi dari pihak raja. Bahwa raja tidak berdaya adalah apa yang ingin disampaikan *Chronica maiora* kepada para penerimanya. Pada akhirnya, terbukti lebih penting bagi Henry untuk menindaklanjuti kata-katanya dengan tindakan dan menepati janjinya. Karena kita tidak boleh lupa bahwa diskusi pajak hanya menunjukkan sebagian dari hubungan antara raja dan para pembesar.

Namun, negosiasi yang gagal sama sekali tidak mungkin menguntungkan Henry. Bahkan jika perdebatan tersebut tidak selalu menentukan, perdebatan tersebut mengungkapkan dua posisi yang saling bertentangan yang akhirnya mengarah, antara lain, pada Ketentuan Oxford dan kemudian "Perang Baron" (1264–1267). Fakta bahwa Henry III menunjukkan sedikit kendali atas dana dan situasi, serta sedikit fleksibilitas, justru mengintensifkan daripada mengurangi kritik terhadap raja dan hanya memperdalam perpecahan dengan memperkuat posisi para baron. Oleh karena itu, pembahasan pajak menyediakan panggung untuk menjajaki keseimbangan kekuasaan dan mengevaluasi kewenangan penguasa pada tingkat verbal yang tidak boleh diremehkan. Di mata para pengamat kritis, raja menunjukkan kurangnya kemampuannya untuk menanggapi penolakan pajak, dan karenanya kurangnya kemampuannya dalam pemerintahan. Mencari cara lain untuk mengakreditasi dana memecahkan masalah langsung, tetapi tidak menyelesaikan konflik antara kedua belah pihak, yang didasarkan pada perbedaan pemahaman tentang tugas penguasa.

BAB 2

AMNESTI PAJAK YANG ISTIMEWA

2.1 PENDAHULUAN

Volume ini menunjukkan bahwa di seluruh dunia dan dalam berbagai periode sejarah, negara-negara mengembangkan strategi untuk membatasi tingkat penghindaran pajak. Langkah-langkah ini dapat dibagi menjadi dua kategori utama. Di satu sisi, otoritas negara meningkatkan sarana kontrol dan sanksi mereka dan, di sisi lain, mereka memperkenalkan langkah-langkah untuk memperkuat tingkat persetujuan pembayar pajak terhadap sistem pajak. Otoritas pajak umumnya menggambarkan kedua jenis langkah ini dalam hubungan dialektis. Misalnya, sarana investigasi yang ditingkatkan sering kali disajikan sebagai jaminan penerapan undang-undang yang lebih seragam dan, akibatnya, distribusi beban pajak yang lebih adil.

Sebagai imbalannya, penerapan perpajakan yang lebih adil dan lebih setara seharusnya meningkatkan persetujuan pajak dan mengurangi penghindaran pajak. Kontribusi ini berfokus pada tindakan khusus terhadap penghindaran pajak, yang berada di persimpangan antara penindasan penghindaran pajak dan promosi persetujuan pajak, yaitu amnesti pajak. Amnesti pajak bukanlah hal yang langka atau bahkan luar biasa. Di Jerman, khususnya pada paruh pertama abad kedua puluh, amnesti sering digunakan sebagai alat kebijakan fiskal dan sebagai upaya untuk membatasi pelarian modal. Di Amerika Serikat, belum ada amnesti pajak di tingkat federal, tetapi banyak negara bagian telah menetapkan tindakan tersebut sejak awal tahun 1980-an. Banyak negara lain juga menggunakan kebijakan tersebut pada tahun 1990-an dan 2000-an. Amnesti pajak secara umum dianggap sebagai cara yang mudah untuk mencapai tujuan jangka pendek, seperti meningkatkan pendapatan publik tambahan. Amnesti pajak sering diberlakukan bersamaan dengan reformasi fiskal atau penguatan tindakan yang dimaksudkan untuk melawan penghindaran pajak.

Namun, dampak amnesti pajak bervariasi berdasarkan pembagian kelas yang jelas. Kemampuan untuk menghindari pajak terkait erat dengan jenis kekayaan dan pendapatan, dan khususnya penerima upah (rendah) tidak dapat menyembunyikan sebagian besar gaji mereka dari otoritas pajak. Dengan demikian, pembayar pajak kelas atas dapat memperoleh manfaat lebih banyak dari amnesti daripada pembayar pajak kelas bawah. Selain itu, dalam sistem pajak progresif, jika tarif pajak diturunkan sebagai akibat dari amnesti atau jika amnesti membantu mencegah kenaikan pembayar pajak dalam golongan atas memperoleh keuntungan yang relatif lebih banyak (dan dengan logika yang sama, mereka juga memperoleh keuntungan lebih banyak dari penghindaran pajak sejak awal).

Dalam kasus Swiss, banyak amnesti pajak diberikan pada abad kedua puluh baik di tingkat federal maupun kanton. Menurut sistem pajak Swiss, amnesti pajak "umum" memungkinkan pembatalan penuh hukuman dan denda yang biasanya diterapkan oleh undang-undang dalam kasus penghindaran pajak, termasuk penilaian pajak tambahan. Sebagian besar waktu, amnesti pajak ini disajikan sebagai tindakan luar biasa dan satu kali. Namun, hitungan konservatif menunjukkan bahwa ada sekitar 40 amnesti antara tahun 1917

dan 1968 di tingkat kanton. Selain itu, tiga amnesti pajak umum dilakukan di tingkat federal (1940, 1944 dan 1968), dan dari tahun 1934 hingga 1939, undang-undang fiskal sebagian melindungi wajib pajak yang secara sukarela mengungkapkan penghindaran pajak dari masa lalu.

Di tingkat federal, dua amnesti pertama merupakan bagian dari reformasi pajak yang lebih besar dan bertindak sebagai mitra dari penguatan langkah-langkah yang direncanakan untuk mengurangi penghindaran pajak. Lebih jauh, mereka dirancang untuk membantu undang-undang baru meloloskan poin veto politik, seperti suara rakyat yang sering diperlukan untuk memberlakukan reformasi. Amnesti juga dianggap sebagai cara untuk menjamin pendapatan yang cukup bagi negara di bawah rezim pajak yang akan datang.

Dalam bab ini, kami menyajikan dua kasus amnesti pajak di Swiss. Pertama, amnesti pajak yang diberikan di kanton Zurich pada tahun 1936 dan, kedua, amnesti pajak nasional yang diadopsi pada tahun 1968. Amnesti ini menonjol karena keduanya pertama kali dimasukkan dalam program yang lebih besar yang ditujukan untuk memerangi penghindaran pajak. Namun pada akhirnya, amnesti pajak ini adalah satu-satunya yang disebut kebijakan anti-penghindaran pajak yang diberlakukan. Siapa yang mendorong perkembangan ini, mengapa dan menggunakan argumen apa? Latar belakang yang berbeda yang umum bagi kedua amnesti tersebut menjadikannya studi kasus yang sangat cocok untuk menganalisis sikap otoritas pajak dan aktor sosial-politik utama terhadap penghindaran pajak di Swiss abad kedua puluh.

2.2 AMNESTI PAJAK 1936 DI ZURICH

Proses yang mengarah pada penerapan amnesti pajak menyeluruh melalui pemungutan suara rakyat pada bulan April 1936 di kanton Zurich dapat dibagi menjadi tiga periode. Pertama, pada tahun 1933, Arahkan Keuangan kanton beberapa kali mengusulkan kemungkinan amnesti, sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan pajak, tetapi menentang kebijakan ini. Pada periode kedua pada tahun 1934–1935, amnesti pajak secara eksplisit diminta oleh seorang anggota parlemen, tetapi usulannya mendapat penolakan umum. Pada periode ketiga dan terakhir dari akhir tahun 1935 hingga 1936, amnesti pajak muncul kembali sebagai bagian dari program keuangan besar, yang terdiri dari enam undang-undang yang berbeda. Bagian berikut akan mencoba menjelaskan beberapa alasan mengapa kebijakan yang awalnya ditolak secara luas akhirnya diadopsi dengan suara mayoritas yang cukup oleh parlemen dan kemudian diterima melalui pemungutan suara rakyat, sedangkan langkah-langkah lain untuk melawan penghindaran pajak, yang merupakan topik politik utama saat itu, semuanya dihapuskan dari rancangan undang-undang akhir.

Upaya dan Kegagalan Pertama untuk Mempromosikan Amnesti

Dalam proses menuju penerapan amnesti pajak pada tahun 1936 di Zurich, pertimbangan paling awal yang telah kami identifikasi berasal dari bulan Juli 1933. Pada saat itu dan sebagai akibat dari Depresi Besar, otoritas kanton mulai berjuang dengan defisit yang terus meningkat. Menteri keuangan Zurich, Adolf Streuli, seorang anggota Partai Radikal yang liberal dan pro-bisnis, menyebutkan kemungkinan untuk mengurangi defisit ini dengan

memperkenalkan amnesti. Idennya adalah untuk memungkinkan para pembayar pajak untuk mengungkap kekayaan atau pendapatan mereka yang sebelumnya tidak dilaporkan tanpa penalti, sehingga dapat memperluas basis pajak dan meningkatkan pendapatan fiskal. Namun, A. Streuli menolak solusi ini sebagai "tidak adil", "tidak bermoral" dan mendorong penghindaran pajak dalam jangka panjang. Alasan mengapa A. Streuli menyerukan amnesti jika ia menentangnya masih belum jelas. Satu hipotesis adalah bahwa opsi ini sedang dipertimbangkan oleh aktor politik lain, mungkin dipengaruhi oleh amnesti Jerman saat itu. Mungkin itu juga dipandang sebagai sarana untuk membuat pelunasan sanksi terhadap penghindaran - kebijakan yang dipromosikan oleh administrasi pajak - lebih dapat diterima sebagai kompromi. Pada bulan Desember tahun itu, pemerintah Zurich juga menolak amnesti dalam laporan anggaran tahunan publiknya, tetapi malah mempertimbangkan untuk mengubah undang-undang yang ada dengan menurunkan sanksi dalam upaya untuk mendorong pemulihan pajak dengan memfasilitasi pengungkapan diri sukarela para pembayar pajak.

Seruan eksplisit pertama untuk amnesti datang pada bulan Februari 1934 dengan mosi parlementer dari Friedrich Werder, seorang anggota Partai Demokrat - sebuah partai yang cukup beragam yang mewakili kepentingan karyawan kerah putih dan fraksi bisnis kecil tertentu, dan yang secara historis telah menyajikan agenda progresif. Tujuan utama usulan tersebut, sekali lagi, adalah untuk meningkatkan pendapatan pajak. Werder berpendapat bahwa sebagian besar pembayar pajak menghindari pajak atas pendapatan dan kekayaan, dan bahwa mereka harus diberi kesempatan untuk mengatur situasi mereka. Ia menambahkan bahwa setelah amnesti ini, siapa pun yang masih terus menghindari pajak harus "dihukum sepenuhnya".

Usulan ini mendapat tentangan luas di parlemen. Robert Schmid, yang berbicara atas nama Partai Radikal, menilai bahwa amnesti akan menjadi pengakuan kegagalan undang-undang pajak yang berlaku saat itu, yang sebagian besar dirancang oleh partainya. Pokok utama undang-undang itu, yang diadopsi pada tahun 1917, justru ditujukan untuk mengurangi penghindaran pajak dan sudah mencakup amnesti. Menerima bahwa penghindaran pajak merupakan masalah utama juga akan memperkuat klaim Partai Sosialis, yang baru saja mengkritik administrasi pajak dalam kasus penting penghindaran pajak pada tahun 1931. Lebih jauh lagi, Partai Radikal tidak mau mengambil risiko perdebatan yang lebih besar tentang reformasi pajak dan ingin memprioritaskan pemotongan pengeluaran daripada meningkatkan pendapatan baru. Akan tetapi, dalam perdebatan ini, Schmid hanya menambahkan dengan singkat: "Negara harus memastikan bahwa warga negara memberikan apa yang menjadi haknya".

Menteri Keuangan A. Streuli, yang berbicara atas nama pemerintah, juga menolak usulan tersebut. Ia berpendapat bahwa manfaat finansial dari amnesti mungkin tidak terlalu besar, mengingat kerugian yang akan ditimbulkannya karena denda dan biaya yang tidak dibayarkan. Ia juga menekankan, seperti pada tahun 1933, bahwa amnesti tidak adil, tidak hanya bagi para pembayar pajak yang jujur tetapi juga bagi para penghindar pajak yang telah menghadapi hukuman. A. Streuli menyatakan kekhawatiran bahwa amnesti sebenarnya tidak

akan membantu mengurangi penghindaran pajak sama sekali, tetapi akan dianggap sebagai semacam kolusi antara negara dan para penghindar pajak. Hal itu akan menciptakan harapan akan amnesti yang berulang dan “pemberian amnesti berdasarkan hukum saat ini akan menjadi insentif langsung untuk peningkatan penghindaran pajak”. Dalam perdebatan parlemen, tidak ada partai yang secara eksplisit mendukung amnesti. Partai Sosialis dan Komunis khususnya menekankan perlunya memperketat prosedur perpajakan, tetapi tanpa memberikan konsesi kepada para penghindar pajak. Selama perdebatan ini, sejak Juli 1933, banyak pihak, termasuk Menteri Keuangan A. Streuli, ingin mengubah undang-undang dan menurunkan atau bahkan menghapus denda dalam kasus pengungkapan diri secara sukarela alih-alih memberikan amnesti. Antara Oktober 1934 dan Oktober 1935, pemerintah berupaya mengubah undang-undang pajak untuk tujuan tersebut, tetapi parlemen menolak untuk meloloskan reformasi tersebut. Hingga saat ini, gagasan amnesti pajak atau konsesi apa pun terhadap penghindar pajak tampaknya menghadapi penolakan luas di seluruh spektrum politik.

Kembalinya Amnesti sebagai “Pemanis”

Namun, keadaan berubah pada bulan November 1935, ketika pemerintah menyajikan program keuangan yang besar untuk mengatasi defisit anggaran yang terus meningkat. Sejak saat itu, reformasi fiskal dimasukkan ke dalam paket legislatif yang lebih besar yang berisi pemotongan pengeluaran penting di satu sisi dan langkah-langkah untuk meningkatkan pendapatan di sisi lain. Contoh langkah-langkah untuk meningkatkan pendapatan termasuk peningkatan pajak warisan, pajak krisis kanton baru (pajak progresif jangka pendek untuk pendapatan tinggi), dan beberapa pajak dan cukai yang lebih kecil lainnya. Dalam konteks ini, pemerintah juga ingin memperkuat perang melawan penghindaran pajak, terutama dengan memperkenalkan pernyataan upah wajib, penerbitan nama-nama pembayar pajak dan penghindar pajak yang membangkang, dan amnesti pajak. Kali ini, pemerintah kanton berpendapat bahwa amnesti ini akan dibenarkan karena paket tersebut sekaligus memperkuat cara untuk melawan penghindaran pajak. Amnesti juga dianggap sebagai cara untuk memberi insentif kepada warga negara agar mengadopsi seluruh program keuangan, yang harus diterima melalui pemungutan suara rakyat.

Salah satu alasan pemerintah bersikap keras kepala dalam masalah amnesti mungkin karena administrasi fiskal menyaksikan peningkatan penghindaran pajak dan penolakan pajak pada saat itu. Di kota Zurich, inventaris kematian mengungkapkan bahwa sekitar 20% pendapatan dan 8% kekayaan tidak dilaporkan pada tahun 1933. Mengingat bahwa inventaris ini jauh dari anti-tipu daya terhadap tipu daya, skala sebenarnya dari penghindaran pajak mungkin jauh lebih tinggi.

Strategi administrasi pajak dalam menghadapi masalah ini sebagian besar bukanlah konfrontasi dengan penegak hukum, tetapi upaya untuk bernegosiasi. Gejala kecenderungan ini adalah upaya tahun 1935 untuk membuat kesepakatan dengan Maggi, sebuah perusahaan industri makanan besar yang berdomisili di kanton Zurich, dengan harapan memperoleh daftar upah karyawan Maggi. Sebagai imbalan atas daftar ini, otoritas pajak berjanji bahwa tidak akan ada hukuman yang dijatuhkan kepada para penghindar pajak di antara para karyawan. Contoh

ini menunjukkan bagaimana administrasi pajak mengambil kesempatan untuk memberikan amnesti informal, tetapi amnesti tersebut hanya berlaku untuk sebagian kecil pembayar pajak dan tidak memiliki dasar hukum apa pun. Namun, hal ini menimbulkan kebingungan di dalam pemerintahan karena beberapa karyawan tetap didenda, dan menteri keuangan yang baru – Hans Streuli, juga anggota Partai Radikal – harus menyatakan janji-janji tersebut batal. Meskipun demikian, kasus ini menggambarkan bahwa administrasi pajak Zurich mendukung strategi yang terdiri dari menawarkan "jembatan emas" kepada para pembayar pajak, yang memungkinkan mereka untuk mengatur situasi mereka. Dikombinasikan dengan fakta bahwa parlemen baru saja menolak untuk melunakkan sanksi, strategi ini dapat menjelaskan mengapa Arahan Keuangan mendukung amnesti pajak yang lebih umum.

Penjelasan yang lebih penting untuk usulan amnesti pajak ini mungkin adalah fakta bahwa pajak baru sedang diperkenalkan di tingkat federal. Hal ini sampai batas tertentu akan memperkuat kontrol administrasi pajak. Secara khusus, reformasi federal ini akan mengantarkan pernyataan upah wajib bagi karyawan dengan gaji tinggi. Sehubungan dengan pajak krisis kanton baru dan peningkatan tingkat perpajakan kota, hal ini menyebabkan beban pajak yang jauh lebih besar bagi para pembayar pajak dengan pendapatan tinggi. Pada saat yang sama, isu penghindaran pajak semakin dimanfaatkan oleh Partai Sosialis sebagai argumen terhadap langkah-langkah penghematan. Kaum Sosialis berpendapat bahwa pendapatan dan modal bisnis dapat dikenakan pajak yang jauh lebih baik jika lebih banyak petugas pajak dipekerjakan. Hal ini kemudian akan membuat sebagian besar program keuangan, yang merugikan para penerima upah, menjadi tidak diperlukan. Dalam konteks ini, Kamar Dagang Zurich, antara lain, menuntut agar ketentuan federal baru ini tidak mengizinkan sanksi di tingkat kanton dan mengisyaratkan bahwa amnesti dapat diminta dalam hal ini. Faktor-faktor ini juga menjelaskan mengapa banyak kanton lain menawarkan amnesti antara tahun 1935 dan 1938.

Penerapan Amnesti dan Jalan yang Paling Mudah

Pada periode legislatif berikutnya selama musim dingin dan semi tahun 1936, dua tren mengenai program keuangan publik Zurich muncul. Pertama, Partai Sosialis mencoba memperlambat proses legislatif dalam upaya untuk memblokir atau menunda langkah-langkah penghematan. Taktik ini, dikombinasikan dengan fakta bahwa pemerintah kanton dan mayoritas parlemen ingin meloloskan rancangan undang-undang yang diperlukan untuk mengurangi defisit negara secepat mungkin, memungkinkan Partai Sosialis memperoleh beberapa konsesi. Pada akhirnya, program keuangan mengurangi pengeluaran kurang dari yang awalnya dimaksudkan. Proses kedua yang menarik bagi kami adalah bahwa, meskipun telah diterapkan amnesti, langkah-langkah untuk memerangi penghindaran pajak telah sepenuhnya dihapuskan dari rancangan undang-undang.

Dengan cepat, usulan untuk mempublikasikan nama-nama pembayar pajak dan penghindar pajak yang membangkang dibatalkan, karena dianggap tidak berguna dan pada kenyataannya tidak ada partai politik yang mendukungnya. Inti masalahnya adalah pernyataan upah wajib bagi semua karyawan. Langkah ini penting karena dua alasan utama. Pertama, pernyataan upah wajib telah menjadi pokok pertikaian antara administrasi pajak dan

pengusaha pada tahun setelah pemberlakuan undang-undang pajak tahun 1917. Meskipun tidak memiliki dasar hukum, administrasi pajak telah mencoba memaksa pengusaha untuk mengomunikasikan gaji karyawan mereka, tetapi menemui tentangan keras dari pengusaha. Kedua, perwakilan karyawan, terutama Partai Sosialis dan anggota Partai Demokrat, mencoba menghubungkan komunikasi daftar upah dengan ketentuan yang sesuai terhadap pemilik modal. Khususnya, perwakilan karyawan bereaksi terhadap upaya untuk menegakkan pernyataan upah wajib dengan menyerukan pencabutan kerahasiaan perbankan dalam masalah pajak.

Akhirnya, upaya untuk mereformasi RUU pajak ini membuka pintu bagi banyak klaim lain terkait hukum pajak, terutama langkah-langkah untuk memperkuat perlawanan terhadap penghindaran pajak dan keringanan pajak bagi pembayar pajak kecil. Singkatnya, reformasi undang-undang pajak yang lebih menyeluruh berisiko menawarkan Partai Sosialis sebuah platform untuk memperdebatkan ketidaksetaraan sosial dan fiskal dan dengan demikian menghasilkan perdebatan dan prosedur yang panjang pada saat mayoritas parlemen dan pemerintah ingin bertindak cepat. Pada akhirnya, sebuah koalisi tidak langsung dari anggota parlemen yang mewakili karyawan (Sosialis dan Demokrat) di satu sisi dan kepentingan bisnis (kebanyakan Radikal) di sisi lain menghapus semua langkah untuk memerangi penghindaran pajak dari RUU tersebut tetapi mengadopsi amnesti. Sebagian besar dari mereka yang mewakili karyawan menyatakan bahwa mereka akan menolak pernyataan upah wajib jika tidak ada langkah yang sesuai untuk pekerja mandiri dan pemilik modal yang diperkenalkan, sementara bisnis terorganisasi ingin menghindari amandemen lainnya, terutama yang menargetkan pemilik modal. Untuk menghindari proses yang panjang dan rumit serta agar program keuangan dapat segera disahkan, seperti yang dikomentari oleh presiden Kamar Dagang, “hanya yang tidak mendapat tentangan apa pun, yaitu amnesti pajak, yang tetap berlaku”. Pada bulan Februari 1936, amnesti tersebut disahkan di parlemen dengan 81 suara “ya” dan 36 suara “tidak” dan diterima melalui pemungutan suara rakyat oleh 63% warga negara pada bulan April.

Setelah berulang kali menyatakan bahwa amnesti tanpa langkah-langkah untuk melawan penghindaran pajak tidak dapat diterima, pemerintah dan kalangan bisnis berpendapat bahwa undang-undang pajak federal yang baru memang membenarkan pemberian amnesti. Argumen ini tidak terlalu meyakinkan karena dua alasan. Pertama, hanya sebagian kecil karyawan yang akan terpengaruh oleh undang-undang pajak federal yang baru karena pengecualian dalam RUU tersebut ditetapkan pada tingkat pendapatan yang relatif tinggi. Kedua, administrasi pajak pada saat itu sebenarnya telah berhasil mendapatkan daftar gaji dari sebagian besar pemberi kerja.

Karenanya, Partai Sosialis tidak menentang amnesti tersebut dan membiarkan para anggotanya bebas memilih, meskipun ada beberapa pernyataan yang menyatakan bahwa amnesti tersebut tidak adil bagi para pembayar pajak yang jujur, di antaranya sebagian besar pekerja yang gajinya mudah dinilai. Pada hakikatnya, kaum Sosialis menerima kesepakatan tersebut, yang di satu pihak terdiri dari pengurangan pemotongan pengeluaran dan di pihak lain sejumlah pajak baru untuk membiayai kebijakan sosial yang dirancang guna mengatasi

krisis ekonomi. Bagi Partai Demokrat, meskipun amnesti itu sendiri dipandang sebagai ketidakadilan bagi para pembayar pajak yang jujur, hal itu merupakan bagian dari realpolitik dan cara untuk memastikan penerimaan seluruh program keuangan. Hanya Partai Komunis yang secara tegas menentang amnesti tersebut. Mereka berpendapat, sebagaimana yang diungkapkan oleh perwakilan mereka, Ernst Walter, sebelum pemungutan suara parlemen, bahwa “satu-satunya tujuan amnesti adalah membebaskan para penghindar pajak besar dan menggantung para penghindar pajak kecil”.

Pada tahun-tahun berikutnya, amnesti ini disajikan oleh pemerintah kanton dan administrasi pajaknya sebagai faktor yang berkontribusi terhadap rendahnya tingkat penghindaran pajak di Zurich dan “moral pajak” kanton yang baik jika dibandingkan dengan kanton-kanton lain. Pembingkatan rendahnya penghindaran pajak di Zurich sebagai hasil dari – di antara faktor-faktor lainnya – amnesti pajak agak ironis mengingat bahwa amnesti-amnesti berikutnya terus menghasilkan pendapatan baru yang signifikan selama bertahun-tahun. Memang, terlepas dari kenyataan bahwa retorika yang digunakan untuk membela amnesti menekankan bahwa itu adalah kesempatan luar biasa satu kali, amnesti pajak tahun 1936 hanyalah satu dari sekian banyak yang ditawarkan kepada para pembayar pajak di Zurich. Setelah amnesti pada tahun 1917 dan 1936, para pembayar pajak memperoleh manfaat dari tiga amnesti tambahan pada tahun 1940, 1944, dan 1968. Pada akhirnya, selama lebih dari lima puluh tahun, tidak kurang dari lima amnesti diberikan.

2.3 KEGAGALAN DAN KEBERHASILAN AMNESTI PAJAK UMUM (1964–1968)

Pada tahun 1960-an, para pemilih Swiss dua kali diminta untuk memutuskan apakah mereka ingin memberikan amnesti pajak umum di tingkat federal. Pertama kali, pada bulan Februari 1964, 58% pemilih dan mayoritas kanton menolak usulan tersebut. Empat tahun kemudian, pada bulan Februari 1968, 62% dari mereka yang memberikan suara setuju bahwa negara federal harus memberikan amnesti pajak umum di Swiss. Seperti yang kami katakan sebelumnya, amnesti pajak umum adalah salah satu amnesti paling dermawan yang dapat diberikan oleh suatu negara, dan amnesti yang diadopsi pada tahun 1968 adalah amnesti terakhir semacam ini di Swiss. Pertanyaan utama yang ingin dijawab oleh studi kasus ini adalah mengapa proyek amnesti pajak yang ditolak pada tahun 1964 baru diterima empat tahun kemudian. Bagaimana kita dapat menjelaskan kedua suara yang bertentangan ini dalam waktu yang relatif singkat? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita perlu memahami lebih baik perbedaan antara kedua proyek amnesti pajak tahun 1960-an, untuk menilai apakah perbedaan ini dapat menjelaskan, setidaknya sebagian, dua hasil yang kontras tersebut.

Proyek Amnesti Pajak 1964

Sebelum tahun 1960-an, setidaknya dua amnesti pajak umum lainnya telah diberikan oleh Konfederasi Swiss, yaitu pada tahun 1940 dan 1944. Amnesti ini diperkenalkan oleh pemerintah federal selama Perang Dunia Kedua, dalam konteks reformasi pajak dan defisit keuangan yang penting, serta dalam posisi di mana Dewan Federal memiliki apa yang disebut sebagai “kekuasaan khusus eksekutif”.

Proyek amnesti pajak tahun 1964 muncul dalam konteks yang sama sekali berbeda.

Pertama, rekening federal surplus pada saat itu. Menteri keuangan saat itu, Roger Bonvin, bahkan merujuk pada “pendapatan keuangan yang sangat melimpah” selama pertemuan Komisi Keuangan Dewan Nasional. Kedua, proyek amnesti pajak bukanlah produk langsung dari tindakan pemerintah atau kegiatan partai sayap kanan. Ini adalah hasil dari usaha sosialis yang dimulai pada awal tahun 1960-an, dan dapat dilihat sebagai bagian dari program sayap kiri untuk meningkatkan upaya melawan penghindaran pajak di Swiss. Langkah sosialis ini menyebabkan Dewan Federal menerbitkan laporan tentang tingkat penghindaran pajak di Swiss pada bulan Mei 1962, sebuah laporan yang akan kita sebut di sini Defraudationsbericht (laporan tentang penghindaran pajak). Menurut publikasi ini, jumlah aset yang ditahan dari otoritas pajak Swiss berjumlah hampir 40% dari PDB negara tersebut.

Defraudationsbericht sebenarnya disusun oleh menteri keuangan saat itu, Konservatif Jean Bourgnicht, dan timnya di Departemen Keuangan Federal. Ketika diterbitkan, laporan ini mendapat sambutan yang sangat kontroversial, khususnya dari komunitas bisnis di Swiss. Sebenarnya, hal itu dengan cepat dikubur oleh mayoritas sayap kanan di parlemen, dan diskusi publik tentang tingkat penghindaran pajak di Swiss terhenti sejak awal. Namun, satu langkah konkret muncul sebagai hasil penanganan parlemen atas publikasi ini: proposal parlemen, yang kembali datang dari kaum Sosialis, bahwa pemerintah federal harus memberikan amnesti pajak umum, yang dikaitkan dengan kemampuan untuk memperkuat penindasan terhadap penghindaran pajak di Swiss.

Mengapa kaum Sosialis menuntut amnesti pajak masih belum jelas. Untuk lebih memahami hal ini, pertama-tama kita harus menjelaskan bahwa langkah mereka – usulan amnesti pajak – sangat dipengaruhi oleh tekanan yang semakin besar sejak akhir tahun 1950-an, baik dari partai-partai borjuis maupun dari menteri keuangan kanton, untuk memperkenalkan amnesti pajak umum oleh Konfederasi. Mungkin untuk melawan tekanan ini dan untuk mengambil alih proses legislatif, kaum Sosialis mengembangkan proyek amnesti pajak yang disertai dengan langkah-langkah anti-penghindaran. Hipotesis kami adalah bahwa bagi kaum Sosialis, amnesti pajak umum seharusnya menjadi pemanis yang dirancang untuk mendapatkan dukungan yang lebih luas (terutama dari sebagian kecil partai borjuis) untuk program anti-penghindaran pajak yang ingin mereka perkenalkan sejak awal.

Meskipun gagal mendapatkan persetujuan bulat di parlemen, mayoritas menerima usulan amnesti pajak ini pada bulan September 1963. Ada suara-suara yang tidak selaras tentang proyek tersebut, khususnya di kalangan kaum Liberal. Memang, sekarang kita sampai pada inti kontroversi politik tentang proyek amnesti pajak 1964. Bagi sebagian besar dari mereka yang menentangnya, isu utamanya bukanlah untuk membela gagasan tentang “keadilan pajak” yang akan dilanggar oleh amnesti pajak umum. Masalah utamanya lebih pada langkah-langkah anti-penghindaran pajak yang akan dikembangkan oleh pemerintah federal untuk menyertai amnesti pajak ini jika yang terakhir diadopsi. Referendum Februari 1964 membahas proyek konstitusional yang tidak menentukan syarat dan ketentuan amnesti pajak umum atau langkah-langkah pasti yang akan diperkenalkan undang-undang tersebut untuk mencegah penggelapan pajak di masa mendatang. Rencananya undang-undang tersebut akan dikembangkan setelah dasar konstitusionalnya diadopsi melalui pemungutan suara rakyat.

Akan tetapi, sebelum pemungutan suara referendum, Administrasi Pajak Federal menerbitkan draf rancangan undang-undang ini pada musim panas tahun 1963, yang menyajikan, antara lain, langkah-langkah baru yang ditujukan untuk memerangi penggelapan pajak di masa mendatang.

Perpecahan antara mereka yang menentang dan mendukung amnesti pajak diperkuat oleh publikasi ini. Asosiasi Perbankan Swiss, di satu sisi, melobi keras untuk meminimalkan kompetensi federal guna mencegah penggelapan pajak, terutama terkait ketentuan yang dianggap industri perbankan melanggar kerahasiaan perbankan Swiss. Di sisi lain, kaum kiri politik mencoba dengan sia-sia untuk memastikan bahwa tindakan yang lebih keras terhadap para penggelap pajak diperkenalkan. Sebelum pemungutan suara umum tahun 1964, tidak ada pihak yang tampak puas dengan versi revisi RUU tersebut: RUU tersebut terlalu mengganggu (bagi komunitas bisnis dan partai sayap kanan) atau terlalu encer (bagi kaum kiri dan serikat pekerja).

Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa selama kampanye pemungutan suara, yang secara resmi dimulai pada bulan Desember 1963, partai sayap kanan dan komunitas bisnis bekerja secara aktif menentang proyek amnesti pajak. Namun, yang lebih mengejutkan, kaum Sosialis, yang awalnya mendukung usulan tersebut, tidak mengambil posisi resmi untuk proyek tersebut dan membiarkan anggota mereka (partai kanton dan pendukungnya) bebas untuk memilih. Pada akhirnya, amnesti pajak tahun 1964 dan komponen anti-penghindaran pajak yang potensial hanya memiliki sedikit pendukung resmi dan dengan demikian, tidak mengherankan jika ditolak dalam pemungutan suara.

Proyek Amnesti Pajak 1968

Kegagalan pada tahun 1964 ini membuka jalan bagi keberhasilan proyek amnesti pajak umum kedua pada tahun 1968. Kali ini, proyek tersebut tidak datang dari Partai Sosialis, tetapi dari perwakilan sayap kanan. Memang, hampir sebulan setelah kegagalan amnesti pada tahun 1964, intervensi yang diajukan oleh Anggota Parlemen Konservatif Rudolf Mäder mengenai hubungan Konfederasi dengan amnesti pajak di tingkat kanton akhirnya menghasilkan proposal baru untuk amnesti pajak umum pada tahun 1967. Proposal ini berbeda dari yang sebelumnya pada dua poin penting.

Pertama, proposal ini tidak menyediakan langkah-langkah untuk melawan penghindaran pajak; amnesti pajak akan diberikan oleh negara federal, tetapi tidak dikaitkan dengan penguatan langkah-langkah anti-penghindaran pajak di Swiss, yang sebagian besar disebabkan oleh tekanan dari perwakilan industri perbankan.

Kedua, undang-undang yang mengatur pelaksanaannya, yang biasanya diputuskan di parlemen setelah penerapan ketentuan konstitusional dalam pemungutan suara referendum wajib, dalam kasus ini, dipilih oleh parlemen sebelum pemungutan suara rakyat, yang dijadwalkan pada bulan Februari 1968. Hal ini merupakan penyimpangan yang cukup luar biasa dalam fungsi demokrasi Swiss.

Proyek amnesti pajak yang dikecualikan dari tindakan antipenghindaran pajak apa pun kali ini jauh lebih menarik bagi perwakilan sayap kanan. Inilah sebabnya, dalam kampanye menjelang pemungutan suara rakyat selama musim dingin tahun 1967, komunitas bisnis dan

semua partai sayap kanan secara aktif mendukung proyek tersebut. Di sisi lain, posisi perwakilan sayap kiri terhadap proyek amnesti pajak ini tetap ambigu, karena hanya Partai Buruh komunis yang menentanginya. Meskipun sama sekali tidak ada tindakan antipenghindaran pajak, Partai Sosialis sekali lagi gagal mengambil posisi yang jelas mengenai referendum dan, seperti pada tahun 1964, para pendukung partai dan partai-partai kanton diizinkan untuk memberikan suara bebas.

Pada bulan Februari 1968, 62% pemilih serta sebagian besar kanton memberikan suara mendukung proyek amnesti pajak. Hasil ini dapat dijelaskan oleh persatuan front pendukung untuk amnesti pajak umum kali ini. Selain itu, hasil yang sukses ini dapat dipahami dengan lebih baik ketika konteks keuangan yang berubah dipertimbangkan. Memang, pada tahun 1967–1968, situasi keuangan federal telah memburuk, dan proyek fiskal untuk menciptakan lebih banyak sumber daya keuangan telah dikembangkan oleh menteri keuangan saat itu. Selama kampanye, dengan demikian dimungkinkan untuk berargumen bahwa amnesti pajak umum lebih baik daripada kenaikan pajak, yang diduga merupakan alternatifnya.

Pada akhirnya, lebih dari prinsip keadilan fiskal, tampaknya alasan kegagalan amnesti pajak umum tahun 1964 terkait dengan pengaruh dan daya serang komunitas bisnis dan khususnya industri perbankan, praktik penghindaran pajak yang meluas di Swiss, sikap ambigu kaum Sosialis, situasi keuangan Konfederasi dan, yang terpenting, komponen anti-penghindarannya. Kemungkinan besar faktor-faktor yang sama ini – kali ini ditambah dengan kurangnya kebijakan anti-penghindaran pajak – juga bertanggung jawab atas keberhasilan proyek pada tahun 1968.

Apa hasil dari dua amnesti pajak yang dipertimbangkan? Dalam kasus Zurich pada tahun 1936, amnesti pajak secara umum dianggap berhasil. Kekayaan kena pajak meningkat hampir 450 juta CHF, yang merupakan peningkatan sebesar 7%, dan pendapatan kena pajak tumbuh hampir 31 juta CHF atau 3%. Amnesti tersebut menghasilkan lebih dari 2,3 juta CHF pendapatan pajak baru (+6,9%) untuk kanton, dan lebih dari 6 juta CHF jika kita menyertakan kotamadya. Mengenai amnesti pajak umum tahun 1968, estimasi diterbitkan oleh pemerintah federal pada tahun 1972, tetapi estimasi ini dipenuhi oleh masalah metodologis. Menurut Dewan Federal, kesulitan muncul terutama di bidang pendapatan sehingga Administrasi Keuangan Federal menahan diri untuk tidak mencoba memperkirakannya. Dengan demikian, Dewan Federal hanya menerbitkan jumlah kekayaan yang baru dilaporkan, tetapi tidak ada informasi tentang jumlah pendapatan. Administrasi Pajak Federal memperkirakan kekayaan yang baru dilaporkan ini berjumlah sekitar 11,5 miliar CHF pada saat itu, yang mewakili 9,1% dari PDB tahun 1972 dan hampir 10% dari total aset bersih yang dilaporkan di Swiss pada tahun 1968.

Hasil amnesti pajak umum tahun 1968 ini tidak jauh berbeda dari estimasi yang dibuat dalam Defraudationsbericht yang diterbitkan pada tahun 1962 mengenai jumlah kekayaan dan aset yang tidak dilaporkan di Swiss (antara 17 dan 23 miliar franc Swiss). Memang, meskipun ada kritik sayap kanan yang keras terhadap hasil yang diduga dibesar-besarkan yang ditetapkan dalam laporan ini, hasil amnesti pajak yang diterbitkan pada tahun 1972 menunjukkan adanya penghindaran pajak yang signifikan di Swiss.

Kedua studi kasus tersebut dengan jelas menunjukkan aspek berbasis kelas dari amnesti pajak. Dalam kasus amnesti di Zurich pada tahun 1936, hanya sebagian kecil pembayar pajak, 19.343 dari 365.104, yang menggunakan kesempatan yang ditawarkan oleh amnesti pajak. Dan dari minoritas ini, pembayaran yang dilakukan oleh 238 penerima pendapatan tertinggi (lebih dari 50.100 CHF setahun) mencakup hampir sepertiga dari pendapatan pajak baru. Pada tahun 1968, dari 23.022 pembayar pajak yang menggunakan amnesti di kanton Zurich, 58 orang terkaya (yang memiliki lebih dari 10 juta CHF) mencakup 18% dari kekayaan yang baru dideklarasikan. Lebih jauh lagi, dari hampir 2 miliar CHF kekayaan yang baru dideklarasikan di kanton tersebut, kurang dari sepertiganya berada di tangan penerima upah. Bab ini menjelaskan sedikit tentang sikap otoritas pajak Swiss dan aktor sosial-politik utama terhadap penghindaran pajak di Swiss. Dalam dua studi kasus yang kami sajikan di sini, amnesti pajak pertama kali dipertimbangkan dalam sebuah program untuk memperkuat perlawanan terhadap penghindaran pajak, yang sejauh mana hal itu diketahui dan dibuktikan oleh berbagai studi yang berdasar – seperti dalam Defraudationsbericht dari tahun 1962 atau melalui inventaris kematian di Zurich – dan, selanjutnya, oleh hasil amnesti pajak itu sendiri. Namun pada akhirnya, amnesti pajak ini ternyata menjadi satu-satunya tindakan yang diumumkan, sementara cara investigasi baru atau sanksi baru yang awalnya direncanakan untuk mengurangi penghindaran pajak ditinggalkan. Memang, dalam kedua konteks tersebut, kita dapat mengamati sebuah koalisi melawan apa yang disebut “inkuisisi” oleh otoritas pajak, dalam retorika yang menempatkan negara dan administrasinya di satu sisi, dan semua pembayar pajak, tanpa perbedaan, di sisi lain. Akhirnya, amnesti pajak tampaknya menjadi jalan yang paling mudah – atau kejahatan yang lebih ringan – bagi sebagian besar perwakilan politik dalam suatu sistem dengan banyak pemegang hak veto.

Analisis kedua studi kasus ini dengan demikian memberikan wawasan yang mencolok tentang perbedaan antara wacana resmi tentang perlunya memerangi penghindaran pajak dan penyepelannya dalam praktik oleh otoritas pajak dan sebagian besar aktor politik.

2.4 PERTIMBANGAN MELAKSANAKAN PENGAMPUNAN PAJAK

Suatu negara menetapkan kebijakan pengampunan pajak (tax amnesty) dengan mempertimbangkan beberapa faktor, salah satunya adalah adanya ekonomi bawah tanah.

- 1) **Underground Economy:** bagian dari aktivitas ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindari kewajiban pajak. Fenomena ini terjadi di semua negara, baik yang maju maupun yang berkembang. Umumnya, kegiatan ini diukur berdasarkan nilai ekonomi yang dihasilkan dibandingkan dengan Produk Domestik Bruto (PDB). Menurut penelitian Dr. Enste dan Dr. Schneider (2002), persentase ekonomi bawah tanah di negara maju bisa mencapai 14-16% dari PDB, sedangkan di negara berkembang angkanya bisa berkisar antara 35-44% dari PDB. Kegiatan ini sering kali tidak dilaporkan sebagai penghasilan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan, sehingga termasuk dalam kategori penyelundupan pajak (tax evasion). Kegiatan ekonomi bawah tanah sebagai bentuk penyelundupan pajak (tax evasion) menyebabkan hilangnya potensi penerimaan pajak yang sangat dibutuhkan untuk pembiayaan pemerintah, baik untuk keperluan rutin maupun pembangunan.

Peningkatan aktivitas ini berakibat pada hilangnya pendapatan pajak yang vital untuk mendanai program-program pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, muncul gagasan untuk mengenakan kembali pajak yang belum dibayar dari kegiatan ekonomi bawah tanah tersebut melalui program khusus, yaitu pengampunan pajak.

- 2) **Pelarian Modal Ke Luar Negeri Secara Ilegal:** Kebijakan pengampunan pajak (tax amnesty) menjadi langkah terakhir yang diambil pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak, terutama karena pemerintah menghadapi kesulitan dalam memajaki dana atau modal yang telah keluar secara ilegal ke luar negeri. Banyak individu atau perusahaan yang menyembunyikan aset mereka di luar negeri untuk menghindari kewajiban pajak, sehingga mengurangi potensi pendapatan negara. Melalui program ini, pemerintah berharap dapat menarik kembali modal yang hilang dan meningkatkan basis pajak yang ada.
- 3) **Rekayasa Transaksi Keuangan yang Mengakibatkan Kehilangan Potensi Penerimaan Pajak:** Kemajuan infrastruktur dan instrumen keuangan internasional, seperti negara-negara surga pajak dan transaksi derivatif, telah mendorong perusahaan besar untuk melakukan pengalihan keuntungan ilegal ke luar negeri melalui rekayasa transaksi keuangan. Setelah itu, sebagian dari keuntungan yang dipindahkan tersebut kembali ke Indonesia dalam bentuk pinjaman luar negeri atau investasi asing. Proses ini sering kali terkait dengan pencucian uang (money laundering). Ketentuan perpajakan domestik saat ini tidak mampu menjangkau dan memajaki rekayasa transaksi tersebut. Jika masalah ini tidak segera ditangani, akan ada potensi kehilangan pajak yang signifikan. Dalam konteks ini, kebijakan pengampunan pajak diharapkan dapat meningkatkan kesadaran Wajib Pajak dengan memberikan mereka kesempatan untuk menjadi Wajib Pajak yang patuh.
- 4) **Upaya Peningkatan Kepatuhan Wajib Pajak:** Ruang lingkup kebijakan pengampunan pajak (tax amnesty) memberikan kesempatan untuk menghapus kewajiban perpajakan, termasuk pidana pajak, di mana data yang dilaporkan tidak dapat dijadikan dasar untuk penyelidikan atau penuntutan tindak pidana. Kebijakan ini juga mencakup Wajib Pajak yang belum terdaftar, belum menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT), belum membayar pajak, atau yang kurang melaporkan pajak, serta yang telah melakukan kesalahan dalam penyampaian SPT. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk menjadi landasan bagi reformasi perpajakan secara menyeluruh, meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak, dan memperkuat sistem perpajakan di negara. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta lingkungan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pemenuhan kewajiban perpajakan.

2.5 JENIS AMNESTI PAJAK

Menurut Das Gupta dan Mookherjee (1996), terdapat beberapa jenis pengampunan pajak, yaitu:

- 1) **Investigation Amnesties:** Ini adalah bentuk pengampunan di mana Wajib Pajak secara sukarela mengungkapkan kekayaan dan penghasilan yang belum dilaporkan. Jika Wajib Pajak bersedia membayar pajak dan denda yang berlaku, pemerintah tidak akan melakukan investigasi terhadap aset yang diungkapkan.

- 2) **Revision Amnesties:** Jenis ini memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk memperbaiki, mengubah, atau merevisi Surat Pemberitahuan (SPT) yang telah disampaikan sebelumnya kepada pemerintah.
- 3) **Prosecution Amnesties:** Ini adalah pengampunan yang menawarkan kekebalan hukum dari tuntutan atas pelanggaran yang dapat terdeteksi oleh pemerintah yang dilakukan oleh Wajib Pajak.

Ketiga jenis amnesti ini bertujuan untuk mendorong kepatuhan Wajib Pajak dan memperbaiki basis perpajakan negara

2.6 UPAYA MENGATASI IMPLIKASI TAX AMNESTI

Dampak negatif dari kebijakan pengampunan pajak dapat muncul akibat kelonggaran yang diberikan kepada pengemplang pajak, yang menciptakan rasa ketidakadilan dalam pemungutan pajak. Ketidakadilan ini dapat memotivasi Wajib Pajak yang patuh menjadi tidak patuh, karena mereka yang jujur tidak mendapatkan penghargaan atas kejujurannya. Wajib Pajak yang tidak patuh dapat memperoleh pengampunan tanpa sanksi atas penghasilan atau aset yang belum dilaporkan. Untuk mengurangi dampak negatif ini, beberapa langkah dapat diambil:

1. **Pembatasan Pengampunan:** Rencana pengampunan pajak sebaiknya hanya mencakup penghapusan sanksi bunga, denda, atau kenaikan pajak, sementara pokok pajak tetap harus dibayar. Rencana ini harus diumumkan secara terbuka melalui situs internet atau iklan layanan masyarakat untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan memberikan masukan sebelum draft RUU Pengampunan Pajak disampaikan kepada wakil rakyat.
2. **Penerapan “Differential Tax Amnesty”:** Menerapkan perlakuan berbeda dalam pengampunan pajak, di mana Wajib Pajak yang belum pernah menyampaikan SPT diwajibkan membayar pajak yang terutang dari masa lalu, sedangkan Wajib Pajak yang telah patuh dapat memperbaiki laporan pajaknya tanpa dikenakan sanksi bunga, denda, atau kenaikan. Dengan cara ini, diharapkan ada kesetaraan dalam perlakuan antara pengemplang pajak dan pembayar pajak yang patuh. Meskipun keduanya dibebaskan dari sanksi, mereka tetap diwajibkan membayar pokok pajaknya.

Sunset Policy

Keberhasilan suatu negara dalam melaksanakan tax amnesty sangat bergantung pada persiapan, pelaksanaan, dan pengawasan yang matang. Program ini perlu dilengkapi dengan perangkat hukum yang jelas, termasuk petunjuk pelaksanaan, kriteria Wajib Pajak yang berhak mendapatkan pengampunan, serta unit kerja yang bertanggung jawab dalam administrasi Wajib Pajak yang mengajukan permohonan.

Pada tahap persiapan, penting untuk merumuskan strategi kampanye yang dapat menciptakan persepsi bahwa program tax amnesty adalah kesempatan terakhir (one-time shot) yang sayang untuk dilewatkan. Penentuan slogan, pemilihan sarana kampanye, dan pengaturan unit kerja yang bertanggung jawab juga harus ditetapkan.

Dalam tahap pelaksanaan, dukungan luas dari masyarakat Wajib Pajak sangat diperlukan, dan pengawasan harus dilakukan untuk mencegah penyimpangan atau perubahan yang tidak diinginkan. Pengawasan ini krusial untuk memastikan bahwa pelaksanaan tax

amnesty berjalan lancar.

Setelah program berakhir, penting untuk melanjutkan kebijakan pasca-tax amnesty dengan memperkuat administrasi perpajakan dan pengawasan terhadap kepatuhan Wajib Pajak. Tanpa langkah-langkah ini, persepsi Wajib Pajak terhadap program tax amnesty bisa menjadi negatif, yang berdampak pada keberhasilan kebijakan perpajakan di masa depan.

Kebijakan soft amnesty diatur dalam UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang telah mengalami beberapa perubahan, terakhir melalui UU No. 28 Tahun 2007. Selanjutnya, diatur dalam PP No. 80 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 18/PMK.03/2008, yang mengatur penghapusan sanksi administrasi atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak terkait dengan penyampaian SPT Tahunan untuk tahun pajak sebelum 2007. Kebijakan ini juga sering disebut sebagai sunset policy yang bersifat populis.

Secara prinsip, soft amnesty diberikan kepada Wajib Pajak yang telah terdaftar dan juga kepada Wajib Pajak Orang Pribadi yang belum memiliki NPWP. Wajib Pajak yang telah terdaftar, baik badan maupun individu, dapat mendapatkan insentif pajak berupa penghapusan sanksi administrasi (bunga) jika mereka melakukan dan menyampaikan pembetulan SPT Tahunan PPh untuk tahun pajak sebelum 2007 yang mengakibatkan adanya PPh yang masih harus dibayar.

Kebijakan sunset policy ini muncul sebagai respons terhadap sistem pemungutan pajak di Indonesia yang berbasis self-assessment. Dalam sistem ini, pelaksanaan kewajiban perpajakan sepenuhnya diserahkan kepada Wajib Pajak, yang meningkatkan kemungkinan ketidakpatuhan. Dalam konteks ini, UU KUP Pasal 35 memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk melakukan penelusuran data pada Wajib Pajak. Jika ditemukan ketidakbenaran dalam pelaporan perpajakan, Wajib Pajak akan dikenakan sanksi. Untuk mencegah hal ini, diluncurkanlah kebijakan pengampunan pajak yang menghapus sanksi bagi Wajib Pajak yang melaporkan kekurangan pajak dari tahun sebelumnya. Langkah ini diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dan berdampak positif pada penerimaan negara.

Kondisi krisis global yang menurunkan pertumbuhan ekonomi berdampak pada penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari sektor pajak. Kebijakan sunset policy menawarkan solusi untuk mengatasi potensi penurunan penerimaan negara. Dalam kebijakan ini, Wajib Pajak yang memiliki NPWP diberikan kemudahan, seperti bebas dari fiskal luar negeri. Sementara itu, bagi yang tidak memiliki NPWP, fiskal luar negeri meningkat dari Rp1.000.000 menjadi Rp2.500.000, ditambah tarif 20% untuk Wajib Pajak Orang Pribadi.

Sebagai hasilnya, dalam waktu kurang dari satu tahun, per 31 Desember, jumlah Wajib Pajak yang memperoleh NPWP mencapai 2,6 juta orang, melampaui target Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Ini memberikan modal yang kuat bagi APBN untuk tahun-tahun mendatang dalam meningkatkan penerimaan sektor pajak. Namun, meskipun ada peningkatan jumlah NPWP, penerimaan pajak tahun 2008 belum menunjukkan hasil yang optimal dibandingkan potensi pajak yang ada.

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa potensi pajak yang belum terealisasi secara optimal masih cukup besar. Coverage ratio mengalami peningkatan, rata-rata mencapai 76%, namun potensi pajak yang dapat digali hanya mencapai 25%. Ini mengindikasikan bahwa masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan dalam merumuskan strategi kebijakan pajak yang lebih efektif.

Rata-rata tax coverage ratio di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir adalah 65%, yang berarti masih ada 35% potensi pajak yang belum tergali. Meskipun potensi yang tergali menunjukkan tren peningkatan, tantangan besar tetap ada bagi DJP untuk mengoptimalkan penggalan potensi pajak tersebut. Dengan kebijakan sunset policy, diharapkan realisasi potensi pajak ke depan akan semakin meningkat.

BAB 3

TIDAK ADA KESALAHAN DALAM MENGHINDARI PAJAK”

3.1 PENDAHULUAN

Real estat umumnya dianggap sebagai objek yang menguntungkan untuk dikenai pajak. Tanah tidak mengubah lokasinya dan pemiliknya biasanya mudah dikenali. Dalam perdebatan politik, baik sekarang maupun di masa lalu, perpajakan atas tanah telah dan masih dianggap menguntungkan. Milton Friedman bahkan menggambarkan perpajakan nilai tanah seperti yang dibayangkan oleh pembaru tanah berpengaruh Henry George sebagai pajak yang paling tidak buruk. Namun, asumsi ini tidak selalu dibenarkan oleh kenyataan. Dalam praktiknya, pemungutan pajak sering kali menimbulkan masalah besar atau memicu penolakan. Hal ini juga terjadi dengan diperkenalkannya bea tanah di Inggris Raya pada tahun 1909/1910. Berikut ini, penolakan pajak oleh Land Union, yang didirikan untuk tujuan ini, akan dibahas.

Sejumlah penelitian telah membahas bea tanah ini. Seringkali mereka diperiksa dari perspektif politik, seperti politik liberal atau terkait dengan reformasi tanah dan kebijakan pertanian. Organisasi Land Union sering disebutkan, tetapi biasanya hanya sepintas. Dalam kontribusi ilmu politik mereka tentang pekerjaan pemain veto, Ian McLean dan Jennifer Nou berpendapat bahwa kegagalan perpajakan nilai tanah disebabkan oleh peningkatan jumlah pemain veto dalam politik Inggris. Mereka menyebutkan pengaruh kepentingan tanah, tetapi tidak mempertimbangkan agitasi Land Union. Bab ini dengan demikian memberikan kontribusi untuk penelitian tentang perlawanan pajak yang terorganisasi. Bagian pertama artikel ini membahas tentang distribusi kepemilikan tanah dan kondisi sosial ekonomi yang menyebabkan diperkenalkannya pajak real estat baru oleh pemerintah Liberal pada tahun 1909. Apa yang disebut "Anggaran Rakyat" ini, yang berisi pajak baru, menghadapi pertentangan, khususnya di House of Lords. Bagian kedua membahas tentang dasar dan tujuan Land Union dan tindakannya terhadap perpajakan tanah. Bagian ketiga adalah tentang pencapaian Land Union, khususnya di pengadilan. Bagian selanjutnya adalah tentang penghapusan bea tanah dan memberikan gambaran singkat tentang sejarah bea nilai tanah hingga tahun 1934. Bagian terakhir memberikan beberapa kesimpulan.

3.2 DISTRIBUSI LAHAN, PARTAI LIBERAL, DAN “ANGGARAN RAKYAT”

Di Inggris, kepemilikan tanah secara pribadi lebih luas daripada di bagian lain Eropa, termasuk Skotlandia dan Irlandia, tempat kepemilikan feodal masih mendominasi. Setelah proses penutupan lahan berakhir pada abad kedelapan belas, tidak ada lagi hak untuk penggunaan tanah secara umum. Sebaliknya, sistem tripartit yang sebagian besar terdiri dari tuan tanah aristokrat, petani penyewa, dan buruh tani telah berkembang. Kepemilikan tanah terpusat di tangan beberapa pemilik yang relatif sedikit. Orang-orang sezaman merujuk pada laporan John Bateman dari tahun 1873 yang menjelaskan bahwa di Inggris dan Wales, setengah persen pemilik tanah memiliki sekitar 60% tanah. Menurut Avner Offer, kepemilikan

rumah di perkotaan kurang terwakili dalam perhitungan ini. Ia memperkirakan bahwa 30% dari nilai properti dimiliki oleh pemilik tanah besar. Bahkan jika ada sekitar satu juta pemilik properti kecil, sebagian besar tanah dimiliki oleh beberapa ribu orang. Yang lainnya adalah penyewa. Pada akhir abad kesembilan belas, ada kesadaran dan ketidakpuasan yang berkembang dengan situasi distribusi tanah yang tidak merata ini.

Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa pertanian lokal menderita akibat masuknya jagung murah Amerika yang melanda pasar Inggris sebagai akibat dari kebijakan perdagangan bebas. Para petani penyewa mengalami penurunan pendapatan, tetapi harus membayar jumlah sewa yang sama, yang menyebabkan banyak orang mengalami kesulitan ekonomi yang besar. Situasi ini diperburuk oleh serangkaian panen yang buruk karena kondisi cuaca pada akhir abad kesembilan belas. Krisis pertanian memaksa banyak orang untuk bermigrasi ke kota-kota, di mana masalah baru seperti pengangguran, perumahan yang buruk, dan kesulitan infrastruktur muncul atau memburuk selama industrialisasi. Penduduk pedesaan semakin menyalahkan tuan tanah mereka atas masalah mereka, dan gagasan reformasi tanah mendapat dukungan dan semakin dihargai.

Ketika kaum Liberal berkuasa pada tahun 1905, mereka menghadapi tantangan sosial yang cukup besar ini dan lainnya. Kaum Liberal dan Unionis sepakat tentang perlunya berinvestasi dalam pengeluaran sosial dan pertahanan. Namun, mereka benar-benar berbeda pendapat tentang cara membiayai pengeluaran ini. Kaum Unionis mendukung basis pajak yang lebih luas melalui bea tarif baru, sementara kaum Liberal, yang mendukung perdagangan bebas, ingin memperluas perpajakan langsung. Bagi kaum Liberal, perpajakan atas tanah tampak sebagai solusi yang jelas: pemilik tanah merupakan musuh tradisional kaum Liberal – khususnya sayap radikal kaum Liberal – dan menurut pendapat mereka sekarang harus dikenai pajak. Latar belakang teori kontemporer adalah asumsi bahwa pendapatan pemilik tanah tidak diperoleh melalui kerja keras atau investasi yang layak dan karenanya “tidak diperoleh dengan kerja keras”. Lebih jauh, tuan tanah tidak melakukan perbaikan apa pun, dan tanah tersebut digarap oleh orang lain yang berutang sewa kepada mereka. Latar belakang teori tentang peningkatan yang tidak diperoleh dengan kerja keras ini secara signifikan dipengaruhi oleh teori Henry George.

Pada tahun 1879, reformis tanah dan ekonom AS Henry George menerbitkan bukunya *Progress and Poverty*, di mana ia mencoba menjelaskan perbedaan antara kemajuan teknis dan kemiskinan yang terus meningkat serta mengembangkan teori tentang bagaimana kemiskinan dapat dihilangkan. George menyatakan bahwa keuntungan dari kepemilikan tanah semata merupakan penyebab kemiskinan dan mengusulkan untuk menyita pendapatan yang tidak produktif melalui pajak tanah yang tinggi. Pajak ini, menurut George, akan membuat semua pajak lainnya menjadi usang. Dalam studinya, yang menjadi buku terlaris internasional, George tidak menjelaskan secara rinci bagaimana pajak ini, yang kemudian dikenal sebagai "Pajak Tunggal", dapat diterapkan secara konkret, tetapi teorinya tetap mendapat banyak pendukung dan memengaruhi gerakan reformasi tanah di banyak negara. Terutama di Inggris Raya, tempat ia beberapa kali bepergian dan memberikan ceramah, ia dan ide-idenya memperoleh popularitas.

Ide mengenakan pajak tanah menurut nilainya menjadi lebih diakui: Pada tahun 1906, 518 otoritas kota mendukung petisi bahwa tarif lokal harus didasarkan pada nilai lokasi dan bukan pada nilai penggunaan tahunan saat ini dari lokasi dan bangunan secara bersamaan. Pajak tanah lokal ini, yang merupakan sumber pendapatan penting bagi otoritas kota, sebagian besar dibayarkan oleh penghuni dan bukan oleh pemilik dan sangat memberatkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah. Gagasan untuk mendasarkan tarif pada nilai tanah seharusnya dapat meringankan tekanan pada masyarakat miskin. Isu perpajakan nilai tanah juga menjadi semakin penting di parlemen. Pada tahun 1906, 280 anggota parlemen dari Partai Liberal dan Partai Buruh tergabung dalam Kelompok Nilai Tanah, yang melobi undang-undang tentang nilai tanah di parlemen.

Pemerintah Liberal bermaksud untuk memberlakukan pajak nilai tanah nasional. Namun, ada masalah: untuk mengenakan pajak nilai tanah, tanah harus dinilai terlebih dahulu. Biasanya, rancangan undang-undang penilaian akan disahkan terlebih dahulu, dan kemudian, ketika penilaian tanah tersedia, pajak atas nilai-nilai ini dapat dikenakan. Namun, House of Lords, tempat para pemilik tanah terwakili lebih banyak, hampir pasti akan memveto rancangan undang-undang penilaian karena dalam tiga tahun terakhir mereka telah memblokir sebagian politik Liberal dengan menolak RUU Pendidikan, RUU Perkebunan Kecil Skotlandia, dan RUU Perizinan. Untuk menghindari kegagalan, kaum Liberal berencana untuk menghubungkan penilaian tanah secara langsung dengan pajak nilai tanah baru dan menempatkannya dalam anggaran, karena hukum tidak tertulis tidak mengizinkan para Lords untuk menolak RUU keuangan. Menteri Keuangan Liberal Lloyd George ingin mengenakan pajak atas kenaikan nilai tanah yang belum diperoleh yang tidak menjadi hak tuan tanah tetapi menjadi hak investasi publik, misalnya melalui perbaikan infrastruktur seperti stasiun kereta api baru, transportasi yang lebih baik, dll. Pajak Nilai Bertambah ini dipengaruhi oleh gagasan Henry George, dan khususnya oleh konsep pajak nilai bertambah (*Wertzuwachssteuer*) yang diimpor Lloyd George dari Jerman. Ia mengetahui *Wertzuwachssteuer* yang telah dipungut di Frankfurt sejak tahun 1904 dan telah meminta laporan tentang pajak nilai tambah di Reich Jerman, dengan fokus pada Frankfurt. Laporan tersebut diserahkan kepada kabinet pada tahun 1908. Dinyatakan bahwa pemungutan pajak ini tidak menimbulkan masalah besar dan dapat dilakukan dengan sederhana dan tanpa biaya besar. Akan tetapi, reporter Bernhard Mallet juga menunjukkan bahwa kondisi di Frankfurt tidak sama dengan di Inggris Raya. Pertama, pajak Frankfurt didasarkan pada harga pembelian. Harga ini tidak dapat digunakan untuk Inggris Raya, karena pada sewa-menyewa yang umum terdapat struktur kepemilikan lain dan tanah serta bangunan harus dinilai secara terpisah. Kedua, tidak seperti di Reich Jerman, tidak ada daftar tanah Inggris (*Grundbücher*) yang mencatat penjualan.

Akan tetapi, pada tahun 1909, pemerintah Liberal membutuhkan sumber pendapatan baru untuk membiayai pengeluaran sosial dan militer, khususnya pensiun hari tua dan kapal perang. Pada tanggal 29 April 1909, Lloyd George menyampaikan anggarannya kepada House of Commons. Yang disebut "Anggaran Rakyat" ini memuat tujuh jenis pajak yang sama sekali baru. Pajak yang berlaku untuk pendapatan yang sangat tinggi akan dinaikkan dan beban pajak bagi kelas menengah dan pekerja dikurangi. "Pendapatan yang tidak diperoleh dengan kerja

keras” seperti pendapatan tuan tanah akhirnya akan dikenai pajak sesuai rencana. “Anggaran Rakyat” jelas tidak hanya dimaksudkan sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan, tetapi juga untuk mencapai redistribusi pendapatan dan kekayaan yang jelas demi kepentingan kelas menengah dan pekerja yang para pemilihnya ingin ditangani oleh Partai Liberal. Dengan anggaran ini, Partai Liberal mengkritik distribusi tanah di negara tersebut hingga saat itu. Lloyd George berpendapat bahwa tuan tanah memiliki monopoli atas tanah, akan mengeksploitasinya secara egois dan mempersulit akses ke tanah bagi para pengusaha dan pedagang, sehingga melemahkan seluruh perekonomian. Di samping “pendapatan yang tidak diperoleh dengan kerja keras” dari kelas pemilik tanah yang “egois” ini, pendapatan yang sangat tinggi lebih dari Rp. 750.000.000 akan dikenai pajak dengan apa yang disebut pajak super. Empat dari tujuh pajak baru adalah pajak atas tanah: Increment Value Duty dan Undeveloped Land Duty, Reversion Duty dan Mineral Rights Duty yang telah disebutkan sebelumnya. Pajak-pajak ini diharapkan hanya akan menghasilkan sekitar Rp. 900.00000.000 pada tahun pertama. Jumlah ini kurang dari 5% dari total peningkatan pajak.

Pajak tanah dianggap sebagai penghinaan oleh tuan tanah yang, karenanya, memicu perlawanan di parlemen. Kaum Unionis menolak anggaran tersebut karena bea tanah. Sekitar sepertiga anggota Partai Unionis adalah bangsawan pemilik tanah. Anggota parlemen Unionis Ernest George (E.G.) Pretyman memimpin perlawanan parlemen sejak awal. Setelah perdebatan panjang – seluruh RUU Keuangan diperdebatkan selama 640 jam di parlemen – RUU tersebut akhirnya diterima di House of Commons pada tanggal 4 November 1909. Setelah enam hari berdiskusi, pada tanggal 30 November, House of Lords menolak anggaran tersebut dengan suara 350 berbanding 75. Sekitar dua pertiga dari anggota Dewan Bangsawan yang memberikan suara menentang anggaran memiliki sedikitnya 5.000 hektar tanah. Dengan penentangan mereka terhadap anggaran, para bangsawan menyebabkan krisis konstitusional karena otorisasi rancangan undang-undang keuangan telah menjadi hak DPR sejak abad kelima belas. DPR menyatakan bahwa mereka akan meloloskan rancangan undang-undang tersebut jika pemilihan umum diadakan dan DPR yang baru terpilih mendukung rancangan undang-undang tersebut. Pemilihan umum diadakan pada bulan Januari 1910, yang memberi Partai Liberal keunggulan tipis atas Partai Unionis. DPR mengesahkan rancangan undang-undang tersebut dan ditandatangani oleh Raja pada tanggal 29 April 1910, tepat satu tahun setelah presentasi pertamanya. Penolakan anggaran tersebut berdampak pada DPR karena Perdana Menteri Asquith, antara lain, menganggapnya sebagai pelanggaran konstitusi. Pada tahun berikutnya, Undang-Undang Parlemen sangat membatasi kekuasaan majelis tinggi: undang-undang tersebut menyatakan, antara lain, bahwa DPR tidak memiliki hak untuk mencampuri undang-undang keuangan.

Pada tahun 1910, bea tanah baru akhirnya diberlakukan. Empat pajak tanah baru memiliki tujuan yang berbeda dan dikenakan pada tahap yang berbeda. Pertama, Bea Nilai Kenaikan ditetapkan sebesar 20% dari jumlah kenaikan nilai lokasi sebidang tanah dibandingkan dengan tahun 1909. Pajak tersebut jatuh tempo ketika terjadi perubahan kepemilikan, seperti dalam kasus penjualan atau warisan. Misalnya, penjual harus membayar pajak sebesar 20% atas "kenaikan yang belum diperoleh" yang terjadi antara tanggal 30 April

1909 dan tanggal penjualan. Kedua, Bea Tanah yang Belum Dikembangkan memiliki tarif sekitar 0,21% atas nilai lokasi tanah yang belum dikembangkan yang harus dibayarkan setiap tahun. Pajak ini dimaksudkan untuk mencegah pemilik tanah menolak penjualan bidang tanah yang siap dibangun, terutama di daerah perkotaan yang sangat membutuhkan perumahan, untuk mendapatkan harga yang lebih tinggi di kemudian hari. Ketiga, Bea Pembalikan adalah pajak sebesar 10% atas keuntungan yang diperoleh penyewa atas penentuan sewa tanah. Pajak keempat, Bea Hak Mineral, yang harus dibayarkan setiap tahun atas nilai kapital mineral, memiliki tarif pajak yang sama. Keempat pajak tersebut mengharuskan penilaian properti tanah. Akan tetapi, hanya tanah yang seharusnya dikenakan pajak, bukan bangunan yang ada di atasnya, dan biaya permanen (misalnya persepuluhan) harus dikurangi. Untuk menghasilkan Nilai Lokasi yang Dapat Dikenakan Pajak ini, tiga nilai lain yang dikritik karena terlalu teoritis harus diukur. Untuk tujuan ini, untuk semua properti tanah, tanggal 30 April 1909 dinyatakan sebagai hari jatuh tempo untuk penilaian nilai. Ini disebut "penilaian asli".

3.3 SERIKAT TANAH

Tujuan Dan Tindakannya

Pada bulan April 1910, beberapa hari setelah undang-undang tersebut disahkan, Anggota Parlemen Unionis E.G. Pretyman mendirikan Land Union dan menjadi presidennya. Melalui pekerjaannya di House of Commons, Pretyman memiliki pengetahuan yang sangat baik tentang tugas-tugas pertanian, mengetahui kelemahan-kelemahannya dan dengan demikian mampu mengambil tindakan terhadapnya. Tujuan dari Land Union adalah untuk mencabut pajak-pajak baru atas tanah. Klaim yang dideklarasikan sendiri oleh organisasi yang baru didirikan itu adalah untuk membela mereka yang melihat kepentingan mereka terancam berkenaan dengan penilaian tanah dan untuk menawarkan bantuan dan nasihat. Land Union menggambarkan dirinya sebagai organisasi non-partai politik yang terbuka bagi semua yang terlibat dalam bisnis tanah atau industri konstruksi melalui kepemilikan, profesi atau bisnis. Ini termasuk pemilik rumah dan tanah, kontraktor bangunan dan karyawan mereka, anggota masyarakat bangunan dan masyarakat penerima manfaat, pemberi hipotek dan pemegang polis asuransi. Biaya keanggotaan per tahun setidaknya 5 shilling. Iuran ini dipilih "agar pemilik properti kecil dapat bergabung dengan Union." Tidak ada informasi yang tepat tentang jumlah pasti anggotanya. Menurut Land Nationalisation Society, salah satu penentang Land Union yang menganjurkan nasionalisasi tanah, organisasi tersebut tumbuh dengan cepat. Setelah dua bulan, dikatakan telah memiliki 1.100 anggota. Sumber lain melaporkan bahwa pada bulan Oktober 1910, setelah setengah tahun, Land Union memiliki 50.000 anggota, di antaranya adalah "pemilik tanah terbesar di negara ini." Land Union mengklaim tidak hanya mewakili kepentingan tuan tanah yang lebih besar: organisasi tersebut menekankan bahwa angka-angka dari tahun 1873 tentang jumlah pemilik tanah tidak lagi akurat dan bahwa real estat sekarang dimiliki oleh lebih banyak orang termasuk pedagang kecil dan pengrajin. Meskipun demikian, presidennya Pretyman adalah salah satu pemilik tanah besar. Dari 293 warisan di paroki Keelby di Lincolnshire, Pretyman dan seorang Lord Yarborough memiliki 113 warisan – termasuk sebagian besar plot yang lebih besar. Pretyman misalnya memiliki Manor

Farm dengan luas 499 hektar. Pemilik tanah yang tersisa di Keelby biasanya hanya memiliki satu atau dua warisan.

Land Union berupaya mencapai tujuannya untuk menghapuskan bea tanah dengan empat cara. Pertama, melalui pekerjaan mereka di House of Commons, tempat Pretyman dan anggota parlemen lainnya mengajukan pertanyaan kritis, meminta amandemen, dan terus-menerus menuntut informasi tentang jalannya proses penilaian. Strategi kedua adalah mendukung anggota Land Union. Dalam sebuah artikel di *The Land Union Journal*, Pretyman menyatakan bahwa lebih dari 10.000 surat dari orang-orang yang mencari nasihat telah dijawab. Land Union sangat menyarankan anggotanya, misalnya, untuk tidak menyatakan nilai perkiraan sendiri dalam Formulir IV, yang seharusnya diisi oleh pemilik rumah, karena ini dapat ditafsirkan merugikan mereka. Sebaliknya, mereka disarankan untuk menunggu Penilaian Sementara dan kemudian mengajukan keberatan jika perlu. Bidang kegiatan utama ketiga adalah kasus pengadilan. Land Union mendukung beberapa kasus yang menjadi kepentingan umum, kasus-kasus yang dapat menghasilkan putusan yang luas dan berpotensi menjadi kasus preseden. Dalam kasus-kasus ini, Inland Revenue, yang bertanggung jawab atas penilaian dan pemungutan pajak, mengalami beberapa kekalahan pahit, beberapa di antaranya memiliki konsekuensi yang luas. Terakhir, Land Union melakukan kampanye informasi dan propaganda nasional, termasuk penerbitan selebaran, brosur, buku panduan dan, sejak 1911, surat kabar organisasi itu sendiri, *The Land Union Journal*.

Land Union mengemukakan banyak argumen untuk penghapusan bea tanah. Dalam buklet *The Land Union's Reasons for Repeal of the New Land Taxes and Land Valuation*, misalnya, para penulis mendasarkan argumen mereka pada prinsip-prinsip keadilan pajak klasik seperti kemampuan membayar. Buklet tersebut mengutip filsuf dan ekonom liberal terkenal John Stuart Mill dengan klaimnya untuk distribusi beban pajak yang sama. Menurut Land Union, bea tanah melanggar prinsip ini dengan tidak mengenakan pajak pada semua modal, tetapi hanya modal dalam bentuk properti tanah. Menentang segala bentuk pajak atas tanah secara umum, Land Union mengkritik undang-undang liberal baru mengenai bea tanah secara rinci dan khusus dengan mengacu pada empat prinsip perpajakan yang baik dari Adam Smith yang tertuang dalam publikasinya tahun 1776 mengenai *The Wealth of Nations*, yang menurut Smith, seharusnya dipatuhi oleh negara.

Pertama, ada tuntutan untuk kesetaraan: beban pajak harus didasarkan pada kemampuan masing-masing individu untuk membayar. Namun, seiring berjalannya waktu, pepatah ini semakin disamakan dengan ekuitas. *The Land Union* berpendapat bahwa bea tanah bertentangan dengan interpretasi ekuitas ini dan mengkritik bahwa undang-undang baru hanya mengenakan pajak atas aset dalam bentuk tanah, sedangkan aset yang diinvestasikan di tempat lain, misalnya di perkebunan karet di Ceylon, yang saat itu merupakan koloni Inggris, tetap bebas pajak. Tuntutan kedua, mengikuti Smith, adalah untuk kepastian dan menghindari kesewenang-wenangan; undang-undang pajak harus dapat dipahami dan transparan. Di sini, *The Land Union* berpendapat bahwa bea tanah baru sangat sewenang-wenang dan tidak pasti, sama sekali tidak dapat diprediksi dan dengan demikian bertentangan dengan pepatah. Jumlah pajak tidak dapat diprediksi oleh penjual, karena penilaian dilakukan

oleh seorang ahli. Bahkan orang-orang yang bekerja di sektor real estat tercengang oleh kompleksitas penilaian pajak. Tuntutan ketiga mengacu pada prinsip Smith tentang kemudahan, yang menyatakan bahwa pajak harus dibuat semudah mungkin untuk dibayarkan, baik dari segi metode pembayaran maupun tanggalnya. Land Union berpendapat bahwa pajak baru tersebut tidak hanya bertentangan dengan prinsip ini, tetapi dalam banyak kasus bahkan mustahil untuk membayarnya tanpa meminjam uang terlebih dahulu. Misalnya, dalam kasus warisan, Increment Value Duty harus dibayarkan sebagai tambahan atas kewajiban kematian. Akibatnya, ahli waris kemungkinan besar akan dipaksa untuk mengambil pinjaman. Terakhir, pada tahun 1776, Smith menuntut agar pembayaran pajak tidak boleh membebani warga negara lebih banyak daripada pendapatan negara. Antara lain, ini berarti bahwa biaya administrasi untuk pengumpulan pajak harus ditekan serendah mungkin. Menurut Land Union, yang mengemukakan poin ini dengan sangat kuat dalam argumentasinya, tidak ada sistem pajak lain yang "lebih bertentangan" dengan prinsip ini. Land Union mengeluh bahwa penilaian tanah membutuhkan banyak personel, dan bahwa akomodasi bagi personel tersebut harus disediakan di seluruh negeri, yang secara keseluruhan sangat mahal. Selain itu, banyak kasus pengadilan yang harus dihadapi, yang harus ditangani oleh hakim-hakim yang dibayar mahal, mungkin termasuk Pengadilan Tinggi. Selain biaya-biaya ini untuk negara, akan ada juga biaya untuk pemilik tanah, yang harus membayar sendiri penilaian tanah mereka. Biaya-biaya ini akhirnya ditanggung oleh negara, tetapi dengan cara ini, biaya-biaya hanya dialihkan dan pada akhirnya harus ditanggung oleh para pembayar pajak lagi.

Selain analisis teoritis ini, Serikat Tanah juga mengemukakan keberatan-keberatan politik, ekonomi, dan moral terhadap bea tanah. Misalnya, mereka menyatakan kekhawatiran bahwa pajak-pajak itu hanya merupakan gambaran awal dari kemungkinan nasionalisasi tanah dan pendahuluan dari penghapusan hak milik perorangan. Organisasi tersebut berpendapat bahwa Undang-Undang Keuangan dapat membuka jalan bagi kepemilikan dan kendali negara secara universal, sehingga mengancam hak dasar atas properti individu. Selain itu, Serikat Tanah mengkritik bahwa pendapatan pajak tidak akan tersedia bagi pemerintah daerah tetapi akan lenyap "ke dalam jurang tak berdasar dari Kas Negara." Serikat Tanah juga menemukan alasan ekonomi untuk menentang bea tanah, dengan menegaskan bahwa akan ada ancaman langsung berupa penurunan nilai tanah dan, dengan demikian, penurunan seluruh kekayaan negara. Lebih jauh, Serikat Tanah memperingatkan terhadap ancaman serius berupa pengangguran karena sektor konstruksi akan mandek, seperti halnya semua industri terkait.

Selain merinci keluhannya terhadap pajak tanah yang baru, Land Union tidak malu menggunakan bahasa yang menghebohkan dengan menyebut kaum Liberal sebagai "Sosialisme Perampok" atau "Komunis" dalam publikasinya. Secara keseluruhan, Land Union meramalkan bahwa pajak baru tersebut akan berdampak buruk: kelas menengah dan pekerja akan "dirampok", perdagangan tanah akan terhenti dan tidak ada yang mau membangun lagi, yang akan menyebabkan krisis perumahan. Land Union membela diri terhadap tuduhan "hasutan [...] untuk menentang hukum" dengan menyatakan bahwa "tidak ada kesalahan baik secara hukum maupun moral, dalam menghindari pajak yang tidak dikenakan secara jelas dan eksplisit, karena merupakan tugas negara untuk menggunakan bahasa yang tepat ketika

membebankan kewajiban kepada warganya.”

Prestasi Land Union

Upaya Land Union tidak tetap tanpa hasil. Dalam sebuah laporan tentang dugaan undervaluasi properti tanah di Birmingham, yang diterbitkan pada tahun 1913, Kepala Penilai Inland Revenue Edgar J. Harper, menyatakan bahwa tuduhan itu tidak berdasar dan mengeluh bahwa pertemuan Land Union adalah salah satu alasan peningkatan tuduhan. Seperti yang telah dijelaskan, bidang utama aktivitas Land Union adalah pekerjaan di ruang sidang. Secara total, Land Union memberikan bantuan dalam 26 kasus pengadilan antara tahun 1910 dan sekitar tahun 1915. Inland Revenue mengalami sejumlah kemunduran dalam persidangan ini dan ditempatkan di bawah uji stres yang berat bahkan jika menang di pengadilan. Kasus Lumsden, misalnya, mendapat perhatian kontemporer yang cukup besar. Memang, kontraktor bangunan R.J. Lumsden harus membayar Bea Nilai Bertambah dan Land Union kalah dalam kasus tersebut dalam pembelaannya. Namun, Land Union dapat menunjukkan bahwa undang-undang tersebut terbuka untuk ditafsirkan dengan cara yang membuat janji Lloyd George bahwa perusahaan bangunan tidak akan terpengaruh oleh Increment Value Duty menjadi tidak berarti. Dengan laba pembangun yang sekarang dikenakan pajak, Land Union menyalahkan pemerintah, dan khususnya Lloyd George, atas krisis di sektor konstruksi, pengangguran terkait, dan krisis perumahan yang akan datang. Kasus Lumsden menjadi contoh utama Land Union untuk ketidakadilan pajak. Mereka mengonfrontasi House of Commons tentang janji Lloyd George yang diingkari dan menerbitkan buklet kecil yang menguraikan Kasus Lumsden dan menggambarkan perpajakan atas laba bangunan sebagai "ketidakadilan besar". Bertentangan dengan klaim Land Union, bagaimanapun, krisis sektor konstruksi tidak - atau setidaknya tidak secara eksklusif - disebabkan oleh bea tanah. Secara keseluruhan, pertumbuhan ekonomi melambat di era Edwardian, upah mandek dan pengangguran meningkat. Stagnasi ekonomi, kenaikan suku bunga, dan peningkatan biaya pembangunan juga menyebabkan krisis perumahan, dengan perumahan murah menjadi komoditas langka.

Keberhasilan lain dari Land Union adalah bahwa, pada tahun 1914, semua penilaian lahan pertanian sebelumnya dinyatakan tidak sah oleh pengadilan dalam putusan mengenai kasus *Commissioners of Inland Revenue v. Smyth*. Lady Emily Smyth, pemilik lahan pertanian di Norton Malreward, Somerset, ingin memperoleh penilaian yang lebih rendah. Perselisihan terjadi apakah rumput di lahan penggembalaan harus dimasukkan dalam penilaian atau tidak. Di Pengadilan King's Bench, Hakim Thomas E. Scrutton menyatakan dasar penilaian sebelumnya tidak sah. Ia memerintahkan metode baru, yang, bagaimanapun, tidak dapat diterapkan dalam praktik. Akibatnya, Pajak Tanah yang Belum Dikembangkan secara praktis dibatalkan atau pengumpulannya harus diatur ulang. Meskipun demikian, 20 juta hektar lahan pertanian dinilai setelah putusan berdasarkan Undang-Undang Keuangan, meskipun penilaian ini tidak diselesaikan karena situasi hukum yang tidak jelas. Dalam kasus *Burghes v. Attorney General*, salah satu formulir penilaian dinyatakan tidak berlaku. Selain itu, Pretymen, yang mendukung kasus tersebut atas nama Land Union, memperoleh perpanjangan tenggat waktu keberatan untuk penilaian karena mayoritas pemilik tanah yang dapat menolak penilaian

sedang bertugas di perang. Dengan demikian, nilai tidak dapat ditetapkan dan karenanya tidak ada pajak yang dipungut.

3.4 PENGHAPUSAN PAJAK TANAH

Perang Besar dengan segala konsekuensinya semakin menunda penilaian tanah dan pemungutan pajak. Selama perang, banyak pajak dinaikkan secara signifikan untuk membiayai biaya militer. Pajak tanah, seperti yang dijelaskan, ditanggihkan sebagian, atau hampir tidak menghasilkan pendapatan. Akan tetapi, penilaian yang sedang berlangsung terus menghabiskan uang. Tidak hanya para penentang abadi pajak tanah baru yang perlahan-lahan mulai kehabisan kesabaran, tetapi juga para mantan pendukungnya menjadi tidak sabar dan menuntut kenaikan atau perubahan bea. Lloyd George telah menjadi Perdana Menteri pada saat itu, tetapi Partai Konservatif memegang mayoritas kursi di parlemen sejak 1918. Sebuah Panitia Khusus dibentuk pada tahun 1919 untuk memberikan rekomendasi apakah bea tanah harus dipertahankan, diubah atau dihapuskan. Pretyman menjadi anggota panitia dan untuk sementara juga menjadi ketuanya. Rupanya, ada beberapa ketidaksepakatan dalam panitia dan tidak ada rekomendasi yang dibuat, tetapi pernyataan tentang subjek yang diminta oleh berbagai orang dan organisasi telah disampaikan. Panitia menerima bukti-bukti dari beberapa karyawan Inland Revenue, dari Surveyor's Institute, Law Society, Land Union, Land Agent's Society dan United Committee for the Taxation of Land Values. Laporan Land Union yang disampaikan oleh sekretarisnya R. B. Yardley, pengacara, dan asisten sekretaris C. Crofton Black dan E. Watson terutama ditujukan untuk menjelaskan konsekuensi negatif dari Undang-Undang Keuangan dan kekurangan penilaian. Poin mendasarnya adalah bahwa Land Union menentang pajak khusus atas tanah. Bagi mereka, tanah adalah sebidang properti seperti furnitur atau mesin.

Selain itu, bea tanah hanya menghasilkan sedikit pendapatan, tetapi penilaiannya sangat mahal dan terlalu rumit. Aturan penilaian yang rumit itu ambigu dan menyebabkan banyak tuntutan hukum. Secara keseluruhan, penilaian itu bermasalah, undang-undang baru dapat membatalkan nilai yang ditetapkan untuk tahun 1909, seperti halnya fluktuasi nilai uang. Pajak itu juga berdampak negatif pada pasokan perumahan, perdagangan bangunan, dan industri konstruksi. Organisasi lain menyatakan pendapat yang serupa. Dewan Lembaga Surveyor menyatakan bahwa bea tanah tidak dapat diamandemen secara bermanfaat dan karenanya harus dihapuskan. Perkumpulan Agen Tanah mengkritik perhitungan nilai-nilai yang berbeda dan menurut pandangan Perkumpulan Hukum, pajak itu tidak dapat dilaksanakan. Dalam laporan Panitia Khusus, hubungan antara berbagai organisasi menjadi jelas. Asisten sekretaris

Serikat Tanah E. Watson juga merupakan anggota Lembaga Surveyor dan saksi Edwin Savill adalah anggota dewan Lembaga Surveyor dan juga anggota dewan Serikat Tanah. Advokat untuk retensi dengan amandemen adalah James Dundas White, mantan anggota Liberal di House of Commons. Kritik bahwa pajak-pajak ini tidak menghasilkan pendapatan yang tinggi dibenarkan. Undeveloped Land Duty, Reversion Duty, dan Increment Value Duty bersama-sama hanya menghasilkan sekitar Rp. 15 Miliar penerimaan. Mineral Rights Duty

masih menghasilkan Rp. 45 Miliar. Namun, biaya penilaian adalah Rp. 30-45 Miliar hingga tahun 1915.

Meskipun tidak ada rekomendasi dari komite, klausul tanah dari Undang-Undang Keuangan dihapuskan pada bulan Juli 1920 atas saran Menteri Keuangan Konservatif Austen Chamberlain. Hanya Mineral Rights Duty yang lebih menguntungkan yang tersisa. Tidak ada pajak lebih lanjut yang dipungut dan pembayar pajak dapat mengklaim kembali pajak yang telah dibayarkan sebelumnya dengan mengajukan permohonan. Lloyd George, yang telah memperkenalkan bea tanah sebelas tahun sebelumnya, sekarang, sebagai Perdana Menteri, harus menghapusnya lagi. Selama debat, Josiah Wedgwood, seorang mantan anggota Partai Liberal dan sekarang menjadi anggota parlemen Partai Buruh, tetapi selalu menjadi pendukung pajak nilai tanah, mengatakan bahwa para pemilih menyadari bahwa pajak-pajak ini telah dihapuskan oleh para tuan tanah termasuk para tuan tanah di DPR yang, menurut harapan Wedgwood, tidak akan lebih banyak jumlahnya dari anggota DPR dalam waktu yang lama. Harapannya untuk pajak tanah yang diperbarui atau diubah sangat rendah saat ini, karena ia merasa bahwa pemerintah saat ini “harus melakukan apa yang diperintahkan oleh Serikat Tanah [sic] kepada mereka”. Anggota parlemen Partai Liberal C. White menambahkan, bahwa Serikat Tanah adalah “penguasa Pemerintah”.

Land Union dengan percaya diri mengklaim penghapusan bea tanah sebagai kemenangannya sendiri. Di beberapa surat kabar, Land Union menerbitkan apresiasi atas banyaknya ucapan selamat “atas hasil kerja yang sukses”. Terhadap salah satu lawan utamanya, United Committee for the Taxation of Land Values (UCTLV), Land Union membanggakan bahwa secara umum diterima bahwa penghapusan bea tanah “sebagian besar disebabkan oleh kegiatan Land Union.” Namun, pemilik tanah masih belum aman dari “serangan” di masa mendatang, dan Land Union menyatakan perlunya untuk melanjutkan pekerjaannya, jika tidak mereka khawatir bahwa para pendukung perpajakan nilai tanah akan dapat kembali menegakkan rencana mereka. Perhatian Land Union beralih ke perpajakan nilai lokasi lokal. Dengan melakukan hal itu, organisasi tersebut memperkuat alasan keberadaannya setelah penghapusan pajak tanah. Land Union diwakili oleh Pretyman di House of Commons hingga 1923 dan organisasi tersebut terus menerbitkan makalah tentang penilaian tanah. Anggota organisasi tersebut tidak berhenti mengobarkan ketakutan bahwa jika Partai Buruh atau Partai Liberal kembali berkuasa, perpajakan nilai tanah mungkin akan diperkenalkan kembali. Sekretaris Land Union, Yardley, mengungkapkan kekhawatiran ini dalam sejarah kritis gerakan perpajakan nilai tanah yang diterbitkan pada tahun 1930, dan dengan demikian di bawah pemerintahan Partai Buruh. Buku Yardley dimaksudkan untuk melawan rencana potensial Partai Buruh dengan menyebut perpajakan nilai tanah sebagai “eksperimen yang membawa bencana” atau “kegagalan”. Ramalan Land Union ternyata benar. Menteri Keuangan pemerintah Partai Buruh, Philip Snowden, memasukkan pajak nilai tanah dalam anggarannya tahun 1931. Akan tetapi, sedikit informasi yang tersedia tentang hal ini, mungkin karena hanya tiga bulan kemudian, pajak-pajak ini ditanggihkan oleh Pemerintah Nasional dan akhirnya dihapuskan pada tahun 1934. Namun menurut para penentang Land Union, mereka dan kelompok lobi pemilik tanah lainnya terlibat – belum lagi para anggota parlemen, yang selalu

menolak pajak atas nilai tanah. Melihat pekerjaan Land Union selanjutnya tentu akan menarik, tetapi itu tidak termasuk dalam kerangka bab ini. Saya berasumsi bahwa dengan penghapusan bea tanah, Land Union secara bertahap kehilangan kepentingannya, karena reformasi tanah juga kehilangan relevansi: Perang Besar memaksa banyak bangsawan untuk menjual tanah, sehingga jumlah pemilik tanah meningkat. Citra musuh kaum Liberal terhadap pemilik tanah besar mulai menghilang, juga karena pemilik tanah bangsawan kehilangan pengaruh politik secara keseluruhan sebagai akibat dari perluasan hak pilih pada tahun 1918.

3.5 KESIMPULAN

Serikat Tanah berupaya dengan berbagai cara untuk menghapuskan bea tanah. Melalui keahliannya, serikat ini mampu mengidentifikasi kekurangan undang-undang dan menggunakannya untuk melawan pajak tanah. Namun, alasan utama keberhasilannya terletak pada fakta bahwa organisasi tersebut didukung oleh kelompok pemilik tanah yang juga berpengaruh secara politik. Para anggota Serikat Tanah menganggap diri mereka sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas penghapusan bea tanah dan penilaian. Pandangan ini juga dianut oleh para penentang mereka, seperti anggota parlemen liberal Wedgwood dan UCLTV. Harus diakui, bea tanah menawarkan banyak titik serangan. Bahkan Harper, Kepala Penilai, kemudian mengakui bahwa penilaian tersebut terlalu rumit. Serikat Tanah tentu saja tidak sendirian dalam membuka jalan bagi penghapusan bea tanah. Melemahnya Partai Liberal, krisis umum pada masa Perang Dunia I, dan situasi politik yang sulit secara keseluruhan juga harus diperhitungkan. Akan tetapi, Land Union, melalui tindakannya seperti kasus pengadilan, memberi kesan kepada publik bahwa jenis pajak nilai tanah ini bukanlah cara yang tepat untuk memungut pajak. Kesan ini terus berlanjut: kecuali upaya Snowden pada tahun 1930-an, tidak ada pajak nilai tanah nasional di Inggris. Permintaan untuk itu muncul sesekali, tetapi para penentang tetap menang, dan rujukan ke “Anggaran Rakyat” 1909/1910 membantu untuk tujuan ini. Oleh karena itu, dalam meneliti bea tanah, akan bermanfaat untuk juga melihat perlawanan pajak yang terorganisasi dalam bentuk Land Union, yang telah memberikan kontribusi yang menentukan terhadap persepsi “Anggaran Rakyat”.

BAB 4

AMBIVALENSI POPULIS TERHADAP PENGHINDARAN PAJAK

4.1 KAMPANYE MELAWAN PEMOTONGAN DIVIDEN DAN BUNGA

Pada tahun 1962, Presiden John F. Kennedy meminta Kongres “untuk menerapkan persyaratan pemotongan yang sama terhadap dividen dan bunga yang telah lama kita terapkan pada upah”. Kennedy khawatir tentang penghindaran pajak yang telah dibiarkan merajalela selama tahun 1950-an, yang mencakup kekurangan Rp. 33 Miliar antara dividen dan bunga yang dibayarkan dan dilaporkan pada pengembalian pajak penghasilan. Dengan mewajibkan pemotongan, Kennedy berharap untuk menutup apa yang dianggap sebagai salah satu “rute penghindaran pajak utama bagi golongan berpendapatan tinggi”. Usulan pemotongan Kennedy tidak diharapkan dapat lolos dengan mudah di Kongres, tetapi setidaknya diharapkan tidak akan menimbulkan kontroversi di antara pembayar pajak rata-rata. Para penerima upah telah terbiasa dengan pemotongan sejak Kongres mulai mewajibkannya selama Perang Dunia II. Selain itu, tidak seperti pemotongan upah dan gaji, pemotongan pendapatan modal seperti dividen dan bunga kemungkinan akan memukul pembayar pajak kaya jauh lebih keras daripada orang kebanyakan.

Terlepas dari sejarah ini, usulan Kennedy untuk menahan pajak atas pembayaran dividen dan bunga menghadapi lebih banyak pertentangan publik daripada tindakan apa pun dalam ingatan baru-baru ini. Itu sangat tidak populer sehingga mengancam untuk membunuh tagihan pajak 1962 sama sekali. Kantor-kantor Kongres "dibombardir" oleh "longsoran surat yang belum pernah terjadi sebelumnya" dari konstituen yang menentang usulan tersebut, dengan beberapa senator menerima ribuan surat sehari dalam apa yang mereka sebut sebagai surat terbanyak yang pernah mereka terima pada satu masalah. Kongres mengalah dan mencabut ketentuan pemotongan dividen dan bunga dari RUU tersebut demi persyaratan pelaporan baru.

4.2 USULAN PEMOTONGAN DIVIDEN DAN BUNGA

Pada tahun 1959, Ketua Komite Demokrat DPR Wilbur Mills mengumumkan bahwa Kongres perlu mempertimbangkan untuk menutup jalan bagi penghindaran pajak, termasuk tidak membayar pajak atas dividen dan bunga. Sebuah studi Departemen Keuangan tentang pengembalian pajak penghasilan telah mengungkapkan bahwa dividen dan bunga senilai hampir Rp. 45 Miliar tidak dilaporkan pada tahun 1956, yang mengakibatkan hilangnya pendapatan pajak sekitar Rp. 5 Miliar. Kesenjangan pajak atas dividen diperkirakan sebesar 14%, sedangkan kesenjangan untuk bunga hampir 50%.

Departemen Keuangan telah meluncurkan kampanye pendidikan dan penegakan ganda untuk mencoba memacu peningkatan pelaporan. Internal Revenue Service (IRS), biro Departemen Keuangan yang bertugas mengumpulkan pajak yang dipungut oleh Kode Pendapatan Internal, mencetak 42 juta pemberitahuan yang menjelaskan tentang pengenaan pajak atas dividen dan bunga, yang kemudian diminta perusahaan dan bank untuk dibagikan kepada pemegang saham dan deposan mereka. Pendapatan Individu Formulir SPT 1040

diubah untuk secara khusus menyertakan kata-kata “dividen” dan “bunga” dalam huruf tebal, sementara IRS menyatakan bahwa “pembayaran dividen dan bunga yang tidak dilaporkan dan tidak dilaporkan” akan menjadi “target utama pemeriksaan audit pajak penghasilan” selama tahun 1960. IRS juga mulai mengerjakan sistem komputer awal, yang disebut “sistem pemrosesan data elektronik”, yang dirancang untuk memudahkan pencocokan bunga dan dividen dengan penerimanya untuk tujuan menangkap mereka yang bukan pelapor.

Departemen Keuangan mengklaim bahwa pendekatannya mulai berhasil, tetapi pemilihan Presiden Demokrat John F. Kennedy pada bulan November 1960 mengantarkan dukungan baru untuk pemotongan dividen dan bunga. RUU yang mengharuskan pemotongan untuk dividen dan bunga sebagai alat melawan penghindaran pajak telah disahkan DPR satu dekade sebelumnya di bawah Presiden Demokrat Harry Truman, tetapi telah dikalahkan oleh lobi bisnis di Senat. Pengganti Truman dari Partai Republik, Dwight D. Eisenhower tidak tertarik untuk membahas kembali masalah tersebut dalam dua periode jabatannya. Namun, kekhawatiran tentang penghindaran pajak telah berkembang selama tahun-tahun berikutnya, dengan seorang penulis Los Angeles Times dengan marah menyatakan bahwa "pemerintah kehilangan satu miliar dolar setahun dalam bentuk pajak yang tidak dikumpulkan dari pembayaran bunga dan dividen saja!" Dengan perubahan pemerintahan Kennedy, Departemen Keuangan juga mengubah kebijakannya mengenai program pendidikannya. Douglas Dillon, Menteri Keuangan baru di bawah Kennedy, menyimpulkan dalam Laporan Tahunan 1961-nya bahwa:

[R]esolusi pembayaran pajak ini tidak dapat ditutup oleh program pendidikan wajib pajak atau dengan upaya untuk menerapkan teknik pengumpulan lainnya pada jutaan transaksi dividen dan bunga yang terpisah. Sistem otomatis yang mirip dengan pemotongan pajak untuk kompensasi karyawan sangat penting.

Jadi, tidak mengherankan bahwa Kennedy berencana untuk mengajukan RUU yang memuat ketentuan pemotongan pajak atas dividen dan bunga. Seperti yang disampaikan presiden kepada Kongres dalam pesan khusus tentang perpajakan,

[P]enerapan prinsip pemotongan pajak masih belum lengkap. Pemotongan pajak tidak berlaku untuk dividen dan bunga, sehingga sejumlah besar pendapatan tersebut, khususnya bunga, tidak dikenai pajak. [...] Hal ini jelas tidak adil bagi mereka yang harus menanggung beban pajak yang lebih besar. Penerima dividen dan bunga harus membayar pajak mereka tidak kurang dari mereka yang menerima pendapatan upah dan gaji, dan pajak harus dibayarkan tepat waktu. Penghindaran pajak yang terus-menerus dari sebagian pihak memiliki efek yang terus-menerus menurunkan moral pada kepatuhan pihak lain.

Berdasarkan usulannya, yang diharapkan akan menghasilkan Rp. 1,2 Triliyun, dividen dan bunga akan dikenakan pemotongan pada tingkat 20%. Beban kepatuhan akan dikurangi pada pembayar dengan menghilangkan kebutuhan untuk menerbitkan pernyataan pemotongan dan pengaturan akan dibuat untuk meringankan kesulitan pada penerima yang tidak dikenakan pajak.

4.3 PERLAWANAN PEMIMPIN BISNIS

Para pemimpin bisnis dengan keras menentang pemotongan dividen dan bunga, menganggapnya sebagai serangan terhadap tabungan. Norman Strunk, wakil presiden eksekutif United States Savings and Loan League, menyebutnya sebagai "pajak atas penghematan", sementara Gaylord Freeman, presiden First National Bank of Chicago, mengeluh bahwa hal itu akan menjadi "diskriminasi" terhadap investasi yang menghasilkan bunga dan dividen. Wakil Presiden First National City Bank di New York berpendapat bahwa "mengambil 20% dari pendapatan seseorang bunga, tanpa identifikasi apa pun, tidak ada formulir pemotongan W-2, tidak ada rincian sama sekali, tidak ada pernyataan kepada nasabah itu sama saja dengan penyitaan langsung".

Mereka juga khawatir tentang beban administratif. Meskipun usulan tersebut tidak mengharuskan bank untuk menerbitkan tanda terima, mereka tetap perlu mengumpulkan dan mengirimkan pajak dari pembayaran bunga deposito. Seorang perwakilan dari American Bankers Association menyebut rencana tersebut "sangat membebani dan mahal" bagi bank dan lembaga tabungan, sementara "tidak adil dan membingungkan bagi pembayar pajak". Yang lain menjelaskan bahwa "belum ada sistem pemotongan pajak yang praktis dan dapat dilaksanakan yang diusulkan yang tidak akan berkontribusi pada kebingungan dan kejengkelan di pihak pembayar pajak biasa dan tidak akan membebani kesulitan atau ketidakadilan yang tidak masuk akal" pada individu dan lembaga keuangan. Pada dasarnya, bank tidak ingin "terpaksa bekerja sebagai pemungut pajak dengan biaya sendiri".

Perwakilan bank dan lembaga tabungan dan pinjaman memberikan prediksi yang mengerikan tentang konsekuensi pemotongan pajak. Ada laporan anekdotal bahwa para deposan, yang takut atau bahkan "menentang" usulan pemotongan, menarik dana mereka untuk membeli obligasi tabungan. Sementara bunga obligasi akan dikenakan pemotongan, pemegang obligasi dapat menundanya tanpa batas waktu dengan memperbarui obligasi mereka daripada menguangkannya. Hal ini akan mengurangi dana yang tersedia bagi bank untuk dipinjamkan, yang mereka klaim akan meningkatkan "biaya pinjaman hipotek rumah dan jenis kredit lainnya". Seorang eksekutif bank memperingatkan bahwa "untuk setiap dolar yang dipotong dari bunga dan dividen yang dibayarkan oleh bank tabungan dan asosiasi simpan pinjam, pasokan uang yang diinvestasikan dalam hipotek rumah oleh lembaga-lembaga ini akan berkurang sebesar 75 sen atau lebih". Yang lain memperkirakan bahwa simpan pinjam di Negara Bagian New York harus mengirimkan Rp. 1.6 Triliyun kepada pemerintah karena pemotongan "cukup untuk membiayai pembelian 10.000 rumah".

Setelah terhenti pada akhir tahun 1961, Presiden Kennedy menerbitkan kembali seruannya untuk pemotongan dividen dan bunga dalam Pidato Kenegaraan 1962. Dengan desakan Kennedy, usulan pemotongan pajak berjalan cepat di DPR. Ways and Means mengadopsi usulan pemotongan pajak dengan tarif 20% yang mengecualikan penabung berusia di bawah 18 tahun atau berusia di atas 65 tahun. DPR meloloskan RUU tersebut dengan ketentuan pemotongan pajak dividen dan bunga tetap berlaku, meskipun ada upaya dari Partai Republik untuk menghapusnya.

Perlawanan “Astroturf” Dari Pembayar Pajak

Seperti pada tahun 1961, usulan tersebut mendapat tentangan keras, tetapi kali ini, datang langsung dari pembayar pajak, bukan dari kalangan bisnis. Para politisi menghadapi "banjir" surat dari orang-orang yang menentang pemotongan pajak. Digambarkan sebagai "pemberontakan akar rumput dengan intensitas yang mengejutkan yang melintasi garis partai",⁵⁰ beberapa senator melaporkan bahwa mereka menerima "3.000 surat protes sehari" dengan beberapa mengatakan bahwa "itu adalah volume surat terbesar yang pernah mereka terima pada satu subjek". Paul Douglas, seorang Demokrat liberal, menyatakan bahwa ia telah "menerima lebih dari 40.000 surat dari konstituen di Illinois yang memprotes pemotongan pajak" dengan 10.000 surat dilaporkan datang pada minggu pertama sidang Komite Keuangan Senat. Senator Clifford Case, seorang Republikan dari New Jersey yang telah menerima 5.000 surat dalam satu hari, dilaporkan harus menyewa bantuan paruh waktu untuk menjawab surat-surat itu, sementara ketua Komite Keuangan Senat Harry Byrd, seorang Demokrat dari Virginia, melaporkan bahwa "ia telah menerima 100.000 surat yang menentang proposal tersebut". Kepala Kantor Pos Senat melaporkan bahwa total volume pengiriman surat berlipat ganda selama sidang Komite Keuangan. Anggota Senat dari Partai Republik, George Byrd, mengatakan bahwa "ia telah menerima 100.000 surat yang menentang proposal tersebut". Kepala Kantor Pos Senat melaporkan bahwa total volume pengiriman surat berlipat ganda selama sidang Komite Keuangan. Senator Clifford Case, seorang Republikan dari New Jersey yang telah menerima 5.000 surat dalam satu hari, dilaporkan harus menyewa bantuan paruh waktu untuk menjawab surat-surat itu, sementara ketua Komite Keuangan Senat Harry Byrd, seorang Demokrat dari Virginia, melaporkan bahwa "ia telah menerima 100.000 surat yang menentang proposal tersebut". Kepala Kantor Pos Senat melaporkan bahwa total volume pengiriman surat berlipat ganda selama sidang Komite Keuangan.

Hanya sedikit yang mengira bahwa penulis surat bertindak atas inisiatif mereka sendiri. Demokrat "mengatakan mereka yakin banjir surat itu merupakan hasil dari kampanye yang terorganisasi". Senator melaporkan menerima catatan dari deposan "yang ditulis di bagian belakang surat yang berisi permintaan dari lembaga keuangan" atau "di bagian belakang formulir yang disediakan oleh lembaga simpan pinjam dan perbankan". Washington Post melobi senator dari kedua partai dan menyimpulkan bahwa "ada banyak bukti bahwa banyak konstituen mereka menulis hanya setelah membaca pernyataan tentang masalah tersebut dari lembaga tabungan mereka". Mengingat bahwa lebih dari 50% penduduk dilaporkan memiliki uang yang disimpan dalam rekening berbunga atau diinvestasikan dalam obligasi atau saham pada tahun 1961, tidak mengherankan bahwa bisnis beralih ke penabung dan investor rata-rata dalam perjuangan mereka melawan pemotongan.

Kampanye tersebut dapat ditelusuri hingga ke tanggal yang tepat – 26 Maret 1962 – ketika subkomite dari United States Savings and Loan League memutuskan untuk mencari bantuan nasabah mereka dalam melobi menentang pemotongan pajak. Subkomite tersebut memadukan kampanye penulisan surat dengan kampanye menentang salah satu usulan RUU lainnya yang akan menaikkan pajak atas tabungan dan pinjaman. Pada tanggal 30 Maret, wakil presiden eksekutif League, Norman Strunk, mengirim surat kepada 4.800 anggotanya untuk

mengumumkan kampanye tersebut dan memberi mereka contoh surat yang mereka dorong untuk digunakan untuk menulis surat kepada seluruh 30 juta deposan mereka. “Lembaga anggota dari pantai ke pantai melakukan perlawanan” setelah menerima permintaan League. Mereka mengirim surat “Dear-Saver” kepada deposan mereka, dengan alasan bahwa mengejar penghindaran pajak dengan mengenakan pemotongan pajak sama seperti “mencoba menyangi kebun dengan bulldoser”.

Bursa saham juga memulai kampanye publik menentang pemotongan dividen. Setelah survei mengungkapkan bahwa sebagian besar pemegang saham menentang pemotongan dividen, presiden Bursa Efek New York Keith Funston meminta perusahaan yang terdaftar "untuk mendesak pemegang saham mereka menghubungi anggota kongres masing-masing" dan melaporkan bahwa Bursa Efek Pasifik melakukan hal yang sama di pantai barat.⁶⁶ Asosiasi Perusahaan Bursa Efek melakukan "serangan besar-besaran di seluruh negeri pada tingkat regional".

Reksa dana juga mencoba "membangkitkan minat pemegang saham" terhadap pemotongan dividen. Mereka menyertakan sisipan dalam laporan triwulanan mereka "yang menyarankan pemegang saham untuk menulis surat kepada senator mereka". Salah satu berisi yang berikut:

Anda mungkin ingin menulis surat kepada Senator Anda di Kongres sekarang tentang sesuatu yang sangat penting bagi Anda yang sedang diputuskan sekarang. Masalahnya adalah RUU untuk memotong 20 persen dari pendapatan dividen dan bunga Anda. [...] Pemotongan yang diterapkan pada dividen dan bunga, menurut kami, tidak adil, tidak efektif, dan sangat rumit serta membingungkan. Meskipun RUU ini akan memberikan manfaat dalam mengurangi penghindaran pajak, kami merasa bahwa ada banyak alternatif lain terhadap pemotongan bunga dividen yang tidak akan menimbulkan kesulitan yang sama bagi pembayar pajak perorangan.

Surat itu selanjutnya memperingatkan bahwa karena usulan pemotongan pajak akan dilakukan dengan tarif tetap, “jutaan orang akan membayar pajak mereka secara berlebihan – uang mereka akan diambil dan kemudian harus mengatur pengembaliannya”. Reksa dana meminta tenaga penjual mereka untuk meyakinkan klien agar melobi agar tidak melakukan pemotongan pajak. Salah satu publikasi layanan pedagang sekuritas “merekomendasikan agar semua tenaga penjual memperingatkan klien mereka tentang bahayanya dan meminta mereka menulis surat kepada senator mereka untuk memprotes undang-undang yang diusulkan tersebut”.

Surat itu tampaknya memberi kesan pada senator liberal. Menurut satu laporan, “Anggota Kongres dari Partai Demokrat, [...] terkejut dengan penentangan yang meluas terhadap rencana Pemerintah untuk memotong pajak atas pendapatan dividen dan bunga”, memperhatikannya. Senator Paul Douglas kemudian mengenang, “kami tidak siap menghadapi badai yang menyusul. Tiba-tiba, dari seluruh negeri [...] ribuan protes mengalir ke kantor saya”. The Wall Street Journal mengamati:

Penyebab sebenarnya dari masalah rencana pemotongan pajak saat ini adalah

pemberontakan terhadapnya oleh kaum liberal dan moderat. Pemberontakan ini mencerminkan masuknya surat-surat anti-pemotongan yang dalam beberapa tahun terakhir hanya setara dengan protes terhadap pemecatan Presiden Truman terhadap Jenderal MacArthur dan kecaman Senat terhadap Senator McCarthy.

Keraguan Demokrat mencerminkan potensi kampanye penulisan surat untuk menjadi "isu kampanye yang cukup kuat". Seorang senator yang digambarkan sebagai "orang Selatan yang condong ke liberal" menjelaskan:

Sejujurnya, Departemen Keuangan memiliki beberapa argumen yang cukup bagus untuk menahan. Namun, ini adalah sesuatu yang sama sekali tidak diinginkan oleh masyarakat, dan saya tidak akan memilihnya, terutama di tahun ketika saya mencalonkan diri untuk pemilihan ulang. Itulah yang saya sampaikan kepada Departemen Keuangan.

Yang lain berkata, "itu bisa jadi jenis masalah yang menyakiti Anda, terutama dengan orang-orang yang tidak terlalu peduli dengan masalah lain". Hal ini menyebabkan beberapa senator mengumumkan penolakan mereka secara terbuka, termasuk Senator Edward Long, seorang Demokrat setia dari Missouri yang menghadapi tantangan pemilu, dan pendukung Pemerintahan Stephen Young dari Ohio, sementara Senator Warren Magnuson dari Washington dilaporkan "mengirim 10.000 surat yang mencap rencana pemotongan itu sebagai inkonstitusional". Senator lain secara pribadi menyarankan Kennedy untuk membatalkan, atau setidaknya mengesampingkan, usulan tersebut. Demokrat di Senat menjadi "begitu khawatir dengan banjir surat [...] sehingga [sekitar 25 senator] mengadakan pertemuan rahasia" di mana mereka memutuskan untuk meminta para pemimpin Senat menemui Kennedy dan secara pribadi mendesaknya untuk campur tangan.

Sementara Kennedy mengancam pembelot politik, Washington Post Times Herald melaporkan bahwa "lonjakan surat penolakan terus berlanjut dalam banjir yang terkonsentrasi". Penulis surat mungkin terinspirasi oleh keputusan Senator Byrd untuk tidak sejalan dengan presiden dalam hal pemotongan pajak. Pada musim panas tahun 1962, kekuatan anti-pemotongan pajak memperoleh kemenangan. Pada bulan Agustus, Senat "menolak dengan suara bulat" pemotongan pajak atas dividen dan bunga. Anggota DPR membuat "permintaan yang dibuat-buat" untuk memberlakukan kembali beberapa bentuk pemotongan pajak atas dividen dan bunga, tetapi membatalkannya demi pelaporan informasi tentang bunga dan dividen yang melebihi Rp. 100.000.

Kennedy menyesalkan tidak adanya pemotongan pajak dalam Undang-Undang Pendapatan tahun 1962, yang menetapkan kredit pajak investasi baru dan menetapkan batasan pengurangan untuk biaya hiburan. Ia menyarankan bahwa ia akan mengajukan kembali usulannya di Kongres yang baru, tetapi usulan ini segera dibatalkan untuk memberi lebih banyak waktu bagi uji coba persyaratan pelaporan informasi yang lebih ketat. Departemen Keuangan diarahkan untuk memberikan laporan tahunan kepada Kongres "tentang seberapa sukses sistem tersebut dalam memerangi penghindaran pajak".

4.4 MEMAHAMI OPOSISI POPULER

Meskipun kampanye penulisan surat industri memfokuskan perhatian pembayar pajak pada isu tersebut, hal itu sendiri seharusnya tidak cukup untuk mempertahankan oposisi. Sebagian karena kepentingan pribadi yang jelas dari para pendukungnya, upaya dari atas ke bawah untuk menghasilkan oposisi akar rumput jarang berhasil. Tidak diragukan lagi bahwa lembaga keuangan yang menentang pemotongan pajak memiliki kepentingan pribadi, karena mereka ingin menghindari biaya administratif, dapat menggunakan dana tersebut sebelum pembayaran, dan tidak ingin kehilangan pelanggan karena investasi lain.

Selain itu, mengalahkannya pemotongan pajak memberikan sedikit manfaat bagi penulis surat rata-rata. Hanya 10% dari pengembalian pajak tahun 1959 yang menyertakan dividen, tetapi 80% dari dividen tersebut diberikan kepada individu dengan pendapatan Rp. 1 Miliar per tahun atau lebih. Memang, pembayar pajak yang berpenghasilan Rp. 1 Miliar atau lebih menerima 30% atau lebih dari pendapatan kotor mereka yang disesuaikan sebagai dividen, sementara mereka yang berada dalam kelompok Rp. 10 Miliar menerima lebih dari 48% dari pendapatan kotor mereka yang disesuaikan dari dividen. Pendapatan bunga didistribusikan sedikit lebih merata, tetapi hanya 1% dari total pengembalian pajak yang diajukan – mereka yang berpenghasilan lebih dari Rp. 200 Juta per tahun – mencakup 55% dari seluruh bunga.

Terlepas dari kepentingan pribadi yang jelas dari para sponsornya dan manfaat yang tidak proporsional bagi individu berpenghasilan tinggi, kampanye tersebut menyentuh hati para pembayar pajak rata-rata. Berbagai faktor berkontribusi menjadikannya isu populer.

Pertama, jutaan individu berpotensi terpengaruh oleh usulan pemotongan pajak. Menurut satu perkiraan, "lebih dari separuh populasi [memiliki] rekening tabungan, obligasi tabungan, obligasi perusahaan, atau saham".¹⁰⁰ Itu termasuk mereka yang tidak mengajukan pajak, tetapi "lebih dari 75 juta pemberitahuan khusus dikirimkan melalui pos kepada penerima dividen dan bunga" sebagai bagian dari program pendidikan dan informasi yang digunakan Departemen Keuangan sebelum Kennedy memperkenalkan usulan pemotongan pajaknya, yang menunjukkan jumlah pembayar pajak yang terkena dampak masih tinggi. Seperti yang dicatat oleh Wall Street Journal, fakta bahwa "jutaan orang Amerika biasa sekarang memiliki saham dan jutaan orang dengan pendapatan moderat lainnya memiliki rekening tabungan atau saham atau keduanya" berarti bahwa Kongres seharusnya tidak terkejut dengan "penentangan yang meluas" terhadap rencana Pemerintah.

Kedua, pembayar pajak golongan bawah merasa menjadi sasaran usulan pemotongan pajak. Dalam beberapa hal, itu karena mereka memang menjadi sasaran. Usulan Kennedy dirancang sedemikian rupa sehingga secara efektif lebih banyak memukul pembayar pajak golongan bawah daripada pembayar pajak lainnya. Berdasarkan pajak penghasilan, golongan pajak terendah adalah 20% untuk penghasilan hingga Rp. 20 Juta, naik menjadi 91% untuk penghasilan di atas Rp. 2 Miliar. Ini berarti bahwa tarif pemotongan 20% atas bunga dan dividen mencakup semua pajak yang terutang dari wajib pajak golongan pajak rendah, tetapi mungkin hanya sebagian kecil dari apa yang terutang dari wajib pajak golongan pajak tinggi. Stanley Surrey, Asisten Menteri Keuangan yang bertanggung jawab atas Kebijakan Pajak dan mantan profesor Sekolah Hukum Harvard, menyarankan dalam sebuah wawancara tahun 1961

tentang usulan pemotongan bahwa ini disengaja: "Kami merasa bahwa jika kami memiliki mesin otomatis ini untuk menjangkau mereka yang berada di golongan pajak rendah, kami dapat berkonsentrasi pada metode penegakan lainnya untuk memastikan kepatuhan dari mereka yang berada di golongan pajak tinggi".

Ketiga, wajib pajak golongan bawah memandang pemotongan pajak sebagai bentuk swadaya untuk melawan fakta bahwa "sedikit orang terpilih" dapat menghindari pajak dengan berinvestasi di tempat perlindungan pajak domestik dan surga pajak asing. Seperti yang dicatat George Sokolsky dari Washington Post, salah satu alasan usulan pemotongan pajak adalah "sesuatu yang membuat marah" adalah "karena hal itu menyerang langsung mereka yang tidak punya banyak uang. Jika mereka ingin mengurus orang kaya, mengapa mereka tidak mengincar rekening bernomor di bank Swiss?" "Kerugian dalam pemungutan pajak," kata Sokolosky, "dari uang Amerika yang disimpan di Swiss, Jerman Barat, Liechtenstein, Monako, Panama, Hong Kong, dan tempat-tempat lain pasti jauh lebih besar dari satu miliar dolar", yang menurut beberapa perkiraan merupakan jumlah yang hilang dari tidak melaporkan dividen dan bunga.

Sebaliknya, dividen dan bunga termasuk di antara sedikit bidang di mana wajib pajak golongan menengah dan bawah dapat menghindari pajak. Seperti yang diamati oleh seorang komentator kontemporer:

Orang Kecil, yang upah atau gajinya merupakan satu-satunya sumber pendapatannya, benar-benar berada dalam posisi yang sulit. Ia akan kesulitan untuk memikirkan perangkat penghematan pajak apa pun. Kalau saja ia memiliki beberapa saham dan obligasi – itulah satu-satunya bidang di mana ia dapat berlatih sedikit "menahan" pajaknya sendiri.

Ada beberapa bukti bahwa mereka memanfaatkan hal ini. Ekonom Daniel Holland meneliti kesenjangan dalam pelaporan dividen dari waktu ke waktu dan mengamati bahwa "semangat orang-orang dalam melaporkan pendapatan dividen mereka menurun drastis antara tahun 1939 dan 1952", yang ia kaitkan dengan perubahan tarif pajak selama periode ini. Holland menduga bahwa "lebih banyak pembayar pajak yang terdorong di bawah batas kejujuran karena menjadi lebih menguntungkan untuk tidak melaporkan penerimaan dividen". Yang paling signifikan, ada "kecenderungan umum untuk pentingnya pelaporan yang kurang bervariasi berbanding terbalik dengan kelas pendapatan", dengan pelaporan yang kurang lebih tinggi di antara kelas-kelas berpenghasilan rendah. Meskipun beberapa pelaporan yang kurang dalam kelompok berpenghasilan rendah dapat "dianggap sebagai kecerobohan dan pencatatan yang buruk", Holland menyimpulkan bahwa karena "kesalahan pelaporan yang lebih tinggi rata-rata hanya setengahnya atau kurang dari kesalahan pelaporan yang kurang", pembayar pajak dalam kelompok yang lebih rendah mungkin dengan sengaja melaporkan dividen mereka yang kurang untuk menghindari pajak.

Pembayar pajak yang sengaja menghilangkan dividen dan bunga sering kali membenarkannya sebagai suatu bentuk swadaya. Pertimbangkan pernyataan seorang konsultan asuransi era 1950-an:

Undang-undang pajak penghasilan merugikan kaum profesional dan rakyat jelata, dan menguntungkan pengusaha serta pemilik saham, obligasi, dan properti lainnya [...]. Meskipun lebih-lebihkan pengurangan dan menghilangkan dividen atau pendapatan bunga tidak akan memperbaiki keadaan, tidak seorang pun [...] dapat mengkritik pembayar pajak yang tidak disukai karena menggunakan perangkat ini untuk mengimbangi sebagian kecil ketidakadilan undang-undang pajak.

Komisaris IRS Mortimer Caplin menyimpulkan bahwa “[o]rang sering mendengar tentang akun biaya, tunjangan sampingan, dan orang-orang yang memperoleh penghasilan besar tetapi membayar sedikit pajak. Pernyataan yang dibuat beberapa hari lalu oleh seorang karyawan bergaji adalah hal yang umum: ‘Mengapa setiap orang memiliki celah kecuali saya? Mengapa saya tidak boleh memiliki jendela untuk keluar?’”

Keempat, pembayar pajak merasa kesal karena pemotongan pajak tampaknya lebih ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daripada penghindaran pajak. Banyak yang merasa bahwa hal itu dirancang untuk mengaburkan upaya untuk menaikkan pajak bagi warga negara rata-rata yang sudah “terbebani”. Seorang kolumnis melaporkan “perasaan yang berkembang” bahwa mekanisme pemotongan pajak adalah “perangkat yang nakal dan suka membuat masalah yang hanya membantu menyembunyikan dari rata-rata individu sejauh mana ia dikenai pajak”. Yang lain mengeluh bahwa “usulan untuk mengenakan pajak pemotongan atas bunga dan dividen mungkin terlihat seperti skema untuk menguras kekayaan orang kaya untuk mengejar para pengemplang pajak. Faktanya, hal itu akan menjadi beban bagi para janda dan anak yatim, bagi mereka yang telah mewarisi sejumlah kecil dan harus hidup dari bunga dan dividen”.

Lebih jauh, tampak bahwa pendapatan dari pemotongan pajak dimaksudkan untuk membayar keringanan pajak bagi orang kaya. Pada tahun 1962, Kennedy memberi tahu Ketua Komite Cara dan Sarana Wilbur Mills bahwa “ketentuan paling penting dalam RUU tersebut akan memberikan kredit pajak untuk investasi baru dalam mesin dan peralatan”, yang sebagian besar dipandang sebagai manfaat utama bagi pembayar pajak golongan atas. Sebaliknya, pemotongan pajak digambarkan sebagai cara untuk mendanai kredit pajak investasi baru, memenuhi janji Kennedy untuk menyerahkan anggaran berimbang untuk tahun 1963. Seorang penulis surat, yang diidentifikasi dengan tepat sebagai “Janda Cemas”, mengeluh kepada Chicago Daily Tribune bahwa “akan sangat sulit untuk melepaskan Rp. 50.000 sebulan hanya agar Tn. Kennedy dapat memiliki lebih banyak uang untuk dihabiskan seperti Anda tahu jenis pelaut apa”.

Kecurigaan tentang motif sebenarnya di balik pemotongan pajak ini mencerminkan sentimen antipemerintah yang lebih luas. Seperti yang ditulis oleh seorang individu kepada Los Angeles Times, “ada rasa tidak suka yang semakin besar terhadap cara keuangan kita dikelola, atau lebih tepatnya salah kelola oleh pemerintah, dan pelanggaran terhadap semua fase bisnis dan pendapatan dalam bentuk perpajakan”. Yang lain membandingkannya dengan wajib militer dalam sebuah surat yang ditulis kepada Wall Street Journal, menanyakan apakah pemerintah memiliki hak untuk “mewajibkan warga negara untuk bertugas dengan

mengorbankan perusahaan swasta”.

Bahkan jika pemotongan pajak membantu mengekang para penghindar pajak, tidak semua orang memandang mereka sebagai musuh. Seperti yang dicatat oleh seorang pengamat, “pajak sangat berat dan rumit sehingga warga negara rata-rata memiliki lebih banyak simpati daripada yang seharusnya, mungkin, terhadap para penghindar pajak”. Yang lain berkomentar bahwa “[s]etiap orang menginginkan tagihan pajak yang lebih kecil, dan tanggapan kolektif para pembayar pajak secara umum terhadap aspirasi ini adalah simpatik”. Tentu saja benar bahwa beberapa warga negara yang taat hukum membenci sikap ini. Seperti yang dikatakan seseorang dalam suratnya kepada Wall Street Journal, "Saya merasa marah mendengar orang mengatakan bahwa mereka 'tidak pernah repot-repot melaporkan pendapatan dividen atau bunga.' Saya menduga bahwa mereka adalah orang yang sama yang menentang" usulan pemotongan pajak. Erosi kepercayaan yang tampak ini merupakan bagian dari kekhawatiran Kennedy ketika ia memfokuskan pesan pajaknya tahun 1963 pada penghapusan beberapa "kompleksitas dan ketidakadilan yang merusak moral pembayar pajak". Meskipun demikian, pemotongan pajak untuk dividen dan bunga tidak mungkin banyak membantu meningkatkan moral pembayar pajak. Pemotongan pajak hanya berfungsi untuk menyelaraskan pembayar pajak golongan atas dan bawah dalam penentangan mereka terhadap upaya serius untuk mengurangi penghindaran pajak.

4.5 KESIMPULAN

Kampanye anti-pemotongan pajak menyentuh hati para pembayar pajak kelas menengah yang merasa bahwa mereka telah tertinggal dalam pengosongan basis pajak. Tidak hanya jutaan orang memiliki investasi yang menghasilkan dividen atau bunga, tetapi tarif tetap rendah dari sistem pemotongan pajak yang diusulkan secara efektif menargetkan pembayar pajak golongan menengah dan bawah. Dengan mengaitkannya dengan kredit pajak investasi, Kennedy dan rekan-rekannya dari Partai Demokrat menghilangkan sebagian besar kekuatan moral pemotongan pajak dan mendorong alasan swadaya yang berkontribusi pada penghindaran pajak kelas menengah. Akibatnya, penolakan pemotongan dividen dan bunga lebih banyak berkaitan dengan ambivalensi populis terhadap upaya penghindaran pajak daripada kampanye penulisan surat yang memicu gerakan tersebut. Ambivalensi populis ini berlanjut ketika kekhawatiran baru tentang kesenjangan pajak menyebabkan kebangkitan kembali usulan pemotongan dividen dan bunga pada tahun 1970-an dan 1980-an, pertama oleh Presiden Demokrat Jimmy Carter dan kemudian oleh Presiden Republik Ronald Reagan. Kongres bahkan melangkah lebih jauh dengan mengadopsi persyaratan pemotongan pada tahun 1982. Namun, pada tahun 1983, dalam menghadapi kampanye surat menentang pemotongan yang menyerupai yang terjadi dua dekade sebelumnya, Kongres akhirnya "menyetujui penentangan" dan meloloskan tindakan untuk mencabut persyaratan pemotongan atas ancaman veto Presiden Reagan. Hingga hari ini, pemotongan umumnya hanya berlaku untuk upah, dan bukan untuk dividen dan bunga.

BAB 5

PERUSAHAAN MULTINASIONAL, KELOMPOK BISNIS, DAN SURGA PAJAK

5.1 PENDAHULUAN

Perusahaan multinasional (MNE) dan kelompok bisnis (keluarga) sering digunakan sebagai contoh negatif dalam wacana publik dan populis tentang moralitas pajak. Klaim yang agak tidak serius yang dibuat oleh Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza (1921–2001), pemilik Thyssen-Bornemisza Group (TBG) multinasional yang sangat kaya, bahwa ia menganggap dirinya sebagai “penghindar pajak profesional” dan benar-benar harus dipenjara, sekilas tampak mengonfirmasi pandangan tersebut. Bukan tanpa rasa bangga ketika ia menceritakan kepada penulis biografinya, jurnalis David Litchfield, dalam suasana yang dipenuhi anggur pada suatu waktu di tahun 1990-an, betapa hebatnya upaya yang telah ia lakukan untuk meminimalkan pembayaran pajak pribadinya dan pajak perusahaan-perusahaannya.

Episode ini mengungkap banyak hal tentang kepribadian Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza, tetapi pada saat yang sama, secara ringkas merangkum "logika pajak" perusahaan multinasional. Pertama, episode ini menunjukkan sejauh mana perencanaan pajak telah menjadi praktik yang wajar bagi entitas multinasional pada paruh kedua abad kedua puluh. Kedua, anekdot tersebut menjelaskan betapa rumitnya dan karenanya membutuhkan banyak biaya (tetapi jelas bermanfaat) penghindaran pajak. Dan yang ketiga, rujukan ke penjara, meskipun bukan pengakuan bersalah dalam pengertian hukum, mungkin menunjukkan adanya kesadaran bawah sadar akan pertanyaan (moral) yang ditimbulkan oleh praktik optimalisasi pajak, yang, dalam kasus Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza, dapat dengan cepat dikesampingkan dengan sebotol anggur merah berikutnya.

Sebenarnya, Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza dan kelompoknya bukanlah penghindar pajak, melainkan penghindar pajak yang sangat hebat. Dengan demikian, mereka masuk ke dalam serangkaian panjang MNE pada abad kedua puluh yang menggunakan multinasionalitas mereka untuk terlibat dalam arbitrase pajak dan untuk "mengoptimalkan", yaitu meminimalkan, kewajiban pajak yang terakumulasi. Dalam konteks meningkatnya globalisasi dan penyebaran MNE sejak tahun 1960-an, hubungan keuangan internasional dan kemungkinan penghindaran pajak semakin intensif. Meskipun literatur terkini dapat membantu menjelaskan dan mengonfirmasi ketimpangan kekayaan (global), literatur tersebut hanya memberikan gambaran singkat tentang tindakan bisnis, karena penulis sering kali menyimpulkan motivasi dari hasilnya.

Namun, dengan langkah-langkah penghindaran pajak mereka, apakah MNE benar-benar sengaja mengurangi pendapatan negara, menghindari tanggung jawab sosial, atau melemahkan lembaga-lembaga demokrasi? Pengamatan sederhana bahwa perusahaan multinasional dan keluarga kaya memanfaatkan berbagai peluang untuk mengurangi pajak mereka tidak menjelaskan mengapa dan bagaimana mereka melakukannya atau bagaimana hubungan keuangan ini muncul dari konteks sejarah tertentu.

Pertanyaan tentang motivasi dan ruang lingkup untuk menghindari atau menghindari pajak tentu saja merupakan pertanyaan normatif atau moral. Namun, dari sudut pandang bisnis (yang sederhana), pajak tidak lain hanyalah biaya dan perusahaan selalu berusaha mengurangi biaya, terutama jika tidak ada manfaat yang sesuai atau jika mereka dapat memperoleh manfaat serupa dengan biaya yang lebih murah di tempat lain seperti yang dikatakan ekonom Prancis Céline Azémar: "Sekarang diterima secara luas bahwa perbedaan pajak antarnegara dan interaksi sistem pajak negara asal dan negara tuan rumah tidak hanya memengaruhi lokasi dan jumlah modal yang diinvestasikan di luar negeri, tetapi juga pembiayaan investasi, repatriasi dividen, dan transaksi antara pihak terkait, yang berlokasi di yurisdiksi yang berbeda." Singkatnya, selalu ada beberapa dan yang lebih penting bagi para sejarawan insentif khusus waktu bagi perusahaan dan/atau pemilik perusahaan untuk mengurangi pajak mereka guna menghasilkan keunggulan kompetitif atau agar tetap kompetitif tetapi negara-bangsa juga bertindak serupa.

Di masa lalu, tawaran tarif pajak rendah mendorong perusahaan untuk memindahkan tempat tinggal pajak mereka ke negara yang lebih nyaman, seperti yang masih mereka lakukan hingga saat ini. Hal ini sangat difasilitasi, misalnya, oleh pembatasan yang rendah atau tidak ada sama sekali terhadap pergerakan modal dan stabilitas politik dan kelembagaan (kepastian hukum). Dengan demikian, kerangka politik negara-bangsa yang relevan dengan pajak dan di luar negara-bangsa menjadi penting. Literatur ekonomi menunjukkan adanya hubungan antara persaingan pajak internasional dan peningkatan peluang bagi perusahaan multinasional untuk memanfaatkan persaingan ini melalui langkah-langkah intra-perusahaan yang semakin canggih untuk mengurangi pajak mereka, khususnya melalui entitas perantara (anak perusahaan keuangan, dana abadi, perusahaan kotak surat, dll.). Dengan kata lain, dengan pertumbuhan globalisasi dan persaingan ekonomi antara negara-negara bangsa, peluang bagi perusahaan multinasional untuk mengurangi kewajiban pajak mereka juga meningkat.

Sejarawan bisnis tidak ikut serta dalam perdebatan ini untuk waktu yang lama, tetapi baru-baru ini semakin peduli dengan perpajakan internasional perusahaan multinasional, khususnya untuk perusahaan Inggris yang berdiri sendiri dalam kurun waktu hingga tahun 1960-an. Dengan merujuk pada literatur ini dan literatur lainnya, bab kami mengadopsi perspektif "bottom-up" sejarawan bisnis untuk dekade-dekade berikutnya dan menggunakan sumber-sumber arsip untuk menyelidiki motivasi perusahaan multinasional untuk mengurangi pajak mereka di luar keinginan yang jelas untuk mengurangi biaya. Pertanyaan utama ini terkait erat dengan pertanyaan tambahan tentang strategi pembenaran dari langkah-langkah (hukum) yang digunakan. Lebih jauh lagi, dengan latar belakang ekonomi global, bab ini mengkaji penyebab-penyebab penghindaran pajak yang melekat dalam struktur-struktur internasional dan organisasi-organisasi perusahaan yang pada akhirnya mengarah kepada penghindaran pajak di suatu negara tertentu.

Studi kasus kami meneliti perusahaan multinasional berbasis produksi "khas" dari industri kimia (Bayer/BASF), yang telah aktif di pasar dunia sejak abad kesembilan belas, dan sebuah kelompok bisnis (TBG) yang berkembang dari perusahaan batubara, baja, logistik, dan

utilitas menjadi sebuah kelompok investasi global selama abad kedua puluh. Semuanya berasal dari Jerman dan muncul dari perusahaan industri tradisional. Namun, penugasan yang jelas ke negara asal ini memudar selama abad kedua puluh. Sementara pada pertengahan 1920-an TBG sudah tidak dapat lagi diklasifikasikan dengan jelas sebagai perusahaan Jerman, pasar domestik Jerman kehilangan banyak kepentingannya bagi perusahaan kimia "Jerman" sejak tahun 1970-an dan seterusnya. Perluasan besar-besaran produksi asing dan peningkatan investasi asing langsung menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana anak perusahaan asing harus diperlakukan dalam hal hukum (pajak) - dan dengan demikian menciptakan ruang untuk bertindak. Karena kita melihat perusahaan multinasional berbasis produksi dan keuangan, kita dapat mengidentifikasi praktik penghindaran pajak yang serupa maupun berbeda dan dengan cara ini meningkatkan pengetahuan historis kita tentang perkembangan praktik pajak.

Pada bagian berikut, pertama-tama kita memberikan gambaran umum tentang struktur kebijakan internasional untuk optimalisasi pajak dan menyoroti empat perkembangan yang saling terkait. Dengan menggunakan contoh Bayer, BASF, dan TBG, kita kemudian membahas motif mereka untuk menghemat pajak, dan mempertimbangkan organisasi perusahaan internasional mana yang didirikan untuk tujuan ini setelah tahun 1950-an, sebelum kita merangkum hasil kita dalam kesimpulan.

Rekayasa Keuangan Canggih Dan Arbitrase Pajak

Dampak krisis keuangan tahun 2007/8, diikuti oleh serangkaian kebocoran yang merusak seperti Panama Papers, Paradise Papers, Lux Leaks dan sejenisnya, telah mengintensifkan upaya untuk mengendalikan bentuk perencanaan pajak yang lebih agresif yang dilakukan oleh sektor korporat (dikenal sebagai perencanaan pajak agresif, atau disingkat ATP).+ Dalam dekade terakhir, OECD telah meluncurkan program Pengikisan Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) yang dirancang untuk mengidentifikasi dan memerangi kesenjangan dan ketidaksesuaian dalam aturan pajak yang dapat dimanfaatkan oleh perusahaan multinasional untuk mengikis basis pajak. Undang-Undang Pemotongan Pajak dan Pekerjaan (TCJA) yang diperkenalkan pada tahun 2017 diperkirakan akan memiliki implikasi penting pada perpajakan bisnis di seluruh dunia. Komite Parlemen Inggris tentang Akun Publik secara khusus berfokus pada layanan profesional yang memungkinkan praktik ATP. Peneliti independen telah menyampaikan sejumlah besar bukti bahwa sejumlah besar pengalihan keuntungan terjadi oleh sektor korporasi melalui apa yang disebut yurisdiksi pajak rendah¹

Tidak ada otoritas regulasi yang lebih peduli dengan ATP selain Komisi Eropa. Sejak 2013, departemen Persaingan Komisi Eropa meluncurkan sejumlah investigasi terhadap urusan pajak dari kelompok-kelompok besar seperti Apple Inc., Fiat dan Starbucks di Belanda, serta skema pajak Belgia, dan Amazon. Investigasi ini menghasilkan, tanpa kecuali, temuan yang merugikan bagi perusahaan multinasional (MNE) yang diselidiki. Yang membuat para pengacara korporat spesialis sangat terkejut dan Departemen Keuangan. Jauh dari berita utama, komisi Uni Eropa di bidang Perpajakan dan Serikat Pabean (TAXUD) meluncurkan serangkaian investigasi mendalam terhadap praktik ATP. Komisi Eropa memperkenalkan dua langkah yang ampuh, yaitu Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) Directive, yang secara luas diakui sebagai salah satu langkah terkuat yang tersedia untuk menangani skema

pajak yang tidak adil oleh perusahaan multinasional di Uni Eropa. Selain itu, komisi meluncurkan Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD), serangkaian langkah ampuh yang bertujuan untuk mengekang penghindaran pajak yang agresif dan memperkenalkan serangkaian prinsip 'tata kelola yang baik' yang juga berdampak pada yurisdiksi negara ketiga.

Seberapa sukses langkah-langkah ini sejauh ini? Apakah rezim fiskal Eropa menjadi lebih baik sebagai hasil dari inisiatif ini? Apakah sesuai dengan tujuannya? Kami menganggap rezim fiskal sebagai ekosistem yang sering kali merespons regulasi melalui inovasi dan pemindahan. Mengingat bahwa permintaan untuk mitigasi pajak tidak mungkin mereda karena peraturan baru, salah satu pertanyaan yang kami ajukan dalam proyek ini adalah apakah aturan baru tersebut dapat mengakibatkan apa yang disebut efek balon terjepit. Area atau serangkaian praktik yang menjadi sasaran peraturan akan mendorong penggunaan skema alternatif, sehingga seperti balon terjepit, bentuknya berubah tetapi volume keseluruhannya tidak. Perhatian kami sejak awal adalah untuk mengidentifikasi potensi efek perpindahan yang disebabkan oleh pengetatan rezim fiskal Eropa. Kami memeriksa secara khusus dua ranah potensial perpindahan sistemik: serangkaian skema yang terkait dengan perdagangan dan berorientasi keuangan. Sebagian besar perkiraan penghindaran pajak perusahaan berfokus pada transfer intra-perusahaan yang terkait dengan perdagangan. Biasanya, estimasi kenaikan atau penurunan tarif pajak efektif (ETR) dan pengalihan laba menggunakan data keuangan ekonomi makro tentang investasi langsung asing dan investasi portofolio, atau data serupa lainnya. Pekerjaan penting ini memberikan gambaran singkat tentang estimasi pengalihan laba. Sebaliknya, kami berusaha untuk menyelidiki lebih dalam tempat suci organisasi perusahaan untuk menemukan bukti penurunan yang nyata dalam penggunaan teknik arbitrase pajak, yang juga dikenal sebagai arbitrase yurisdiksi. Teknik-teknik ini menggunakan struktur yang tertanam dalam ekologi kelompok, atau kelompok entitas perusahaan yang diorganisasikan sedemikian rupa sehingga mereka dapat mengeksploitasi celah, celah hukum, dan titik buta dalam peraturan nasional dengan tujuan menurunkan perpajakan perusahaan secara keseluruhan. Asumsinya adalah bahwa menilai intensitas penggunaan teknik-teknik tersebut dapat memberikan indikasi yang lebih baik tentang keberhasilan atau tidaknya rezim fiskal dalam mengekang mitigasi pajak terkait perdagangan. Temuan kami menunjukkan bahwa meskipun struktur-struktur tersebut jarang ada di pasar, yang menyiratkan bahwa Internal Revenue Service telah berhasil mengekang teknik arbitrase pajak, namun struktur-struktur tersebut sangat umum di seluruh wilayah Uni Eropa.

Kami kemudian menindaklanjutinya dengan analisis penggunaan instrumen keuangan canggih dalam teknik mitigasi pajak untuk menilai dampak teknik mitigasi pajak berorientasi keuangan. Kesimpulan kami tidak positif. Tampaknya bagi kami bahwa dibandingkan dengan AS (dan mungkin Tiongkok), rezim fiskal Eropa gagal mengatasi masalah politik inti. Pasar Eropa adalah rezim fiskal pasar tunggal multi-entri, multi-keluar yang unik. Akibatnya, perusahaan asing tidak hanya dapat memilih lokasi investasi asing dengan mengadu domba satu negara dengan negara lain, tetapi dalam kasus pasar tunggal, perusahaan juga dapat memilih titik masuk hukum mereka ke dalam rezim fiskal nasional yang masih berbeda. Kondisi politik ini mendorong, seperti yang akan kita lihat di bawah, penggunaan aturan dan regulasi yang

berbeda tersebut satu sama lain dan memengaruhi arbitrase yurisdiksi dengan tujuan keseluruhan mitigasi pajak.

5.2 PERUBAHAN KEBIJAKAN INTERNASIONAL DALAM PERENCANAAN PAJAK PERUSAHAAN

Perpajakan Perusahaan Dalam Ekonomi Global

Pendekatan standar untuk mengenakan pajak pada MNE tertanam dalam dikotomi perusahaan/pasar yang lebih luas, yang masih berfungsi sebagai landasan pemikiran analitis ekonomi. Perusahaan dianggap sebagai 'unit perencanaan' dan koordinator faktor produksi, yang beroperasi dalam sistem ekonomi yang terdesentralisasi dan menyeimbangkan diri sendiri. Kesibukan para ekonom dengan sistem harga, menurut Harold Demsetz, memberikan 'pertimbangan serius terhadap perusahaan sebagai lembaga pemecah masalah'. Akibatnya, untuk waktu yang lama tidak ada teori tentang perusahaan yang dapat dibicarakan. Salah satu implikasi dari apa yang kemudian dikenal sebagai 'hukum skala hasil yang semakin berkurang' adalah bahwa sebagian besar bisnis akan tetap relatif kecil. Perusahaan tidak diabaikan begitu saja; mereka tidak seharusnya memainkan peran penting dalam kehidupan ekonomi.

Jelas, asumsi ini terbukti salah. Sejarah abad kedua puluh adalah sejarah kebangkitan organisasi perusahaan multinasional yang besar. Butuh waktu puluhan tahun hingga para ekonom mulai secara serius menangani anomali yang ditunjukkan ini. Sejak akhir tahun 1930-an, pertumbuhan perusahaan itu sendiri, apalagi munculnya perusahaan multinasional yang kuat, telah menarik perhatian yang semakin besar.

Yang sama membingungkannya dari perspektif ekonomi standar adalah masalah perpajakan perusahaan. Hukum penawaran dan permintaan di pasar yang menyeimbangkan diri sendiri seharusnya memastikan bahwa laba sangat tipis. Perpajakan perusahaan seharusnya tidak menjadi masalah yang menjadi perhatian publik karena, perusahaan seharusnya tetap menjadi bisnis yang sangat kecil, dan dalam hal apa pun, mereka seharusnya tidak menghasilkan banyak laba. Ternyata asumsi kedua juga salah; banyak perusahaan besar yang sangat menguntungkan.

Ekonomi harus hidup dengan dua teka-teki ini. Teka-teki pertumbuhan perusahaan dipecahkan oleh Ronald Coase dan Frank Knight, dengan sedikit karya empiris Alfred Chandler. Dari Knight, kita telah belajar tentang biaya tambahan yang terlibat dalam penanganan risiko dan ketidakpastian, yang tidak mungkin diselesaikan oleh bisnis kecil. Dari Coase, kita telah belajar tentang seluruh rangkaian biaya produksi, biaya transaksi, yang ditangani dengan lebih baik di dalam perusahaan. Dari Chandler, kita telah belajar tentang skala ekonomi dan cakupan. Logika skala akan lebih maju setelah runtuhnya perjanjian Bretton Woods pada tahun 1973. Volatilitas nilai tukar, meningkatnya biaya asuransi, dan pengembangan teknik lindung nilai, di satu sisi, memberi tekanan pada regulasi moneter (seperti Basel I, II, dan III, FATCA, dan sekarang MiFID I dan MiFID II), dan regulasi pencucian uang di sisi lain, yang meningkatkan biaya dan kompleksitas kepatuhan. Perusahaan-perusahaan besar semakin merespons dengan menggabungkan operasi perbendaharaan tersebut di internal.

Sebaliknya, teka-teki profitabilitas perusahaan tidak pernah benar-benar terpecahkan. Para ekonom mengemukakan dua set teori yang dapat menjelaskan kelebihan laba, keduanya didasarkan pada asumsi bahwa laba yang tidak setipis kertas pasti merupakan hasil dari ketidakseimbangan sementara di pasar. Satu teori mengaitkan laba ekstra dengan monopoli dan mungkin tidak menolak pajak. Teori lainnya mengaitkan ketidakseimbangan sementara pasar dengan inovasi teknis dan teknologi. Implikasi dari teori ini adalah bahwa perpajakan perusahaan, pada dasarnya, merupakan penalti bagi perusahaan yang sukses dan inovatif. Perpajakan perusahaan menciptakan lapangan bermain yang tidak seimbang, memberi penghargaan kepada perusahaan yang kurang efisien dan kurang inovatif, menghambat inovasi, dan memperkenalkan distorsi yang tidak perlu ke pasar. Terlepas dari wacana publik, banyak ekonom dan departemen keuangan yang cenderung mengikuti pendekatan ekonomi arus utama, tidak pernah sepenuhnya yakin dengan konsep perpajakan perusahaan.

Argumen ekonomi politik untuk perpajakan perusahaan tidak secara langsung membahas dilema di atas. Argumen ekonomi politik untuk perpajakan perusahaan bekerja kurang lebih sebagai berikut: suatu perekonomian tertanam dalam lingkungan kelembagaan yang, pada gilirannya, menyediakan keamanan politik, keamanan kontrak, dan barang publik lainnya seperti infrastruktur yang baik, pendidikan, dan sejenisnya. Dunia korporat mendapat manfaat dari penyediaan barang publik tersebut, dan harus membantu membayarnya. Oleh karena itu, argumen ekonomi politik untuk perpajakan perusahaan diungkapkan dalam istilah normatif, legitimasi, keadilan, dan supremasi hukum. Itu masuk akal, tetapi masalah dengan perpajakan perusahaan adalah bahwa hal itu memperkenalkan teknik baru untuk ketidakseimbangan sementara dan keuntungan berlebih. Pengenaan pajak perusahaan meningkatkan titik ekuilibrium teoritis dari profitabilitas marjinal, dan mengubah dinamika persaingan di antara para pemain. Akibatnya, perusahaan yang mampu mengurangi jejak pajak mereka mendapatkan keuntungan dari kelebihan keuntungan dalam persaingan mereka dengan perusahaan lain di sektor tersebut. Mengingat kesulitan dalam menciptakan ketidakseimbangan pasar baik melalui monopoli maupun inovasi, godaan untuk berinvestasi dalam metode ketiga, teknik mitigasi pajak, pasti cukup besar. Tidak mengherankan, mengingat nilai penghindaran pajak bagi kelangsungan hidup kelompok dalam pasar yang kompetitif, apalagi keberhasilan, sumber daya sering kali dialihkan dari satu jenis kegiatan produktif, seperti R&D atau pembangunan infrastruktur ke pengeluaran non-produktif untuk pengacara, akuntan, dan pemodal yang membuat skema perlindungan pajak yang semakin canggih. Oleh karena itu, perpajakan adalah mekanisme distorsi pasar yang, dalam pasar yang kompetitif, menguntungkan penghindar pajak—alasan lain bagi para ekonom untuk bersikap kritis terhadap sistem perpajakan perusahaan. Ada beberapa bukti bahwa mekanisme pasar yang menyimpang ini tidak terkendali. Para peneliti di IMF menemukan angka-angka yang mengejutkan yang menunjukkan bahwa sekitar 30 persen dari semua investasi asing langsung adalah investasi hantu, yang beroperasi melalui perusahaan cangkang. Sementara investasi hantu tersebut dapat menguntungkan perusahaan-perusahaan tersebut, efek sosial dari perilaku tersebut adalah pemborosan sumber daya. Ini adalah tanda-tanda kebangkitan industri yang tidak produktif yang ditujukan untuk penghindaran pajak. Memang, industri

khusus telah muncul yang ditujukan untuk pengembangan teknik tempat berlindung pajak. Sebagian besar tempat berlindung menggunakan celah pajak yang dihasilkan di dalam negeri, tetapi sejumlah besar akan menciptakan struktur perusahaan internasional yang melintasi sejumlah yurisdiksi. Sebuah komite parlemen Inggris memperkirakan nilai industri penghindaran pajak global sekitar pendapatan tahunan Rp. 150 Triliyun.

Pada titik ini dalam narasi, atau narasi yang kita kenal, kita berakhir dengan dua kekuatan besar yang saling berhadapan, industri penghindaran pajak dan regulator. Namun, apakah ini masalahnya? Kami pikir gambarannya lebih rumit. Ekonomi penghindaran pajak adalah salah satu penghindaran diferensial. Sementara pemegang saham mungkin tertarik untuk memaksimalkan laba pasca-pajak, manajemen memiliki perspektif yang agak berbeda. Dalam kondisi pasar yang kompetitif, angka nominal untuk penghindaran pajak mungkin kurang penting daripada penghindaran diferensial dalam sektor tersebut. Dengan kata lain, Volkswagen akan dirugikan jika Ford atau Toyota mampu mengurangi pajak lebih efisien daripada yang mampu mereka lakukan. Oleh karena itu, mekanisme penghindaran pajak perusahaan memperkenalkan ketidakseimbangan sementara di pasar, dan sangat dihargai oleh sektor korporasi. Pada saat yang sama, teknik penghindaran pajak sendiri tunduk pada proses evolusi negatif. Seperti halnya teknik lain dalam mengganggu pasar, kunci keberhasilan di sini adalah keunggulan penggerak utama. Setelah, misalnya, teknik penghindaran pajak baru ditemukan, orang pertama yang menggunakannya akan diuntungkan dibandingkan dengan yang lain di pasar. Seiring berjalannya waktu, teknik tersebut ditiru dan menyebar ke seluruh industri. Akhirnya, saat regulator mulai memperhatikan teknik baru tersebut, keunggulan penghindaran diferensial pun terkikis. Namun, perusahaan sudah membangun keunggulan dengan teknik baru tersebut. Dengan hampir 80 persen perdagangan global dilakukan secara intra-perusahaan, godaan untuk melakukan transfer antar-cabang yang berbeda dalam kelompok yang sama untuk memindahkan 'peristiwa kena pajak' ke yurisdiksi pajak rendah atau tanpa pajak terlalu kuat.

Mempertimbangkan teori dan motivasi yang saling bertentangan untuk perpajakan perusahaan, departemen keuangan di banyak negara telah mencapai semacam kompromi yang menyimpang. Mereka cenderung bersikeras pada perpajakan di dalam negeri, tetapi secara umum diketahui kurang peduli dengan penghindaran pajak oleh perusahaan 'mereka' sendiri di luar negeri. Dinamika ini tidak asing bagi Uni Eropa. Interaksi yang rumit dari 28 Negara Anggota UE—masing-masing bersaing satu sama lain dalam mendukung tidak hanya MNE 'mereka' tetapi juga bersaing atas hak istimewa untuk menjadi titik masuk ke pasar tunggal; masing-masing, dengan tingkat kecanggihan dan keberhasilan yang berbeda-beda—tidak sepenuhnya menjadi pertanda baik.

Namun, Uni Eropa memiliki otoritas terpusat, Komisi, yang semakin memperumit jenis kalkulasi geopolitik ini. Di satu sisi, Komisi tampaknya terlibat dalam permainan geopolitik berisiko tinggi. Mungkin tidak mengherankan, sistem hukum telah memfokuskan perhatiannya pada bank-bank asing, khususnya bank-bank Eropa dan peran mereka dalam memfasilitasi penghindaran pajak, penghindaran pajak, dan pencucian uang. Tidak ada bank yang pernah didakwa. Komisi Uni Eropa, pada gilirannya, menanggapi dengan memfokuskan perhatian

terutama pada sektor korporat, dengan menagih banyak perusahaan multinasional karena menghindari pajak Uni Eropa. Namun, komisi tersebut merasa jauh lebih sulit untuk terlibat dalam politik internal di antara para anggotanya.

Fokus Khusus Pada Surga Pajak Karibia

Motif dan instrumen penghindaran pajak telah berubah seiring waktu. Hingga Perang Dunia I, tarif kurang lebih merupakan satu-satunya elemen terkait pajak yang berdampak signifikan pada perusahaan multinasional. Namun, negara-negara yang bertikai terpaksa mengubah kebijakan pajak mereka selama perang karena biaya terkait. Akibatnya, perpajakan secara keseluruhan meningkat hampir di mana-mana – kecuali “surga pajak” kontemporer seperti Belanda dan Swiss – dan pajak berganda internasional menjadi masalah serius. Banyak perusahaan mengubah afiliasi asing mereka menjadi anak perusahaan untuk mengatasi perang dan nasionalisme pada periode antarperang. Anak perusahaan asing beradaptasi lebih dekat dengan konvensi negara tuan rumah untuk menghindari penindasan dan sanksi negatif; dalam beberapa kasus, hubungan bisnis terputus sementara atau permanen oleh undang-undang musuh. Meskipun banyak hubungan bisnis internasional dipulihkan setelah perang, pemerintah mempertahankan peningkatan pajak untuk melunasi utang perang. Oleh karena itu, manajemen pajak atau perencanaan pajak menjadi elemen penting dari departemen keuangan perusahaan besar (terutama multinasional).

Oleh karena itu, setelah Perang Dunia I, penghindaran pajak berganda dan penyembunyian aset melalui perusahaan induk asing terutama digunakan untuk melindungi hak milik. Pajak berganda menjadi masalah khusus politik internasional dan dibahas di beberapa konferensi Liga Bangsa-Bangsa serta oleh Kamar Dagang Internasional. Seperti halnya banyak masalah ekonomi dunia lainnya, perdebatan ini pada tahun 1920-an dan 1930-an tidak melampaui deskripsi masalah dan kemungkinan solusi. Upaya kerja sama internasional sering gagal karena pertimbangan nasionalistis, misalnya, di Konferensi Ekonomi Dunia.

Sebagai akibat dari Perang Dunia II dan fase rekonstruksi berikutnya, yang dicirikan oleh bias negara-bangsa yang kuat dalam hal ekonomi, penghindaran pajak internasional untuk sementara waktu kehilangan kepentingan bagi MNE – terutama karena pembatasan pergerakan modal dan, seperti halnya di Jerman Barat, keringanan pajak untuk perusahaan. Ironisnya, peningkatan surga pajak dan lokasi lepas pantai bertepatan dengan periode ini, karena beberapa pemerintah membiarkan celah dibuat untuk meningkatkan daya saing masa depan perusahaan "mereka". Vanessa Ogle meringkas konteks ini secara ringkas sebagai berikut: "Motif yang mengilhami pemerintah untuk secara selektif mendorong kebocoran lepas pantai seringkali sangat terbatas dan picik, sementara konsekuensinya luas dan berjangka panjang." Dekolonisasi menciptakan semacam kepanikan uang di antara pemukim kulit putih, pengusaha, dan pejabat kolonial yang menghindari mentransfer aset mereka ke negara asal mereka dengan tarif pajak yang tinggi. Dengan demikian, hal itu memberikan bagian penting dari bisnis surga pajak pasca-perang awal dan keuangan lepas pantai selama tahun 1950-an dan 1960-an. Namun, tingkat MNE dalam bisnis ini tetap moderat pada saat itu.

Sejak tahun 1970-an, globalisasi semakin cepat dan perusahaan multinasional seperti studi kasus kami semakin memanfaatkan peluang yang dapat mengurangi biaya secara menguntungkan. Dalam konteks ini, penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional dan kelompok bisnis berubah dari apa yang sebelumnya merupakan tindakan defensif menjadi instrumen ofensif yang digunakan untuk mengurangi biaya dan meningkatkan daya saing. Untuk menjelaskan perkembangan ini, kami secara singkat menunjukkan empat perkembangan yang saling terkait yang dapat digambarkan sebagai perubahan 1) dalam integrasi kelembagaan, 2) dalam pasar keuangan, 3) dalam persaingan pasar dunia, dan 4) oleh perjanjian pajak internasional dan surga pajak. Pertama, pasar barang dan keuangan diintegrasikan dengan secara politis menghilangkan hambatan terhadap perdagangan dan pergerakan modal. Setelah Perang Dunia II, Lembaga Bretton Woods (IMF, GATT, dan Bank Dunia), proses integrasi Eropa (Masyarakat Ekonomi Eropa, yang dibentuk pada tahun 1958), dan pembentukan OECD sebagai tempat untuk mengembangkan standar dan pedoman ekonomi internasional (misalnya, perjanjian pajak berganda), untuk menyebutkan beberapa lembaga yang paling penting, memberikan insentif untuk pertukaran ekonomi lintas batas dalam berbagai cara. Studi kasus yang dibahas di sini juga memanfaatkan peluang ini, meskipun internasionalisasi mereka awalnya terbatas sebagai akibat dari hilangnya aset asing setelah Perang Dunia I.

Pada poin kedua dalam buku ini menekankan pengembangan pasar keuangan. Sejak tahun 1960-an, pasar kredit dan modal secara bertahap terintegrasi dan terglobalisasi, khususnya melalui pasar euro-dolar yang tidak diatur yang muncul sejak tahun 1950-an sebagai respons terhadap kesulitan yang dapat diperkirakan dalam sistem moneter Bretton Woods. Defisit perdagangan yang terus meningkat menyebabkan peningkatan aset dolar AS di luar AS. Pasar dolar AS ini menentang kendali AS dan khususnya Federal Reserve. Mengingat melemahnya dolar AS, semakin banyak bank sentral yang harus menaikkan suku bunga untuk menstabilkan nilai tukar. Hal ini membuat biaya modal dalam negeri menjadi lebih mahal, itulah sebabnya bank dan perusahaan selalu beralih ke pasar euro-dolar di mana mereka dapat memperoleh pembiayaan dengan lebih murah. Perkembangan ini juga mendukung munculnya pusat-pusat lepas pantai seperti Luksemburg, yang menarik modal dan lembaga keuangan dengan biaya transaksi rendah (termasuk tarif pajak rendah) dan stabilitas kelembagaan, yang dijamin, misalnya, oleh perjanjian Romawi. Sejak tahun 1960-an, biaya transaksi yang rendah dikombinasikan dengan stabilitas kelembagaan menjadi salah satu kekuatan pendorong “finansialisasi”, yang akhirnya dilambungkan oleh “ledakan besar” di City of London pada tahun 1987.

Ketiga, setelah runtuhnya sistem moneter Bretton Woods (pada tahun 1971/1973) dan transisi bertahap ke nilai tukar yang fleksibel, tekanan persaingan pada perusahaan dan perekonomian meningkat karena nilai mata uang internal dan eksternal lebih erat kaitannya daripada pada masa nilai tukar tetap. Pada tahun 1950-an dan hingga 1960-an, misalnya, undervaluasi (buatan) DM bertindak sebagai premi ekspor bagi perusahaan-perusahaan Jerman. Peluang untuk menggunakan kebijakan moneter untuk mensubsidi industri berorientasi ekspor ini secara bertahap menghilang dengan nilai tukar yang fleksibel.

Meningkatnya persaingan global, yang didorong oleh modal yang dicari investasi dari negara-negara penghasil minyak (“Petro-Dollars”) dan bangkitnya apa yang disebut ekonomi macan Asia, mempercepat perubahan struktural di negara-negara maju secara signifikan dan membawa perhatian politik, antara lain, beban biaya pajak dan kontribusi jaminan sosial bagi perusahaan. Singkatnya, daya saing global negara-negara maju kini semakin bergantung pada daya saing global perusahaan-perusahaan domestik. Dengan demikian, para politisi harus memperhitungkan bahwa jika pajak perusahaan “terlalu tinggi”, hal ini dapat berdampak negatif bagi ekonomi nasional dan anggaran negara dalam jangka panjang. Dalam menghadapi meningkatnya pengangguran, MNE menggunakan kekuatan mereka yang semakin besar untuk menegosiasikan keuntungan pajak di negara asal mereka. Singkatnya, negara-negara pajak Barat harus melakukan tindakan penyeimbangan dalam perpajakan perusahaan multinasional, dengan berupaya melindungi daya saing global mereka, mencegah pemindahan domisili pajak mereka, dan tetap menghasilkan pendapatan pajak yang dianggap setidaknya memadai. Oleh karena itu, perpajakan yang dimotivasi oleh kebijakan redistribusi, yang mengambil keuntungan perusahaan untuk membiayai tindakan sosial, semakin mendapat tekanan.

Poin keempat kami tentang perjanjian pajak dan surga pajak juga membahas perkembangan internasional, tetapi bahkan lebih penting dalam menjelaskan strategi pajak internasional melalui studi kasus kami. Perjanjian dan kesepakatan ini efektif jika ancaman sanksi dapat dipercaya atau jika ada insentif lain untuk meninggalkan praktik penghindaran pajak tertentu. AS merupakan aktor yang sangat penting dalam “permainan” politik ini. Kebijakan pajak domestik AS awalnya mendukung munculnya surga pajak dan strategi pembiayaan MNE, tetapi ketika dampak negatif pada ekonomi domestik menjadi jelas, AS mendorong perubahan dalam perjanjian bilateral dengan surga pajak.

Dampak kebijakan pajak AS ini, misalnya, dapat dijelaskan oleh perkembangan Curaçao sebagai surga pajak. Kisah ini dimulai paling lambat pada tahun 1951, ketika Antillen Belanda memperkenalkan undang-undang yang dirancang untuk menarik perusahaan lepas pantai, tetapi prosesnya dipercepat pada tahun 1955 ketika perjanjian pajak Belanda-Amerika diperluas ke Antillen Belanda. Antara lain, perjanjian ini membebaskan dividen, bunga, dan pembayaran royalti (biaya lisensi) dari AS kepada perusahaan yang berkantor pusat di Curaçao dari pemotongan pajak AS secara keseluruhan atau sebagian. Secara umum, dividen dari perusahaan AS yang dibayarkan kepada penduduk Antilles dikenakan pajak di AS sebesar 15%, sedangkan tarif pajak turun menjadi hanya 5% jika 95% atau lebih dari Perusahaan AS dimiliki oleh perusahaan induk Antilles.

Insentif pajak ini menjadi dasar bagi pembentukan perusahaan induk, investasi, dan pembiayaan lepas pantai di Willemstad. Antilles memiliki kesamaan dengan sebagian besar surga pajak seperti tarif pajak yang rendah, regulasi pertukaran mata uang yang minimal, undang-undang kerahasiaan komersial dan perbankan, serta catatan stabilitas politik. Bagi banyak perusahaan yang beroperasi lintas batas, pengaturan ini menawarkan kondisi keuangan yang menguntungkan dibandingkan dengan negara tuan rumah yang sebenarnya dengan manfaat yang sebanding.

Perusahaan-perusahaan di negara Amerika dan Eropa Barat menggunakan anak

perusahaan mereka di Karibia untuk menghindari pajak dan untuk meningkatkan modal. Dalam konteks ini, kelompok kecil bekas koloni pulau Belanda di Karibia memanfaatkan peluang yang muncul dari pasar euro-dolar yang sedang berkembang. Menurut Craig Boise dan Andrew Morriss, hampir setiap perusahaan besar melakukan pembayaran bunga kepada anak perusahaan keuangan Antillen Belanda pada tahun 1960-an dan 1970-an: “Strategi ‘Antilles sandwich’ mengeksploitasi perbedaan antara tarif pemotongan pajak AS yang tinggi yang berlaku untuk pembayaran bunga yang dilakukan kepada sebagian besar pemberi pinjaman asing, dan tarif pajak nol yang berlaku untuk pembayaran bunga AS yang dilakukan kepada penduduk Antillen berdasarkan perjanjian pajaknya dengan Amerika Serikat.” Lebih dari 200 perusahaan AS mendirikan “perusahaan kertas” di Antillen meminjam uang dari investor asing dan meminjamkan dana pinjaman tersebut kepada perusahaan-perusahaan AS untuk menghindari pemotongan pajak atas bunga utang portofolio.

Dari tahun 1978 hingga 1982, jumlah pinjaman oleh perusahaan-perusahaan AS dari anak perusahaan Antillean meningkat dari Rp. 10 menjadi Rp. 16 Triliyun. Secara khusus, anak perusahaan keuangan ini memanfaatkan pasar obligasi euro karena Perjanjian Antilles memberi perusahaan-perusahaan AS kesempatan untuk meningkatkan modal di pasar obligasi euro melalui penerbitan utang oleh anak perusahaan Antillean yang kemudian dipinjamkan ke perusahaan AS. Pasar euro-dolar dan obligasi euro yang berkembang tidak hanya mendorong Curaçao, tetapi juga pusat-pusat keuangan lepas pantai lainnya seperti Kepulauan Cayman, Guernsey, dan Jersey.

Pada awal tahun 1980-an, pemerintah semakin tidak puas dengan peraturan pajak yang ada dan mengumumkan bahwa mereka akan mengakhiri perjanjian pajak dengan Curaçao. Pada tahun 1984, pemerintah mencabut pemotongan pajak sebesar 30% atas pendapatan bunga yang dibayarkan kepada orang atau perusahaan asing, karena pajak tersebut hanya menghasilkan sedikit pendapatan tetapi telah menciptakan biaya implisit bagi peminjam perusahaan karena obligasi yang diterbitkan di dalam negeri dikenakan pemotongan pajak atau persyaratan informasi yang ketat. Pembebasan pajak tersebut dimaksudkan untuk memungkinkan perusahaan, serta pemerintah, untuk meningkatkan modal di pasar modal asing tanpa harus menanggung biaya pemotongan pajak dalam negeri. Secara khusus, hal itu dimaksudkan untuk memfasilitasi akses ke pasar obligasi euro bagi perusahaan, karena hingga saat itu, peningkatan modal di pasar modal penting ini tanpa pemotongan pajak hanya dimungkinkan melalui perusahaan pembiayaan di Antillen Belanda. Sebagai salah satu konsekuensinya, tindakan internal menyebabkan anak perusahaan Karibia dari MNE Jerman kehilangan peran mereka dalam membiayai anak perusahaan mereka. Sejak saat itu, perusahaan pembiayaan serta di kota-kota besar keuangan Eropa (London dan Amsterdam) mengambil alih tugas mereka. Akhirnya, pada tahun 1987, Amerika Serikat secara sepihak mengakhiri perjanjian pajak dengan Antillen Belanda.

Model Curaçao dan adaptasi terhadap kondisi keuangan baru menunjukkan hubungan timbal balik global dari pembiayaan perusahaan multinasional dan fleksibilitas yang dengannya manajemen perusahaan mampu bereaksi terhadap peraturan pajak baru. Pergeseran kebijakan pajak merupakan bagian dari perkembangan yang lebih besar. Amerika

Serikat telah "merangsang" munculnya surga pajak sejak tahun 1950-an, seperti halnya Inggris Raya dan Belanda juga. Dalam ekonomi dunia yang lebih terbuka sejak akhir 1980-an (dan dengan tarif pajak yang lebih rendah di beberapa negara maju), persepsi surga pajak (dan korupsi) bergeser ke arah "revolusi kepatuhan" yang menempatkan transparansi keuangan pada agenda politik.

AS, negara-negara bangsa lain dan organisasi internasional seperti OECD menjadi semakin sadar akan masalah penghindaran atau penggelapan pajak dan secara bertahap menerapkan dan meningkatkan standar transparansi. Sebagai balasannya, mereka secara eksplisit menerima kelonggaran yang diberikan kepada surga pajak, sehingga volume bisnis di surga pajak tumbuh secara signifikan meskipun standar transparansi dan kritik publik meningkat. Sebagai salah satu dampaknya, keuntungan yang diperoleh di surga pajak oleh perusahaan multinasional dan individu meningkat secara eksponensial pada tahun 1990-an dan 2000-an.

Namun, optimalisasi pajak kedengarannya lebih mudah daripada yang sebenarnya, karena keahlian yang sangat khusus dan sangat mahal diperlukan dalam konteks global dengan sistem pajak nasional yang berbeda dan dinamis, negosiasi internasional, dan strategi bisnis global yang kompleks, yang mencakup tujuan lain selain pajak yang rendah. Oleh karena itu, mengoptimalkan pembayaran pajak atau menghindari pajak memerlukan biaya. Bukan kebetulan, peningkatan globalisasi dan konsultan bisnis (global) yang paralel dapat diamati sejak tahun 1960-an.

Singkatnya, dari perspektif MNE, penghindaran pajak merupakan hasil dari proses kompleks untuk menyeimbangkan strategi perusahaan secara keseluruhan dengan kerangka kelembagaan, pasar yang relevan, lingkungan persaingan global, kemungkinan pertimbangan geopolitik yang belum disebutkan lebih lanjut, dan kemampuan keuangan dan administratif perusahaan itu sendiri. Hal ini ditunjukkan oleh studi kasus Jerman, pertama-tama MNE dari industri kimia.

Rekayasa Keuangan Dan Arbitrase Neraca

‘Masalah besar yang paling besar dalam semua pembahasan perlindungan pajak perusahaan’, menurut pengamatan Lee Sheppard, seorang pakar pajak Amerika terkemuka pada tahun 1999, ‘yang tidak ingin dibicarakan oleh para praktisi dan hanya disebutkan secara tidak langsung dalam laporan Departemen Keuangan—adalah derivatif. Derivatif memungkinkan banyak hal yang tidak masuk akal ini karena derivatif dapat dirancang untuk menghasilkan hasil keuangan yang tepat dan dapat diprediksi, pada tingkat risiko yang diketahui. Derivatif memungkinkan para perencana untuk meniadakan, memperluas, atau memperluas pengaturan dan hasil formal yang menjadi dasar kewajiban pajak. Derivatif mempercepat perlindungan pajak’.

Derivatif keuangan termasuk dalam serangkaian masalah yang sangat teknis dalam perpajakan instrumen keuangan. Dalam perbankan, praktik investasi dan pengelolaan kekayaan, derivatif keuangan biasanya tertanam dalam keterlibatan ekonomi suatu aset, atau serangkaian aset. Tidak seperti di bidang nonfinansial, pertimbangan pajak, termasuk perencanaan pajak yang agresif, cenderung muncul lebih awal, pada tahap perencanaan suatu

struktur, dan melibatkan spesialis pajak sejak awal. Masalah ini mulai dibahas hanya sekitar akhir tahun 1990-an, dan ketika itu terjadi, hal itu hampir secara eksklusif dalam konteks industri perlindungan pajak. Lebih jauh, regulator hingga krisis keuangan tahun 2007–8 tidak mengambil alih studi ini, dan studi lain yang berbeda tentang penggunaan derivatif di perlindungan pajak. Sejak saat itu ada sejumlah studi, yang masih hampir secara eksklusif berorientasi pada Amerika, yang berupaya menghubungkan inovasi keuangan dengan arbitrase regulasi. Dari semua ini, yang paling terkenal adalah karya Michael Donohoe dari Bank Sentral. Donohoe memperkirakan bahwa jumlah penghindaran pajak yang dilakukan melalui penggunaan struktur keuangan yang canggih telah mencapai \$100 miliar per tahun.

Setelah krisis 2007–09, peraturan baru telah diumumkan dan diluncurkan, yang ditujukan untuk menangani beberapa praktik perlindungan pajak yang dimungkinkan oleh derivatif. Terutama setelah penerapan langkah-langkah pajak baru pada tahun 2015–17, penggunaan derivatif untuk memanipulasi pemotongan pajak, serta beberapa aspek pajak penghasilan, menjadi lebih rumit. Sayangnya, tidak ada perkiraan skala penghindaran pajak melalui rekayasa keuangan di Eropa. Memang, sejauh ini, kami hanya menemukan satu artikel terbaru yang membahas penggunaan derivatif dan penghindaran pajak di Eropa—memperkuat kesan bahwa Eropa tertinggal dalam hal-hal penting ini. Sebagai bagian dari proyek COFFERS, kami mewawancarai banyak pengacara perusahaan, akuntan keuangan, dan manajer aset di London dan New York. Mayoritas berpendapat bahwa instrumen keuangan yang canggih kemungkinan besar merupakan item penyalahgunaan pajak terbesar di Eropa, lebih besar daripada penyalahgunaan terkait perdagangan seperti yang dijelaskan di bagian sebelumnya. Sama seperti di banyak bidang regulasi keuangan lainnya, narasumber kami secara umum berpendapat bahwa regulator lebih cepat, lebih tajam, dan lebih efektif dalam mengidentifikasi, menargetkan, dan mengatur skema perencanaan pajak yang agresif secara umum, dan skema yang menggunakan derivatif keuangan secara khusus. Meskipun ada beberapa upaya untuk mengikuti di Inggris dan Swiss, sebagian besar Eropa masih tertinggal. Memang, beberapa pihak berpendapat bahwa faktor penting yang menjelaskan persistensi praktik yang didukung keuangan adalah kesenjangan regulasi antara pembuat kebijakan AS dan UE. Berdasarkan wawancara kami, kami mengusulkan untuk membedakan antara dua jenis bentuk arbitrase pajak yang didorong oleh rekayasa keuangan. Kami menyebut satu set arbitrase yang didorong oleh keuangan sebagai manipulasi post-hoc atas peristiwa kena pajak. Ini mencakup berbagai dimensi penetapan harga transfer, termasuk pembiayaan tipis dan arbitrase regulasi. Namun, dalam pandangan sebagian besar orang yang kami wawancarai untuk proyek ini di kedua sisi Atlantik, inti dari praktik mitigasi pajak keuangan terletak pada apa yang kami gambarkan sebagai arbitrase neraca, di sini rekayasa keuangan digunakan untuk memengaruhi neraca atau kategori akuntansi lainnya. Penasihat keuangan, pengacara, dan akuntan dikerahkan, pada dasarnya, untuk menambahkan lapisan kecanggihan pada praktik yang dikenal termasuk inflasi biaya, arbitrase set saldo, dan manipulasi dampak ekonomi dari aset yang dimiliki oleh perusahaan. Penggunaan instrumen semacam itu, pada gilirannya, biasanya ditentukan sebelumnya oleh faktor-faktor lain, seperti pasar operasi perusahaan, ceruk regulasi, dan kemampuan membayar instrumen keuangan. Di bawah ini kami membahas

dua jenis praktik tersebut.

Arbitrase Neraca

Laporan laba rugi perusahaan bekerja berdasarkan prinsip pendapatan operasional dikurangi biaya yang dikeluarkan untuk menghasilkan pendapatan tersebut. Pajak, pada gilirannya, dihitung berdasarkan laba bersih. Derivatif keuangan dapat digunakan untuk memindahkan uang dari laporan laba rugi dengan memainkan aturan permainan pelaporan, atau sebagaimana kita menyebutnya, arbitrase neraca.

Mari kita ambil kasus hipotetis dari perusahaan X yang memiliki aset senilai Rp. 150 Miliar. Perusahaan memperkirakan aset tersebut dapat turun nilainya hingga Rp. 105 Miliar. Perusahaan menghitung probabilitas terjadinya risiko ini sebesar 1 persen. Perusahaan mencari asuransi untuk risiko penurunan nilai aset sebesar Rp. 1.5 Miliar. Biaya asuransi adalah Rp. 7,5 Juta. Angka ini dapat dimasukkan sebagai biaya pada laporan laba rugi perusahaan. Pada titik ini, perusahaan membeli opsi keuangan untuk memaksimalkan nilai keuangan aset dan meminimalkan dampak kerugian nilai. Kontrak opsi akan memungkinkan perusahaan memperoleh kembali Rp. 1,5 Miliar sepenuhnya—dan memastikan aset tersebut benar-benar bernilai Rp. 1,5 Miliar. Dengan perkiraan probabilitas (1 persen x 100.000), biaya aktual kontrak opsi bagi perusahaan berjumlah Rp. 20 Juta, meskipun biaya asuransinya hanya Rp. 1Juta.

Teknik sederhana ini memungkinkan perusahaan untuk memperbaiki neracanya, dalam kasus ini sebesar Rp. 10 Juta, namun, pada saat yang sama, membukukan biaya sebesar Rp. 500.000 pada laporan laba ruginya. Dengan cara ini, keuntungan keuangan dari transaksi perdagangan derivatif over-the-counter (OTC) dapat digunakan untuk memperkuat neraca perusahaan. Namun dalam laporan keuangan, aliran pendapatan tersebut tidak diperlakukan sebagai aliran pendapatan, melainkan sebagai aset. Penilaian ini dapat digunakan untuk membeli lebih banyak derivatif, atau menyimpannya sebagai derivatif di neraca, dan karenanya tidak menempatkan aliran pendapatan tersebut pada laporan laba rugi. Akibatnya, meskipun perusahaan memperoleh keuntungan finansial dari perdagangan, selama operasi dicatat dalam neraca tetapi bukan sebagai aliran pendapatan, pajak atas operasi tersebut tidak dibayarkan. Instrumen ini dicatat sebagai aset, dan bukan sebagai bagian dari laporan laba rugi perusahaan yang pajaknya dibayarkan. Insentif untuk mencatat sebanyak mungkin operasi sebagai derivatif jelas, terutama karena operasi tersebut dapat dicatat dengan mudah melalui anak perusahaan di wilayah hukum bebas pajak seperti Kepulauan Cayman.

Penggunaan derivatif yang penting lainnya adalah untuk tujuan perataan pendapatan. Mari kita ambil contoh umum yang melibatkan pembelian barang dengan harga tiket besar. Misalnya, penjualan lima pesawat Airbus ke maskapai besar, masing-masing seharga Rp. 1.1 Triliyun. Biasanya, butuh waktu lebih dari setahun untuk membangun pesawat-pesawat itu, tetapi penjualan barang mahal seperti itu dapat meningkatkan pendapatan pada kuartal tertentu, mendorong Airbus ke kelompok pajak yang lebih tinggi selama tahun tertentu itu. Pembelian biasanya diatur melalui pembayaran dari maskapai penerbangan ke SPV yang didirikan oleh Airbus. Untuk memperlancar arus pendapatan untuk tujuan pelaporan pajak, maskapai penerbangan akan meminjamkan uang kepada SPV, yang pada gilirannya akan

menyebarkan pembayaran ke Airbus selama lima hingga sepuluh tahun, memastikan bahwa pendapatan akan disebarkan sedemikian rupa sehingga dicatat di bawah kelompok pajak yang lebih rendah. Biasanya, Airbus akan memiliki kurang dari 50 persen kepemilikan SPV, memastikan SPV tidak memasuki neraca Airbus. Ini adalah metode perataan pendapatan dan arbitrase neraca yang terkenal dan legal.

Secara lebih luas, salah satu alasan utama penerapan derivatif mencakup apa yang dikenal sebagai konveksitas fungsi pajak dan perlindungan pajak utang. Tarif pajak progresif menghasilkan kewajiban pajak yang diharapkan yang merupakan fungsi konveks dari pendapatan kena pajak (yaitu, nilai sebelum pajak), pendapatan yang fluktuatif dapat menyebabkan pajak yang diharapkan lebih tinggi. Oleh karena itu, mengurangi volatilitas pendapatan dengan derivatif—misalnya, melalui lindung nilai yang efektif—dapat memiliki efek sebaliknya. Demikian pula, dengan mengurangi volatilitas pendapatan dan/atau kemungkinan kesulitan keuangan, lindung nilai dengan derivatif meningkatkan kapasitas utang yang, pada gilirannya, dapat mengurangi pajak dengan meningkatkan pembayaran bunga yang dapat dikurangkan. Mayberry dkk. menemukan bahwa 'kelancaran diskresioner dikaitkan dengan tingkat penghindaran pajak masa depan yang lebih tinggi, konsisten dengan manajer yang menghaluskan pendapatan kena pajak sebagai bagian dari strategi penghindaran pajak mereka'. Ini adalah skema yang relatif klasik dan dikenal mengenai potensi penerapan derivatif untuk perencanaan pajak. Akan tetapi, skema tersebut tidak menangkap alasan lengkap untuk penerapan derivatif; juga tidak menyentuh lapisan kedua dan ketiga yang diidentifikasi oleh sebagai sarana utama yang dengannya derivatif keuangan memungkinkan penghindaran pajak. Sarana tingkat kedua dan ketiga ini menyangkut faktor-faktor penting pelaporan dan regulasi derivatif.

5.3 PERUSAHAAN KIMIA MULTINASIONAL JERMAN DAN PENGHINDARAN PAJAK

Literatur terkini semakin menekankan fungsi ekonomi surga pajak yang sesungguhnya sama sekali tidak mengabaikan dampak buruknya seperti mengurangi kapasitas negara dan "perlombaan menuju dasar" yang terkenal. Namun, seperti dibahas di atas, surga pajak menjadi relevan tidak hanya untuk penghindaran pajak tetapi juga untuk pembiayaan perusahaan internasional. Kedua aspek ini tidak selalu dapat dibedakan dengan jelas satu sama lain. Perusahaan Jerman tidak diragukan lagi bermaksud untuk menghemat pajak, tetapi mengingat hilangnya aset asing yang diakibatkan oleh Perang Dunia II dan kurangnya modal investasi, mereka memiliki minat yang sangat kuat pada peluang pembiayaan asing yang memungkinkan mereka untuk kembali ke pasar dunia. Hal ini terutama berlaku untuk industri kimia, yang telah sangat terinternasionalisasi pada abad kesembilan belas.

Dalam kasus BASF, anak perusahaan Karibia BASF Overzee telah memegang saham di Putnam Chemical Corporation sejak akhir 1950-an. Putnam Chemical Corporation adalah anak perusahaan BASF di AS, telah didirikan pada tahun 1957 dan memproduksi pewarna dan pengikat menggunakan pengetahuan proses dari perusahaan induk. Pada tahun 1966, anak perusahaan keuangan Karibia ini mendirikan Basfin Corp. yang sepenuhnya dimiliki di New York untuk memperluas aksesnya ke pasar modal AS. Dan hanya tiga tahun kemudian, pada

tahun 1969, Bayer, BASF, dan Siemens menempatkan obligasi pembawa (Inhaber-Teilschuldverschreibungen) senilai Rp. 1.15 Triliyun melalui masing-masing anak perusahaan asing mereka di Curaçao: Bayer International Finance N.V. (BIF), BASF Overzee N.V., dan Siemens Western Finance N.V.

Setahun kemudian, grup kimia Jerman Hoechst, yang ingin memperluas pasar di AS, juga mendirikan anak perusahaan asing bernama Hoechst Investment and Finance N.V. di pulau Karibia.³⁵ Oleh karena itu, pada tahun 1970, ketiga perusahaan multinasional kimia Jerman yang besar beroperasi di Antillen Belanda. Para manajer ingin membiayai bisnis asing mereka di luar negeri untuk menghindari risiko keuangan dalam bentuk revaluasi dan devaluasi, untuk menjaga utang perusahaan induk serendah mungkin, dan untuk dapat menggunakan pasar modal domestik (Jerman Barat) terutama untuk investasi domestik. Dengan basis tambahan di Luksemburg, Swiss, dan Kanada, mereka membangun jaringan perusahaan keuangan internasional untuk berekspansi ke seluruh dunia.

Grup Bayer Jerman dan BASF dapat menjadi contoh untuk prosedur dan keterikatan tersebut. Hingga awal 1980-an, Bayer Foreign Investments Ltd. (Bayforin) di Toronto/Kanada sebagian besar memegang saham Bayer di Eropa Barat dan Amerika Latin, sementara anak perusahaan AS (kecuali Agfa-Gevaert Group) dipegang oleh BIF di Curaçao, yang juga berfungsi sebagai basis pembiayaan untuk belanja modal di Amerika Serikat. Selain itu, Bayer Finance S.A. di Luksemburg dan Bayer Capital Corporation (BCC) di Amsterdam/Belanda menyediakan berbagai pengaturan pembiayaan pinjaman. Namun, pada 1980-an, anak perusahaan keuangan Karibia kehilangan kepentingan dan pembiayaan direorganisasi demi BCC sebagai akibat dari penghentian perjanjian pajak antara Amerika Serikat dan Curaçao. Utang BIF sebesar Rp. 5 Triliyun pada akhir 1982 karenanya secara berturut-turut berkurang, dan BIF akhirnya dilikuidasi pada 1988.

BASF memiliki struktur yang serupa. Pada akhir tahun 1960-an, raksasa kimia itu memiliki empat perusahaan pembiayaan dan induk asing, satu di antaranya berpusat di Willemstad/Curaçao (BASF Overzee N.V.), dua di Zurich (BASF Chemiewerte AG, BASF Holding AG) dan satu di Panama (BASF Transatlantica S.A.). BASF Overzee bertanggung jawab atas anak perusahaan di Amerika Utara, BASF Transatlantica untuk yang di Amerika Latin, dan BASF Chemiewerte untuk yang di Asia dan Australia.³⁸ Perusahaan-perusahaan ini juga telah didirikan untuk mengambil keuntungan dari manfaat pajak, untuk memfasilitasi akses ke pasar modal internasional dan untuk meminimalkan utang pada neraca perusahaan induk. Ketika situasi di pasar modal AS memburuk dan pemerintah AS mengumumkan bahwa mereka akan memanfaatkan pasar modal AS secara besar-besaran pada awal tahun 1980-an, manajemen BASF dapat memanggil anak perusahaannya di Karibia. Dengan demikian, dengan perusahaan pembiayaan internasionalnya, perusahaan multinasional Jerman tersebut memiliki instrumen yang fleksibel untuk meningkatkan modal dan mengatasi kelemahan sementara di pasar modal nasional. Dengan cara ini, perusahaan tersebut berkontribusi pada pembentukan arus keuangan internasional yang meluas dari Timur Tengah melalui pasar euro-dolar Eropa dan perusahaan perantara Karibia ke Amerika Serikat (dan kembali lagi). Akan tetapi, pada akhir tahun 1982, departemen keuangan BASF sampai pada kesimpulan bahwa kedua perusahaan

pembiayaan BASF Overzee N.V. dan BASF Transatlantica S.A. tidak lagi diharuskan untuk meningkatkan dana di pasar modal atau memanfaatkan keuntungan pajak. Perusahaan Belanda BASF Finance Europe N.V., yang kini telah berdiri, menawarkan kondisi yang lebih baik untuk tujuan ini. Dengan latar belakang ini, manajemen memutuskan untuk melikuidasi kedua perusahaan pembiayaan yang lebih tua pada tahun 1986/1987.

Dengan demikian, bagi perusahaan kimia Jerman, babak perusahaan pembiayaan Karibia berakhir pada tahun 1980-an. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa meningkatnya internasionalisasi ekonomi disertai dengan pengurangan pembatasan modal oleh pemerintah Eropa Barat. Penutupan perusahaan pembiayaan di Curaçao oleh BASF, Bayer, dan Hoechst antara tahun 1985 dan 1988 sama sekali bukan merupakan ekspresi de-globalisasi. Sebaliknya, kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh pemerintah Barat setelah sekitar tahun 1980 berkontribusi pada liberalisasi pasar (keuangan) mereka dan, dikombinasikan dengan peraturan pajak baru, memungkinkan kebangkitan London dan Amsterdam menjadi pusat keuangan internasional yang melaluinya perusahaan kimia dapat membiayai diri mereka sendiri. Meskipun demikian, prinsip penghindaran pajak tidak berakhir dengan pergeseran arsitektur keuangan internasional prinsip tersebut hanya menerima struktur baru.

5.4 THYSSEN-BORNEMISZA GROUP DAN PENGHINDARAN PAJAK

Dari sudut pandang individu, penghindaran pajak dan hubungan antara pembayar pajak dan negara bangsa dapat diilustrasikan oleh biografi Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza (1921–2002). TBG didirikan pada tahun 1926 ketika Heinrich Thyssen-Bornemisza (1875–1947), seorang warga negara Hongaria asal Jerman, mewarisi bagian-bagian perusahaan ayahnya yang tidak terlibat dalam produksi batu bara, besi, dan baja. Selama tahun 1920-an dan 1930-an, Heinrich berhasil menciptakan sebuah kelompok usaha organik yang hampir seluruhnya dimiliki oleh dirinya sendiri. Putra bungsunya, Hans Heinrich, yang lahir dan dibesarkan di Belanda, mewarisi sebagian besar saham perusahaan dagang dan niaga Belanda (khususnya N.V. Transport en Handels Maatschappij “Vulcaan” dan Bank voor Handel en Scheepvaart termasuk anak perusahaannya) serta perusahaan pembuat kapal Jerman (khususnya Bremer Vulkan), perusahaan gas dan air (Thyssengas) dan produsen tabung (Press- und Walzwerke Reisholz). Sejak tahun 1960-an, pimpinan TBG yang baru merestrukturisasi kelompok tersebut menjadi sebuah kelompok usaha portofolio. Alih-alih investasi jangka panjang yang tidak fleksibel dalam produksi industri (sebagian besar di Jerman), kelompok tersebut selanjutnya lebih memilih investasi fleksibel dalam perdagangan, perniagaan, dan sekuritas di seluruh belahan bumi barat. Pada tahun 1971, Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza membuat strategi baru tersebut terlihat dan mengatur ulang kelompoknya. Ia menjual kegiatan perbankan Bank voor Handel en Scheepvaart dan mengganti nama bank sebelumnya menjadi Thyssen-Bornemisza Group N.V., yang masih berbadan hukum di Belanda (Amstelveen), yang kemudian bertindak sebagai perusahaan induk dan investasi. Sebelumnya, Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza tidak pernah muncul sebagai "penghindar pajak profesional", seperti yang kemudian ia gambarkan sendiri kepada penulis biografinya.

Namun, sekilas biografinya dapat menumbuhkan pemahaman – tidak harus simpati –

tentang bagaimana Hans Heinrich sampai di sana (dan kebanggaannya yang tampak atas fakta tersebut). Pada hari-hari awalnya di TBG, mulai tahun 1940, negara bangsa (dan dengan demikian negara pajak) tampak bagi Hans Heinrich sebagai ancaman permanen terhadap hak milik: Reich Jerman memaksa kelompok itu untuk melakukan reorganisasi pada tahun 1941, AS, Inggris Raya, Belanda, dan negara-negara lain menyita properti ayahnya sebagai aset musuh selama Perang Dunia II, dan pasukan pendudukan Soviet mengambil alih unit-unit kelompok itu pada tahun 1945. Pada tahun 1950, Hans Heinrich, seorang penduduk asli Belanda dengan leluhur Hongaria dan Jerman, menjadi warga negara Swiss. Dengan kewarganegaraan Swiss barunya, Hans Heinrich dan dana abadi keluarga Kaszony, yang telah didirikan pada tahun 1926 dan merupakan pemilik resmi perusahaan induk terpenting kelompok itu, Holland-American Investment Corporation (HAIC) N.V., berada dalam posisi untuk mengambil keuntungan dari pajak berpenghasilan rendah di negara Alpen itu. Namun, Hans Heinrich, yang telah menikah lima kali dengan wanita dari lima negara, tidak menyebut dirinya tinggal di Swiss, melainkan di Lugano, dan tidak menyebutkan tinggal di Inggris, melainkan di London. Sikap duniawi terhadap negara-negara bangsa ini serta pengalaman negatif dari karier awalnya memengaruhi perspektifnya tentang pembayaran pajak (atau penghindarannya).

Namun, berkenaan dengan perpajakan perusahaan, Thyssen-Bornemisza, pada awalnya, tidak terlalu menonjol. Hal ini berubah selama tahun 1970-an. Sebagai bagian dari strategi investasi globalnya, pada tahun 1974, TBG mengakuisisi 90% saham Indian Head Inc., sebuah perusahaan yang terdiversifikasi, yang memproduksi tekstil dan kaca, antara lain, dan akibatnya memiliki aset yang hampir sama di AS dan di Eropa. Oleh karena itu, grup tersebut menata ulang strukturnya dan membentuk satu induk perusahaan tunggal di atas induk perusahaan Eropa (HAIC) dan induk perusahaan AS-Amerika (Thyssen-Bornemisza Inc., Maryland). Induk perusahaan baru ini pertama kali didirikan di Luksemburg sebagai Holland American Investment Corporation, S.A. Perusahaan ini tidak hanya memiliki nama yang sama dengan nama yang sama di Belanda tetapi juga dijalankan oleh manajer yang sama. Perusahaan Luksemburg ini mendirikan – berdasarkan hukum Antillen Belanda – Thyssen-Bornemisza N.V. (tanpa “grup” dalam namanya) di Willemstad/Curaçao, yang mengambil alih semua aset HAIC Belanda serta semua saham Thyssen-Bornemisza Inc., holding AS, sehingga menjadi holding aset teratas baru grup tersebut. Namun, aset-aset tersebut masih dikelola oleh manajer di Belanda. Manuver ini memiliki implikasi perpajakan. Biasanya, tarif pajak perusahaan di Curaçao adalah 30% tetapi perusahaan investasi seperti Thyssen-Bornemisza N.V. hanya dikenakan pajak sebesar 3%. Namun, ada juga faktor pendorong yang cukup besar: pada bulan Mei 1973, Joop den Uyl telah menjadi perdana menteri Belanda – seorang demokrat sosial sayap kiri yang mengusulkan pajak keuntungan modal. Tidak mengherankan, baik bisnis Belanda secara umum maupun Thyssen-Bornemisza secara khusus tidak merasa senang.

Pada tahun 1978, TBG kembali direstrukturisasi. Reorganisasi ini memiliki dua tujuan. Pertama, hak milik dari “pemilik manfaat” Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza sebelumnya tidak diatur dengan cukup jelas karena banyaknya perusahaan yang saling terkait.

Dipertanyakan apakah Thyssen-Bornemisza selalu dapat melepaskan propertinya dengan cara yang menurutnya tepat. Kedua, TBG ingin membangun “kepemilikan yang lebih menguntungkan dari sudut pandang pajak”. Sekali lagi, penghindaran pajak hanyalah salah satu dari beberapa tujuan. Pada saat itu, saham Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza pada akhirnya dimiliki dan dikelola oleh HAIC S.A. di Luksemburg, perusahaan induk Thyssen-Bornemisza N.V. di Curaçao yang secara resmi memiliki saham tersebut. Thyssen-Bornemisza N.V. membayar dividen kepada HAIC S.A., yang kemudian membayarnya kepada Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza. Perusahaan Thyssen-Bornemisza N.V. secara teratur dikenai pajak di Curaçao (sebesar 3%) tetapi labanya dikenai pajak lagi di Luksemburg, ketika HAIC mentransfernya kepada “pemilik manfaat” (*taxe d’abonnement*).

Tarif pajak ini dapat dikurangi di Luksemburg, jika HAIC telah meningkatkan modalnya dari 25 juta hfl. menjadi 67 juta hfl., tetapi solusi ini memiliki dua kelemahan. Pertama, TBG harus melakukan pembayaran satu kali sebesar 420.000 hfl. untuk peningkatan modal. Kedua, dan yang lebih penting, sistemnya tidak fleksibel. Pada tahun-tahun dengan pembayaran dividen yang lebih rendah, penghematan pajak tidak akan begitu mengesankan. Penasihat hukum Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza dari Swiss, Joseph Groh, pemain kunci dalam perencanaan pajak TBG, karena itu menolak solusi ini. Ia beralasan bahwa pajak di Luksemburg “tidak dikompensasi oleh manfaat khusus”. Dalam pandangannya, dan tidak hanya dalam pandangannya, membayar pajak bukanlah masalah keuangan negara tetapi perhitungan biaya-manfaat.

Dengan demikian, TBG mencari solusi yang berbeda. Akhirnya, perusahaan ini mengganti nama perusahaannya sendiri, Favorita Shipping Company Ltd., yang didirikan di Bermuda, dan menciptakan Favorita Holding Company, yang selanjutnya memiliki saham Thyssen-Bornemisza N.V. di Curaçao dan secara de facto menggantikan HAIC S.A. sebagai perusahaan induk dari kepentingan keluarga. Pembentukan perusahaan ini juga memungkinkan Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza untuk menjalankan hak propertinya melalui tiga perusahaan berbeda di tiga negara berbeda, memberinya lebih banyak fleksibilitas jika terjadi krisis politik dan, lebih jauh lagi, memastikan integritas propertinya melalui hak pre-emption timbal balik, sehingga saham tidak dapat dengan mudah dijual kepada pihak ketiga. Sehubungan dengan perpajakan, TBG juga mencapai tujuannya: setelah negosiasi dengan otoritas fiskal dan pemerintah di Bermuda, Favorita Holding dibebaskan dari pajak setidaknya hingga tahun 2006. Akan tetapi, transaksi yang mendasarinya jauh lebih rumit, karena banyak perusahaan berbeda dari kompleks TBG – misalnya, dari Panama dan Liberia – terlibat dan transfer saham diimbangi secara internal dengan piutang dari perusahaan-perusahaan ini. Oleh karena itu, akses ke keahlian hukum tertentu terbukti sebagai prasyarat penting. Selama seluruh proses, para ahli hukum dan konsultan bisnis dari Swiss, Luksemburg, Bermuda, dan AS terlibat dalam perencanaan – menjadikannya proyek yang benar-benar transnasional.

Namun demikian, satu variabel dalam “teka-teki Karibia” mengkhawatirkan para ahli bahkan setelah transaksi dilakukan pada tahun 1978: kemungkinan pengaruh AS pada transaksi hukum di Karibia. Hingga tahun 1981, para pengacara grup tersebut masih khawatir tentang apakah kontrak Favorita Holding dengan anak perusahaannya yang baru didirikan,

Euro-American-Investment Company Ltd., dapat dianggap sebagai konstruksi palsu menurut hukum Amerika. Namun, para pengacara tidak percaya bahwa tindakan hukum dapat diambil di pengadilan AS, tetapi pengadilan di Curaçao lebih suka memiliki yurisdiksi. Menurut mereka, jika memang ada, maka yang dapat digugat hanyalah pengalihan saham di Thyssen-Bornemisza N.V. kepada Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza. Dalam kasus seperti itu, pengadilan di Curaçao diharapkan akan memutuskan mendukung TBG. Secara keseluruhan, transaksi TBG selama tahun 1970-an benar-benar sangat profesional – tetapi tidak terbatas pada penghindaran pajak.

5.5 INDEKS SURGA PAJAK PERUSAHAAN

Munculnya Geografi Baru Pengalihan Keuntungan

Dalam beberapa tahun terakhir, kebocoran data besar dari Lux Leaks hingga Paradise Papers telah mengungkapkan sejauh mana dan sifat sistematis upaya perusahaan multinasional dan penasihat profesional mereka untuk meminimalkan pembayaran pajak global mereka. Inti dari upaya ini adalah aturan pajak internasional yang sangat cacat yang ditetapkan oleh Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), dan peran yurisdiksi individu yang bersaing untuk menarik pengalihan keuntungan dengan mengorbankan negara-negara tempat aktivitas ekonomi riil perusahaan multinasional berlangsung. Namun, kebocoran tersebut, dan data akuntansi terbatas yang harus dipublikasikan oleh perusahaan multinasional, hanya menyediakan dasar yang paling parsial untuk menganalisis kepentingan relatif yurisdiksi pemindahan laba atau surga pajak perusahaan.

OECD saat ini, atas perintah kelompok negara G-20, terlibat dalam reformasi lebih lanjut terhadap aturan pajak internasional. Ini mengikuti inisiatif Pengikisan Basis dan Pengalihan Laba (BEPS), yang berlangsung dari tahun 2013 hingga 2015 dan secara luas dianggap gagal untuk mengatasi satu tujuan yang dinyatakan: untuk mengurangi ketidakselarasan antara lokasi aktivitas ekonomi riil perusahaan multinasional, dan tempat laba yang dihasilkan dideklarasikan untuk tujuan pajak. Proses baru, yang terkadang disebut sebagai BEPS 2.0, didasarkan pada perubahan yang lebih radikal dalam aturan pajak.

Pada tahun 1920-an dan 1930-an, Perserikatan Bangsa-Bangsa menetapkan pendekatan entitas terpisah sebagai dasar untuk mengalokasikan hak perpajakan antara negara-negara anggota. Pendekatan ini berlandaskan pada asumsi bahwa laba dapat ditentukan untuk masing-masing entitas dalam kelompok multinasional, dengan mengasumsikan bahwa masing-masing entitas memaksimalkan laba secara individual dan kemudian memastikan bahwa transaksi antara entitas kelompok dihargai seolah-olah transaksi tersebut dilakukan antara pihak yang tidak terkait, yaitu pada harga wajar (pasar). Asumsi ini tentu saja tidak masuk akal secara ekonomi, karena jika entitas akan berdagang pada harga wajar, tidak akan ada alasan bagi perusahaan multinasional untuk eksis karena dapat membeli inputnya dari pihak yang tidak terkait di pasar.

Meskipun demikian, pendekatan entitas terpisah sebagian besar tidak tertantang dalam lingkup pajak internasional selama beberapa dekade. Meningkatnya kompleksitas

kelompok multinasional, dan meningkatnya penggunaan penasihat profesional serta keinginan untuk menghindari pembayaran pajak, menyebabkan meningkatnya kompleksitas dalam aturan pajak untuk mengimbangnya. Meskipun negara-negara berpenghasilan rendah mungkin merasa sulit untuk memperoleh pendapatan pajak dari perusahaan multinasional, tidak ada keresahan yang tampaknya mengganggu kelompok negara-negara kaya OECD.

Sebuah narasi terus berlanjut bahwa perusahaan multinasional yang menghindari pajak hanya berperilaku cerdas, bertindak demi kepentingan negara-negara kantor pusat mereka sebagai juara nasional, dan/atau memenuhi tugas fidusia kepada pemegang saham. Geografi surga pajak perusahaan yang dibayangkan sebagian besar adalah sebagai kumpulan pulau-pulau kecil di Selat Inggris dan Karibia. Setiap kerugian pendapatan yang penting mungkin dianggap jatuh pada anggota OECD, yang mungkin memilih untuk menoleransinya melalui kombinasi keinginan untuk mendukung perusahaan multinasional 'mereka', dan/atau kemauan untuk menoleransi kenakalan wilayah dependen saat ini dan sebelumnya. Baru setelah krisis keuangan global yang dimulai pada tahun 2008, sejumlah negara ekonomi besar berpendapatan tinggi mengalami tekanan fiskal dan tekanan politik untuk menangani penyalahgunaan pajak perusahaan dan lainnya yang lebih umum terjadi di banyak negara berpendapatan rendah. Dengan tekanan politik ini dalam ekosistem pajak, narasi juga mulai berubah. Penghindaran dan penggelapan pajak semakin dianggap bukan sebagai tindakan cerdas, tetapi sebagai tindakan antisosial, identifikasi perusahaan multinasional sebagai juara nasional agak lebih diperdebatkan, dan gagasan tentang tugas fidusia untuk meminimalkan pajak bagi pemegang saham sebagian besar telah dibantah. Proses BEPS awalnya tampak membuka pintu untuk bergerak melampaui prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, tetapi difokuskan kembali menjadi pertahanan—menambal kelemahan daripada mengambil pendekatan yang lebih radikal. Sementara negara-negara berpendapatan rendah diundang ke beberapa bagian diskusi, mereka hanya memiliki sedikit atau tidak memiliki suara sama sekali pada hasil akhir. Sebagai imbalan atas penandatanganan paket BEPS yang disepakati, mereka diundang untuk bergabung dengan 'Kerangka Inklusif' yang baru didirikan, dengan maksud bahwa ini akan menegosiasikan reformasi apa pun di masa mendatang—meskipun tidak ada yang diantisipasi saat itu. Namun, ketidakpuasan di BEPS dengan cepat menyebabkan perubahan lain bagi berbagai pelaku dalam ekosistem pajak. Kepentingan Uni Eropa (UE) kembali berenergi dalam proposal Basis Pajak Perusahaan Konsolidasi Bersama, berdasarkan satu set aturan untuk menghitung laba kena pajak perusahaan di UE dan kemudian membagi laba tersebut di antara Negara-negara Anggota tempat aktivitas ekonomi riil terjadi, menggunakan rumus pembagian. Amerika Serikat mengeluarkan pemotongan pajak yang dramatis, Undang-Undang Pemotongan Pajak dan Pekerjaan dengan beberapa elemen utama untuk membatasi penghindaran yang merupakan pemutusan yang jelas dengan pendekatan entitas terpisah. Penyalahgunaan pajak yang sebagian besar dilakukan oleh perusahaan digital berbasis di AS merupakan sumber kekhawatiran tertentu, dan sejumlah negara mulai memperkenalkan tindakan pajak unilateral untuk mengekanginya.

Pada tahun 2018, G-20 sedang memperdebatkan sifat mandat baru untuk mensyaratkan reformasi yang jauh lebih substansial dari OECD, yang dirancang untuk

memastikan pendekatan yang koheren sebagai pengganti divergensi berkelanjutan dari perbaikan unilateral yang berpotensi tumpang tindih. Secara khusus, reformasi baru tersebut dikatakan melampaui pendekatan kewajaran. Sejumlah anggota OECD telah mengambil pendekatan yang telah lama populer di empat perusahaan akuntansi besar: pembagian laba residual. Pendekatan jenis ini mengidentifikasi laba 'rutin' dengan berbagai cara, misalnya menerapkan pengembalian tetap ke modal (aset berwujud). Laba yang tersisa, yang diberi label laba 'residual' atau 'non-rutin', kemudian dinilai di tingkat global dan dibagi antara negara-negara operasi berdasarkan lokasi aktivitas ekonomi riil. Untuk pertama kalinya, negara-negara berpendapatan rendah juga memiliki tingkat representasi yang berarti dalam proses tersebut dan menanggapi aktor lain serta tekanan pada ekosistem pajak. Kelompok negara G-24 mengajukan proposal pada pertemuan Kerangka Inklusif pada bulan Januari 2019, yang dilanjutkan sebagai salah satu dari tiga yang akan dipertimbangkan, selama bagian pertama dari proses tersebut. Proposal ini, untuk 'pembagian fraksional' yang merupakan metode yang menggunakan rumus untuk mengalokasikan sebagian dari keuntungan ke yurisdiksi pasar, berbeda dari pembagian keuntungan residual utama dalam dua cara utama tetapi juga berbagi dua fitur umum yang penting. Perbedaannya adalah, pertama, bahwa pendekatan G-24 menekankan pentingnya pekerjaan sebagai faktor lokasi (sedangkan ukuran pembagian keuntungan residual telah menekankan lokasi penjualan), sehingga pendekatan G-24 menyeimbangkan peran produksi dengan konsumsi; dan, kedua, pendekatan G-24 membagi semua laba berdasarkan aktivitas, bukan hanya beberapa elemen 'residual'.

Pada tataran prinsip, dua elemen umum antara pendekatan tersebut agak lebih penting. Pertama, keduanya mencakup penilaian laba perusahaan multinasional pada tataran global (grup), bukan pada tataran entitas terpisah dalam grup. Kedua, pendekatan kesatuan ini diikuti oleh pembagian formularium: distribusi laba grup tersebut di antara negara-negara, sebagai basis pajak, berdasarkan faktor aktivitas ekonomi riil. Dengan cara ini, semua pendekatan yang dipertimbangkan hingga Oktober 2019 merupakan perubahan mendasar pada prinsip dengan penetapan harga wajar, dan langkah menuju perpajakan kesatuan dan pembagian formularium untuk mencapai tujuan berkelanjutan guna mengurangi ketidaksesuaian antara laba dan lokasi aktivitas riil. Masih belum pasti sejauh mana, dalam praktiknya, reformasi BEPS 2.0 yang disepakati akan menghasilkan penyesuaian laba dengan aktivitas. Namun, normalisasi prinsip-prinsip baru ini sudah berjalan dengan baik—dan telah berlaku sejak proses BEPS pertama mengadopsi satu tujuan penyesuaian yang tidak dapat dicapai dengan penetapan harga wajar. Pergeseran ini tampaknya juga akan memandu reformasi di masa mendatang, dengan akuntansi entitas terpisah yang semakin ditinggalkan.

Dengan pergeseran ini, geografi tersirat dari pengalihan laba juga telah berkembang. Alih-alih pulau-pulau kecil yang dieksploitasi secara cerdas oleh akuntan, garis besar geografi baru ini mencerminkan pandangan negara-negara yang secara sengaja berusaha mendapatkan pengalihan laba dengan mengorbankan tetangga global mereka. Hal ini membawa serta peluang untuk menerapkan kriteria yang lebih ketat guna memberikan identifikasi yang kuat tentang surga pajak perusahaan, baik untuk tujuan penelitian maupun kebijakan. Identifikasi ini menjadi fokus bab ini.

Para peneliti telah lama berbagi keinginan untuk menggunakan daftar surga pajak biner dengan para pembuat kebijakan. Daftar hitam surga pajak nasional pertama kali diterapkan dalam konteks pembuatan kebijakan pajak nasional di Australia dan Prancis pada tahun 1975 dan Jepang pada tahun 1978. Sekitar waktu yang sama, para akademisi mulai menyusun dan menggunakan daftar biner tersebut, sebelum akhirnya mulai membentuk program kebijakan pajak internasional utama dengan proyek persaingan pajak yang merugikan OECD 1998 dan daftar pendamping pertama yang diterbitkan pada tahun 2000. Iterasi terbaru dari latihan pencatatan ini mencakup daftar hitam-abu-putih OECD 2009 tentang yurisdiksi yang memenuhi atau gagal berkomitmen pada 'standar pajak yang disepakati secara internasional', dan 'daftar yurisdiksi non-kooperatif UE untuk tujuan pajak' yang diterbitkan untuk pertama kalinya pada tahun 2017 oleh Komisi Eropa. Pendekatan terhadap pencatatan surga pajak ini memiliki cacat dalam berbagai tingkatan karena dua alasan utama. Pertama, pencatatan tersebut menekan negara-negara secara langsung untuk mereformasi undang-undang mereka dengan membaginya dalam dua kategori dikotomis, mengabaikan nuansa dalam spesialisasi masing-masing dan sejauh mana negara telah mengadopsi posisi kebijakan yang tidak diinginkan. Kedua, definisi kriteria dan proses evaluasi untuk mengkategorikan negara-negara telah dikritik karena kurangnya transparansi dan konsistensi, yang mengakibatkan bias dan perlakuan istimewa terhadap anggota klub.

Meskipun kegiatan pencatatan internasional baru-baru ini telah menjadi sedikit lebih transparan dan mengganti biner dengan klasifikasi tiga tingkat (hitam-abu-putih), masalah mendasar tetap ada yaitu bahwa anggota dan yurisdiksi yang kuat tampaknya berhasil memastikan perlakuan istimewa. Ketidakkonsistenan yang dihasilkan dalam daftar tersebut tidak hanya melemahkan efektivitas langkah-langkah kebijakan untuk melawan aliran keuangan gelap, tetapi juga dapat mendistorsi dan menyisipkan bias dalam penelitian akademis. Untuk mengatasi kelemahan ini, dan berkenaan dengan kerahasiaan keuangan global yang mendorong aliran keuangan gelap, Indeks Kerahasiaan Keuangan (FSI) telah diterbitkan sejak 2009. Sebagai alternatif pencatatan yang dipimpin pemerintah, indeks ini menyediakan alat analisis yang sepenuhnya transparan untuk pemantauan dan pemeringkatan komparatif. Namun, baik penyalahgunaan pajak oleh perusahaan multinasional maupun kontribusi terhadap persaingan ke dasar dalam perpajakan perusahaan belum sepenuhnya ditangkap oleh FSI, karena indikatornya lebih berfokus pada kerahasiaan daripada pajak perusahaan, dan pada aliran keuangan portofolio sebagai pengganti investasi langsung asing (FDI) atau laba perusahaan. Corporate Tax Haven Index (CTHI), yang diterbitkan pertama kali pada bulan Mei 2019, mengisi kesenjangan ini dengan mengukur seberapa intens suatu yurisdiksi menyalahgunakan otonominya atas aturan pajak penghasilan badan (CIT) untuk memungkinkan dan memicu spillover pajak yang memengaruhi penetapan aturan dan otonomi campuran pajak yurisdiksi lain; dan seberapa 'sukses' suatu yurisdiksi dalam mengejar strategi surga pajak badan ini.

Pada tahun 2014, laporan Dana Moneter Internasional (IMF) menetapkan bagaimana sistem pajak perusahaan suatu negara dapat menghasilkan efek makro yang relevan pada negara lain melalui dua saluran: 'spillover dasar' dan 'spillover strategis'. Konsep 'spillover

dasar' mencakup perubahan laba kena pajak 'sebagai refleksi dari respons riil (melalui investasi dan sejenisnya) dan respons pengalihan laba (yang, secara umum, hanya memengaruhi jika laba dibukukan untuk tujuan pajak)'. Efek 'spillover strategis' mengacu pada ' "persaingan pajak" dalam arti yang paling luas—paling jelas dalam bentuk potensial "perlombaan ke dasar", karena negara-negara menanggapi tarif CIT yang lebih rendah di tempat lain dengan mengurangi tarif mereka sendiri'. Limpasan pajak tidak hanya menyebabkan erosi basis pajak di negara lain, tetapi juga memengaruhi pilihan demokratis negara atas campuran pajak. Dihadapkan dengan ancaman keluarnya pelaku korporat, pembuat kebijakan pajak cenderung merespons dengan meningkatkan porsi pajak tidak langsung yang lebih regresif dalam campuran pajak, dan mengarahkan campuran pajak total menjauh dari pajak langsung yang progresif. Selama dua puluh tahun terakhir, campuran pajak telah bergeser dengan pajak penghasilan perusahaan yang berkontribusi lebih sedikit.

Dengan menggunakan kebijakan yang berbeda, yurisdiksi secara tidak sengaja memungkinkan atau dengan sengaja menghasut limpahan pajak dari negara lain. Mereka dapat mengenakan tarif pajak perusahaan menurut undang-undang yang lebih rendah daripada negara bagian lain, membatasi ruang lingkup atau memasukkan celah dan celah ke dalam aturan pajak perusahaan, menekan tarif pemotongan dalam perjanjian pajak berganda, dan membuang kebijakan anti-penghindaran dan transparansi. Di setiap bidang kebijakan ini, yurisdiksi dapat memilih untuk terlibat dalam kebijakan perburuan pajak yang lebih atau kurang agresif. Akibatnya, kebijakan masing-masing yurisdiksi dapat ditempatkan pada spektrum korosifitas aturan pajak perusahaannya, yang menghasilkan gambaran yang lebih bernuansa daripada 'daftar hitam' biner yang mapan dari surga pajak perusahaan. Dengan menempatkan kebijakan pajak perusahaan masing-masing yurisdiksi, indeks memperhitungkan bahwa 'hampir setiap negara mungkin menjadi "surga" dalam kaitannya dengan yang lain', seperti yang dikatakan Sol Picciotto.

Studi pertama tentang ukuran dan cakupannya, CTHI memberi peringkat negara menurut ukuran yang dapat diverifikasi secara objektif yang mengevaluasi upaya mereka untuk mendapatkan pengalihan laba dari tempat lain. Indeks mencapai hal ini dengan menggabungkan skor surga (menilai sistem pajak berdasarkan tingkat yang memungkinkan penghindaran pajak perusahaan) dengan ukuran skala aktivitas perusahaan multinasional, untuk membuat ukuran risiko penghindaran pajak yang ditimbulkan oleh masing-masing negara. CTHI mengonfirmasi beberapa temuan penting yang ada mengenai pelaku utama dalam pengalihan laba, tetapi juga mengungkap untuk pertama kalinya geografi global dari fenomena tersebut. Geografi baru tersebut mengonfirmasi peran penting sejumlah anggota OECD untuk membangun ceruk bagi ekstraksi rente dan evolusi mereka yang berkelanjutan dalam ekosistem pajak, yang pada gilirannya mengungkap kegagalan organisasi tersebut sejauh ini untuk mengatasi masalah penyalahgunaan pajak. Alih-alih menjadi korban (yang lebih atau kurang bersedia), seperti yang disarankan oleh geografi pengalihan laba yang dipahami sebelumnya, anggota OECD termasuk di antara pelaku utama dan juga bertindak sebagai pendukung penting surga pajak perusahaan milik pihak lain.

Di bagian berikutnya, kami menyajikan metodologi CTHI. Bagian 6.3 memaparkan skor

dan peringkat yang dihasilkan: geografi pengalihan laba yang baru. Bagian terakhir diakhiri dengan membahas bagaimana temuan-temuan ini, yang kontras dengan geografi tersirat dari perdebatan kebijakan internasional, kemungkinan akan membentuk perdebatan tersebut dan tata kelola ruang kebijakan ini di masa depan.

5.6 METODOLOGI INDEKS SURGA PAJAK PERUSAHAAN

CTHI berfokus pada aturan dan praktik pajak penghasilan perusahaan yang berlaku untuk laba perusahaan multinasional (besar) (termasuk keuntungan modal). Indeks ini merupakan gabungan dari dua komponen: Skor Surga (HS), yang merupakan komponen kualitatif yang berasal dari data yang dikumpulkan untuk 20 indikator berdasarkan undang-undang, peraturan, dan praktik administratif yang terdokumentasi di yurisdiksi; dan Bobot Skala Global (GSW), yang mengukur relevansi setiap yurisdiksi untuk investasi perusahaan langsung lintas batas. HS dan GSW kemudian digabungkan untuk menghasilkan nilai CTHI, yang menentukan peringkat.

HS mengukur potensi risiko bagi suatu yurisdiksi untuk menjadi tujuan pengalihan laba, yang mengikis basis pajak di tempat lain, dan menciptakan efek limpahan ke basis pajak dan kebijakan yurisdiksi lain; dengan demikian menyebabkan persaingan menuju dasar dalam perpajakan perusahaan. Kombinasi HS dengan GSW menghasilkan risiko aktual (atau apa yang oleh ilmuwan sosial disebut sebagai 'kecenderungan berdampak') bagi suatu yurisdiksi untuk memiliki dampak tersebut. Dengan menggabungkan kedua komponen tersebut, kami bertujuan untuk menangkap risiko aktual, dalam pemeringkatan yurisdiksi yang paling berkontribusi terhadap (i) persaingan global menuju dasar dalam perpajakan perusahaan; (ii) erosi pajak penghasilan perusahaan secara global; dan (iii) pembatasan ruang kebijakan pajak di tempat lain.

Skor Haven

Tabel 6.1 memberikan gambaran umum tentang komponen-komponen HS keseluruhan yurisdiksi. Hal ini dibangun sebagai rata-rata dari lima HS kategori, dari total dua puluh indikator surga pajak. Setiap indikator diberi skor antara nol (tanpa risiko, nol atribut surga pajak perusahaan) dan 100 (risiko tinggi, atribut surga pajak perusahaan penuh). Yurisdiksi tanpa rezim CIT atau dengan tarif pajak penghasilan perusahaan menurut undang-undang nol didefinisikan, secara default, sebagai yang memiliki HS tertinggi untuk empat dari lima kategori, kecuali untuk 'transparansi', di mana analisis masih dilakukan untuk menentukan tingkat kerahasiaan/transparansi.

Tabel 5.1 Indikator haven, kategori, dan tumpang tindih dengan inisiatif OECD, IMF, dan UE

NO	KATEGORI INDIKATOR HAVEN	INDIKATOR HAVEN	OECD BEPS	LIMPAHAN IMF	BANTUAN UNI EROPA/NEGARA
1	Tarif pajak penghasilan perusahaan terendah yang tersedia (LACIT)	LACIT		X	X
2	Loopholes dan gaps	Penanaman Modal Asing		X	

		Perawatan pendapatan			
3		Pemanfaatan kerugian			
4		Pajak keuntungan modal		X	
5		Pengecualian sektoral	X		
6		Liburan pajak dan zona ekonomi	X		
7		Kotak paten	X		
8		Deduksi Minat Fiktif			
9	Transparansi	Laporan keuangan perusahaan publik			
10		Pelaporan per negara		X	
11		Pengarsipan lokal negara	X		
12		berdasarkan pelaporan negara	X		X
13		Pelaporan pajak skema penghindaran			X
14		Kerahasiaan pengadilan pajak			
15	Anti penghindaran	Batasan pengurangan bunga	X	X	X
16		Batasan pengurangan royalti			
17		Batasan pengurangan untuk pembayaran layanan		X	
18		Pemotongan dividen pajak			
19		Dikendalikan peraturan perusahaan asing	X	X	X
20	Agresivitas perjanjian pajak berganda	Agresivitas Perjanjian pajak berganda		X	

HS adalah rata-rata aritmatika dari lima skor kategori, sebagai berikut:

$$Haven\ Score_i = \frac{[LACIT]_i + [Loopholes\ \&\ Gaps]_i + [Transparency]_i + [Anti - Avoidance]_i + [Treaty\ Aggressiveness]_i}{5}$$

Kategori pertama, yang terdiri dari satu indikator, adalah 'Tarif Pajak Penghasilan Perusahaan Terendah yang Tersedia' (LACIT). Kami mengambil 'tarif CIT tertinggi yang ditetapkan undang-undang' yang banyak digunakan hanya sebagai titik awal untuk analisis hukum kami guna memperoleh tarif terendah untuk pendapatan bisnis aktif yang tersedia bagi anak perusahaan

multinasional besar. Proses memperoleh LACIT dari kumpulan data tarif CIT standar yang ditetapkan undang-undang memerlukan hingga tiga koreksi dan empat penyesuaian untuk menentukan tarif LACIT. Prinsip utama adalah memperlakukan tarif pajak rendah dan pengurangan basis pajak yang tersedia bagi anak perusahaan multinasional sebagai hal yang setara. Setiap langkah didokumentasikan secara terpisah dan dijelaskan kepada publik berdasarkan sumber dari dokumen Rencana Aksi BEPS OECD dan tinjauan sejawat; investigasi bantuan negara Eropa; laporan dari empat firma akuntansi besar; platform penelitian pajak International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) dan analisis hukum asli.

HS untuk LACIT dihitung dengan menskalakan secara linear LACIT setiap yurisdiksi terhadap Spillover Risk Reference Rate (SRRR), yang merupakan tarif CIT tertinggi yang dapat diamati dari sebuah demokrasi (35 persen di India per April 2019). Ciri khas demokrasi yang berfungsi adalah hak warga negara dan pemilih suatu yurisdiksi untuk menentukan campuran pajak dari yurisdiksi tersebut. Keputusan yurisdiksi untuk bagian CIT yang tinggi dalam campuran pajak dan tarif CIT yang tinggi sangat rentan untuk dirusak oleh yurisdiksi lain yang menerapkan tarif yang lebih rendah. Ini karena di bawah kondisi arus investasi bebas saat ini dan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, peralihan laba dari yurisdiksi pajak tinggi ke yurisdiksi pajak rendah tidak dapat dicegah. Oleh karena itu, semua tarif CIT yang diterapkan oleh yurisdiksi diskalakan terhadap tarif CIT tertinggi yang dapat diamati dari sebuah demokrasi untuk menentukan tingkat risiko penghindaran pajak yang merusak pilihan demokrasi di tempat lain.

Kategori kedua 'Celah dan Kesenjangan' terdiri dari tujuh indikator, menganalisis apakah rezim pajak preferensial tersedia atau jika ada pengecualian dasar CIT yang signifikan atau konsesi tarif, termasuk untuk sektor tertentu, atau melalui liburan pajak atau zona ekonomi. Skor celah dan kesenjangan adalah rata-rata aritmatika dari tujuh indikator. Indikator Haven 2 meninjau apakah suatu negara menerapkan kredit pajak unilateral, atau jika sebaliknya mengecualikan pendapatan investasi asing (dividen, bunga, royalti) dari basis pajak penghasilan perusahaan, atau jika memberikan tekanan pada yurisdiksi lain untuk menurunkan tarif pajak mereka.

Indikator Haven 3 menganalisis apakah suatu negara menggunakan carry forward kerugian atau carry forward kerugian tidak terbatas untuk memungkinkan perusahaan multinasional membukukan kerugian besar untuk menghilangkan keuntungan untuk tujuan pajak di masa depan, termasuk keuntungan yang dialihkan ke dalam dari luar negeri. Indikator Haven 4 menganalisis tarif pajak terendah yang tersedia yang berlaku untuk keuntungan modal pada sekuritas keuangan domestik dan asing. Sementara tarif pajak ini mungkin sama dengan tarif LACIT di negara-negara yang telah mengintegrasikan perpajakan keuntungan modal ke dalam basis CIT biasa mereka, perpajakan keuntungan modal mandiri negara-negara lain dianalisis secara terpisah.

Indikator Haven 5 meninjau insentif pajak berbasis laba untuk sektor dan kegiatan ekonomi tertentu, yang tidak terikat waktu atau terbatas pada zona ekonomi (ini ditangani dalam Indikator Haven 6). Indikator 5 mempertimbangkan pengecualian penuh atau sebagian di kedua sektor investasi (investasi keuangan dan/atau real estat) dan tiga belas sektor

pendapatan bisnis aktif yang diperoleh dari Divisi Statistik Perserikatan Bangsa-Bangsa dan dari Eurostat, dengan data yang sebagian besar berasal dari platform penelitian pajak IBFD (IBFD 2019) dan laporan perusahaan akuntansi. Indikator 6 tentang hari libur pajak dan zona ekonomi meninjau keberadaan pengecualian sebagian atau penuh berbasis laba yang tersedia untuk sementara (hari libur pajak hingga sepuluh tahun) dan/atau di wilayah yang dibatasi secara geografis (zona ekonomi) untuk anak perusahaan perusahaan multinasional. Indikator Haven 7 dan 8 meninjau ketersediaan perlakuan pajak preferensial standar atas pendapatan royalti ('kotak paten') atau modal ekuitas (pengurangan bunga fiktif).

Kategori ketiga 'Transparansi' terdiri dari enam indikator dan mempertimbangkan apakah yurisdiksi menerapkan mekanisme transparansi yang kuat untuk memungkinkan tidak hanya akuntabilitas publik atas urusan keuangan dan pajak perusahaan multinasional, tetapi juga administrasi pajak dan pengadilan pajak. Skor transparansi adalah rata-rata aritmatika dari 6 indikator. Indikator Haven 9 menganalisis apakah semua jenis perusahaan domestik dengan tanggung jawab terbatas diharuskan untuk menerbitkan laporan keuangan tahunan secara daring.

Indikator Haven 10 meninjau apakah perusahaan yang tergabung dalam yurisdiksi atau terdaftar di bursa saham lokal diharuskan untuk menerbitkan laporan keuangan di seluruh dunia berdasarkan negara per negara. Indikator ini dilengkapi dengan indikator 11, yang memeriksa apakah undang-undang untuk mengakses laporan per negara (sebagaimana diwajibkan oleh OECD BEPS Action 13 (OECD 2015)) memungkinkan administrasi pajak domestik untuk secara langsung mengakses laporan dari anak perusahaan lokal dari perusahaan multinasional. Indikator Haven 12 menilai apakah semua putusan pajak unilateral dan kontrak industri ekstraktif yang relevan dipublikasikan secara daring. Indikator Haven 13 meninjau aturan untuk pelaporan wajib skema penghindaran pajak dan posisi pajak yang tidak pasti, dan apakah baik pembayar pajak maupun penasihat diwajibkan untuk melapor. Indikator Haven 14 menganalisis keterbukaan pengadilan pajak perdata dan pidana dan ketersediaan putusan secara daring. Kategori keempat, 'Anti-Penghindaran' mencakup lima indikator dan menganalisis sejauh mana yurisdiksi memberlakukan aturan yang kuat yang membatasi penghindaran pajak dan pengalihan keuntungan, misalnya, oleh peraturan perusahaan asing yang dikendalikan (Indikator 19), dengan membatasi pengurangan pembayaran keluar intra-grup (bunga, royalti, dan pembayaran layanan tertentu, Indikator 14, 15, dan 16, masing-masing) dan dengan memungut pajak pemotongan domestik atas pembayaran dividen keluar.

Skor anti-penghindaran adalah rata-rata aritmatika dari lima skor indikator. Kategori kelima, 'Agresivitas Perjanjian Pajak Berganda', terdiri dari satu indikator yang mempertimbangkan dampak jaringan Perjanjian Pajak Berganda suatu yurisdiksi terhadap tarif Pajak Pemotongan (PPN) dalam bunga, dividen, dan royalti di yurisdiksi mitra perjanjian. Indikator ini mengukur seberapa agresif jaringan perjanjian yurisdiksi secara rata-rata dalam menekan tarif PPN di yurisdiksi mitra (dengan membandingkan tarif PPN yurisdiksi yang dianalisis dengan tarif PPN rata-rata jaringan perjanjian masing-masing mitra perjanjian).

20 indikator surga pajak dipilih dan dirancang untuk mengukur intensitas potensi yurisdiksi untuk mencuri basis pajak orang lain, sebagaimana tercantum dalam undang-

undang, peraturan, dan praktik administratif yang terdokumentasi. Kriteria berikut telah diperhitungkan dalam membentuk indikator: mengukur risiko penghindaran pajak, pengikisan basis pajak dan pengalihan laba, ketidakselarasan laba, dan persaingan ke dasar dalam perpajakan pendapatan perusahaan; mencerminkan dampak pada ruang kebijakan atas campuran pajak domestik yurisdiksi di tempat lain; melindungi hak perpajakan negara sumber; memungkinkan temuan penelitian komparatif yang kuat dan valid dengan sumber daya dan data terbatas yang tersedia; memastikan kompatibilitas prinsip indikator dengan perpajakan kesatuan dan pembagian formularium.

Bobot Skala Global

Komponen kedua dari CTHI adalah GSW yang didefinisikan sebagai bagian dari FDI setiap yurisdiksi pada jumlah total FDI global. Dengan demikian, GSW merupakan ukuran volume yang dipertaruhkan di setiap negara saat menilai risiko yang terkait dengan statusnya sebagai surga pajak perusahaan. Di bagian ini, kami menjelaskan secara terperinci bagaimana kami menyusun GSW untuk CTHI.

Kami mengambil data tentang FDI dari Survei Investasi Langsung Terkoordinasi (CDIS) IMF yang mencakup data bilateral tentang FDI menggunakan apa yang disebut pendekatan terarah yang mengharuskan pelaporan data tentang FDI masuk dan keluar, berbeda dengan hanya pelaporan tentang stok FDI masuk agregat. Keuntungan penting dari pendekatan terarah adalah memungkinkan derivasi posisi FDI masuk (keluar) bahkan untuk negara-negara yang tidak melaporkan data tersebut dalam survei, cukup dengan menjumlahkan nilai FDI keluar (ke dalam) yang dilaporkan negara-negara lain untuk hubungan dengan negara-negara yang tidak melaporkan. Dalam CDIS, variabel yang dibangun dengan cara ini disebut variabel turunan. Kami memanfaatkan peningkatan ketersediaan data ini dengan menggunakan data turunan jika tidak ada data yang dilaporkan.

CDIS berisi total 137.483 observasi bilateral stok FDI masuk dan 97.586 untuk stok FDI keluar, yang mencakup periode waktu 2008–17 (IMF 2019). Untuk stok FDI masuk, kami menggunakan variabel yang disebut ‘Posisi Investasi Langsung Masuk, Dolar AS (IIW_BP6_USD)’, dan untuk stok FDI keluar, kami menggunakan variabel ‘Posisi Investasi Langsung Keluar, Dolar AS (IOW_BP6_USD)’. Data ini direkam untuk ekonomi mitra langsung; dengan demikian tidak menangkap informasi tentang negara investor utama. Ini berarti bahwa beberapa investasi dihitung beberapa kali dalam data. Untuk tujuan CTHI, ini merupakan keuntungan, karena kami juga tertarik pada investasi yang hanya mengalir melalui yurisdiksi, karena skema ini juga dapat digunakan untuk menghindari pajak penghasilan perusahaan.

Sebanyak 64 yurisdiksi dipertimbangkan dalam CTHI, dan kami tentu memerlukan data tentang FDI untuk semua negara ini agar dapat menyusun GSW mereka dan pada akhirnya nilai CTHI akhir mereka. Dengan kombinasi data yang dilaporkan dan yang diperoleh, CDIS mencakup semua yurisdiksi yang termasuk dalam CTHI.

Untuk menyusun GSW dari data CDIS IMF, kami melanjutkan dalam empat langkah. Pertama, untuk setiap hubungan bilateral (pasangan negara) dan secara terpisah untuk data masuk dan keluar, kami mengambil maksimum dari tiga nilai: stok FDI yang dilaporkan, stok FDI yang diperoleh, dan nol. Kami melakukan ini karena penjelasan yang paling mungkin untuk

nilai yang berbeda dari data yang dilaporkan dan yang diperoleh adalah pelaporan yang kurang oleh yurisdiksi, seperti yang dibahas dalam Panduan CDIS 2015. Dengan menggunakan yang lebih tinggi dari keduanya, kami bertujuan untuk menurunkan risiko pelaporan yang kurang tanpa menanggung banyak risiko memasukkan nilai yang jauh lebih tinggi dari kenyataan. Jika nilai yang dilaporkan dan yang diperoleh negatif (23 kasus untuk data masuk dan 23 kasus untuk data keluar), kami menggunakan nol, karena nilai negatif akan mengurangi jumlah total stok FDI negara tersebut. Secara lebih formal, untuk setiap negara i dan yurisdiksi mitra j , kami memperoleh posisi FDI masuk dan keluar sebagai:

$$\textit{inward FDI position}_{ij} = \max(\textit{reported inward FDI}_{ij}, \textit{derived inward FDI}_{ij}, 0)$$

$$\textit{outward FDI position}_{ij} = \max(\textit{reported outward FDI}_{ij}, \textit{derived outward FDI}_{ij}, 0)$$

Kedua, dengan menggunakan posisi FDI ini, kami menjumlahkan nilai semua N posisi stok FDI bilateral masing-masing negara untuk menghitung total posisi stok FDI global masuk dan keluar negara i sebagai:

$$\textit{inward FDI position}_i = \sum_{j=1}^N \textit{inward FDI position}_{ij}$$

$$\textit{outward FDI position}_i = \sum_{j=1}^N \textit{outward FDI position}_{ij}$$

Ketiga, untuk setiap negara i , kami menghitung rata-rata aritmatika stok FDI masuk dan keluar sebagai berikut:

$$\textit{average FDI position}_i = \frac{\textit{inward FDI position}_i + \textit{outward FDI position}_i}{2}$$

Keempat, untuk setiap negara, kami mengambil bagian dari nilai rata-rata ini pada total nilai rata-rata global untuk memperoleh GSW yurisdiksi i sebagai:

$$\textit{GSW}_i = \frac{\textit{average FDI position}_i}{\sum_{i=1}^M \textit{average FDI position}_i}$$

di mana M adalah jumlah yurisdiksi yang datanya tersedia. Secara total, data mengenai posisi FDI rata-rata pada tahun 2017 tersedia untuk 245 yurisdiksi, yang 64 di antaranya termasuk dalam CTHI. Kami menemukan bahwa 64 yurisdiksi yang dipertimbangkan dalam CTHI secara bersama-sama mencakup 84,9 persen dari semua FDI global. Amerika Serikat memiliki pangsa FDI global terbesar yang tercatat dengan 12,9 persen, diikuti oleh Belanda dengan 12,8 persen dan Luksemburg dengan 10,5 persen.

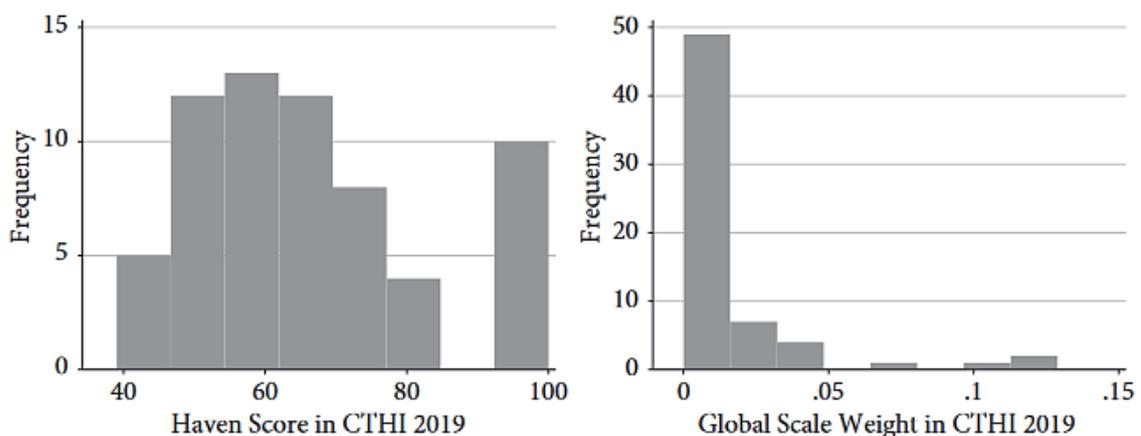
Menggabungkan Skor Haven dan Bobot Skala Global

Langkah terakhir dalam pembuatan CTHI adalah menggabungkan GSW dengan HS untuk menghasilkan satu angka yang dapat digunakan untuk memberi peringkat yurisdiksi, yang mencerminkan potensi kerugian global yang dilakukan oleh setiap yurisdiksi. Untuk menyusun CTHI, kami menggabungkan GSW dengan Skor Haven menggunakan rumus pangkat tiga/akar pangkat tiga berikut:

$$CTHI_i = (HS_i^3 * \sqrt[3]{GSW_i}) / 100$$

Dalam menyusun CTHI, kami memilih rumus ini karena sangat sesuai dengan tujuan CTHI—untuk mengukur kontribusi yurisdiksi terhadap masalah global surga pajak perusahaan sambil menyoroiti peraturan surga pajak yang merugikan. Secara khusus, kami lebih menyukai rumus ini terutama karena dua karakteristik pentingnya. Pertama, rumus memastikan bahwa kedua komponen CTHI memainkan peran penting dalam nilai CTHI akhir. Karena distribusi empiris yang berbeda dari kedua variabel, rumus perkalian sederhana akan membuat peringkat CTHI terlalu bergantung pada GSW dan hanya sedikit bergantung pada HS. Gambar 5.1 menunjukkan histogram dari kedua distribusi. Kami mengamati bahwa distribusi GSW sangat condong ke kiri, sehingga hanya menyisakan sedikit ruang bagi heterogenitas dalam skor surga untuk tercermin dalam rumus perkalian sederhana. Memang, dengan menggunakan perkalian sederhana, korelasi antara GSW dan nilai CTHI adalah 0,967 (dan hanya 0,129 antara HS dan nilai CTHI). Mengkuadratkan HS dan mengambil akar pangkat tiga dari GSW memastikan bahwa peran kedua variabel lebih seimbang dalam CTHI akhir kami, korelasi antara nilai CTHI dan GSW adalah 0,484 (dan 0,686 antara nilai CTHI dan HS). Dengan cara ini, rumus menyoroiti peran regulasi yang merugikan dari surga pajak.

Keuntungan utama kedua dari rumus pangkat tiga/akar pangkat tiga adalah bahwa rumus tersebut konsisten dengan FSI. Meskipun ada rumus lain yang juga akan mencapai tujuan untuk menyoroiti regulasi yang merugikan dari surga pajak (dan kami telah mengeksplorasi dan mempertimbangkan dengan saksama sejumlah opsi tersebut), rumus pangkat tiga/akar pangkat tiga memastikan bahwa CTHI dapat langsung dibandingkan dengan hasil FSI.



Gambar 5.1 Histogram skor surga pajak dan bobot skala global CTHI.

Kami melanjutkan dengan satu langkah tambahan untuk memperoleh angka akhir yang mengukur kontribusi yurisdiksi terhadap masalah global surga pajak perusahaan. Kami mengambil bagian dari CTHI setiap yurisdiksi dalam jumlah total skor CTHI untuk semua yurisdiksi. Dengan asumsi bahwa jumlah skor CTHI untuk semua 64 yurisdiksi dapat dianggap sebagai kontribusi global total terhadap masalah surga pajak perusahaan, bagian yang dibangun akan mewakili kontribusi setiap yurisdiksi, dalam bentuk persentase, terhadap masalah global surga pajak perusahaan. Kontribusi yurisdiksi i ini dengan demikian didefinisikan sebagai berikut:

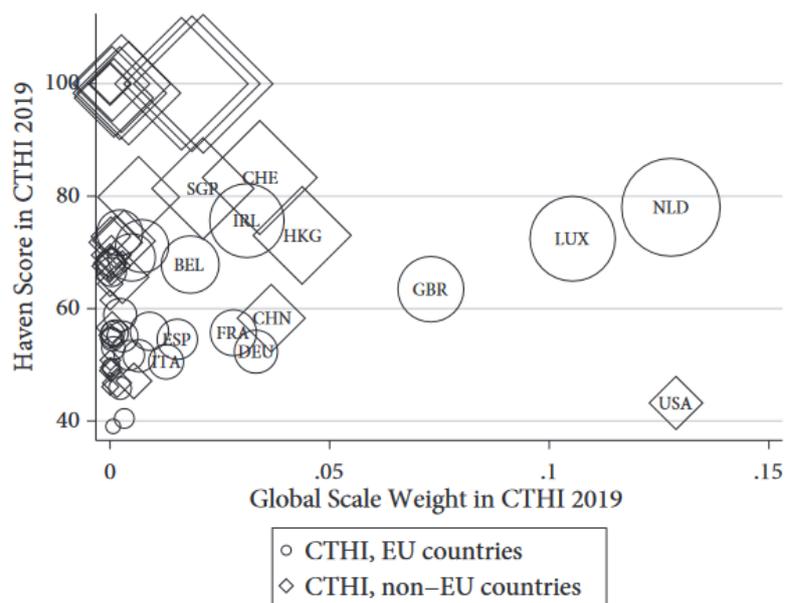
$$\text{Contribution to global tax havenry}_i = \frac{CTHI_i}{\sum_{j=1}^{64} CTHI_j} * 100\%$$

Kami menyajikan hasil CTHI 2019 dalam empat bagian: HS, GSW, nilai CTHI, dan kontribusi terhadap masalah global surga pajak perusahaan.

5.7 ANALISIS DATA DAN TEMUAN UTAMA

Analisis Data

CTHI adalah pemeringkatan yurisdiksi berdasarkan seberapa besar kontribusinya terhadap masalah global surga pajak perusahaan. Gambar 5.2 menggambarkan pola HS dan GSW yang mendasari pemeringkatan tersebut. Perhatikan banyaknya yurisdiksi di barat laut diagram, dengan skor surga pajak yang tinggi tetapi skala yang sangat rendah kelompok yang mungkin kita sebut sebagai 'pengadaan yang tidak berhasil'.

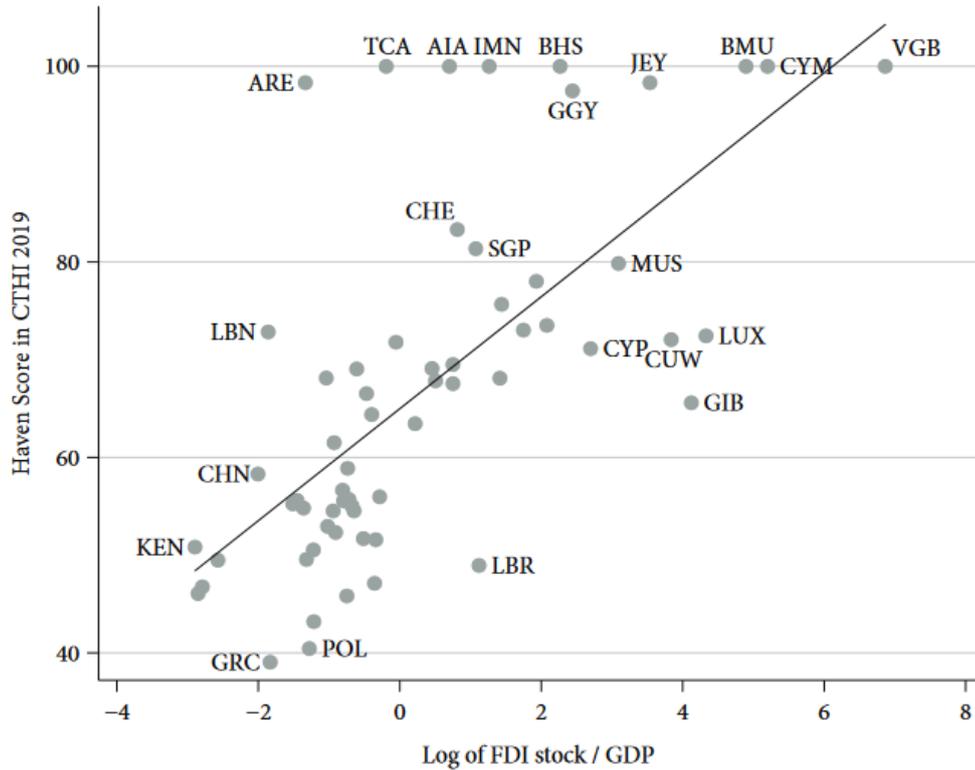


Gambar 5.2 Skor surga pajak, bobot skala global, dan nilai CTHI yang dihasilkan.

Di sebelah timur laut gambar, kita menemukan sejumlah kecil negara bagian dengan GSW utama dan HS tinggi: bukan agresivitas surga pajak yang hampir total di sudut barat laut, tetapi yang jauh lebih signifikan secara global karena keberhasilan dalam menarik arus modal multinasional. Indeks tersebut mencerminkan agresivitas dan skala surga pajak, termasuk negara bagian di sudut timur laut dan kuadran barat laut Gambar 5.2. Tabel 5.2 menunjukkan hasil untuk lima belas surga pajak perusahaan teratas. Sepuluh yurisdiksi teratas saja bertanggung jawab atas lebih dari setengah (52 persen) risiko penghindaran pajak perusahaan dunia sebagaimana diukur oleh CTHI. Lebih dari dua perlima FDI global yang dilaporkan oleh IMF dibukukan di sepuluh negara ini, di mana LACIT rata-rata 0,54 persen.

Tiga yurisdiksi dengan peringkat teratas merupakan bagian dari jaringan yurisdiksi satelit yang dikendalikan Inggris, tempat Inggris Raya (UK) telah mengalihdayakan sebagian surga pajak korporatnya. Yurisdiksi terkemuka menimbulkan ancaman ganda terhadap sistem pajak korporat internasional. Pertama, skala yang memungkinkan yurisdiksi ini untuk menghindari pajak korporat, untuk menarik perusahaan multinasional, telah membuat tarif pajak korporat menurut undang-undang negara lain semakin tidak relevan dalam menentukan tarif pajak efektif atas laba aktual. Kedua, yurisdiksi tersebut merupakan pemain kunci dalam mempromosikan 'perlombaan menuju dasar' yang selanjutnya menguras pendapatan pajak.

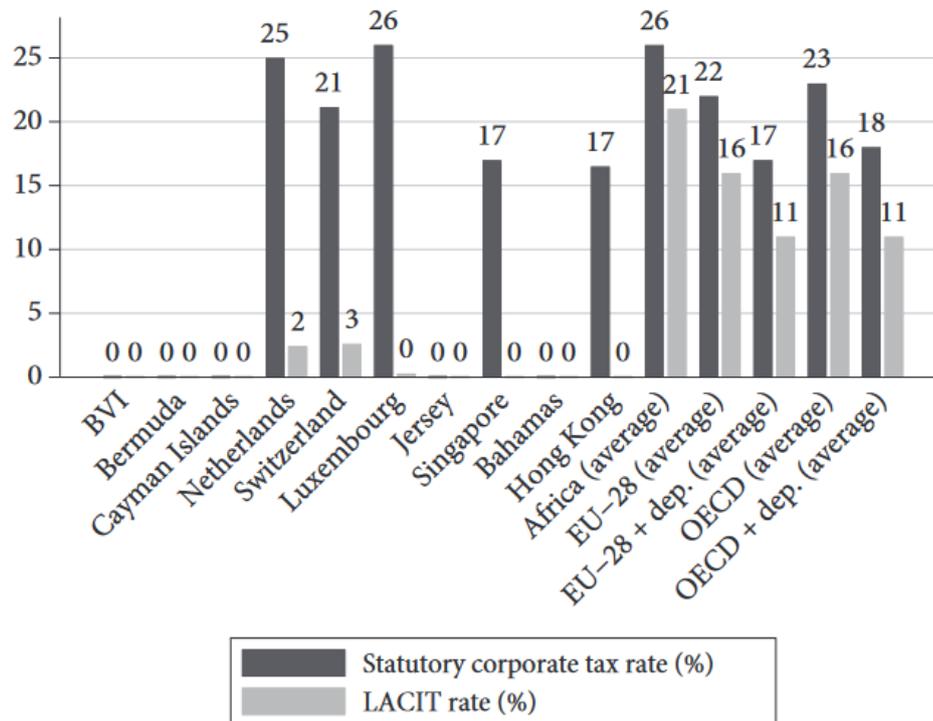
Negara-negara yang putus asa untuk mempertahankan atau menarik investasi asing (yang asli) terlibat dalam pengejaran 'daya saing pajak' palsu dan meningkatkan keterlibatan mereka dalam surga pajak korporat. Gambar 5.3 menunjukkan hubungan yang luas antara skor surga dan volume FDI yang dibukukan melalui setiap yurisdiksi, tetapi juga bahwa mungkin ada variasi yang besar. Beberapa yurisdiksi yang sangat agresif sebagian besar gagal menangkap FDI; sementara pada beberapa tingkat intensitas FDI, yurisdiksi yang mencakup hampir seluruh rentang skor surga diamati. Gambaran tersebut menjadi rumit karena data FDI yang tersedia dicirikan oleh kesulitan dalam membedakan antara investasi produktif yang asli dan pencatatan sederhana di atas kertas dari investasi saluran.



Gambar 5.3 Skor Haven dan volume investasi langsung asing.

Risiko penghindaran pajak perusahaan dan hasil yang merugikan yang didokumentasikan oleh indeks baru tersebut menggambarkan bahwa apa yang sering disebut sebagai 'persaingan pajak' mungkin lebih tepat digambarkan sebagai 'perang pajak'. Kombinasi kedaulatan fiskal yang terkikis, dan tekanan untuk menggunakan kedaulatan yang tersisa hanya dalam arah ke bawah, merupakan ancaman yang kuat.

Gambar 5.4 menyoroti hasil khusus dari penelitian tersebut: yaitu pola perbedaan antara tarif pajak menurut undang-undang dan LACIT. Perbedaan tersebut berkisar dari nol, baik untuk yurisdiksi seperti British Virgin Islands yang secara terbuka mengiklankan tidak adanya pajak perusahaan dan mereka yang berkinerja kuat pada indeks yang tidak berupaya untuk mendapatkan pengalihan laba; ke negara-negara yang berada di kawasan UE, yang sering kali melampaui perbedaan 20 persen poin karena perbedaan yang dibuat-buat antara tarif wajib dan tarif LACIT yang sebagian besar tersembunyi.



Gambar 5.4 LACIT dan perbedaan tarif pajak resmi untuk sepuluh negara dan kawasan CTHI teratas

Di bagian selanjutnya dari bagian ini, kami akan membahas temuan-temuan terkait tanggung jawab dominan Inggris atas risiko penghindaran pajak perusahaan; dan akar kolonial dari banyak perjanjian pajak berganda yang eksploitatif.

Tabel 5.2 15 yurisdiksi CTHI teratas

Rank	Country	Haven score	Global scale weight (%)	CTHI	Contribution (%)
1	British Virgin Islands	100	2.12	2769.1	7.29
2	Bermuda	100	1.87	2653.0	6.98
3	Cayman Islands	100	1.63	2534.1	6.67
4	Netherlands	78	12.77	2390.9	6.29
5	Switzerland	83.3	3.41	1875.3	4.94
6	Luxembourg	72.4	10.53	1794.9	4.73
7	Jersey	98.3	0.43	1541.5	4.06
8	Singapore	81.4	2.12	1489.2	3.92
9	Bahamas	100	0.26	1377.8	3.63
10	Hong Kong	73	4.38	1372.4	3.61
11	Ireland	75.7	3.12	1363.4	3.59
12	United Arab Emirates	98.3	0.22	1244.8	3.28
13	United Kingdom	63.5	7.30	1067.9	2.81
14	Mauritius	79.8	0.65	950.1	2.50
15	Guernsey	97.5	0.09	890.8	2.35

Temuan Utama: Peran dan Tanggung Jawab Inggris

CTHI mendokumentasikan perang pajak perusahaan yang merusak yang dilancarkan Inggris terhadap warga biasa dari negara-negara kaya dan miskin melalui jaringan yurisdiksi satelit tempat Inggris telah mengalihdayakan sebagian surga pajak perusahaannya. Sementara Inggris berada di peringkat ke-13 pada indeks tersebut, Wilayah Luar Negeri dan Dependensi Kerajaannya mendominasi puncak indeks. Kepulauan Virgin Inggris, Bermuda, Kepulauan Cayman, dan Jersey masing-masing berada di peringkat pertama, kedua, ketiga, dan ketujuh. Bahama, wilayah Persemakmuran Inggris, berada di peringkat kesembilan.

Inggris dengan jaringan surga pajak perusahaannya sejauh ini merupakan pendorong terbesar penghindaran pajak perusahaan di dunia dan telah melakukan yang terbaik untuk menghancurkan sistem pajak perusahaan global, yang mencakup lebih dari sepertiga risiko penghindaran pajak perusahaan dunia sebagaimana diukur oleh CTHI. Itu empat kali lebih banyak daripada kontributor risiko penghindaran pajak perusahaan terbesar berikutnya, Belanda, yang mencakup kurang dari 7 persen. Hampir 14 persen dari investasi langsung asing yang dilaporkan oleh IMF dibukukan di jaringan Inggris, di mana LACIT rata-rata 1,73 persen. Dari sepuluh yurisdiksi yang sistem pajaknya menerima skor surga pajak korporat tertinggi untuk memungkinkan penghindaran pajak korporat, delapan merupakan bagian dari jaringan Inggris: Kepulauan Virgin Inggris, Bermuda, Kepulauan Cayman, Pulau Man, Turks dan Caicos, Anguilla, Jersey, dan Guernsey.

Temuan Utama: Perjanjian Pajak Berganda—Akar Kolonial

CTHI telah mengungkap perampasan agresif hak pajak negara-negara berpendapatan rendah yang dipelopori oleh Uni Emirat Arab, Inggris, dan Prancis. Dari semua perjanjian pajak berganda yang dinegosiasikan oleh yurisdiksi yang diperingkat oleh CTHI dengan negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah, 75 persen mengamankan pengurangan tarif pemotongan pajak dari negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah yang berada di bawah tarif pemotongan pajak rata-rata yang ditawarkan negara-negara tersebut. Dengan demikian, tarif pemotongan pajak berdasarkan perjanjian yang lebih rendah memungkinkan yurisdiksi tersebut untuk menyingkirkan sedikit pertahanan negara-negara miskin terhadap aliran keuangan gelap. Dampak ganda dari risiko penghindaran pajak perusahaan dan tarif pemotongan pajak yang lebih rendah membuat negara-negara berpendapatan rendah sangat sulit untuk menghentikan penyedotan pendapatan pajak dari ekonomi mereka. Negara-negara paling agresif di dunia dalam hal menekan tarif pemotongan pajak negara lain melalui perjanjian adalah:

1. Uni Emirat Arab
2. Inggris Raya
3. Prancis
4. Swiss
5. Belanda
6. Swedia
7. Irlandia
8. Spanyol

9. Siprus

10. Austria

Di antara negara-negara OECD yang diperingkat oleh CTHI, 72 persen perjanjian yang dinegosiasikan dengan negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah berhasil menurunkan tarif pemotongan pajak hingga di bawah tarif pemotongan pajak rata-rata yang ditawarkan oleh negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah tersebut. Selain itu, negara-negara OECD rata-rata 41 persen lebih agresif terhadap negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah dibandingkan negara-negara non-OECD.

Negara-negara bekas jajahan Prancis dan Inggris adalah yang paling agresif di antara negara-negara OECD terhadap negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah. Tarif pemotongan pajak yang dinegosiasikan Prancis dengan negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah rata-rata 8 persen poin di bawah tarif pemotongan pajak rata-rata yang ditawarkan oleh negara-negara tersebut. Tarif pemotongan pajak yang dinegosiasikan Inggris dengan negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah rata-rata 7 persen poin di bawah tarif pemotongan pajak rata-rata yang ditawarkan oleh negara-negara tersebut. Prancis memperoleh pengurangan pemotongan pajak rata-rata terbesar dari Uzbekistan (18 persen poin), Niger (15 persen poin) dan Togo (15 persen poin) yang PDB gabungannya 50 kali lebih miskin daripada Prancis. Inggris memperoleh pengurangan pajak pemotongan rata-rata terbesar dari Ukraina (19 persen poin), Myanmar (18 persen poin), dan Kosovo (16 persen poin)—yang PDB gabungannya 14 kali lebih buruk daripada Inggris. Uni Emirat Arab dan Mauritius adalah negara-negara yang paling agresif yang diberi peringkat oleh CTHI terhadap negara-negara Afrika. Uni Emirat Arab memperoleh pengurangan pajak pemotongan rata-rata terbesar dari Mozambik (25 persen poin), Kenya (24 persen poin), dan Sudan (2 persen poin). Mauritius memperoleh pengurangan pajak pemotongan rata-rata terbesar dari Senegal (35 persen poin), Republik Kongo (28 persen poin), dan Tunisia (25 persen poin).

5.8 PERPAJAKAN MODAL DAN KERJA SAMA INTERNASIONAL

Modal yang bergerak secara internasional sulit dikenakan pajak. Orang-orang kaya dapat menghindari pajak dengan berinvestasi di surga pajak yang dirahasiakan dan (secara ilegal) tidak melaporkan pendapatan modal mereka ke administrasi pajak negara asal mereka. Perusahaan multinasional dapat menghindari pembayaran pajak dengan (secara hukum) mengalihkan keuntungan (di atas kertas) mereka ke negara-negara dengan pajak rendah. Skandal publik seperti Panama Papers, Paradise Papers, dan Lux Leaks, dikombinasikan dengan defisit signifikan dalam anggaran publik setelah krisis keuangan, telah meningkatkan pengaruh politik dari praktik-praktik ini. Menikmati peningkatan signifikan karena meningkatnya tekanan publik, OECD, yang mengoordinasikan tindakan masyarakat internasional terhadap penghindaran pajak internasional sejak tahun 1960-an, (kembali) meluncurkan dua proses kebijakan. Pertama, menghidupkan kembali inisiatif Persaingan Pajak Berbahaya OECD, yang pertama kali diluncurkan pada tahun 1998 yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi

keuangan guna memerangi penghindaran pajak internasional atas modal portofolio (kebanyakan pribadi). Kedua, meluncurkan proses kebijakan baru terhadap 'erosi basis dan pengalihan laba (BEPS)' pada tahun 2012 yang bertujuan untuk penghindaran pajak internasional oleh perusahaan multinasional (MNC). Proses kebijakan pertama berpuncak pada penerapan pertukaran informasi wajib pajak secara otomatis (AEI). Pada tahun 2014, 51 negara mengadopsi apa yang disebut standar pelaporan umum (CRS) melalui perjanjian multilateral, dan 58 negara lainnya telah bergabung sejak saat itu, termasuk semua negara yang sebelumnya terkenal karena kerahasiaan keuangan mereka. Perjanjian ini secara luas dipuji sebagai terobosan dalam perang melawan penghindaran pajak internasional. Namun, menurut sebagian besar pengamat, proyek BEPS sejauh ini gagal memberikan kemajuan substansial dalam perang melawan penghindaran pajak (hukum).

Perkembangan ini menimbulkan pertanyaan menarik yang sangat relevan dengan kebijakan. Dalam kontribusi ini, kami memberikan gambaran umum tentang pertanyaan dan jawaban yang kami temukan dalam penelitian kami dan penelitian para sarjana pajak internasional lainnya. Pertama, bagaimana kami dapat menjelaskan hasil yang berbeda dari inisiatif melawan penghindaran dan penggelapan pajak? Mengapa kampanye internasional melawan penghindaran pajak berhasil, sedangkan kampanye melawan penghindaran pajak gagal? Kami berpendapat bahwa perbedaan tersebut dijelaskan oleh politik dalam negeri di negara hegemonik (AS), yang memungkinkan ancaman sanksi yang kredibel terhadap pemerintah yang menyediakan kerahasiaan keuangan, tetapi tidak terhadap pemerintah yang membantu pengalihan keuntungan perusahaan. Kedua, setelah menyelidiki penyebab dari keluaran kebijakan ini, kami fokus pada konsekuensi dan efektivitasnya. Dalam metafora ekosistem proyek 'Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators (COFFERS)' (Bab 2), kami menganalisis dampak guncangan Darwinian pada yurisdiksi nasional. Apakah AEI benar-benar membuat perbedaan bagi negara-negara bangsa?

Secara khusus, apakah AEI telah menyebabkan perubahan dalam pola investasi internasional? Apakah penghindar pajak telah mengalihkan investasi mereka dari surga pajak? Ada sejumlah kecil literatur yang membahas dampak berbagai instrumen pertukaran informasi pada arus investasi. Kami meninjau literatur ini dan menjelaskan kontribusi kami terhadap perdebatan ini. Kami menemukan bahwa AEI memang mengarah pada pergeseran yang diharapkan dalam investasi portofolio internasional. Kami juga menyelidiki sejauh mana celah potensial dalam rezim AEI yang diidentifikasi oleh para kritikus, telah digunakan oleh penghindar pajak. Kami menemukan bukti yang tersebar untuk relevansinya yang semakin meningkat, yang menunjukkan bahwa celah harus segera ditutup sebelum mulai melemahkan rezim.

Melampaui dampak pada arus investasi, kami menyempurnakan literatur yang ada dengan menyelidiki efek tidak langsung dari guncangan Darwinian AEI pada yurisdiksi nasional. Kami bertanya: Apakah AEI memengaruhi kebijakan pajak domestik? Hipotesis yang kami selidiki adalah bahwa AEI menghilangkan tekanan persaingan pajak internasional dan dengan demikian memungkinkan pemerintah untuk mendapatkan kembali 'ruang untuk bermanuver, yang memungkinkan mereka untuk meningkatkan pajak atas modal yang bergerak secara

internasional. Memang data menunjukkan bahwa kenaikan pajak atas pendapatan modal portofolio baru-baru ini terjadi di seluruh negara OECD.

Dapatkah kita menghubungkan perubahan kebijakan pajak domestik ini dengan AEI? Bagaimana AEI berhubungan dengan atau berinteraksi dengan faktor-faktor lain yang terpenting, faktor politik domestic yang memengaruhi keputusan kebijakan pajak? Memanfaatkan keberhasilan kerja sama yang berbeda terhadap penghindaran dan penghindaran sebagai eksperimen semu, kami menemukan bahwa tarif pajak rata-rata atas dividen di negara-negara OECD adalah 4,5 poin persentase lebih tinggi pada tahun 2017 daripada yang seharusnya tidak ada kerja sama pajak internasional. Lebih lanjut, hasil regresi panel menunjukkan bahwa transparansi keuangan, bersama dengan defisit anggaran, menyebabkan pemerintah meningkatkan pajak atas dividen. Temuan-temuan ini mendukung gagasan bahwa kerja sama pajak internasional meningkatkan ruang kebijakan domestik pemerintah dalam kondisi globalisasi ekonomi. Sisa bab ini disusun sebagai berikut: Pertama-tama kami memberikan pengantar singkat tentang perpajakan internasional atas pendapatan modal dan bagaimana penghindaran, penghindaran pajak, dan persaingan bekerja. Di Bagian selanjutnya, membahas pertanyaan tentang perbedaan keberhasilan kampanye melawan penghindaran dan penghindaran pajak. Setelah itu, kami membahas hubungan antara AEI dan investasi internasional dan kebijakan pajak domestik. Bagian akhir pada bab ini menyimpulkan dan memberikan rekomendasi kebijakan.

5.9 PENGANTAR PERPAJAKAN MODAL INTERNASIONAL DAN KEKURANGANNYA

Menurut prinsip perpajakan internasional yang tercantum dalam konvensi pajak model (MTC) OECD, pendapatan pasif dari investasi lintas batas dapat dikenakan pajak di tempat investasi dilakukan (negara sumber) dan tempat investor berdomisili (negara tempat tinggal). Untuk menghindari pajak berganda, pemerintah membuat perjanjian pajak bilateral (BTT) di mana mereka menyepakati pemotongan pajak yang lebih rendah atau nol yang berlaku bagi investor dari negara mitra. Sebagian besar negara OECD memberikan keringanan pajak untuk pajak yang dibayarkan di luar negeri tetapi menegaskan hak untuk mengenakan pajak kepada rumah tangga atas penerimaan pendapatan pasif mereka di seluruh dunia. Jika tidak, pemerintah akan memberikan keuntungan kepada penerima pendapatan asing dibandingkan penerima pendapatan domestik, sehingga melanggar prinsip persamaan perlakuan dan kemampuan membayar yang mendasari sebagian besar sistem pajak penghasilan.

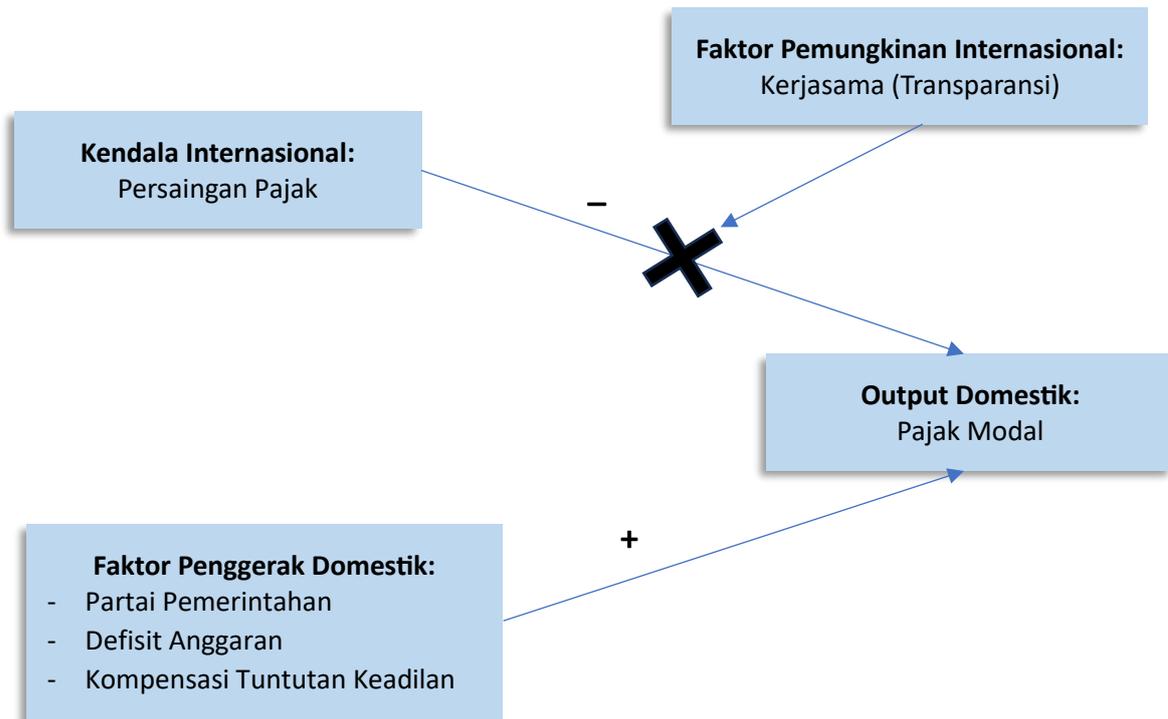
Karena kerahasiaan keuangan yang ditawarkan oleh surga pajak, inilah yang terjadi dalam praktik. Sementara rumah tangga secara hukum diwajibkan untuk mencantumkan pendapatan modal di seluruh dunia dalam laporan pajak penghasilan mereka, otoritas pajak secara tradisional kesulitan mendeteksi kekurangan pelaporan. Jika pun ada, BTT menyediakan pertukaran informasi atas permintaan, yang mengkondisikan penyebaran data akun berdasarkan bukti sebelumnya untuk penghindaran pajak dan ketersediaan informasi yang diminta di dalam negeri. Bahkan jika otoritas pajak asing memberikan bukti yang diperlukan, surga pajak dapat menolak untuk membagikan data dengan merujuk pada ketentuan kerahasiaan perbankan domestik. Akibatnya, pemegang rekening luar negeri tidak membayar

pajak atau membayar pajak yang sangat sedikit atas pendapatan modal yang tidak dilaporkan

Bukti yang tersedia menunjukkan bahwa banyak yang memanfaatkan kesempatan untuk menghindari pajak. Menurut perkiraan paling konservatif, 8 persen dari kekayaan finansial rumah tangga global tidak tercatat di surga pajak antara tahun 2001 dan 2008. Lebih jauh, penghindaran pajak berkontribusi besar terhadap ketimpangan pendapatan dan kekayaan karena sebagian besar orang yang sangat kaya terlibat dalam aktivitas tersebut. Penghindaran pajak dalam skala ini tidak hanya menyebabkan kerugian pendapatan langsung dan masalah distribusi, tetapi juga menimbulkan kerugian tidak langsung dengan menekan negara tempat tinggal untuk bersaing dalam pajak. Dengan tidak adanya kerja sama pajak yang berarti, sebagian besar negara OECD memilih untuk memotong pajak atas pendapatan modal untuk mencegah pelarian modal ke surga pajak. Peer Steinbrück, mantan menteri keuangan Jerman, merangkum logika umum saat memperkenalkan potongan pajak khusus untuk pendapatan modal pribadi pada tahun 2006. Dari sudut pandangnya, '25% dari X [masih] lebih baik daripada 42% dari tidak sama sekali' (Handelsblatt 2006). Dengan premi yang lebih rendah untuk penghindaran pajak, ia berharap, lebih sedikit pembayar pajak yang akan menghadapi tuntutan pidana karena tidak melaporkan pengembalian ke rekening luar negeri mereka.

Berbeda dengan pendapatan pasif, MTC memberikan hak eksklusif untuk mengenakan pajak atas laba usaha perusahaan milik asing ke negara sumber. Pada prinsipnya, cabang dari grup multinasional dengan demikian dikenakan pajak oleh negara tempat ia didirikan secara permanen. Karena aktivitas MNC tersebar di berbagai entitas terkait di banyak negara, kantor pusat dapat memanfaatkan kendalinya atas rantai produksi dan kekayaan terintegrasi grup untuk menyalurkan pendapatan kena pajak dari cabang-cabang di seluruh dunia ke perusahaan induk terkait di surga pajak. Misalnya, MNC dapat memanipulasi harga transfer untuk transaksi antar-cabang mereka. Kepemilikan mereka di surga pajak dapat mengenakan biaya berlebihan kepada anak perusahaan saudaranya untuk penggunaan kekayaan intelektual (IP) grup, sehingga menyedot laba lokal mereka melalui pembayaran royalti yang digelembungkan.

Menurut standar kewajaran dan kelaziman usaha (ALS), otoritas pajak dapat menilai kembali transaksi yang dikendalikan jika tidak dihargai sebagai transaksi serupa antara perusahaan independen. Namun, karena IP MNC sering kali unik, pemeriksa pajak tidak memiliki pembanding yang diperlukan untuk koreksi pasca-hoc atas harga transfer yang dimanipulasi. Dengan berpegang pada representasi MNC sebagai jaringan entitas yang terpisah dan menetapkan prosedur yang sudah ketinggalan zaman untuk penilaian transaksi yang dikendalikan, hukum pajak internasional saat ini memungkinkan perusahaan untuk menghindari pembayaran pajak antara Rp. 5.000.000 dan Rp. 6,5 Triliun setiap tahun. Sekali lagi, kerugian langsung diperburuk oleh tekanan persaingan, yang menekan pendapatan masa depan dari perpajakan perusahaan. Banyak negara OECD telah menurunkan tarif pajak perusahaan menurut undang-undang, yang merupakan tarif yang menentukan untuk menarik keuntungan di atas kertas, untuk melindungi diri dari arus keluar pendapatan kena pajak yang berlebihan. Angka tersebut dipotong dari rata-rata 46 persen pada tahun 1983 menjadi 22 persen pada tahun 2017 (lihat Gambar 5.5).



Gambar 5.5 Faktor penentu tarif pajak modal.

Kemampuan pemerintah untuk terlibat dalam persaingan pajak disebabkan oleh fitur penting dari sistem pajak internasional—karakternya yang menjaga kedaulatan. Aturan perpajakan internasional hanya berusaha untuk mengurai sistem pajak nasional yang tumpang tindih yang diakibatkan oleh pilihan domestik yang menonjol secara politis. Aturan tersebut hanya beroperasi pada antarmuka sistem pajak nasional dan tidak menggangukannya. Pemerintah mempertahankan otoritas formal penuh atas perancangan komponen utama hukum pajak mereka yaitu, basis pajak, tarif pajak, dan sistem perpajakan—secara independen dari pemerintah lain. Hal ini memungkinkan mereka untuk menggunakan kebijakan pajak mereka untuk bersaing dengan pemerintah lain untuk mendapatkan investasi dan keuntungan. Meskipun persaingan yang dihasilkan, seperti yang akan kita lihat, secara signifikan membatasi pilihan kebijakan pemerintah, yaitu kedaulatan de facto mereka, namun hal tersebut justru didasarkan pada kedaulatan de jure mereka yang sebagian besar tidak tersentuh oleh aturan perpajakan internasional.

Secara keseluruhan, hal ini menunjukkan dua hal: Pertama, sistem memang perlu diperbaiki, karena dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak internasional yang memiliki banyak peluang untuk melakukan penghindaran dan penggelapan pajak. Kedua, di luar kerugian pendapatan langsung, penghindaran dan penggelapan pajak juga memiliki dampak tidak langsung yang bahkan berpotensi lebih penting mereka menciptakan persaingan pajak antarpemerintah. Persaingan semacam itu tidak hanya melibatkan surga pajak tetapi juga menarik negara-negara besar, yang merasa terpaksa untuk beradaptasi dengan kebijakan pajak yang agresif.

Mengingat dampak buruk ini, pemerintah telah mencoba untuk membangun kerja

sama yang efektif melawan penghindaran dan penggelapan pajak. Politik dari upaya-upaya ini dan hasilnya adalah hal yang akan kita bahas selanjutnya.

5.10 MELAWAN PENGHINDARAN DAN PENGHINDARAN PAJAK

Selama dekade terakhir, serangkaian skandal telah meningkatkan arti penting politik kebijakan pajak internasional. Beberapa skandal ini, termasuk Panama dan Paradise Papers, mengungkap bagaimana rumah tangga kaya mengeksploitasi kerahasiaan keuangan yang ditawarkan oleh surga pajak untuk menyembunyikan pendapatan dari kantor pajak. Skandal lain seperti Luxembourg Leaks berfokus pada strategi pengalihan keuntungan perusahaan multinasional, dalam beberapa kasus meminimalkan pembayaran pajak perusahaan yang sangat menguntungkan hingga nol.

Terlepas dari fokus spesifiknya, kedua jenis skandal tersebut mengungkap bagaimana pembayar pajak yang paling berkuasa mengabaikan tanggung jawab fiskal mereka di saat penghematan. Dengan menciptakan kemarahan publik yang meluas, skandal tersebut mendorong pemerintah dalam Kelompok 20 (G-20) untuk bertindak. G-20 menugaskan OECD untuk mengembangkan tindakan balasan terhadap penghindaran dan penghindaran pajak. Organisasi tersebut menanggapi dengan CRS untuk pertukaran informasi multilateral dan otomatis mengenai rekening bank yang dimiliki oleh nonresiden dan perombakan besar-besaran hukum pajak perusahaan internasional yang dimaksudkan untuk mengekang erosi basis dan pengalihan keuntungan (BEPS).

Meskipun ada kemungkinan solusi sementara, sebagian besar analis menganggap pengenalan CRS sebagai terobosan signifikan. Pada saat penulisan, semua yurisdiksi kerahasiaan tradisional telah mulai melaporkan saldo rekening dan pendapatan modal nonresiden secara berkala ke negara asal masing-masing. Untuk tujuan ini, pemerintah negara-negara seperti Austria, Luksemburg, atau Swiss harus mengatasi pertentangan domestik yang cukup besar terhadap pembongkaran ketentuan kerahasiaan perbankan yang telah memberikan sektor perbankan swasta mereka keunggulan kompetitif yang krusial dan telah menjadi elemen penting identitas nasional. Penilaian terhadap proyek BEPS tidak begitu menggembirakan. Analis mengakui ambisi dan kompleksitas yang mendasari tugas tersebut, tetapi menekankan bahwa prinsip-prinsip hukum fundamental yang memungkinkan pengalihan keuntungan tetap berlaku.

Mengapa pemerintah OECD tidak mengurangi ruang lingkup penghindaran pajak perusahaan pada tingkat yang sama seperti yang mereka lakukan terhadap penghindaran pajak oleh rumah tangga dengan rekening luar negeri? Berbeda dengan laporan sebelumnya, yang menekankan keseimbangan kekuatan yang khas dalam negosiasi internasional atas tindakan balasan terhadap penghindaran dan penggelapan pajak, penelitian kami menunjukkan bahwa pemerintah mendominasi negosiasi atas CRS dan rekomendasi akhir proyek BEPS. Karena kombinasi unik antara ukuran pasar internal dan otoritas regulasi terpusat di negara tersebut, pemerintahan Obama dapat secara kredibel menghubungkan akses pasar dengan kepatuhan terhadap tuntutan kebijakan pajaknya. Alih-alih keseimbangan kekuatan antara negara-negara, perbedaan dalam kekuatan diskursif dan struktural dari

kelompok kepentingan yang terkena dampak di negara memberikan penjelasan yang menentukan untuk kemajuan dalam perang melawan penghindaran pajak dan stasis dalam perang melawan penghindaran pajak. Kekuatan diskursif mengacu pada kemampuan kelompok kepentingan untuk membentuk kepentingan dan persepsi pembuat kebijakan dan masyarakat umum dengan menghubungkan tuntutan mereka dengan norma dan gagasan yang mapan. Kekuasaan struktural didasarkan pada kemampuan kelompok kepentingan untuk membuat ancaman yang kredibel untuk melakukan divestasi.

Ketika menjabat, pemerintahan Obama berkomitmen untuk memerangi penghindaran pajak oleh rumah tangga dengan rekening luar negeri dan penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional yang secara artifisial mengalihkan keuntungan ke surga pajak. Setelah skandal UBS, yang mengungkap bagaimana bank dan klien AS-nya telah menghindari persyaratan pelaporan yang sudah ada sebelumnya, proposal pemerintah untuk menghilangkan celah hukum yang sesuai menghadapi sedikit pertentangan politik. Rumah tangga melanggar hukum ketika mereka tidak melaporkan pendapatan modal asing dalam pengembalian pajak mereka. Oleh karena itu, mereka menghadapi tugas yang sulit untuk meningkatkan dukungan politik bagi kejahatan ketika mencoba mencegah tindakan balasan. Selain itu, mereka memainkan peran langsung yang dapat diabaikan dalam penciptaan lapangan kerja, dan kekayaan serta pendapatan mereka biasanya merupakan hasil dari keterikatan mereka dalam jaringan ikatan sosial yang membuat relokasi menjadi sulit. Dengan latar belakang ini, kongres mengadopsi inti dari upaya anti-penghindaran pemerintahan Obama pada bulan Maret 2010. Undang-Undang Kepatuhan Pajak Rekening Asing (FATCA) mewajibkan bank-bank asing untuk secara otomatis melaporkan pendapatan luar negeri pembayar pajak AS ke Internal Revenue Service (IRS). Undang-undang tersebut memperoleh kekuatannya dari ancaman sanksi bawaan yang membuat bank-bank asing, yang tidak mematuhi persyaratan pelaporan, dikenakan pajak pemotongan sebesar 30 persen atas pembayaran dari sumber-sumber. Karena peran dominan pasar keuangan Amerika, tidak ada bank internasional yang mampu menanggung denda ini. Sebaliknya, mereka melobi pemerintah asal mereka untuk mencabut undang-undang kerahasiaan yang mencegah kepatuhan mereka terhadap FATCA. Hubungan pertukaran dikodifikasikan dalam perjanjian antarpemerintah bilateral (FATCA IGA) dengan yurisdiksi asing. Hampir semua surga pajak penting menandatangani perjanjian semacam itu.

Dengan memaksa surga pajak untuk menghapus ketentuan kerahasiaan, pemerintah AS memungkinkan UE dan OECD untuk meminta kerja sama yang setara dari negara-negara ini dan melakukan multilateralisasi AEI. Di UE, negara-negara anggota besar dan Komisi menerapkan klausul negara yang paling disukai yang memuat Arahan tentang Kerja Sama Administratif untuk mematahkan pertentangan Austria dan Luksemburg terhadap pertukaran informasi otomatis data rekening bank di serikat tersebut.

Demikian pula, OECD mengembangkan kebijakan pertukaran informasi otomatisnya dengan dukungan G-20. Pada tahun 2014, standar pelaporan umum (CRS) diadopsi secara multilateral (OECD 2014). Namun, standar tersebut memuat pengecualian yang signifikan. Karena industri keuangan, yang mengerahkan kekuatan diskursif dan struktural yang cukup

besar atas proses politik, menentang persyaratan pelaporan tambahan untuk bank-bank, IRS masih tidak membalas AEI, memberikan manajer kekayaan di negara yang tertutup seperti Nevada atau South Dakota dengan keunggulan komparatif dalam menarik kekayaan tersembunyi.

Demikian pula, upaya pemerintahan Obama untuk mengekang pengalihan keuntungan oleh kerja sama multinasional menghadapi pertentangan keras dari industri yang terkena dampak. Menanggapi inisiatifnya, perusahaan multinasional menggunakan legalitas perencanaan pajak, menyalahkan legislator atas penyusunan kode pajak yang tidak koheren. Selain itu, mereka mengklaim melayani kepentingan publik dengan menekankan kewajiban mereka untuk memaksimalkan keuntungan atas nama pemegang saham, dan dengan menghubungkan beban pajak yang lebih rendah dengan lebih banyak investasi dan pekerjaan. Dengan argumen-argumen ini, perusahaan-perusahaan multinasional berhasil meyakinkan cukup banyak anggota Kongres untuk memblokir usulan-usulan dari pemerintahan Obama yang akan memaksa mereka untuk memulangkan keuntungan-keuntungan luar negeri yang selama ini mereka timbun di surga-surga pajak untuk menghindari pembayaran pajak di Amerika Serikat. Akibatnya, pemerintahan Obama tidak memiliki model regulasi nasional ketika Jerman dan Inggris menempatkan penghindaran pajak perusahaan dalam agenda G-20.

Meskipun Departemen Keuangan pada awalnya berharap bahwa proyek BEPS akan memberikan tekanan tambahan pada perusahaan multinasional, kekhawatiran atas konsekuensi redistributif dari tindakan balasan yang diusulkan oleh pemerintah Eropa segera menjadi isu utama. Proposal yang kontroversial mencakup keleluasaan yang lebih besar bagi pemeriksa pajak dalam rekarakterisasi transaksi yang dikendalikan antara cabang-cabang dari kelompok yang sama, perluasan definisi tempat usaha tetap, penentuan kapan pemerintah memiliki hak untuk mengenakan pajak atas perusahaan yang beroperasi di wilayahnya, dan pelaporan informasi tentang laba, penggajian, dan pembayaran intra-perusahaan berdasarkan negara per negara. Dari perspektif, semua proposal ini mengancam untuk mendistribusikan kembali hak perpajakan dari negara tempat tinggal perusahaan dan menuju negara sumber tempat perusahaan tersebut memproduksi atau menjual barang dan jasanya. Pada akhirnya, pemerintahan Obama lebih menyukai beban pajak luar negeri yang rendah bagi perusahaan multinasional daripada perpajakan atas laba luar negeri mereka oleh negara-negara UE. Para negosiatornya secara signifikan memangkas setiap proposal yang kontroversial, dengan demikian pada dasarnya mempertahankan status quo sistem pajak internasional.

5.11 PERTUKARAN INFORMASI DAN INVESTASI

Penghindaran pajak difasilitasi oleh kerahasiaan keuangan yang ditawarkan surga pajak kepada pelanggan asing. Bagian sebelumnya menjelaskan bahwa ancaman sanksi yang kredibel dari pemerintah menyebabkan kemajuan yang signifikan dalam memerangi penghindaran pajak. Namun, seberapa efektifkah pertukaran informasi otomatis dibandingkan dengan upaya pertukaran informasi sebelumnya? Bagian ini menanamkan temuan kami yang sesuai dalam literatur yang relevan.

Pada tahun 2000-an, negara-negara menegosiasikan sejumlah besar perjanjian

informasi berdasarkan permintaan (IOR). Perjanjian tersebut memungkinkan mitra perjanjian untuk meminta informasi tentang kepemilikan modal individu di yurisdiksi mitra. Namun, perjanjian IOR memiliki beberapa kekurangan penting. Pertama, permintaan informasi memerlukan kecurigaan yang wajar, yang sulit didapat dengan mempertimbangkan kerahasiaan yang ditawarkan surga pajak kepada pelanggan mereka. Kedua, jaringan investasi internasional tidak cukup tercakup oleh perjanjian IOR sehingga penghindar pajak dapat memindahkan aset mereka ke yurisdiksi yang tidak patuh.

Oleh karena itu, perjanjian IOR terbukti tidak efektif secara keseluruhan. Johannesen dan Zucman (2014) menemukan bahwa mereka menyebabkan pengurangan aset yang sederhana di surga pajak, tetapi dana hanya direlokasi ke surga yang tidak patuh, 'meninggalkan dana yang disimpan secara global di surga pajak secara kasar tidak berubah'. Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa mereka juga mengurangi investasi masuk, yaitu oleh surga pajak di yurisdiksi non-surga. Namun, Menkhoff dan Miethe (2019) menemukan bahwa dampak perjanjian IOR pada investasi masuk dan keluar menghilang seiring berjalannya waktu. Secara keseluruhan, perjanjian IOR tidak efektif dalam memerangi penghindaran pajak. Putusan atas inisiatif kebijakan utama lainnya, Arahan Pajak Tabungan (STD) UE, serupa. STD menerapkan sistem di mana informasi tentang rekening luar negeri dikirimkan secara otomatis, yang menyiratkan bahwa tidak diperlukan kecurigaan yang wajar.

STD mencakup 27 negara UE serta beberapa negara ketiga dan wilayah dependen. Namun, para pembuat kebijakan tidak dapat menyelesaikan jebakan dari upaya sebelumnya. Pertama, STD memungkinkan negara-negara peserta untuk memungut pajak pemotongan atas pendapatan modal investor asing alih-alih mengungkapkan identitas mereka di bawah pertukaran informasi otomatis, yang secara efektif menjaga kerahasiaan perbankan. Sebagian besar surga pajak memilih model ini. Kedua, STD tidak mencakup bentuk-bentuk modal secara lengkap, yang memungkinkan para penghindar pajak mengalihkan kepemilikan mereka dari portofolio utang ke portofolio ekuitas untuk menghindari pelaporan. Terakhir, tidak semua yurisdiksi yang menawarkan kerahasiaan keuangan berpartisipasi, yang memungkinkan para penghindar pajak mengalihkan dana ke tempat berlindung yang tidak patuh. Penilaian empiris menunjukkan bahwa STD memang memengaruhi investasi lintas batas, tetapi tidak menyebabkan pengurangan penghindaran pajak secara keseluruhan.

Kegagalan upaya-upaya sebelumnya menyebabkan para ahli menyerukan kerja sama internasional dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Untuk meningkatkan efektivitas, informasi tidak boleh dipertukarkan berdasarkan permintaan tetapi secara otomatis. FATCA dan CRS memiliki cakupan yurisdiksi dan bentuk modal yang komprehensif dan mengharuskan lembaga keuangan di negara-negara peserta untuk mengidentifikasi pemilik manfaat dari aset keuangan. Tampaknya ada peluang terbatas untuk menghindari pertukaran informasi seperti di masa lalu. Untuk menilai apakah perjanjian tersebut benar-benar efektif, Ahrens dan Bothner (2020) menganalisis Statistik Perbankan Lokasional (LBS) Bank for International Settlements (BIS), yang mencakup informasi tentang simpanan bank asing dan surat utang yang dimiliki di 47 negara. Analisis perbedaan-dalam-perbedaan, yang dengan asumsi yang masuk akal mengidentifikasi efek kausal dari FATCA dan CRS,

menunjukkan bahwa perjanjian tersebut berhasil secara keseluruhan. Investasi di surga pajak diperkirakan 67 persen di bawah yang seharusnya tanpa perjanjian tersebut. Namun, estimasi ini hanya berlaku untuk aset yang tidak berhasil disembunyikan di balik identitas perusahaan atau perwalian. Analisis replikasi menggunakan data dari Survei Investasi Portofolio Terkoordinasi (CPIS) Dana Moneter Internasional menguatkan hasil tersebut.

Analisis tambahan menunjukkan bahwa tidak seperti kerja sama internasional sebelumnya, hanya ada sedikit bukti untuk penghindaran perjanjian dengan pengalihan simpanan atau penggunaan perusahaan cangkang. Para penghindar tampaknya tidak memindahkan dana ke yurisdiksi yang tidak patuh, termasuk surga pajak tradisional, yang tidak membalas pembagian informasi. Lebih jauh, aset yang dikaitkan dengan yurisdiksi yang secara tradisional menjadi tuan rumah bagi perusahaan cangkang tidak meningkat. Meskipun hasil ini sepiantas, FATCA dan CRS tampaknya lebih efektif daripada perjanjian IOR sebelumnya dan STD.

Untuk saat ini, keduanya telah menyebabkan pengurangan penghindaran pajak lintas batas. Namun, sangat penting bagi para pembuat kebijakan untuk tetap waspada karena celah hukum yang signifikan tetap ada, dan yurisdiksi kerahasiaan baru mungkin muncul. Yang terpenting, beberapa yurisdiksi telah mulai menawarkan tempat tinggal pajak dan kewarganegaraan kepada investor asing yang ingin menghindari pelaporan aset mereka ke negara asal. Dengan memperoleh apa yang disebut paspor emas atau izin tinggal, seorang penghindar pajak dapat mendokumentasikan tempat tinggal di yurisdiksi rahasia sehubungan dengan bank yang mengelola rekeningnya. Akibatnya, bank tidak akan lagi mengirimkan informasi tentang pendapatan modalnya ke negara asalnya, tetapi ke surga pajak yang menyediakan dokumen yang diserahkan. Meskipun penghindar pajak mungkin menghabiskan sebagian besar waktunya di negara asalnya, informasi tentang rekening luar negerinya mungkin tidak akan pernah sampai ke kantor pajak di tempat tinggal utamanya.

Penelitian kami menunjukkan bahwa investasi portofolio dari yurisdiksi dengan skema paspor emas ke Zona Euro meningkat relatif terhadap investasi dari yurisdiksi tanpa skema tersebut setelah penerapan CRS. Namun, tidak ada efek yang sebanding pada investasi portofolio ke Amerika Serikat dan Inggris Raya, dan tidak ada efek apa pun pada simpanan yang disimpan secara internasional. Alasan untuk perbedaan ini mungkin adalah pengakuan hukum atas perwalian Anglo-Saxon di negara-negara hukum umum. Di sini, pengaturan perwalian memungkinkan rumah tangga kaya untuk memperoleh manfaat pajak hukum yang cukup besar. Sebaliknya, negara-negara hukum perdata tidak mengakui perwalian, mengenakan pajak kepada pemilik manfaat yang saat ini memperoleh pengembalian atas portofolio yang disimpan dalam perwalian. Oleh karena itu, skema paspor emas mungkin lebih menarik bagi rumah tangga Eropa kaya yang ingin mendapatkan manfaat dari pengurangan serupa dalam kekayaan dan pajak penghasilan. Setidaknya, temuan sekunder kami mengarah ke arah ini.

Mirip dengan hasil utama, kami menemukan bahwa investasi portofolio dari yurisdiksi dengan perwalian dan daftar perusahaan yang tidak transparan atau tidak ada ke Zona Euro juga meningkat sementara tidak ada efek yang sesuai pada investasi portofolio di Inggris Raya

dan Amerika Serikat atau simpanan secara umum. Di samping skema paspor emas, perwalian yang tidak transparan dan perusahaan cangkang mungkin menjadi nilai jual yang penting bagi manajer kekayaan di yurisdiksi kerahasiaan. Namun, secara keseluruhan, hanya ada sedikit bukti mengenai penghindaran AEI melalui skema visa emas atau paspor dan pendaftaran kepemilikan manfaat yang longgar.

5.12 PERTUKARAN INFORMASI OTOMATIS DAN KEBIJAKAN PAJAK DOMESTIK

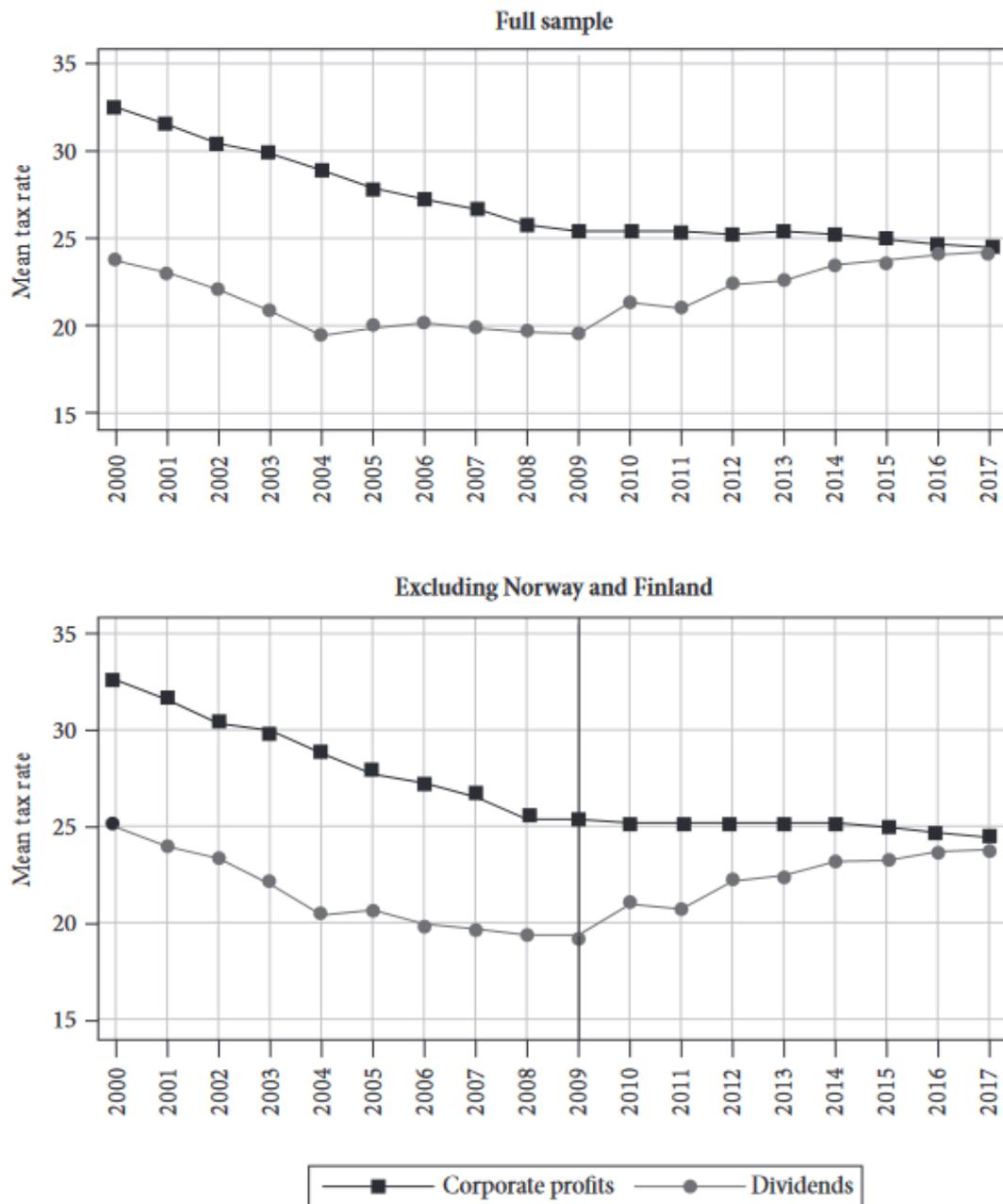
Bagian sebelumnya telah menunjukkan bahwa AEI memang memiliki dampak yang diharapkan pada arus portofolio internasional: penghindar pajak mengalihkan portofolio mereka keluar dari surga pajak. Namun, apakah kerja sama internasional dalam bentuk AEI juga mengekang tekanan persaingan pajak? Jika negara tempat tinggal menerima informasi lengkap dan berkualitas tinggi tentang dana luar negeri pembayar pajak mereka, ancaman pelarian modal, yang menyebabkan mereka menurunkan tarif pajak di masa lalu, akan hilang. Akankah dampak ini membalikkan tren tarif pajak modal (portofolio) yang semakin rendah, yang telah menandai era neoliberalisme selama 35 tahun terakhir? Penelitian tentang dampak AEI pada kebijakan pajak domestik sebelumnya belum pernah dilakukan. Penelitian kami tentang masalah ini memasuki wilayah baru.

Argumen teoretis kami adalah sebagai berikut: begitu pemerintah terbebas dari tekanan persaingan melalui AEI, mereka seharusnya bebas untuk menaikkan pajak sesuai dengan tuntutan politik domestik lagi. Misalnya, pemerintah sayap kiri umumnya mendukung pajak yang lebih tinggi atas modal dan dapat memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh transparansi keuangan. Demikian pula, defisit anggaran yang besar atau tuntutan pemilih untuk keadilan kompensasi dapat menyebabkan pemerintah meningkatkan pajak atas modal portofolio. Gambar 7.1 mengilustrasikan argumen kami. Untuk mengajukan argumen ini ke uji empiris, kami mengejar dua strategi yang berbeda. Pada langkah pertama, kami memanfaatkan keberhasilan diferensial dari perjuangan melawan penghindaran dan penghindaran pajak yang dijelaskan dalam Bagian 7.3 dalam eksperimen semu. Meskipun ada kerja sama yang memadai terhadap penghindaran pajak modal portofolio, penghindaran pajak laba perusahaan oleh perusahaan multinasional sebagian besar terus berlanjut tanpa kendali. Karena faktor penentu politik domestik yang relevan dari tarif pajak identik untuk laba bisnis dan modal portofolio, perbedaan dalam efektivitas kerja sama seharusnya mengarah pada perbedaan dalam tarif pajak masing-masing.

Memang, membandingkan perkembangan tarif pajak rata-rata di negara-negara OECD atas dividen di tingkat pemegang saham, indikator yang tepat untuk pajak atas modal portofolio, dengan tarif pajak menurut undang-undang atas laba perusahaan yang ditahan memberikan bukti awal untuk teori ini (lihat Gambar 5.6). Sementara pajak dividen meningkat setelah 2009, tahun negara-negara G-20 secara kredibel berkomitmen bahwa 'era kerahasiaan perbankan telah berakhir', pajak atas laba perusahaan terus menurun. Dalam analisis perbedaan-dalam-perbedaan yang komprehensif, kami memperkirakan tarif pajak rata-rata atas dividen di negara-negara OECD menjadi 4,5 poin persentase lebih tinggi pada tahun 2017 daripada yang seharusnya jika tidak ada kerja sama pajak internasional.

Namun, ada variasi substansial seputar tren ini. Belgia, misalnya, menaikkan tarif pajak atas pembayaran dividen dari 15 persen pada tahun 2008 menjadi 30 persen pada tahun 2018, Hongaria menurunkannya dari 35 persen menjadi 15 persen dan Swedia mempertahankannya tetap pada 30 persen. Hal ini tidak dapat dijelaskan hanya dengan kerahasiaan keuangan. Lebih jauh, pendekatan biner dari analisis perbedaan-dalam-perbedaan mengabaikan bahwa beberapa negara mengalami peningkatan transparansi keuangan yang lebih signifikan daripada yang lain. AS, misalnya, tidak membalas informasi yang dibagikan, yang menyiratkan bahwa yurisdiksi yang sangat bergantung pada layanan keuangan yang disediakan AS mengalami peningkatan transparansi yang lebih rendah.

Oleh karena itu, strategi empiris kedua kami bertujuan untuk menyelidiki variasi antarnegara secara lebih rinci. Dalam Ahrens et al. (2020a), dan sejalan dengan model teoritis umum yang disajikan di atas, kami berpendapat bahwa variasi reaksi negara terhadap peningkatan transparansi bergantung pada faktor domestik. Transparansi saja tidak cukup untuk memotivasi pemerintah untuk menaikkan tarif pajak. Sebaliknya, transparansi merupakan pendorong karena mempersulit penghindaran pajak oleh rumah tangga, yang secara efektif memberi pemerintah keleluasaan untuk menaikkan tarif pajak sesuai keinginan mereka. Namun, pemerintah mungkin atau mungkin tidak menggunakan keleluasaan ini tergantung pada faktor domestik seperti warna ideologis pemerintah, tidak adanya atau adanya argumen keadilan kompensasi di antara para pemilih serta kendala anggaran.



Gambar 5.6 Rata-rata tarif pajak yang dikenakan pada dividen dan laba perusahaan di negara-negara OECD (% pendapatan kena pajak).

Faktor domestik tersebut merupakan pendorong keputusan kebijakan pajak. Argumen utama kami adalah bahwa pemerintah yang mengalami tekanan domestik untuk menaikkan tarif terutama memanfaatkan ruang gerak yang diperkenalkan oleh transparansi keuangan.

Faktor domestik paling penting yang mendorong kenaikan pajak adalah situasi anggaran pemerintah. Transparansi keuangan membuat pajak yang lebih tinggi atas pendapatan modal lebih mungkin benar-benar menghasilkan pendapatan pajak yang lebih tinggi karena penghindaran pajak lebih kecil kemungkinannya. Pemerintah yang menghadapi kendala anggaran dengan demikian harus memiliki insentif untuk menaikkan pajak atas pendapatan modal ketika lingkungan investasi mereka menjadi lebih transparan. Oleh karena

itu, Ahrens dkk. (2020a) memperkirakan dampak kendala anggaran terhadap tarif pajak dividen, yang bergantung pada tingkat transparansi keuangan. Dalam konteks yang sama, kami memperkirakan dampak kondisional dari keberpihakan pemerintah, tuntutan keadilan kompensasi dan ketidaksesuaian antara perpajakan tenaga kerja dan modal. Untuk menguji argumen tersebut, Ahrens dkk. (2020a) pertama-tama mengembangkan indikator transparansi keuangan baru, yang mengukur transparansi keuangan dalam jaringan investasi di 35 negara OECD antara tahun 2001 dan 2018. Skor Transparansi Jaringan Investasi (INTS) yang dihasilkan mengungkapkan tren peningkatan yang kuat dalam transparansi, yang mencerminkan penggantian kerahasiaan perbankan secara bertahap dengan metode pertukaran informasi yang semakin efektif. Kami menggunakan indikator ini dalam analisis regresi berganda untuk menentukan dampak kondisionalnya pada reformasi tarif pajak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa transparansi keuangan tidak memiliki efek independen pada perpajakan dividen. Seperti yang diharapkan, efek transparansi bergantung pada faktor domestik, yaitu saldo anggaran. Ada interaksi signifikan antara transparansi keuangan dan saldo anggaran. Saldo anggaran negatif yang dikombinasikan dengan transparansi tinggi memotivasi kabinet untuk meningkatkan pajak atas dividen, yang mengonfirmasi ekspektasi. Untuk faktor domestik lainnya, tidak ada efek independen atau interaksi yang signifikan. Tidak adanya interaksi antara masalah transparansi dan kewajaran merupakan kejutan yang menarik secara teoritis. Namun, hasil utama sesuai dengan argumen teoritis kami. Tidak ada pemerintah yang menaikkan tarif pajak dividen hanya karena peningkatan transparansi keuangan. Tampaknya transparansi keuangan yang tinggi memberi pemerintah nasional ruang untuk menaikkan pajak atas modal portofolio jika mereka membutuhkan pendapatan karena keterbatasan anggaran.

5.13 IMPLIKASI KEBIJAKAN

Tidak seperti upaya untuk mengekang penghindaran pajak oleh perusahaan, kerja sama internasional melawan penghindaran pajak terbukti berhasil. Hasilnya, pemerintah mendapatkan kembali ruang gerak untuk menetapkan kebijakan pajak domestik secara demokratis yang sebelumnya hilang akibat kendala persaingan pajak. Namun, tantangan yang mendesak tetap ada.

Pertama, masih ada celah yang mengganggu rezim AEI. Seperti yang ditunjukkan penelitian kami, salah satu masalahnya adalah skema paspor emas yang memungkinkan penghindar pajak menjadi warga negara yang tidak pernah mereka tinggali. OECD telah memasukkan skema tersebut dalam agendanya dan menyusun daftar hitam yurisdiksi yang menyediakan paspor emas (OECD 2018a). Pemerintah harus terus memberikan tekanan pada negara-negara yang menawarkan paspor emas agar tidak melakukan praktik ini. Masalah kedua adalah meskipun cakupan rezim AEI tinggi, beberapa yurisdiksi masih enggan untuk bergabung sehingga mengancam keberhasilannya di masa mendatang. Yang terpenting, Negara tidak berbagi informasi dengan yurisdiksi asing. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena merupakan pusat keuangan terbesar di dunia. Negara memiliki insentif dan kemungkinan untuk mengembangkan operasi surga pajak di masa mendatang. Negara-negara bagian seperti

Delaware, Nevada, dan South Dakota telah mengizinkan investor asing untuk mendirikan perusahaan cangkang yang tidak memerlukan verifikasi identitas.

UE harus menekan AS agar berpartisipasi dalam AEI timbal balik di masa mendatang. Meskipun Negara merupakan pusat keuangan terpenting di dunia, pasar Eropa tentu cukup besar untuk memanfaatkan kekuatan ekonomi. Namun, untuk membuat ancaman sanksinya kredibel, UE perlu berbicara dengan satu suara. Hal ini memerlukan upaya mengatasi perbedaan pendapat internal. Mengabaikan prinsip suara bulat dalam kebijakan pajak UE demi pemungutan suara mayoritas yang sederhana atau bersyarat akan menjadi langkah ke arah yang benar. Kedua, kembali ke sistem pajak yang benar-benar progresif bergantung pada kerja sama yang efektif di bidang perpajakan bisnis. Namun, hingga saat ini, belum ada terobosan yang sebanding dengan AEI yang telah dicapai. Tekanan politik untuk bergerak maju dalam hal ini harus ditegakkan.

Mengganti akuntansi entitas terpisah dan ALS dengan perpajakan kesatuan, seperti yang saat ini diusulkan oleh Komisi Eropa dalam proposalnya untuk basis pajak perusahaan terkonsolidasi bersama (CCCTB), tampaknya menjadi cara yang paling ambisius tetapi juga paling menjanjikan untuk maju. Ketiga, dan secara lebih umum, temuan kami berkaitan dengan perdebatan terkini tentang peran kerja sama internasional dalam memerangi meningkatnya ketimpangan pendapatan dan populisme. Sementara diskusi tentang ketimpangan pendapatan dan perpajakan sering kali terbatas pada lembaga dan kebijakan nasional saja, kami menunjukkan bahwa penciptaan lembaga dan kebijakan internasional yang memungkinkan merupakan prasyarat yang diperlukan untuk kemajuan. Jika pembuat kebijakan ingin mengakhiri kebijakan pajak neoliberal dan regresif yang telah menjadi ciri beberapa dekade terakhir, mereka perlu memperkuat kerja sama internasional. Berbeda dengan pernyataan oleh kaum nasionalis, kerja sama internasional tidak membatasi pilihan kebijakan nasional. Sebaliknya, hal itu memperluas ruang kebijakan domestik.

Alih-alih ditekan oleh persaingan pajak untuk menurunkan pajak atas modal portofolio, di bawah AEI pemerintah memiliki keleluasaan nyata atas tarif yang berlaku. Dengan kata lain, sementara kerja sama pajak mengharuskan pemerintah untuk menyerahkan sebagian kedaulatan de jure mereka, mereka mendapatkan kembali kedaulatan de facto, yaitu kendali demokratis yang sebenarnya atas kebijakan pajak mereka. Kerja sama pajak internasional merupakan elemen penting dan perlu dari visi normatif 'globalisasi yang masuk akal' yang dapat mengakhiri lintasan 'hiperglobalisasi' yang tidak diatur saat ini, yang tidak berkelanjutan karena menempatkan semua negara dalam 'jaket ketat emas' yang membuatnya mustahil untuk memberi kompensasi kepada para pecundang globalisasi di tingkat nasional. Dalam menghadapi kecenderungan nasionalis dan proteksionis yang meningkat, sudah saatnya bagi para internasionalis dan lembaga internasional untuk bertindak berdasarkan wawasan ini dan mendorong kerja sama pajak yang lebih efektif.

5.14 KESIMPULAN

Perkembangan perdebatan tentang aturan pajak internasional telah memfokuskan perhatian pada tujuan yang sekarang disepakati untuk mengurangi ketidakselarasan antara

lokasi aktivitas ekonomi riil perusahaan multinasional, dan tempat laba mereka dideklarasikan untuk tujuan pajak. Hal ini, pada gilirannya, telah berkontribusi pada kejelasan yang lebih besar tentang perilaku yurisdiksi dalam memperoleh laba yang bergeser dari satu sama lain, dengan dampak buruk pada kedaulatan pajak yang ditimbulkannya. CTHI membangun kejelasan ini untuk menyusun peringkat, berdasarkan kriteria yang transparan dan dapat diverifikasi secara objektif untuk agresivitas yurisdiksi dalam memperoleh laba yang bergeser, dan pentingnya mereka dalam arus FDI global. Kombinasi kedua komponen tersebut memungkinkan indeks untuk menentukan peringkat risiko keseluruhan yang ditimbulkan yurisdiksi dengan mempromosikan penyalahgunaan pajak perusahaan.

Penyusunan indeks untuk edisi awalnya (2019) telah menghasilkan sejumlah wawasan. Inti dari semua ini adalah gagasan tentang geografi baru pergeseran laba, yang dicirikan oleh tiga fakta utama. Pertama, sementara citra pulau-pulau kecil sebagai pemain penting telah ditegaskan, mereka bergabung dengan tempat berlindung yang sama pentingnya di antara negara-negara anggota UE. Kedua, dominasi global jaringan yurisdiksi kerahasiaan Inggris yang diungkapkan oleh FSI, menemukan paralelnya dalam dominasi jaringan penyalahgunaan pajak perusahaan Inggris. Ketiga, kami menunjukkan bahwa pola eksploitasi kolonial tetap menjadi pusat keberadaan perjanjian pajak berganda yang meluas dengan bekas kekuatan kolonial yang secara sistematis merugikan negara-negara berpenghasilan rendah dan rendah.

Implikasi politik dari geografi baru ini dan pergeseran narasi yang terkait mungkin pada akhirnya akan menjadi kuat. Pada tingkat aturan pajak itu sendiri, tampaknya akan ada pertumbuhan minat yang berkelanjutan dalam pendekatan pajak kesatuan dan pembagian formularium, sebagian karena kesederhanaan relatif dari proposal tersebut tetapi juga karena cara transparan di mana pendekatan tersebut dapat memberikan keselarasan yang lebih besar antara aktivitas ekonomi multinasional dan laba kena pajak.

Pada tingkat tata kelola pajak global, indeks tersebut menimbulkan masalah lebih lanjut bagi kelompok negara-negara OECD. Semakin jelas peran anggota utama OECD dalam mendorong masalah pengalihan keuntungan, semakin besar pula tekanan bagi pembuatan kebijakan untuk dibuka sepenuhnya bagi negara-negara berpendapatan rendah. Pertanyaan krusialnya adalah apakah OECD mampu memberikan keterbukaan ini sendiri—yaitu, apakah anggota utama OECD pada akhirnya bersedia menyerahkan sebagian kekuasaan untuk mempertahankan peran utama lembaga tersebut dalam menyediakan dasar bersama bagi aturan pajak internasional. Alternatif yang paling jelas, tidak saling eksklusif selama periode waktu yang berbeda, adalah memecah aturan internasional menjadi unilateralisme, dengan potensi munculnya pajak berganda yang substansial; dan beralih ke forum kebijakan di Perserikatan Bangsa-Bangsa, untuk memberikan transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar yang selama ini ditolak OECD.

Pertanyaan lebih lanjut terkait dengan peran data di masa mendatang dalam perdebatan tersebut. Rencana OECD untuk menerbitkan statistik agregat tentang pelaporan perusahaan multinasional per negara mungkin akan memungkinkan pengawasan langsung yang berkelanjutan terhadap ketidakselarasan. Langkah-langkah untuk mewajibkan publikasi pelaporan tingkat perusahaan per negara, misalnya dalam inisiatif legislatif di UE dan juga

dalam hukum lunak melalui standar pajak Global Reporting Initiative yang akan datang, akan semakin mempercepat pengawasan ini dan kemungkinan respons kebijakan. Selain itu, CTHI dapat ditetapkan sebagai pengingat rutin tentang distribusi tanggung jawab, agresivitas yurisdiksi individu dalam melemahkan tetangga global mereka, dan memang geografi baru pengalihan laba.

Pada masa meningkatnya persaingan, melemahnya aktivitas ekonomi, dan meningkatnya kesadaran akan profitabilitas, persyaratan untuk optimalisasi pajak meningkat sejak tahun 1970-an. Dengan perusahaan pembiayaan internasional mereka, perusahaan multinasional kimia memiliki instrumen yang fleksibel untuk menanggapi tantangan ini dan untuk mengatasi kelemahan sementara di pasar modal nasional. Ketika anak perusahaan Karibia kehilangan fungsinya, perusahaan pembiayaan serta di kota-kota besar keuangan Eropa mengambil alih tugas mereka. Di satu sisi, ini menunjukkan kemampuan beradaptasi mereka terhadap peraturan keuangan baru, di sisi lain, mereka berkontribusi besar terhadap pembentukan arus keuangan global. Namun, sebagai holding keuangan, TBG tidak lagi memiliki negara asal. Sekuritisasi dan manajemen hak milik yang fleksibel merupakan motivasi utama relokasi terkait TBG selama tahun 1970-an. Dengan latar belakang pengalaman negatif selama Perang Dunia II, perlindungan hak milik merupakan hal yang sangat penting bagi Hans Heinrich Thyssen-Bornemisza, contoh warga negara global. Dalam hal ini, "strategi pajak"-nya terutama terdiri dari manajemen risiko politik yang proaktif.

Motivasi yang beragam ini – pembiayaan perusahaan versus pengamanan hak milik – merupakan perbedaan utama antara perusahaan multinasional berbasis produksi dan berbasis keuangan yang dibahas di sini. Hanya dalam hal keuangan mereka mengikuti logika yang sama, mengurangi biaya dengan memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh surga pajak. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa produksi, penelitian dan pengembangan, penjualan, dan bahkan pembiayaan mengambil jalur yang berbeda di perusahaan multinasional; hanya beberapa bagian yang masih terikat dengan pasar dalam negeri dan lokasi kantor pusat perusahaan pada tahun 1980-an. Namun, jalur yang berbeda ini pada akhirnya hanya merupakan ekspresi dari pembagian kerja internasional dan dengan demikian merupakan ciri khas perusahaan multinasional. Dari perspektif perusahaan, optimalisasi pajak dipandang sebagai bentuk pengurangan biaya, sedangkan pendapatan pajak yang hilang dari negara asal jelas diabaikan atau tidak menjadi masalah. Perusahaan multinasional memanfaatkan infrastruktur negara-negara industri yang sudah berkembang dengan baik sebagai hal yang wajar, sementara pada saat yang sama menegosiasikan keringanan pajak untuk pemukiman baru atau beroperasi di surga pajak. Selama ada persaingan pajak antar negara, akan selalu ada kemungkinan hukum, terutama bagi pelaku global, untuk mengoptimalkan, yaitu meminimalkan, pembayaran pajak mereka. Namun, mencari peluang terbaik dan rasio biaya-manfaat terbaik merupakan inti dari setiap aktivitas bisnis. Dalam hal ini, semua perusahaan adalah penghindar pajak profesional.

BAB 6

KREDIBILITAS SISTEM PERPAJAKAN VS REPUTASI SISTEM PERBANKAN?

6.1 PENGHINDARAN PAJAK DARI SWEDIA KE SWISS DI AWAL TAHUN 1970-AN

“Bagaimana uang orang asing yang kaya bisa masuk ke rekening rahasia Swiss tanpa diketahui?” adalah tajuk utama yang digunakan oleh majalah berita Jerman Der Spiegel pada bulan Maret 1973 untuk meliput persidangan Jacques Hentsch. Bankir Swiss itu tertangkap basah saat mencoba menyelundupkan uang tunai keluar dari Swedia. Dia didakwa, dituntut, dan dipenjarakan karena kejahatan ekspor mata uang yang terdiri dari upaya untuk meninggalkan Swedia dengan sejumlah mata uang Swedia yang tidak sah, terlepas dari tujuan operasi tersebut. Namun bagi sebagian besar komentator, penyelidikan tersebut telah mengungkap tindakan penghindaran pajak. Meskipun ditangani secara lokal oleh pengadilan Gothenburg, kasus tersebut dengan jelas mengungkap, seperti yang disarankan oleh laporan Spiegel, transaksi penipuan skema penghindaran pajak internasional dengan Swiss sebagai tujuan.

Dalam bab ini, kami menganalisis bagaimana kasus penghindaran pajak tahun 1970-an mengancam kredibilitas sistem pajak Swedia di satu sisi, dan sistem perbankan Swiss di sisi lain. Di Swedia, yang memiliki salah satu tarif pajak tertinggi di dunia saat itu, kasus penghindaran pajak dipandang sebagai ancaman terhadap kredibilitas sistem pajak. Fakta bahwa sebagian besar kasus penghindaran pajak melibatkan pergerakan mata uang yang tidak dilaporkan ke luar negeri juga melemahkan rezim pengendalian mata uang Swedia, dan dengan demikian melemahkan rezim nilai tukar tetap. Namun, di Swiss, kasus-kasus yang sama ini tidak memengaruhi pajak atau sistem nilai tukar, tetapi sistem perbankan. Pada pertengahan tahun 1970-an, terungkapnya sistem perbankan Swiss secara internasional sebagai sistem yang berpotensi memfasilitasi penghindaran pajak, pencucian uang, dan kejahatan kerah putih dengan rancangan hukumnya yang rahasia meningkatkan tekanan informal dan diplomatik pada politisi Swiss untuk mereformasi sistem tersebut.

Dengan liberalisasi internasional pada tahun 1970-an dan 1980-an, sistem pajak dan rezim mata uang Swedia menjadi lebih sulit dipertahankan. Di dalam negeri, sikap terhadap penghindaran dan penggelapan pajak juga berubah, yang selanjutnya merusak kredibilitas sistem pajak. Sebaliknya, sistem perbankan Swiss sebagian besar tetap tidak berubah dan berkembang pesat. Sistem pajak Swedia direformasi pada akhir tahun 1980-an. Reformasi tersebut berisi, antara lain, pemotongan pajak untuk mengurangi insentif bagi penghindaran pajak. Sementara itu, Swiss telah mempertahankan statusnya sebagai salah satu pusat keuangan utama untuk pengelolaan kekayaan pribadi di dunia, dengan peraturan kerahasiaan perbankan yang berkembang pesat hingga akhir tahun 2000-an. Bab ini menekankan satu dimensi penghindaran pajak yang tidak selalu diperhatikan dalam literatur yang ada, yaitu bahwa penghindaran pajak membebani berbagai sistem di negara-negara yang terlibat. Di Swedia, tempat kekayaan ditransfer, tekanan diberikan pada sistem pajak untuk direformasi (dengan demikian mengubah biaya dan manfaat penghindaran pajak). Di Swiss, tempat

kekayaan ditransfer, sistem perbankan mendapat tekanan untuk direformasi, agar lebih transparan bagi otoritas asing. Kesenjangan ini mencerminkan dengan sangat jelas bagaimana masalah penghindaran pajak dibingkai dalam kebijakan nasional, dan dapat menjelaskan mengapa kerja sama dan koordinasi internasional tetap begitu sulit.

Dengan memanfaatkan sumber langsung – teks hukum dan administratif saat itu, pelaporan media, dokumen dari proses pengadilan serta materi arsip – dari otoritas Swedia dan Swiss, kami dapat menjelaskan kasus penghindaran pajak internasional, yang dibingkai sebagai ekspor mata uang ilegal, dengan tingkat detail yang tinggi. Perspektif transnasional dan multifokal, baik dari negara asal maupun negara penerima, memberikan pendekatan inovatif terhadap penghindaran pajak dan berbagai kerangka hukum nasionalnya.

6.2 PENGHINDARAN PAJAK INTERNASIONAL DAN PERBANKAN: SWEDIA DAN SWISS, 1945–1980

Sejarah penghindaran pajak internasional terkait erat dengan sejarah perpajakan oleh pemerintah pusat, dan bagi banyak negara, hal ini sudah ada sejak akhir abad kesembilan belas. Namun, pajak wajib, umum, dan reguler terhadap warga negara dan badan hukum diperluas dan disebarluaskan terutama pada abad kedua puluh. Di banyak masyarakat Barat, pajak kekayaan, pendapatan, dan properti nasional diperkenalkan pada awal abad ini, tetapi tetap relatif rendah hingga setelah Perang Dunia Kedua. Di beberapa negara maju, pajak yang lebih banyak dan lebih tinggi diperkenalkan, baik untuk mendanai sektor publik yang sedang tumbuh maupun untuk memenuhi komitmen kesejahteraan sosial, tetapi juga untuk tujuan redistributif yang berasal dari program kebijakan partai-partai gerakan buruh yang luas.

Di Swedia, tempat Partai Sosial Demokrat terus berkuasa antara tahun 1932 dan 1976, dukungan publik terhadap sistem pajak progresif untuk mendistribusikan kembali kekayaan dan sumber daya relatif kuat pada pertengahan abad kedua puluh. Dikombinasikan dengan masa keemasan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi pada tahun 1950-an dan 1960-an, penolakan terhadap sistem ini terbatas. Meskipun tidak adanya data agregat tentang frekuensi dan skala penghindaran pajak internasional sebelum tahun 1960-an, beberapa faktor menunjukkan bahwa ini merupakan masalah kecil pada saat itu. Pertama, emigrasi (termasuk untuk alasan pajak) dibatasi hingga setelah Perang Dunia Kedua. Selain itu, rezim nilai tukar tetap sistem Bretton Woods secara umum mempersulit transfer aset keuangan internasional. Banyak negara, termasuk Swedia, memiliki kontrol mata uang yang ketat, yang pada dasarnya membuat operasi semacam itu ilegal tanpa izin yang tegas.

Undang-undang mata uang Swedia tahun 1940 menempatkan semua pertukaran mata uang di bawah kendali bank sentral, Riksbank Swedia. Jadi, bagi siapa pun di Swedia yang terlibat dalam penghindaran pajak internasional, ini berarti bahwa mereka tidak hanya melanggar peraturan pajak, tetapi juga melakukan kejahatan mata uang. Namun, setelah Perang Dunia, keberhasilan internasionalisasi beberapa perusahaan Swedia menciptakan lebih banyak peluang bagi perusahaan Swedia dan staf mereka yang ditempatkan di luar negeri untuk menghindari pajak Swedia yang tinggi atas pendapatan dan kekayaan. Dengan runtuhnya rezim Bretton Woods dan perkembangan pasar euro-dolar yang sebagian besar

tidak diatur sejak akhir 1960-an dan seterusnya, lebih banyak peluang muncul untuk menyimpan kekayaan di luar jangkauan pemungut pajak nasional.

Pertumbuhan pascaperang yang luar biasa berakhir pada paruh pertama tahun 1970-an. Inflasi yang tinggi, produksi yang menurun, meningkatnya pengangguran, dan defisit dalam neraca pembayaran berkontribusi pada meningkatnya ketidakpuasan terhadap kebijakan ekonomi era pascaperang. Sebagai akibat dari perubahan yang mendalam ini, perpajakan kehilangan sebagian legitimasi dan dukungan politiknya di banyak negara OECD. Lebih jauh lagi, progresivitas pajak penghasilan individu telah menurun sejak tahun 1970-an di negara-negara seperti AS, Inggris, dan Prancis. Sebaliknya, di Swedia, tidak ada reformasi untuk mengurangi beban pajak kelompok berpendapatan tinggi yang dilakukan sebelum tahun 1990; penundaan ini meningkatkan insentif untuk memindahkan aset ke yurisdiksi lain. Pada tahun 1976, sebelum pemilihan umum yang mengakhiri 44 tahun kekuasaan demokrasi sosial dalam pemerintahan, penulis terkenal dan tokoh populer Astrid Lindgren menerbitkan sebuah alegori tentang tarif pajak marjinalnya yang sangat tinggi sebesar 102%.

Evolusi kebijakan perpajakan pada tahun 1970-an berjalan paralel dengan munculnya surga pajak lepas pantai, yang juga membentuk konteks global yang relevan dengan studi kasus kami. Vanessa Ogle baru-baru ini menetapkan akar sejarah yang dalam dari pusat-pusat lepas pantai, yaitu lokasi yang memungkinkan individu dan perusahaan untuk memelihara aset sambil membayar pajak rendah atau tidak sama sekali dan menghindari peraturan yang ketat. Antara tahun 1920-an dan 1970-an, surga pajak dan pusat keuangan lepas pantai berkembang pesat, menerapkan unsur-unsur kapitalisme pasar bebas seperti pajak rendah dan deregulasi. Swiss memainkan peran penting dalam perluasan "kapitalisme nusantara" ini.

Konfederasi Swiss menjadi salah satu surga pajak non-kolonial paling awal, karena beberapa alasan: di samping kenetralan dan stabilitas politik, terdapat budaya kerahasiaan yang kuat dalam operasi perbankan yang diformalkan dalam undang-undang perbankan tahun 1934, yang menjadikan pengungkapan informasi klien sebagai tindak pidana yang secara otomatis dituntut. Sistem pajak negara tersebut, yang menampilkan kewajiban pajak yang rendah dan rasio pajak terhadap PDB yang kecil, merupakan faktor daya tarik lainnya. Sistem tersebut juga memungkinkan perpajakan preferensial untuk kelompok individu dan perusahaan yang berbeda, misalnya, orang asing yang kaya atau perusahaan multinasional. Kepuasan diri terhadap penghindar pajak juga diperkuat oleh hukum Swiss yang membedakan antara penghindaran pajak (*Steuerhinterziehung*), yaitu fakta sederhana tentang tidak melaporkan aset, dan penipuan pajak (*Steuerbetrug*), yang melibatkan pemalsuan dokumen secara aktif.

Penghindaran pajak belaka, meskipun dianggap sebagai pelanggaran ringan dan dihukum dengan denda, tidak dihukum oleh hukum pidana. Hingga tahun 2009, perbedaan halus ini memungkinkan sikap tidak kooperatif dari otoritas Swiss terhadap permintaan bantuan hukum atau administratif dari negara ketiga, dan memainkan peran penting dalam pengembangan Swiss sebagai surga pajak. Perkembangan ini menuai beberapa kritik di kancah internasional (AS, OECD) sejak akhir tahun 1950-an. Namun, otoritas Swiss dan kalangan keuangan berhasil menangkis serangan terhadap kerahasiaan perbankan dan layanan lepas

pantai yang disediakan oleh pusat keuangan Swiss. Pada tahun 1963, sebuah konvensi model OECD terhadap pajak berganda diadopsi, yang mencakup sebuah artikel tentang pertukaran informasi pajak, tetapi perwakilan Swiss menolak segala pembatasan pada kerahasiaan perbankan.

Selama tahun 1970-an, pada saat globalisasi operasi keuangan lepas pantai dan dengan perkembangan pasar euro-dolar dan runtuhnya sistem Bretton Woods, surga pajak Swiss menghadapi kebangkitan kritik internasional. Hal itu muncul baik dari arena multilateral (OECD, Dewan Eropa, Komisi Eropa) dan negosiasi bilateral. Antara tahun 1969 dan 1972, pemerintah Prancis, Jerman dan AS secara terpisah memulai tekanan diplomatik pada surga pajak Swiss untuk memerangi penghindaran pajak dan pelarian modal. Satu-satunya hasil nyata dari tekanan internasional adalah penandatanganan perjanjian bilateral yang memperkenalkan setidaknya secara nominal bantuan hukum untuk masalah pencucian uang antara Swiss dan AS pada bulan Mei 1973. Akan tetapi, cakupan perjanjian tersebut terbatas pada kasus pidana yang terkait dengan kejahatan terorganisasi, serta perdagangan orang dalam, yang berarti bahwa penipuan pajak perorangan oleh warga negara AS biasa masih tidak dapat memicu pertukaran informasi oleh bank atau otoritas Swiss.

Kerahasiaan perbankan dan rezim pajak yang rendah merupakan beberapa faktor, di samping stabilitas dan netralitas politik, lokasi geografis, mata uang yang kuat dan dapat dikonversi secara bebas, serta staf perbankan multibahasa yang berkualifikasi, yang berkontribusi terhadap daya tarik Swiss bagi modal internasional. Ledakan pascaperang, 1945–1975, secara luas dianggap sebagai zaman keemasan perbankan Swiss. Total aset bank Swiss, yang disesuaikan dengan inflasi, meningkat enam kali lipat antara tahun 1945 dan 1971. Perkembangan perbankan Swiss secara signifikan dibentuk oleh masuknya arus modal internasional secara besar-besaran. Jumlah simpanan luar negeri meningkat dari 5,6 menjadi 28,6 miliar franc Swiss antara tahun 1957 dan 1968. Internasionalisasi dan pertumbuhan dramatis ini khususnya kuat di bank-bank komersial besar, namun bank-bank swasta seperti Hentsch & Cie, yang secara tradisional mengkhhususkan diri dalam pengelolaan kekayaan lintas batas, juga menyaksikan perkembangan pesat dalam bisnis internasional mereka.

6.3 PENGHINDARAN DAN PENGHINDARAN PAJAK DARI SWEDIA KE SWISS

Pada hari Jumat, 27 Oktober 1972, Jacques Hentsch ditangkap oleh polisi Swedia saat ia mencoba menaiki pesawat dari Gothenburg ke Kopenhagen, membawa sejumlah besar uang tunai 451.200 kronor Swedia dan 23.900 kronor Norwegia, yang jumlahnya setara dengan Rp. 980 Juta (saat ini setara dengan Rp. 600 Juta) di dalam kopernya. Peraturan pengendalian mata uang dan valuta asing menyatakan bahwa seseorang hanya diperbolehkan mengekspor maksimal 6.000 kronor Swedia untuk keperluan pribadi. Namun, Jaques Hentsch bukan sekadar turis biasa, ia adalah putra Robert E. Hentsch yang berusia 34 tahun, mitra salah satu bank swasta tertua dan paling terkemuka di Swiss, Hentsch & Cie, yang didirikan pada tahun 1796 di Jenewa. Antara tanggal 18 dan 27 Oktober, Hentsch sedang dalam perjalanan bisnis ke Norwegia dan Swedia, sebagian bersama ayahnya, Robert Hentsch. Setelah dua hari di Oslo bertemu dengan perwakilan bank Norwegia dan perusahaan asuransi, ia terbang ke

Stockholm dan kemudian diundang oleh teman-teman Swedia untuk berburu rusa. Setelah itu, bankir tersebut akan terbang ke Malmö untuk pertemuan terakhirnya dengan klien dan bank Swedia. Namun, menurut pernyataannya kepada polisi, tidak ada penerbangan yang tersedia ke Malmö sore itu, dan ini memaksanya untuk terbang ke Kopenhagen.

Interogasi polisi terhadap Hentsch menunjukkan adanya strategi pembelaan yang buruk (berbagai versi cerita dan pencabutan yang berbeda-beda) dan memberikan rincian tentang kesalahan pemula yang dilakukan dalam upayanya mengeksport mata uang secara ilegal. Hentsch menyatakan bahwa uang tunai dalam tas jinjing itu milik beberapa klien bank Swiss di Swedia dan Norwegia. Dia tidak menyebutkan nama klien tersebut, merujuk pada Undang-Undang Perbankan Swiss tahun 1934 yang menyatakan bahwa seorang karyawan bank melakukan kejahatan federal jika dia mengungkapkan informasi apa pun tentang klien bank kepada pihak ketiga tanpa persetujuan mereka. Namun, para penyidik menemukan buku catatan di kopernya yang berisi daftar berkode sekitar 50 klien potensial. Bahkan membawa daftar berkode dapat dianggap sebagai kelalaian serius menurut praktik perbankan Swiss.

Menurut Hentsch, uang tunai yang dibawanya akan disetorkan atas nama beberapa klien Swedia dan Norwegia di rekening Hentsch & Cie di SE-Banken, salah satu bank terbesar di Swedia. Uang klien Norwegia dan Swedia itu akan diinvestasikan dalam bentuk saham di perusahaan saham besar Swedia yang dimiliki oleh bank Swiss tersebut. Hentsch dengan demikian membantah bahwa uang tersebut dibawa ke Swiss. Akan tetapi, penyelidikan menunjukkan bahwa bank Swiss tersebut tidak memiliki rekening di cabang SE-Banken di Gothenburg maupun Malmö. Lebih jauh, pada hari kedatangan Hentsch yang direncanakan di Malmö, bank-bank tersebut akan tutup, sehingga pernyataannya dipertanyakan.

Selama interogasi pertama oleh polisi, Hentsch menyatakan bahwa ia telah membawa mata uang Swedia dari Norwegia, sebuah pernyataan yang ia tarik kembali dalam interogasi-interogasi berikutnya. Memang, mengimpor sejumlah uang tersebut ke Swedia akan menjadi pelanggaran kedua, karena ekspor dan impor uang tunai dibatasi berdasarkan undang-undang mata uang. Hentsch mengaku telah membawa uang tunai Norwegia keluar dari Norwegia – dan dengan demikian juga melanggar undang-undang mata uang Norwegia. Akan tetapi, ia mengaku tidak mengetahui tentang undang-undang Norwegia dan Swedia yang melarang pemindahan mata uang keluar dari negara tersebut tanpa izin dari bank sentral. Mengenai pelanggaran undang-undang mata uang Swedia, ia berpendapat bahwa pengaturan penerbangannya telah memaksanya untuk melakukan pelanggaran teknis terhadap peraturan tersebut. Jika dia mampu terbang dari Gothenburg ke Malmö sesuai rencana, tidak akan ada kejahatan yang dilakukan.

Bankir tersebut ditahan selama 25 hari dan dibebaskan dengan larangan bepergian pada akhir November. Pada tanggal 19 Desember 1972, pengadilan rendah Gothenburg membebaskan Hentsch dengan margin yang sangat tipis. Pengadilan menerima pembelaan bahwa ia hanya melakukan pelanggaran teknis terhadap undang-undang mata uang dengan menaiki penerbangan keluar, dan bahwa Hentsch tidak bermaksud meninggalkan negara tersebut. Namun, jaksa penuntut negara, yang telah meminta hukuman penjara lima bulan, mengajukan banding atas pembebasan tersebut. Larangan bepergian dengan demikian

diperpanjang dan Hentsch tetap berada di Swedia. Ketika kasus tersebut dibawa ke pengadilan tinggi pada awal tahun 1973, jaksa penuntut dapat mengajukan kesaksian salah satu klien utama bankir Swiss asal Swedia, pengusaha Arne Lundberg, yang mengakui bahwa ia telah menugaskan Hentsch untuk menyetorkan SEK 300.000 di rekening bank Swiss, dan bukan di rekening bank Swedia di Malmö. Pada tanggal 16 Februari 1973, Hentsch dijatuhi hukuman penjara empat bulan, larangan masuk kembali selama lima tahun, dan penyitaan SEK 451.200 yang didakwakan. Hentsch mengajukan banding ke Mahkamah Agung, tetapi banding tersebut ditolak. Ia menjalani sisa hukumannya di penjara negara bagian Mariestad. Menurut laporan dari perwakilan Kedutaan Besar Swiss yang mengunjunginya, kondisi penahanannya cukup baik. Hentsch kembali ke Swiss pada bulan Mei 1973.

Kasus ini dalam banyak hal hanyalah puncak gunung es dan merupakan salah satu dari banyak contoh penggelapan pajak internasional dari Swedia ke Swiss – atau yurisdiksi dengan pajak lebih rendah lainnya – yang terjadi pada awal tahun 1970-an dan luput dari deteksi. Kasus ini menonjol sebagai pencurian mata uang terbesar oleh bea cukai Swedia, tetapi ini tidak berarti bahwa jumlah yang lebih besar tidak terlibat dalam kasus-kasus lain yang tidak dilaporkan.

Tabel 6.1 Jumlah kejahatan mata uang yang dilaporkan dan diselesaikan dari tahun 1967 hingga 1979 oleh pihak berwenang Swedia

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Reported cases by the Riksbank*	2	1	44	27	35	29	65	72	120	114	n.i	n.i	n.i
Reported cases to the police, total	n.i	10	68	48	69	97	100	137	233	150	484	202	389
Cleared cases by the police, total	n.i.	8	41	29	44	31	43	64	39	57	42	61	49

Tabel 6.1 menunjukkan jumlah kasus kejahatan mata uang yang dilaporkan dan diselesaikan oleh polisi Swedia dari tahun 1967 hingga 1979, dengan beberapa kesenjangan data. Seperti telah disebutkan, kejahatan mata uang terkait dengan atau merupakan ekspresi dari penghindaran pajak saat ini. Meskipun beberapa pelanggaran undang-undang mata uang mungkin tidak dilakukan untuk tujuan penghindaran pajak, dalam pengertian hukum hal ini tetap merupakan hasilnya, karena pertukaran mata uang tanpa izin menyiratkan penghindaran pajak.

Data menunjukkan peningkatan jumlah kasus yang dilaporkan dari awal tahun 1970-an dengan puncaknya 484 kasus pada tahun 1977. Jumlah kasus yang diselesaikan, baik dengan menutup penyelidikan atau setelah putusan pengadilan, tidak meningkat ke tingkat yang sama, menunjukkan bahwa banyak kasus membutuhkan waktu beberapa tahun untuk

diproses. Hal ini juga mungkin bahwa kasus-kasus akan dihentikan jika bukti-bukti dianggap terlalu lemah. Lebih jauh, ada kemungkinan bahwa data tersebut meremehkan jumlah sebenarnya kejahatan mata uang, karena Dewan Urusan Mata Uang Riksbank (*valutastyrelsen*) memiliki keleluasaan dalam memutuskan kasus-kasus mana yang akan diserahkan kepada polisi. Dasar kewenangan Dewan untuk mengabdikan dan menolak permohonan penukaran mata uang serta melaporkan kasus kepada polisi terkadang dikritik karena bertentangan dengan undang-undang dasar Swedia (*regeringsformen*). Yang terpenting, independensi kelembagaan dan hukum Riksbank membuat akuntabilitas Dewan sulit dilaksanakan.

Meskipun ekspor mata uang sebagaimana dicontohkan dalam kasus Hentsch merupakan bentuk penghindaran pajak yang ilegal, bentuk-bentuk alternatif penghindaran pajak yang legal juga muncul pada saat yang sama, dan memperoleh momentum. Antara tahun 1965 dan 1989, sekitar 30.000 warga Swedia beremigrasi dari Swedia karena alasan terkait pajak. Banyak pengusaha Swedia terkemuka pindah ke Swiss selama masa ini, sebagian karena alasan pajak. Di antara mereka adalah Ruben Rausing, pendiri Tetra Pak, yang pindah ke Lausanne pada tahun 1969, dan Ingvar Kamprad, pendiri IKEA, yang menetap di sana pada tahun 1976.

6.4 TANGGAPAN SWEDIA DAN SWISS TERHADAP PENGHINDARAN PAJAK 1970-AN **Reformasi Kebijakan di Swedia**

Kasus Hentsch menjadi berita utama di sebagian besar surat kabar di Swedia pada saat penangkapannya, yang menggambarkan minat media yang kuat terhadap kasus penghindaran pajak sejak awal 1970-an. Meskipun kami tidak dapat menentukan penyebab pastinya, kami menemukan bahwa para pembuat kebijakan juga bereaksi dalam tanggapan mereka terhadap masalah penghindaran pajak yang dimulai pada pertengahan 1960-an dan meningkat pada 1970-an.

Pada 1963, sebuah komite pemerintah mengajukan proposal reformasi hukum untuk menangani penghindaran pajak. Komite tersebut menolak gagasan undang-undang penghindaran pajak umum dengan alasan bahwa undang-undang tersebut akan sulit dirumuskan tanpa memberikan ruang yang luas secara inkonstitusional bagi kebijaksanaan pengadilan. Sebaliknya, komite tersebut berpendapat agar badan legislatif dan bukan pengadilan yang mempelopori perlawanan terhadap penghindaran pajak – dengan segera memproses undang-undang yang bersifat preskriptif untuk menghentikan skema penghindaran pajak setelah terdeteksi. Strategi yang diusulkan komite tersebut diikuti, tetapi, seperti yang dikatakan Gustaf Lindencrona, "begitu satu jenis [penghindaran pajak] dilarang, jenis itu langsung diganti dengan dua jenis baru". Meskipun demikian, alih-alih mempertimbangkan perancangan ulang sistem pajak dan penekanan kuat pada redistribusi dan progresivitas, respons kebijakan terus berfokus pada intensifikasi pengejaran terhadap penghindar pajak. Tujuan keseluruhan, atau keadilan, dari sistem pajak tidak ditantang.

Setelah kasus penghindaran pajak melalui kejahatan mata uang yang menjadi sorotan pada tahun 1969 (yang melibatkan Victor Hasselblad, pendiri perusahaan kamera dengan

nama yang sama), pemerintah membentuk komisi baru yang menyelidiki kasus tersebut serta tindakan terkait yang dilakukan oleh bank sentral. Akibatnya, Riksbank Swedia, dalam upaya untuk menyampaikan sebagian kritik yang diterimanya atas tindakannya, meluncurkan kampanye iklan untuk membentuk komisi guna menyelidiki keterlibatan bank komersial dalam kejahatan mata uang dan penggelapan pajak. Seruan tersebut tidak membuahkan hasil berupa pembentukan komisi semacam itu.

Pada tahun 1974, pemerintah menunjuk sebuah komisi untuk menganalisis sikap warga Swedia terhadap pembayaran pajak dan penggelapan pajak. Komisi tersebut melakukan survei yang menemukan bahwa hampir sepertiga dari seluruh pembayar pajak Swedia pernah menghindari pajak. Dua motivasi utama yang diidentifikasi adalah kesadaran akan peluang dan beban ekonomi dari pajak yang tinggi. Survei tersebut selanjutnya menegaskan bahwa kelompok berpendapatan tinggi umumnya memiliki sikap yang lebih negatif terhadap sistem pajak dan sikap yang kurang negatif terhadap penggelapan pajak. Pada saat itu, tarif pajak marginal atas pendapatan tenaga kerja untuk 1% teratas lebih dari 70%.

Pada tahun 1974, pemerintah juga membentuk Dewan Nasional Swedia untuk Pencegahan Kejahatan (*Brottsförebyggande rådet*), yang antara lain bertugas mensurvei kejahatan ekonomi dan mengusulkan reformasi regulasi di bidang tersebut. Namun, pemerintah tidak memulai reformasi sistem perpajakan melainkan mengintensifkan tindakan investigasi dan disiplin. Selain pengejaran terhadap penjahat mata uang oleh Riksbank dan jaksa, pada tahun 1975, badan pajak nasional (*Riksskatteverket*) melakukan penggerebekan pajak nasional yang berfokus pada perdagangan saham dan obligasi pada tahun 1973 dan 1974. Penggerebekan tersebut dilaporkan berhasil, mengungkap banyak kasus di mana pemegang saham lalai melaporkan pembayaran dividen saham serta transaksi saham lainnya. Ribuan wajib pajak wiraswasta (misalnya dokter, akuntan, pemilik restoran, perusahaan transportasi dan konstruksi, dll.) diselidiki karena penggelapan pajak.

Pada tahun 1980, undang-undang baru memberikan lebih banyak keleluasaan kepada pengadilan pajak untuk menilai apa yang dimaksud dengan penghindaran pajak dan apa yang dimaksud dengan perencanaan pajak yang "adil", dalam upaya untuk membalikkan strategi pelarangan skema setelah terdeteksi. Namun, reformasi tersebut, yang dikombinasikan dengan deregulasi pasar keuangan secara menyeluruh pada tahun 1980-an, mungkin telah menyebabkan berkurangnya minat di antara jaksa penuntut, Riksbank, dan pengadilan untuk membawa kasus penghindaran pajak ke pengadilan. Pada pertengahan tahun 1980-an, kendala penting dalam regulasi keuangan telah dihapus. Akibatnya, "reformasi pajak abad ini" pada tahun 1990/1991 sebagian dirancang untuk "memerangi penghindaran pajak dengan menghapus insentif untuk menghindari pajak", seperti yang dikatakan Lindencrona. Berbeda dengan situasi sebelumnya, reformasi tidak akan bergantung pada langkah-langkah penghindaran pajak baru atau kontrol administratif atas pembayar pajak. Sebaliknya, sistem pajak yang kurang kompleks berupaya untuk menghilangkan banyak celah sistem pajak pra-1990.

Keterlibatan Diplomatik Swiss dan Debat Politik

Kasus Hentsch – di antara kejadian-kejadian semacam itu – juga memengaruhi tingkat

diplomatik dan berkontribusi pada debat politik tentang kerahasiaan perbankan di Swiss. Para diplomat dan perwakilan negara Swiss terlibat erat dalam penanganan kasus Hentsch. Kedutaan Besar Swiss di Stockholm serta layanan keuangan dan ekonomi dari departemen luar negeri federal di Bern dimobilisasi dengan cepat dan intensif untuk memberikan sejumlah dukungan kepada Jacques Hentsch, sebagaimana yang terungkap dari bukti arsip. Pada bulan Desember 1972, duta besar Swiss di Stockholm menyesalkan bahwa pers Swedia telah diberi tahu tentang kasus tersebut, “yang menyebabkan kehebohan besar”, yang lebih disesalkan lagi karena kerahasiaan perbankan Swiss telah beberapa kali diserang di media Swedia. Pada awal Januari 1973, dinas diplomatik Swiss menerima berita bahwa Hentsch & Cie telah mengirim seorang mantan direktur ke Gothenburg untuk meminta Hentsch mengundurkan diri, dengan ancaman pemecatan. Kolaborasi dinas diplomatik Swiss dengan tersangka kriminal itu bahkan membuat duta besar di Stockholm bertanya-tanya apakah Hentsch tidak boleh diizinkan menggunakan surat diplomatik untuk memohon kepada ayah dan pamannya (mitra bank) agar menunda pengunduran dirinya yang dipaksakan. Penggunaan surat diplomatik untuk urusan pribadi seperti itu, yang melibatkan seorang pria yang dikenai larangan bepergian, akan menjadi pelanggaran Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik, dan akhirnya ditolak. Meskipun media memberi perhatian negatif terhadap kasus tersebut, para diplomat Swiss terus memberikan layanan kepada sesama warga negara mereka yang dipenjara.

Meskipun kasus Hentsch cukup luar biasa karena melibatkan anggota keluarga dari salah satu bank swasta tertua di Swiss dan karena kasus tersebut menyebabkan ia dihukum dan dijatuhi hukuman penjara, ini bukan satu-satunya contoh seorang pemodal Swiss yang diancam oleh peradilan asing karena melanggar peraturan mata uang dan mengeksport aset yang tidak dideklarasikan ke Swiss. Pada tahun 1958–1959, Georges Rivara, seorang perwakilan dari Swiss Bank Corporation, telah ditangkap dan ditahan oleh polisi Spanyol karena membantu pejabat tinggi Spanyol menyembunyikan aset mereka di Jenewa. Sama seperti kasus Hentsch, kedutaan besar Swiss di Madrid sangat aktif dalam membela kepentingan bank yang terlibat.

Pola serupa terjadi pada bulan Desember 1981, ketika warga negara Swiss, perwakilan dari dua bank Swiss (Leu Bank dan Banca del Gottardo), ditangkap oleh Guardia di Finanza di Roma karena ekspor modal ilegal. Pada awal tahun 1982, kedua bankir tersebut dijatuhi hukuman penjara yang ditangguhkan selama 14 bulan dan 24 bulan. Alih-alih terlalu peduli dengan nasib para bankir yang dituntut, pejabat perbankan dan perwakilan diplomatik Swiss justru merasa cemas dengan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh urusan semacam itu terhadap reputasi sistem perbankan Swiss, atau negara itu sendiri. Menurut survei di seluruh dunia yang dilakukan oleh pejabat Swiss pada tahun 1973, orang Swedia memiliki citra yang lebih buruk tentang Swiss daripada orang-orang dari negara lain dan kriteria negatif yang paling banyak dikutip adalah "negara dengan kerahasiaan perbankan dan bisnis". Masih sulit untuk mengatakan apakah kasus Hentsch memiliki pengaruh terhadap pendapat yang diungkapkan dalam survei tersebut. Namun, sangat mengejutkan bahwa citra publik Swiss yang buruk terutama bergantung pada reputasi pusat keuangannya, yang dianggap berhasil dengan mengorbankan yang lain. Dari perspektif Swiss, kasus Hentsch harus dipahami sebagai

bagian dari tren yang lebih besar dari tekanan internasional dan domestik terhadap kerahasiaan perbankan dan transaksi penghindaran pajak yang dimungkinkan olehnya. Sebagaimana disebutkan, surga pajak Swiss menghadapi kebangkitan kritik internasional baik dari arena multilateral (OECD, Dewan Eropa, Komisi Eropa) maupun negosiasi bilateral.

Di kancah domestik Swiss, kritik terhadap kerahasiaan perbankan dan praktik penghindaran pajak tetap rendah hingga munculnya “kiri baru” selama tahun 1970-an, yang lebih sadar akan isu-isu internasional dan Dunia Ketiga. Menyusul keberhasilan Partai Sosial Demokrat dalam pemilihan federal tahun 1975, pada tahun 1976, Jean Ziegler, seorang anggota Parlemen Swiss, profesor sosiologi dan suara kritis kapitalisme, menerbitkan sebuah esai yang banyak didiskusikan yang secara kontroversial mengungkapkan beberapa operasi penghindaran pajak dan pencucian uang yang difasilitasi oleh bank-bank Swiss. Ziegler juga mengajukan beberapa usulan parlemen tentang masalah-masalah terkait: salah satunya secara eksplisit menyebutkan penangkapan Hentsch di Swedia. Ziegler meminta kerja sama yang lebih aktif dari otoritas Swiss terhadap perdagangan mata uang, tetapi usulannya ditolak oleh Dewan Federal menjawab bahwa, meskipun menyesalkan pelanggaran hukum asing terhadap warga negara Swiss, tidak ada tindakan yang boleh diambil untuk menghukum pelanggaran regulasi mata uang asing, yang tidak dianggap sebagai kejahatan menurut hukum Swiss.

Namun kritik domestik terhadap kerahasiaan perbankan mulai menyebar melampaui jajaran politik kiri. Selama pertengahan 1970-an, baik defisit anggaran akibat krisis ekonomi dan kebangkitan franc Swiss di pasar valuta asing menyebabkan otoritas federal dan bankir sentral untuk sedikit mempertimbangkan kembali dukungan fundamental mereka terhadap kerahasiaan perbankan. Ekspresi paling menonjol dari kritik domestik yang berkembang terhadap kerahasiaan perbankan adalah sebuah inisiatif yang diperkenalkan oleh Partai Sosial Demokrat pada tahun 1978, yang menyerukan pencabutan kerahasiaan perbankan dan perluasan kerja sama dengan negara-negara lain. Ini telah diluncurkan segera setelah salah satu skandal terbesar dalam perbankan Swiss, skandal Chiasso pada musim semi 1977. Kasus ini melibatkan cabang bank Credit Suisse, yang mengkhususkan diri dalam menimbun aset Italia tetapi menderita kerugian yang signifikan, menyebabkan seluruh skema penghindaran pajak runtuh. Namun, inisiatif tersebut ditolak secara luas (73% pemilih) dalam referendum tahun 1984. Di kancah internasional dan multilateral (OECD, Dewan Eropa), diskusi tahun 1980-an juga tidak membawa kemajuan signifikan dalam perang melawan surga pajak. Jendela kesempatan untuk pemahaman yang lebih efektif tentang penghindaran pajak, yang dibuka oleh skandal dan krisis pada pertengahan tahun 1970-an, ditutup pada akhir tahun 1980-an. Posisi Swiss yang luar biasa di pasar lepas pantai dan kerahasiaan perbankan yang ketat dipertahankan.

6.4 KESIMPULAN

Tren internasional liberalisasi dan deregulasi keuangan dan ekonomi yang menandai dekade terakhir abad kedua puluh memengaruhi sebagian besar negara, tetapi tidak semuanya dengan cara yang sama, dan tidak semua bidang kebijakan sama. Dalam bab ini, kita

telah melihat bagaimana penghindaran pajak dari Swedia hingga Swiss berkembang pada awal tahun 1970-an dan bagaimana hal itu memengaruhi sistem pajak dan perbankan. Di negara tempat kekayaan dan pendapatan kena pajak ditransfer, sistem pajak nasional yang berisiko kehilangan kredibilitas dalam hal memenuhi tujuannya dan berlaku untuk semua entitas pajak. Namun, di negara tempat kekayaan ditransfer karena alasan penghindaran pajak, sistem perbankan dan reputasinya yang dipertaruhkan di bawah tekanan internasional. Fakta bahwa negara-negara dalam transaksi penghindaran pajak terpengaruh secara berbeda dapat menjadi hambatan bagi kerja sama dan koordinasi internasional. Tentu saja, kasus Swedia dan Swiss, yang berada di dua ekstrem yang berlawanan, dengan tarif pajak yang tinggi dan progresif di satu sisi dan sistem perbankan yang tertutup di sisi lain, mungkin tidak cukup representatif untuk dijadikan generalisasi. Yang lebih penting, penelitian kami juga menyoroti bagaimana upaya masing-masing otoritas Swedia, di satu sisi, dan perwakilan bank dan negara Swiss, di sisi lain, menghasilkan hasil yang kontras. Pemerintah Swedia sebagian besar gagal memulihkan kredibilitas sistem pajak dan rezim mata uang dan akhirnya menyesuaikan rezimnya pada tahun 1990-an dan 2000-an, sebagian karena dianggap gagal mencegah penghindaran pajak. Namun, bank dan diplomat Swiss berhasil menangkis kritik internasional dan domestik tentang kerahasiaan perbankan dan mempertahankan pendekatan yang tidak kooperatif hingga krisis keuangan global 2008, yang menghasilkan masuknya modal secara signifikan.

Meskipun kami tidak dapat menentukan skala dan cakupan penghindaran pajak yang sebenarnya dari Swedia ke Swiss selama tahun 1970-an, kami menemukan bahwa perhatian publik dan politik terhadap masalah tersebut meningkat secara substansial selama periode tersebut. Tampaknya Riksbank dan aktor-aktor lainnya mengejar vonis pengadilan, atas kejahatan mata uang dan penggelapan pajak, ke tingkat yang lebih tinggi dari tahun 1970-an hingga pertengahan 1980-an. Tindakan kebijakan yang diambil di Swedia selama tahun 1970-an dimaksudkan untuk mempertahankan karakter sistem pajak dengan tarif pajak yang tinggi dan fokus yang kuat pada progresivitas, dengan mengintensifkan pengejaran dan hukuman bagi penggelap pajak individu dan dengan demikian mencegah penggelapan pajak dan kejahatan mata uang. Di Swiss, kasus-kasus yang sama ini tidak memberi tekanan pada sistem pajak atau nilai tukar, tetapi pada sistem perbankan. Pada tahun 1970-an, paparan internasional sistem perbankan Swiss yang berpotensi memfasilitasi penggelapan pajak, pencucian uang, kejahatan kerah putih, dll., dengan desain hukumnya yang rahasia memberi tekanan pada politisi Swiss untuk mereformasi sistem tersebut. Namun, dengan bank-bank Swiss sebagai tujuan transfer modal, kasus-kasus tersebut dilihat lebih sebagai manifestasi yang tidak menguntungkan dari praktik bisnis yang cukup menguntungkan yang menguntungkan sistem perbankan. Pihak berwenang Swiss, meskipun tidak puas dengan publisitas negatif hukuman penjara tersebut, bekerja sama dengan perwakilan bank untuk membatasi konsekuensi kasus tersebut dan tetap menjalankan bisnis seperti biasa.

Jika dilihat dari perspektif yang lebih luas, kasus Hentsch juga merupakan gejala kebangkitan pusat keuangan lepas pantai selama tahun 1970-an. Dunia lepas pantai dan surga pajak khususnya mengalami pertumbuhan yang signifikan antara tahun 1945 dan 1970, ketika

"industri penghindaran pajak", termasuk arsitektur hukum praktik lepas pantai, tumbuh menjadi sebuah profesi. Periode ini diikuti oleh ledakan surga pajak pada tahun 1970-an, dengan berakhirnya sistem Bretton Woods dengan nilai tukar tetap dan penghapusan kontrol modal, kemunduran industri di Utara dan kebangkitan jasa dan keuangan terkait. Swiss bangkit menjadi tempat berlindung yang aman bagi modal di era pascaperang. Sebuah estimasi menilai bahwa bagian kekayaan rumah tangga Eropa yang disimpan di bank-bank Swiss tumbuh dari 2% pada tahun 1950 menjadi 4,5% pada tahun 1970. Perkembangan praktik-praktik lepas pantai tersebut sebagian besar ditoleransi dan bahkan didorong oleh pemerintah di dunia Barat.

Beberapa tahun terakhir tampaknya telah menyaksikan pembalikan beberapa tren historis yang kita bahas dalam bab ini. Setelah reformasi pajak tahun 2000-an, yang menampilkan pencabutan warisan (2005) dan pajak kekayaan (2007), Swedia sekarang memiliki salah satu tingkat miliarder per kapita tertinggi (satu untuk setiap 250.000 orang). Di sisi lain, di Swiss, meningkatnya tekanan internasional setelah krisis keuangan global 2008 telah menyebabkan perubahan signifikan. Selama kurun waktu 2008 hingga 2017, otoritas Swiss secara bertahap menerima prinsip pertukaran informasi otomatis dengan otoritas pajak di negara tempat tinggal pemegang rekening, sehingga mengakhiri kerahasiaan perbankan bagi klien asing. Ironisnya, Ingvar Kamprad, sebagai wajib pajak perorangan, memutuskan untuk meninggalkan tempat perlindungan pajak Swiss-nya pada tahun 2013 untuk menghabiskan tahun-tahun terakhirnya di Swedia selatan, sementara Kekaisaran IKEA-nya masih terorganisasi dalam kelompok entitas yang sengaja dibuat rumit, dengan yurisdiksi asal di surga pajak seperti Luksemburg dan Liechtenstein.

BAB 7

TANGGAPAN PAKAR PAJAK TERHADAP REGULASI DAN KELEMBAGAANN

7.1 PENDAHULUAN

Pajak merupakan bidang di mana keahlian profesional bersinggungan dengan kepentingan umum dan kepentingan publik. Pajak mendanai masukan dari pemerintah dan pelaku swasta untuk kepentingan umum, menciptakan dukungan finansial untuknya, dan membentuk bagaimana hal itu akan direalisasikan dalam yurisdiksi tertentu. Oleh karena itu, penghindaran dan penggelapan pajak menimbulkan risiko yang terdokumentasi dengan baik terhadap kesejahteraan publik, menguras kas publik, mengurangi kapasitas pemerintah untuk menyediakan layanan penting, dan memperburuk ketimpangan dengan merampas sumber daya dari layanan untuk masyarakat miskin dan rentan. Di tingkat internasional, penghindaran dan penggelapan pajak cenderung membatasi kemampuan negara-negara berkembang untuk memobilisasi pendapatan domestik, sehingga meningkatkan ketergantungan pada bantuan dan berkontribusi terhadap ketidakstabilan dalam pengeluaran pemerintah.

Penghindaran pajak lebih mudah didefinisikan daripada penghindaran pajak, mengacu pada pengaturan pajak atau ketiadaan pengaturan pajak yang jelas-jelas ilegal. Penghindaran pajak adalah istilah yang lebih bermasalah, tetapi mencakup pengaturan agresif atau inovatif yang dirancang untuk mengurangi pajak secara signifikan sambil tetap mematuhi hukum. Fokus bab ini adalah pada serangkaian kegiatan yang dapat ditafsirkan sebagai penghindaran pajak daripada penghindaran, tindakan hukum profesional pajak saat mereka bergerak ke arah perluasan batas hukum, melalui interpretasi subjektif dari area abu-abu dalam undang-undang pajak. Kami memasukkan dalam cakupan kami pakar pajak yang bekerja sebagai penasihat profesional serta mereka yang bekerja di sektor publik atau korporat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberdayakan regulator dengan mengidentifikasi beberapa keadaan utama yang terkait dengan peningkatan risiko pekerjaan pakar pajak yang bergerak ke arah penghindaran pajak. Karena pakar pajak merupakan aktor penting dalam ekosistem pajak, posisi mereka sebagai mediator praktik pajak dan sebagai penghubung antara pembayar pajak dan regulator pajak mencerminkan pentingnya penelitian kritis di bidang ini.

Peran profesional, dan khususnya akuntan dalam masyarakat, telah mendapat perhatian dalam literatur akuntansi kritis selama beberapa dekade. Pertanyaan yang dibahas dalam literatur tersebut meliputi: apakah profesi akuntansi mewakili kepentingan publik atau kepentingan pribadi mereka sendiri?; bagaimana klaim profesional tentang keutamaan keahlian mereka bertahan dari pengawasan publik?; bagaimana profesi harus diatur?. Kontras antara mandat kepentingan publik dari profesi dan dampak buruk penghindaran pajak membuat pemeriksaan pekerjaan profesional pajak menjadi sangat penting. Baru-baru ini, Carter et al. telah mengamati bahwa mengingat sifat profesi akuntansi yang berubah, serta 'penemuan kembali agensi profesional dalam proses sosial yang lebih luas', fokus pada pekerja ahli mungkin lebih tepat mengingat risiko yang ditimbulkan oleh pekerjaan ahli pajak. Seperti

yang telah didokumentasikan di masa lalu oleh para aktor masyarakat sipil seperti Tax Justice Network (TJN) serta LSM pembangunan termasuk Christian Aid, Action Aid, dan Oxfam, ini termasuk tidak hanya pengurangan layanan publik dan peningkatan ketidaksetaraan di dalam negara, tetapi juga, pada tingkat internasional, kesenjangan antarnegara yang berpotensi melebar. Pengaturan pajak internasional juga dapat berdampak pada keberlanjutan perusahaan yang berpusat di dalam negeri yang tidak memiliki akses ke strategi pajak internasional, yang berpotensi memperluas keunggulan kompetitif yang sudah signifikan yang dinikmati oleh perusahaan multinasional. Perencanaan pajak yang agresif untuk individu dengan kekayaan bersih tinggi juga dapat melanggengkan dan memperluas ketimpangan yang ada karena orang yang lebih kaya mampu mempertahankan layanan konsultasi pajak ahli untuk mengurangi kontribusi pajak mereka secara keseluruhan.

Pengaturan pajak yang terlalu kontroversial juga berdampak pada reputasi profesi secara keseluruhan. Fokus saat ini pada penghindaran pajak telah membuka perdebatan publik kepada lebih banyak aktor dari biasanya tentang bagaimana sistem pajak dapat melayani kepentingan publik. Pertanyaan tentang penghindaran pajak perusahaan telah beralih dari masalah teknis yang hanya dibahas di ruang rapat menjadi masalah yang ditampilkan dalam sidang senat, debat parlemen, protes jalanan, dan media populer. Mengingat meningkatnya sorotan masyarakat dan politik, regulasi nasional dan internasional telah berjuang untuk menanggapi skema penghindaran pajak yang semakin berbelit-belit yang diadopsi oleh perusahaan swasta dan individu dengan kekayaan bersih tinggi. Dalam krisis, bidang tersebut telah terbuka untuk menyertakan aktor baru dengan fokus masyarakat, membawa perspektif yang berbeda dan berusaha untuk terlibat dalam rangka membawa perubahan. Dalam mengeksplorasi perspektif teknokratik dan sosial dalam konteks ini, kami menanggapi seruan dalam Gracia dan Oats untuk 'penelitian yang lebih luas dan lebih sesuai situasi, yang mengeksplorasi "pajak dalam tindakan" dan meneliti hubungan dan keterkaitan antara pajak, akuntansi, dan praktik regulasi, serta pengaruh konteks yang lebih luas tempat praktik ini beroperasi.' Kami meneliti keadaan yang mengarah pada keputusan pajak yang agresif atau inovatif dalam konteks krisis pajak yang berdampak signifikan terhadap masyarakat global.

Ini menanggapi seruan dalam Carter dkk. (2015) untuk bekerja secara kritis meneliti peran keahlian dalam krisis, globalisasi, dan 'posisi kelompok ahli yang berbeda dalam kaitannya dengan elit masyarakat'. Pekerjaan yang cukup banyak telah dilakukan dalam literatur akuntansi kritis tentang perpajakan dengan fokus pada kepatuhan pajak, penghindaran, dan penggelapan; tentang peran profesi dalam memfasilitasi penghindaran pajak; tentang perpajakan sebagai elemen tanggung jawab sosial perusahaan; tentang persaingan pajak, dan tentang lobi oleh profesional pajak dan hubungan internal mereka. Namun, meskipun ada seruan untuk penelitian kritis yang lebih luas dan lebih kontekstual tentang perpajakan, relatif sedikit perhatian telah diarahkan pada keadaan organisasi dan individu yang mendorong agresi pajak atau inovasi, sebagai dua ujung kontinum pada penyimpangan dari perilaku pajak normal. Dalam bab ini, kami berkontribusi pada pemahaman kita tentang risiko pajak dengan berfokus pada tingkat mikro pada situasi di mana

para ahli pajak sendiri merasa bahwa mereka lebih mungkin untuk mengambil posisi pajak yang agresif atau inovatif. Objek penelitian kami adalah persepsi yang dilaporkan sendiri oleh para ahli pajak tentang keadaan yang mungkin memengaruhi mereka dalam mengambil posisi seperti itu. Penelitian kami tidak tertanam dalam yurisdiksi pajak tertentu dan karenanya kami tidak menentukan apa posisi tersebut. Sebaliknya, kami membahas lingkungan di mana para ahli pajak merasa mampu atau terpaksa bertindak dengan cara yang lebih agresif atau inovatif. Hal ini penting karena dalam keputusan-keputusan kecil itulah preseden perpajakan ditetapkan, dan hukum kasus ditetapkan, menggeser lanskap regulasi perpajakan secara keseluruhan karena batasan-batasan undang-undang asli diregangkan dengan cara-cara yang tak terduga.

Risiko yang ditimbulkan oleh jaringan pakar pajak terhadap kas masyarakat sipil dan pemerintah sebagian besar berpusat pada perluasan interpretasi ini, berdasarkan yurisprudensi atau interaksi aturan nasional untuk menciptakan bentuk arbitrase pajak. Baik proses Erosi Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) OECD maupun inisiatif Basis Pajak Perusahaan Konsolidasi Bersama (CCCTB) UE, bertujuan untuk menghilangkan peluang arbitrase tersebut, dengan berupaya mengidentifikasi ketidaksesuaian internasional tertentu dan menyelaraskannya dengan lebih baik. Penelitian ini melengkapi dan menginformasikan upaya tersebut dengan menyoroti pemicu mikro dalam perusahaan atau di seluruh pekerjaan sehari-hari seorang pakar pajak yang membuat agresi pajak atau inovasi lebih mungkin terjadi. ‘Siklopa ekonomi rasionalitas teknosaintifik’ dapat membutakan para ahli dan profesional terhadap skala masalah yang mereka hadapi, melihat krisis seperti masalah penghindaran pajak saat ini sebagai sesuatu yang ‘hingga kini tidak terpikirkan’. Hal ini memberi mereka ‘kecenderungan yang sangat kuat untuk menganggap masalah yang paling parah dan tak terduga sekalipun dapat diselesaikan dengan modifikasi bertahap dari praktik terbaik yang ada’.

Dalam menanggapi masalah yang menjadi perhatian global, yaitu penghindaran pajak dan dampaknya terhadap masyarakat, misalnya, para ahli mungkin tidak melihat peran mereka sebagai penanganan masalah yang lebih luas, tetapi lebih sebagai pelestarian sistem. Mereka mungkin kurang ‘peduli dengan mencapai sesuatu yang ‘baik’, tetapi lebih pada pencegahan yang terburuk’. Dapat dikatakan bahwa proses BEPS OECD dapat dilihat sebagai modifikasi sistem yang bertahap, bukan reformasi. Penelitian ini membahas masalah tersebut dari perspektif lain, dengan mengumpulkan persepsi diri para ahli pajak tentang situasi yang menyebabkan penghindaran pajak lebih mungkin terjadi, dan memberikan pandangan akar rumput tentang masalah yang dapat diatasi. Tujuannya adalah untuk menghasilkan perspektif yang menantang, menginformasikan, dan melengkapi inisiatif internasional yang ada untuk mengatasi penghindaran pajak.

Catatan tentang bahasa tepat waktu pada titik ini. Dalam membingkai studi ini, kami dipandu oleh ide-ide Pierre Bourdieu. Bourdieu berguna dalam melihat bagaimana para ahli profesional mungkin memiliki pemahaman tentang peran mereka sendiri yang berbeda dari para aktor yang disosialisasikan melalui, misalnya, keterlibatan mereka dalam kelompok masyarakat sipil. Mereka memiliki habitus, atau rasa diri, yang berasal setidaknya sebagian dari

pelatihan profesional mereka, mungkin, dan mungkin memiliki pemahaman yang berbeda tentang doxa, atau aturan tidak tertulis, dari praktik pajak. Dengan fokus ini dalam pikiran, melalui survei internasional para ahli pajak, kami mengumpulkan data tentang kesan para profesional pajak sendiri tentang pemicu agresi pajak atau inovasi dalam pekerjaan sehari-hari mereka. Ini adalah pendekatan yang sengaja bersifat pribadi dan subjektif, yang bertujuan untuk menjelaskan kondisi-kondisi yang membuat para ahli sendiri merasakan tekanan, motivasi, atau mungkin kebebasan regulasi untuk memperluas batasan hukum pajak. Jenis-jenis keputusan pajak yang mendorong batasan regulasi mungkin dianggap agresif oleh sebagian orang, atau dengan cara yang tidak terlalu merendahkan, dianggap inovatif oleh sebagian orang lainnya. Karena alasan ini, kami menggunakan kedua istilah ini dalam survei kami, dengan kesadaran bahwa meskipun implikasi nilai dari penggunaannya mungkin berbeda-beda, hasil dari tindakan yang masing-masing dijelaskan adalah sama. Bourdieu juga sangat berharga dalam memfasilitasi apresiasi tentang bagaimana pemahaman yang berbeda tentang agen dalam suatu bidang dapat membentuk bidang itu sendiri, sementara juga dibentuk olehnya. Ini membantu kita memahami peran tekanan dari rekan sejawat dan peran pesaing dalam menetapkan norma-norma untuk perilaku profesional pajak.

7.2 RISIKO PAJAK DAN PEMICU PENGHINDARAN PAJAK

Dalam beberapa tahun terakhir, persepsi publik tentang penghindaran pajak telah bergeser dari yang dianggap sebagai masalah teknis yang membosankan menjadi masalah yang relevan dengan masalah kesenjangan dan pendanaan layanan publik. Penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional telah menyebabkan para eksekutifnya diinterogasi di Senat AS dan DPR Inggris. Protes pajak, khususnya di Inggris dan di seluruh Eropa, telah menyebabkan meningkatnya fokus pada masalah ini secara internasional. Karya Prem Sikka dan yang lainnya telah mengidentifikasi penghindaran dan penggelapan pajak sebagai krisis internasional. 'Pajak dan penghindarannya, mungkin untuk pertama kalinya dalam satu generasi, dibingkai sebagai masalah moral di Inggris'. Perpajakan dapat dilihat sebagai upaya untuk melayani kepentingan umum dengan menerjemahkan nilai-nilai masyarakat ke dalam istilah-istilah finansial atau kuantitatif, sehingga maksud pemerintah menjadi jelas dan efektif.

Pajak mengatur distribusi dan konsentrasi kekayaan; pajak memberi insentif pada beberapa kegiatan sekaligus menghukum yang lain; pajak mengakui dan memberi hak istimewa pada beberapa bentuk kegiatan ekonomi, dan dengan mengecualikan yang lain, memengaruhi keseimbangan cara masyarakat beroperasi. Pajak menetapkan batasan pada kemampuan Negara untuk meningkatkan pendapatan bagi layanan publik, kesejahteraan sosial, dan dukungan bisnis. Pajak mendorong kegiatan yang dianggap bermanfaat melalui keringanan pajak atau subsidi, dan mencegah kegiatan yang dianggap merugikan melalui pajak dan retribusi Pigouvian. Dengan demikian, sistem pajak yang berfungsi dengan baik merupakan instrumen kekuasaan dengan dampak sosial yang langsung dan dapat dilacak, serta merupakan masalah kepentingan publik yang mendasar.

Penghindaran pajak dan perencanaan pajak yang agresif, dalam hal ini, dapat dilihat sebagai hal yang bertentangan dengan kepentingan publik atau kepentingan umum. Persepsi

bahwa cara menghindari pajak lebih tersedia bagi perusahaan internasional besar atau individu dengan kekayaan bersih tinggi yang mampu membayar konsultasi pajak menambah persepsi ketidakadilan. Kritik publik terhadap penghindaran pajak tidak hanya meluas ke perilaku perusahaan atau wajib pajak individu dalam perencanaan pajak yang agresif, tetapi juga struktur, pakar, dan jaringan yang memfasilitasi praktik ini. Kritik publik membawa perspektif yang berbeda untuk membahas masalah ini. Ketika persepsi tumbuh bahwa penghindaran pajak adalah krisis, 'apa yang dianggap tidak politis menjadi politis tiba-tiba opini publik dan politik mengatur area paling intim dari manajemen operasional'. Salah satu hasil mencolok dari perhatian publik adalah keputusan OECD, yang kemudian melibatkan G-20, untuk memulai program reformasi pajak internasional.

Proyek Erosi Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) membahas masalah ekonomi digital, penetapan harga transfer, perjanjian pajak, ketidaksesuaian hibrida, dan serangkaian anomali lain dalam sistem internasional. Hal ini terutama bertujuan untuk mengatasi risiko kerugian pajak dan risiko hilangnya moral pajak yang mengarah pada penghindaran pajak lebih lanjut, dan untuk memulihkan efisiensi dan kejelasan sistem yang dipengaruhi oleh penghindaran pajak yang 'mengaburkan gambaran kita tentang geografi dasar kekayaan'. Proses BEPS telah berkembang secara signifikan dengan pengakuan bahwa penghindaran dan penggelapan pajak memiskinkan negara-negara di belahan bumi selatan dan menciptakan ketidaksetaraan di dalam dan antarnegara. Secara paralel, UE telah mengambil tindakan berdasarkan peraturan persaingan yang adil, dan dalam mengembangkan inisiatif Basis Pajak Perusahaan Konsolidasi Bersama (CCCTB) untuk mengatasi ketidaksesuaian di seluruh UE.

Pada saat yang sama, pajak dapat dilihat, tidak hanya oleh para profesional pajak, terutama sebagai masalah teknis kepatuhan terhadap atau peregang hukum. Bahkan pada titik mengambil posisi pajak yang memengaruhi atau meregangkan kebijakan pajak, itu dapat dibingkai sebagai masalah ekonomi daripada sosial: 'Pembuat kebijakan menemukan bahwa adalah efisien dan nyaman untuk mendefinisikan keputusan sebagai teknis daripada politik'. Ini dapat menciptakan situasi di mana para ahli merasa bahwa mereka beroperasi di bidang yang terutama teknis, 'dilindungi oleh jaringan kelembagaan praktik sosial dan teknologi'. Ini menggemakan gagasan akuntansi di Cooper sebagai 'sistem konseptual yang dominan' yang memprioritaskan masalah sosial yang kompleks demi apa yang dapat diukur: 'melalui akuntansi, hampir semua hal dalam masyarakat kita dapat direduksi menjadi semacam kebalikan biner kita merasa aman dengan akuntansi'.

Praktik pajak mungkin jatuh, kemudian, di persimpangan hubungan antara profesional ahli, negara dan masyarakat yang lebih luas. Dalam sebuah komentar yang mengingatkan pada konsepsi Bourdieu tentang doxa sebagai aturan permainan yang tidak tertulis, Picciotto (2016) mengamati bahwa pajak 'adalah permainan yang kompleks, di mana baik perusahaan maupun otoritas pajak menafsirkan ulang aturan saat permainan terus berlanjut. Penonton harus menebak aturan apa yang menurut para pemain mereka ikuti, tetapi hanya dapat menduga bahwa ini hanyalah shadow-boxing.' Dalam mengkategorikan pihak yang berkepentingan sebagai pemain atau bukan, negara memainkan peran kunci. Negara mengistimewakan para ahli profesional sebagai imbalan atas komitmen diam-diam untuk memenuhi kepentingan

publik.

Untuk sebagian besar mandat kepentingan publik diharapkan dapat dipenuhi dengan menggunakan keahlian untuk kebaikan bersama pada tingkat yang tidak dapat dicapai oleh negara saja. Dalam konteks pajak dan dengan fokus pada tindakan dari empat firma akuntansi besar, Addison dan Mueller (2015) menggambarkan kerangka kerja yang digunakan oleh empat firma akuntansi besar untuk menggambarkan pekerjaan ahli mereka sebagai penasihat pajak sebagai pelayanan terhadap kepentingan publik berdasarkan penerapan bentuk keahlian yang tidak memihak. Elemen yang tidak memihak itu signifikan, dan sebagai sebuah klaim mungkin terbuka untuk diteliti. Dalam bab ini, kami tidak terlalu fokus pada empat firma akuntansi besar sebagai sebuah kelompok, tetapi lebih pada bidang luas profesional dan ahli pajak dalam semua keragaman mereka. Sebagai salah satu faktor dalam ekosistem pajak, kami terlibat dengan sikap subjektif para profesional dan ahli pajak yang berasal dari berbagai latar belakang disiplin ilmu dan bekerja dalam berbagai konteks. Kami bertujuan untuk melengkapi pekerjaan di tempat lain dalam buku ini yang berfokus pada area lain dari ekosistem, yaitu; isu-isu makro kebijakan dan struktur pajak yang bermasalah atau bentuk-bentuk perusahaan. Kami membahas hal yang lebih mikro, dengan tujuan untuk mengeksplorasi persepsi diri para ahli pajak mengenai keadaan yang dapat memicu tindakan yang mengarah pada penghindaran pajak.

Berbagai isu yang dapat menyebabkan seorang profesional pajak membuat keputusan pajak yang inovatif atau agresif sangatlah luas dan kurang diteliti. Selain mengacu pada literatur yang relevan untuk mengembangkan ekspektasi kami terhadap faktor-faktor yang mungkin berpengaruh, kami juga mengacu pada pengalaman praktik pajak dari beberapa anggota tim peneliti yang pernah bekerja sebagai konsultan pajak di masa lalu. Dari pengalaman pribadi ini, kami menduga bahwa faktor utama yang memicu inovasi atau agresi adalah tingkat ambiguitas dalam peraturan pajak. Jika peraturan sangat jelas, hanya ada sedikit ruang untuk interpretasi kreatif. Namun, ambiguitas dapat muncul dari bahasa yang digunakan dalam peraturan, atau hubungan antara undang-undang yang berbeda, atau dari yurisprudensi yang dapat ditafsirkan untuk mengubah efek undang-undang.

Hal ini membuka pintu bagi posisi pajak yang diambil yang sesuai dengan hukum, tetapi di luar semangat atau maksud kebijakan pajak. Jika posisi ini diambil dan berhasil dipertahankan, maka akan tercipta preseden, yang dikenal sebagai celah hukum yang tetap berlaku bagi wajib pajak lain hingga ditutup oleh undang-undang reaktif. Hal ini pada gilirannya membuka jurang pemisah antara maksud kebijakan manifestasi kepentingan publik dan praktik perpajakan. Penyimpangan dari logika kepentingan publik dalam profesi akuntansi menuju keharusan yang lebih komersial bagi mereka yang bekerja di firma penasihat empat besar telah didokumentasikan oleh Spence dan Carter (2014) dan Spence et al. (2016).

Hal ini mungkin juga berlaku bagi akuntan dan profesional pajak lainnya yang bekerja di lingkungan kelembagaan lainnya. Dalam konteks perpajakan, misalnya, perancangan proses atau praktik pajak inovatif yang mengurangi kewajiban pajak pemberi kerja perusahaan atau klien, meskipun tidak sejalan dengan kepentingan publik, dapat diterjemahkan menjadi kemajuan karier dan promosi bagi pakar pajak individu yang terlibat. Hal ini menciptakan

insentif bagi individu yang ambisius untuk mendorong batasan hukum sebagai sarana untuk mengurangi pajak. Oleh karena itu, kami memasukkan ambisi pribadi sebagai salah satu faktor yang dapat mengarah pada keputusan pajak yang lebih inovatif atau agresif.

Di sisi lain dan seperti disebutkan di atas, krisis penghindaran pajak yang hampir terjadi telah mengakibatkan tingkat keterlibatan dan perhatian publik yang belum pernah terjadi sebelumnya tentang praktik perpajakan. Sampai batas tertentu, hal ini berdampak pada hubungan antara negara atau badan pengatur publik lainnya dan kelompok ahli. Dalam krisis, hubungan ini mungkin menjadi tegang sebagian karena persepsi publik bahwa profesi tidak lagi bertindak secara eksklusif untuk kepentingan publik, atau bahwa cara operasinya tidak lagi secara jelas melayani kebaikan bersama. 'Ketergantungan pemerintah yang nyaman pada norma-norma profesional badan akuntansi tiba-tiba tidak cukup dalam menghadapi 'risiko peradaban' Beck dalam bentuk penipuan atau penggelapan pajak, dan akibatnya kurangnya kepercayaan publik terhadap profesi'.

Regulator, negara, dan media mungkin berusaha untuk membuka perdebatan bagi pemangku kepentingan yang lebih luas. Banyaknya suara yang terlibat dalam wacana publik tentang perpajakan dijelaskan oleh Mulligan dan Oats sebagai 'kegaduhan saat ini,' menciptakan konteks yang dijelaskan oleh Collins dan Evans sebagai tantangan khusus bagi mereka yang mengandalkan keahlian mereka, ketika risiko atau skandal yang melibatkan kelompok sebaya mereka memperoleh 'relevansi yang terlihat bagi publik'. Karena alasan ini, kami mengantisipasi bahwa meskipun ambisi pribadi mungkin memengaruhi pekerjaan profesional pajak, potensi paparan internasional atas hasil pekerjaan mereka mungkin memiliki dampak yang meredakan tingkat inovasi atau agresi. Dalam nada yang sama, dan diinformasikan oleh karya seperti Kirchler et al. (2008), kami memperkirakan kemungkinan inspeksi atau audit oleh otoritas pajak akan memiliki dampak pengekanan, serta skala transaksi dalam hal keuangan, yang memengaruhi skala respons publik jika transaksi menjadi publik.

Konsep habitus ala Bourdieu juga relevan. Ide Bourdieu adalah tentang naluri yang memudahkan atau melemahkan pemain dalam situasi tertentu, sebuah 'rasa akan permainan' yang tidak diartikulasikan dengan jelas, tetapi 'berjalan beriringan dengan ketidakjelasan dan ketidakpastian'. Dalam pengertian ini, habitus profesional ahli memberi mereka rasa tentang apa yang diharapkan dari mereka yang mungkin tidak diartikulasikan secara terbuka, tetapi yang akan memberi mereka keuntungan, rasa kemampuan mereka sendiri untuk 'bergerak di dunia mereka seperti ikan di air' tanpa menyadari bagaimana mereka melakukannya. Hal ini sangat sesuai dengan rasa kompetensi yang diperoleh melalui pelatihan profesional, dan kami berhipotesis bahwa ekspektasi manajemen karenanya akan menjadi pengaruh pada keputusan profesional pajak. Terkait dengan ekspektasi manajemen dan berdasarkan pengalaman beberapa tim peneliti dalam praktik perpajakan dan akuntansi, kami sangat menyadari tekanan penagihan lembar waktu, yang menciptakan tekanan waktu yang cukup besar dalam menangani beberapa klien. Karena alasan ini, kami memasukkan tekanan waktu sebagai faktor potensial yang dapat memengaruhi sifat keputusan pajak dalam praktik.

Karena perpajakan adalah bidang yang luas dengan banyak subspecialisasi,

kemampuan teknis pekerja pajak dapat menjadi sangat terfokus dan sempit. Misalnya, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah bidang perencanaan yang utama tetapi khusus, yang memiliki sedikit kesamaan dengan, misalnya, Penetapan Harga Transfer (TP). Seorang ahli PPN tidak akan selalu merasa percaya diri dalam menangani masalah penetapan harga intra-grup, sementara seorang ahli dalam TP atau pajak modal pada umumnya tidak akan menangani masalah PPN. Karena alasan ini, kami memperkirakan bahwa sifat transaksi yang dimaksud dapat muncul sebagai pengaruh pada kecenderungan agresi pajak dan inovasi. Karya Bourdieu tentang bidang dan bagaimana bidang tersebut didefinisikan oleh para agen yang bertindak di dalamnya berguna dalam membantu kita memahami mengapa persepsi diri para agen signifikan yang bertindak di bidang tersebut penting, dan bagaimana perspektif yang dianut oleh berbagai aktor dapat menjadi begitu dominan hingga membentuk bidang itu sendiri.

Bidang tempat suatu kelompok beroperasi 'sebagian besar adalah apa yang dibuat oleh para agen darinya, pada setiap momen'. Bourdieu menekankan perlunya memahami 'posisi yang diduduki, perebutan kekuasaan atas pengetahuan, untuk kekuasaan melalui pengetahuan, untuk monopoli kekerasan simbolik yang sah, oleh masing-masing agen atau kelompok agen yang terlibat di dalamnya, apakah mereka individu biasa, yang terpapar pada perubahan-perubahan perjuangan simbolik sehari-hari, atau profesional yang berwenang (dan penuh waktu)'. Berdasarkan informasi ini, kita menyadari bahwa tindakan para pesaing dapat membentuk bidang tempat para profesional bekerja. Masalah transparansi seputar keputusan para ahli pajak dan visibilitas posisi mereka kepada orang lain di lapangan merupakan masalah yang kompleks. Secara umum, kurangnya transparansi dan pengawasan dianggap memperburuk bahaya moral dalam hubungan keagenan. Di sisi lain, Gupta dan Van Asselt (2019) telah menemukan bahwa dalam konteks politik iklim multilateral, tingkat transparansi dapat 'mencerminkan (bukannya mengurangi) konflik yang lebih luas tentang siapa yang harus dimintai pertanggungjawaban kepada siapa dan tentang apa'. Ini tidak selalu merupakan hubungan sebab akibat yang langsung, dengan lebih banyak transparansi mengarah pada lebih banyak akuntabilitas dan perilaku yang lebih baik. Namun, masalah ketidakjelasan dan bahaya yang ditimbulkannya telah lama dicatat oleh badan-badan seperti Transparency International. Di bidang kerja perpajakan, transparansi diakui sebagai isu utama oleh para pelaku mulai dari Tax Justice Network hingga OECD. Pakar pajak yang bekerja dalam situasi dengan kerahasiaan tinggi mungkin memiliki respons berbeda terhadap pemicu potensial untuk posisi pajak baru atau ekstrem. Ini merupakan bidang penelitian penting bagi regulator.

Berdasarkan pertimbangan ini, kami merancang survei internasional terhadap para profesional pajak yang bertujuan untuk mengumpulkan kesan subjektif mereka tentang sejauh mana faktor-faktor yang diidentifikasi di atas dapat memengaruhi kemungkinan mereka membuat keputusan pajak yang inovatif atau agresif. Kami mempertimbangkan bagaimana faktor-faktor tersebut diperingkat secara agregat, dan juga membandingkan respons dari yurisdiksi dengan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi atau rendah. Bagian selanjutnya menjelaskan metode dan data kami.

7.3 METODE DAN DATA

Data kami berasal dari survei internasional terhadap para ahli pajak yang bekerja di 59 negara, dalam berbagai lingkungan termasuk perusahaan besar dan kecil, sektor penasihat publik, swasta, dan profesional, dan berasal dari berbagai tingkat senioritas dan usia. Kami memilih sembilan faktor potensial yang mungkin berkontribusi terhadap kemungkinan penghindaran pajak berdasarkan gagasan yang diuraikan di bagian sebelumnya, dan, dengan menggunakan skala Likert lima poin, meminta responden untuk menilai sejauh mana masing-masing faktor dapat memengaruhi mereka dalam mengambil posisi pajak yang inovatif atau agresif. Survei tersebut diujicobakan di antara sekelompok kecil pekerja pajak sebelum diluncurkan secara internasional. Survei tersebut disampaikan secara daring, dengan menyertakan pertanyaan verifikasi utama untuk memastikan validitas internal. Untuk mendapatkan responden, kami memanfaatkan jaringan luas tim peneliti kami dengan tiga badan profesional yang berbeda. Beberapa perusahaan penasihat pajak internasional dan nasional serta badan profesional meluncurkan survei secara internal kepada karyawan dan anggota mereka. Beberapa anggota tim peneliti juga menghadiri konferensi yang membahas praktik, dan menyampaikan survei di sana.

Tabel 7.1 Tingkat respons terhadap faktor-faktor

Faktor	nomor	Menit	Maks	Dasar pemikiran
Ambisi pribadi	1.008	1	5	Potensi untuk promosi inovasi pajak
Peluang untuk eksposur internasional	957	1	5	Kekhawatiran akan kerahasiaan diimbangi dengan ambisi
Kemungkinan audit	1.006	1	5	Dampak yang meredam pada posisi pajak yang agresif
Ambiguitas dalam aturan pajak	1.023	1	5	Potensi untuk mengeksploitasi interpretasi baru
Jumlah uang yang terlibat	1.013	1	5	Peningkatan risiko bagi wajib pajak atau klien
Tekanan waktu	1.014	1	5	Potensi untuk keputusan yang menekan
Ekspektasi manajemen	1.008	1	5	Potensi bagi perusahaan untuk memoderasi posisi yang diambil
Sifat transaksi	1.014	1	5	Kaitan dengan ambiguitas dan pengawasan
Perencanaan pajak agresif pesaing	996	1	5	Potensi untuk menjadi tolok ukur dari rekan sejawat, dan untuk ambisi

Setelah menghilangkan respons yang tidak benar, tidak lengkap, dan tidak valid, sampel akhir kami terdiri dari lebih dari seribu respons yang valid. Responden kami seimbang berdasarkan jenis kelamin dan yurisdiksi, dan mencakup responden dari 59 negara. Tabel 7.1 di bawah ini menguraikan faktor-faktor yang kami identifikasi, alasan, dan jumlah respons yang valid untuk masing-masing.

Survei tersebut sengaja memunculkan respons subjektif, sebuah pendekatan yang

melengkapi pekerjaan lain yang menggunakan pendekatan eksperimental. Karena responden kami berkecimpung dalam disiplin ilmu akuntansi dan hukum, temuan kami melampaui batas-batas satu profesi dan memperluas gagasan sosialisasi profesional di luar pengalaman akuntan dalam pelatihan mereka, hingga dampak pada habitus mereka dalam berpartisipasi sebagai pakar profesional di bidang yang sangat teknis. Oleh karena itu, temuan kami relevan dengan ruang regulasi lain serta dengan profesi akuntansi yang terus berubah. Untuk membuat perbandingan di berbagai yurisdiksi dengan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi atau rendah, kami mengurutkan respons kami dengan mengacu pada Indeks Kerahasiaan Keuangan (FSI) yang dikembangkan oleh Tax Justice Network dan dijelaskan dalam Cobham et al. (2015). Metodologi untuk indeks tersebut dijelaskan dalam Cobham et al. (2015). Kami mengisolasi respons yang berasal dari negara-negara yang berada di kuintil teratas dan terbawah FSI, total 497 respons yang dapat digunakan yang 282 di antaranya berasal dari negara-negara dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi, dan 215 berasal dari negara-negara dengan kerahasiaan keuangan yang rendah. Karena data kami terdiri dari skor Likert dan tidak terdistribusi secara normal, kami menggunakan uji Mann–Whitney non-parametrik untuk membandingkan distribusi respons untuk setiap faktor yang berasal dari yurisdiksi dengan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi atau rendah. Pada bagian berikutnya, kami akan melihat terlebih dahulu bagaimana faktor-faktor tersebut tersebar secara keseluruhan dalam hal tingkat risiko saat ini dari posisi pajak yang diambil yang bersifat inovatif atau agresif. Kami kemudian melihat ke seluruh yurisdiksi dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi atau rendah, menguji perbedaan dalam tingkat di mana faktor tersebut dapat memengaruhi responden.

7.4 PEMICU REGULASI

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, responden diminta untuk menilai tingkat pengaruh setiap faktor pada skala Likert lima poin, di mana 5 adalah pengaruh tinggi dan 1 adalah pengaruh rendah. Tabel 12.2 di bawah ini menyajikan skor Likert untuk sembilan faktor tersebut.

Hasil yang paling menarik adalah yang dilaporkan memiliki pengaruh yang relatif tinggi atau rendah. Pengujian menunjukkan bahwa satu faktor paling signifikan yang dapat mengarahkan seorang profesional pajak ke arah penghindaran pajak adalah ambiguitas dalam aturan pajak. Faktor ini juga memiliki variasi respons terendah, yang menunjukkan bahwa peringkat tinggi yang diberikan untuk faktor ini meluas di lapangan. Ini adalah petunjuk kuat bagi regulator bahwa salah satu cara yang efisien untuk mengurangi penghindaran pajak adalah penyusunan undang-undang yang lebih cermat, mungkin dengan berbagai masukan yang lebih luas dari praktik. Ambiguitas di tingkat internasional lebih sulit diatasi. Sementara pemerintah nasional dapat meningkatkan kejelasan dan kepastian undang-undang dalam negeri, cara hukum pajak dari berbagai negara saling bersinggungan lebih samar-samar. Upaya internasional termasuk proses OECD BEPS dan inisiatif CCCTB UE berupaya mengatasi hal ini.

Spesifikasi situasi pajak, sifat transaksi juga dilaporkan sebagai hal yang berpengaruh. Ini sekali lagi merupakan petunjuk yang berguna bagi regulator, karena perhatian sebaiknya diberikan pada area-area yang paling sering terjadi penghindaran pajak. Responden diundang,

meskipun tidak diharuskan, untuk menguraikan apa yang mereka pahami dengan 'sifat transaksi'. Beberapa responden menambahkan komentar singkat tentang hal ini, sebagian besar mengutip berbagai faktor yang perlu dipertimbangkan: 'potensi masalah akan memerlukan pertimbangan "secara menyeluruh", termasuk apa yang direncanakan, atas dasar hukum apa yang dapat dipertahankan, berapa biaya untuk manfaat apa ditambah risiko "berita utama yang merugikan" jika terbukti "tidak pantas"; 'transparansi, kompleksitas, keunikan'. Bagi sebagian orang, sifat transaksi terkait langsung dengan kemampuan teknis pribadi mereka: 'tergantung pada domain atau penanganan yang saya miliki atas transaksi tersebut'; 'tergantung pada tingkat kerumitan'. Responden lain mengulangi gagasan tentang ambiguitas di sini: 'jika perlakuan pajak atas transaksi tersebut tidak pasti dan tidak ada indikasi (bahkan secara implisit) yang diberikan oleh pengadilan pajak Italia atau administrasi pajak Italia, kemungkinan besar Penasihat pajak akan menyarankan skema perencanaan pajak yang agresif'; 'jika transaksi berada di area abu-abu, menjadi inovatif atau agresif bisa sedikit lebih aman daripada menjadi jelas, hitam dan putih'. Menariknya, hal ini diungkapkan dalam hal risiko bagi pakar pajak itu sendiri—kapan 'aman' untuk menjadi agresif atau inovatif, sebuah gagasan yang digaungkan oleh responden lain: 'transaksi yang berbeda memiliki risiko yang berbeda. Menghapus bahan bakar adalah hal yang standar, menghapus perjalanan ke Hawaii tidak. Perlu mengevaluasi sifat transaksi untuk menentukan risikonya.'

Risiko ini terkadang terkait dengan pengawasan langsung otoritas pajak, atau terkait dengan kerahasiaan atau kerahasiaan: 'sejauh mana transaksi terlihat oleh Otoritas Pendapatan; apakah transaksi tersebut penting bagi perusahaan; tingkat manfaat yang dicari; nilai yang terlibat dan potensi paparan'; 'apakah transaksi tersebut akan dipublikasikan atau diiklankan di media'. Responden lain mengaitkan hal ini dengan nilai etika atau profesional dan kepatuhan hukum, sering kali dengan menyebutkan perlunya menghormati aturan substansi di atas bentuk: 'memperhatikan substansi dan bentuk, dan kemungkinan transaksi diklasifikasikan sebagai skema atau tidak untuk kepentingan publik'. Namun, beberapa responden mencatat bahwa mereka akan lebih cenderung mengambil posisi agresif atau inovatif jika klien mengharapkan hal ini, atau jika klien tersebut penting bagi perusahaan: 'penting untuk menentukan apa yang dibutuhkan klien sebagai bagian dari keterlibatan kami'; 'jika saya dibayar banyak oleh klien ini, saya akan terpengaruh untuk bekerja lebih keras'. Kemungkinan audit, sejalan dengan Kirchler et al. (2008) ditunjukkan sebagai hal yang berpengaruh, meskipun mungkin kurang berpengaruh daripada yang dipostulatkan dalam karya sebelumnya. Harapan manajemen dan jumlah uang yang terlibat keduanya merupakan tekanan internal dalam arti tertentu juga muncul sebagai risiko tingkat sedang. Tampaknya hal ini terwujud dalam harapan manajemen. Dalam pengertian Bourdieusian, hal ini akan dilihat sebagai bagian dari doxa perusahaan yang tidak diartikulasikan. Secara keseluruhan, hal tersebut dirasakan oleh para ahli pajak sebagai pengaruh tingkat sedang.

Tabel 12.2 Statistik deskriptif pada skor Likert

Faktor	n	Rata-rata	Median	Modus	Varians	Persentil			Tingkat risiko
						25	50	75	

Perencanaan pajak agresif dari pesaing	996	2.83	3.00	3	1.532	2.00	3.00	4.00	Rendah
Peluang untuk mendapatkan eksposur internasional	957	2.85	3.00	3	1.785	2.00	3.00	4.00	Rendah
Ambisi pribadi	1008	2.97	3.00	3	1.626	2.00	3.00	4.00	Netral
Tekanan waktu	1014	3.07	3.00	3	1.536	2.00	3.00	4.00	Netral
Ekspektasi manajemen	1008	3.42	4.00	4	1.352	3.00	4.00	4.00	Sedang
Jumlah uang yang terlibat	1013	3.49	4.00	4	1.380	3.00	4.00	4.00	Sedang
Kemungkinan audit	1006	3.58	4.00	4	1.363	3.00	4.00	4.00	Sedang
Sifat transaksi	1014	3.81	4.00	4	1.050	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Ambiguitas dalam aturan pajak	1023	3.84	4.00	4	0.960	3.00	4.00	5.00	Tinggi

Tekanan waktu dianggap memiliki dampak netral pada pekerjaan para ahli pajak dalam hal inovasi atau agresi pajak. Ini adalah temuan yang sangat menarik, yang bertentangan dengan persepsi bahwa keputusan yang tergesa-gesa lebih agresif terhadap pajak. Hal ini mungkin menunjukkan kemungkinan adanya konservatisme bawaan di antara para profesional pajak. Meskipun demikian, ada ketegangan, seperti yang dicatat oleh Spence et al. (2015), antara keharusan komersial untuk merancang skema pajak baru yang menghasilkan penghematan bagi pemberi kerja atau klien, dan keharusan profesional untuk bertindak demi kepentingan publik dan tetap independen. Sulit membayangkan pakar pajak perorangan atau bahkan firma penasihat perorangan membuat terobosan signifikan tanpa adanya konsensus di seluruh profesi. Untuk sebagian besar, cara untuk mengatasi ketegangan ini adalah dalam hukum lunak, pedoman, dan kode etik yang menghasilkan norma sosial baru. Ini dapat dicapai oleh firma penasihat besar jika mereka bertindak bersama-sama, atau lebih signifikan, badan profesional.

Di sisi lain, faktor-faktor yang secara longgar berhubungan dengan ambisi termasuk keinginan untuk mendapatkan keuntungan atas pesaing; peluang untuk eksposur internasional dan ambisi pribadi dilaporkan oleh para ahli pajak memiliki pengaruh yang relatif kecil terhadap penghindaran pajak. Persepsi diri ini menarik.

Tentu saja mungkin saja hal itu tidak langsung terwujud dalam kenyataan: mungkin saja

ambisi dan tindakan pesaing memang memacu para profesional untuk mengambil posisi pajak yang lebih agresif atau inovatif. Akan tetapi, fakta bahwa para ahli pajak melaporkan hal ini sebagai pengaruh yang relatif rendah menunjukkan bahwa perilaku kompetitif tersebut bukanlah bagian dari kebiasaan para profesional pajak sejauh hal ini tercermin dalam pemahaman mereka tentang peran mereka sendiri. Hal ini mungkin menunjukkan adanya perubahan besar, mungkin disebabkan oleh protes publik terhadap penghindaran dan penggelapan pajak. Secara khusus, hasil paparan internasional dapat mencerminkan peningkatan kewaspadaan terhadap publisitas karena kerja kampanye kelompok masyarakat sipil berbasis pajak.

Sebagai tahap analisis berikutnya, kami menguji perbedaan dalam respons yang berasal dari negara-negara dengan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi atau rendah. Tabel 7.3 dan 7.4 menyajikan statistik deskriptif pada skor Likert untuk tingkat kerahasiaan rendah dan tinggi, secara berurutan.

Respons dalam Tabel 7.3 (yang mewakili negara-negara dengan kerahasiaan keuangan yang rendah) secara umum mengikuti pola yang dijelaskan di atas, dengan tingkat risiko yang agak lebih rendah daripada keseluruhan sampel.

Respons dalam Tabel 7.4 (yang mewakili negara-negara dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi) menunjukkan tingkat risiko yang jauh lebih tinggi secara keseluruhan dari beberapa faktor. Dalam semua kasus, ambiguitas dalam aturan pajak dan sifat transaksi muncul sebagai pemicu potensial yang paling signifikan.

Tabel 7.3 Skor Likert dari responden di negara-negara dengan kerahasiaan keuangan rendah

Faktor	n	Rata-rata	Median	Modus	Varians	Persentil			Tingkat risiko
						25	50	75	
Perencanaan pajak yang agresif dari pesaing	209	2.59	3.00	3	1.367	2.00	3.00	3.00	Rendah
Ambisi pribadi	210	2.60	3.00	2	1.255	2.00	3.00	3.00	Rendah
Tekanan waktu	210	2.83	3.00	3	1.358	2.00	3.00	4.00	Rendah
Peluang untuk eksposur internasional	210	2.88	3.00	3	1.564	2.00	3.00	4.00	Rendah
Ekspektasi manajemen	212	3.14	3.00	3	1.190	3.00	3.00	4.00	Netral
Jumlah uang yang terlibat	209	3.29	3.00	4	1.388	3.00	3.00	4.00	Sedang
Kemungkinan audit	210	3.47	4.00	4	1.303	3.00	4.00	4.00	Sedang
Sifat transaksi	211	3.73	4.00	4	1.103	3.00	4.00	4.00	Tinggi
Ambiguitas dalam aturan pajak	212	3.85	4.00	4	0.982	3.00	4.00	5.00	Tinggi

Tabel 7.4 Skor Likert dari responden di lokasi dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi

Faktor	n	Rata-rata	Median	Modus	Varians	Persentil			Tingkat risiko
						25	50	75	
Peluang untuk eksposur internasional	238	2.74	3.00	1	2.073	1.00	3.00	4.00	Rendah
Perencanaan pajak yang agresif dari pesaing	263	3.14	3.00	3	1.602	2.00	3.00	4.00	Netral
Tekanan waktu	276	3.35	3.00	3	1.326	3.00	3.00	4.00	Sedang
Ambisi pribadi	270	3.48	4.00	5	1.633	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Jumlah uang yang terlibat	274	3.73	4.00	4	1.332	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Kemungkinan audit	269	3.76	4.00	4	1.324	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Ekspektasi manajemen	269	3.79	4.00	4	1.347	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Ambiguitas dalam aturan pajak	278	3.91	4.00	4	0.953	3.00	4.00	5.00	Tinggi
Sifat transaksi	272	4.00	4.00	4	0.904	3.00	4.00	5.00	Tinggi

Tabel 7.5 memberikan hasil uji Mann–Whitney untuk perbedaan pada kesembilan faktor antara responden dari lokasi dengan kerahasiaan tinggi dan rendah. Pengujian ini menunjukkan bahwa, menurut pendapat para ahli pajak sendiri, banyak faktor yang lebih mungkin mengarah pada posisi pajak yang inovatif atau agresif di negara-negara dengan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi daripada di yurisdiksi yang lebih terbuka. Pengecualiannya adalah peluang untuk paparan internasional, yang secara konsisten tetap berisiko rendah, dan ambiguitas dalam aturan pajak, yang tinggi di kedua jenis lingkungan regulasi. Di antara perbedaan yang lebih mencolok adalah faktor-faktor yang berkaitan dengan kekhususan keputusan pajak, termasuk jumlah uang yang terlibat dan sifat transaksi, yang dinilai sebagai pengaruh yang jauh lebih tinggi di yurisdiksi dengan kerahasiaan tinggi. Ini mungkin karena sifat pekerjaan pajak di negara-negara tersebut, di mana transaksi yang lebih kompleks atau internasional mungkin sedang berlangsung. Di sisi lain, ini mungkin merupakan indikator spesialisasi di berbagai bidang pekerjaan pajak. Dampak faktor-faktor yang terkait dengan ambisi seperti tindakan pesaing dan ambisi pribadi, serta harapan manajemen semuanya terasa lebih tajam di lokasi kerahasiaan.

Tabel 7.5 Uji Mann–Whitney U untuk mengetahui perbedaan tingkat kerahasiaan keuangan yang tinggi dan rendah

Faktor	Kerahasiaan rendah	Kerahasiaan tinggi	Pentingnya
--------	--------------------	--------------------	------------

	Rata-Rata	Perbedaan	Rata-Rata	Perbedaan	
Peluang untuk eksposur internasional	2.88	1.564	2.74	2.073	2.073
Perencanaan pajak yang agresif dari pesaing	2.59	1.367	3.14	1.602	1.602
Tekanan waktu	2.83	1.358	3.35	1.326	1.326
Ambisi pribadi	2.60	1.255	3.48	1.633	1.633
Jumlah uang yang terlibat	3.29	1.388	3.73	1.332	1.332
Kemungkinan audit	3.47	1.303	3.76	1.324	1.324
Ekspektasi manajemen	3.14	1.190	3.79	1.347	1.347
Ambiguitas dalam aturan pajak	3.85	1.103	3.91	0.953	0.953
Sifat transaksi	2.73	0.982	4.00	0.904	0.904

Tekanan waktu dirasakan sebagai pengaruh yang jauh lebih tinggi oleh para ahli pajak di lokasi dengan kerahasiaan tinggi, mungkin karena sifat pekerjaan pajak yang dilakukan di sana yang mungkin lebih bernilai tinggi dan kurang rutin serta berulang, atau mungkin karena signifikansi faktor-faktor lain yang saling bersaing. Menariknya, kemungkinan audit dilaporkan sebagai dampak yang lebih tinggi pada para ahli pajak di negara-negara dengan kerahasiaan tinggi. Hal ini dapat diartikan sebagai indikator bahwa ada kekhawatiran yang lebih besar di lokasi-lokasi tersebut bahwa posisi diambil dalam kondisi kerahasiaan yang tidak disetujui oleh otoritas pajak. Dalam kedua kasus tersebut, hal ini menunjukkan tuas yang berguna bagi regulator karena menunjukkan bahwa kemungkinan audit yang meningkat akan memiliki dampak yang tidak proporsional pada posisi pajak di lokasi dengan kerahasiaan tinggi.

7.5 KESIMPULAN

Penelitian ini berkontribusi pada pemahaman kita tentang pengaruh harian pada para ahli pajak di tingkat mikro, dan jenis pemicu serta keadaan yang dirasakan sebagai tekanan untuk mengambil posisi yang dapat dilihat sebagai perluasan kebijakan. Faktor-faktor yang diidentifikasi sebagai risiko tinggi, atau risiko sedang, tidak tertanam di satu negara atau serangkaian undang-undang pajak, sehingga temuan penelitian ini melengkapi pekerjaan yang ada yang menggunakan metode eksperimental berdasarkan skenario individual. Salah satu kemungkinan perluasan penelitian ini adalah untuk mengintegrasikan kembali pendekatan metodologi eksperimental dengan menggunakan temuan di sini untuk mengembangkan hipotesis baru, yang kemudian dapat diselidiki menggunakan campuran metodologi eksperimental, berbasis kasus, dan survei dalam berbagai rezim peraturan atau lingkungan organisasi.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa profesional pajak menganggap bahwa situasi tertentu membuat mereka lebih cenderung mengadopsi posisi pajak yang

agresif atau inovatif. Meskipun persepsi yang dilaporkan sendiri ini mungkin tidak selalu diterjemahkan langsung ke dalam tindakan, hal itu menunjukkan habitus profesional, dan karenanya merupakan kriteria yang valid untuk menginformasikan pembuat kebijakan dan regulator. Yang penting bagi regulator, beberapa variabel situasional utama ini diidentifikasi sebagai lebih berpengaruh dalam yurisdiksi dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi. Temuan kami tentang peran faktor terkait ambisi seperti tindakan pesaing, harapan manajemen, dan ambisi pribadi mendukung gagasan tentang ketegangan yang diidentifikasi dalam Spence et al. (2015) antara keharusan komersial perusahaan pajak dan kepentingan publik yang dilayani oleh profesi tersebut.

Temuan bahwa elemen-elemen ini lebih berpengaruh dalam kondisi kerahasiaan keuangan yang lebih tinggi dapat menunjukkan sifat pekerjaan yang dilakukan di negara-negara tersebut, atau dapat mencerminkan efek dari kurangnya transparansi seputar posisi pajak yang diambil di sana. Di sisi lain, peluang untuk paparan internasional dilaporkan relatif tidak mungkin mengarah pada keputusan pajak yang agresif atau inovatif, dan hasil ini konsisten di lokasi dengan kerahasiaan keuangan yang tinggi dan rendah. Hal ini mungkin menunjukkan adanya kesadaran yang semakin meningkat di kalangan pakar pajak bahwa paparan internasional atas posisi pajak yang mereka ambil menghadirkan tantangan yang bersifat reputasional sekaligus komersial.

Jelas bahwa ambiguitas dalam aturan pajak merupakan pendorong utama untuk memperluas atau membatasi cakupan regulasi, dan merupakan area utama yang perlu diperhatikan oleh legislator. Langkah-langkah kerja sama internasional sudah dilakukan melalui proses BEPS OECD dan di seluruh UE. Ini mungkin dapat dilengkapi dengan beberapa peninjauan sejawat atas undang-undang di seluruh badan perpajakan, untuk meningkatkan kompatibilitas internal dan untuk menutup potensi kesenjangan interpretasi yang meragukan. Kerja sama semacam itu memerlukan konsensus yang mungkin ditantang oleh tren menuju persaingan pajak. Meskipun demikian, temuan dari studi ini menunjukkan bahwa ini adalah area yang memiliki potensi signifikan untuk penyelidikan lebih lanjut. Dampak yang lebih besar dari kemungkinan audit terhadap posisi pajak para pakar pajak merupakan pendorong potensial yang signifikan bagi regulator di lokasi tersebut. Hal ini khususnya berguna karena ketidakjelasan seputar keputusan pajak di lokasi tersebut membuat keputusan tersebut sangat sulit diatur.

BAB 8

SENGKETA PAJAK: KEBERATAN, BANDING, DAN GUGATAN

8.1 DEFINISI KEBERATAN PAJAK DALAM HUKUM PERPAJAKAN

Keberatan pajak merupakan mekanisme yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa perpajakan antara wajib pajak dan aparat pajak (fiskus), serta pihak ketiga terkait pemotongan atau pemungutan pajak. Wajib pajak memiliki hak untuk mengajukan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak. Definisi dari keberatan itu sendiri sebetulnya tidak dijabarkan secara eksplisit dalam kebijakan yang mengatur tentang perpajakan. Namun, secara sederhana, keberatan dapat dikatakan sebagai sebuah upaya yang dapat ditempuh Wajib Pajak apabila merasa tidak puas atau tidak sependapat dengan hasil dari pemeriksaan pajak yang tertuang dalam Surat Ketetapan Pajak (SKP).

Dalam pelaksanaan peraturan perpajakan, ada kemungkinan Wajib Pajak (WP) merasa kurang puas atau tidak setuju dengan suatu ketetapan pajak yang dikenakan padanya, maupun dengan pemotongan atau pemungutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Dalam situasi seperti ini, WP memiliki hak untuk mengajukan keberatan.

Hal ini diatur dalam PMK No. 202/2015 mengenai Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan. Dalam Pasal 2 ayat (1), dinyatakan bahwa wajib pajak dapat mengajukan keberatan kepada Dirjen Pajak atas jenis-jenis berikut:

- 1) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB)
- 2) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT)
- 3) Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar (SKPLB)
- 4) Surat Ketetapan Pajak Nihil (SKPN)

Pemotongan atau pemungutan oleh pihak ketiga sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Apabila terhadap Surat Ketetapan Pajak (SKP) yang telah diterbitkan ternyata Wajib Pajak merasa tidak puas atau tidak sependapat terkait dengan jumlah rugi, jumlah pajak, pemotongan, ataupun pemungutan pajak yang tidak sesuai dengan kenyataannya, maka Wajib Pajak diperbolehkan untuk mengajukan keberatan yang ditujukan kepada Direktur Jenderal Pajak sesuai dengan kebijakan Undang-Undang perpajakan yang berlaku.

Merujuk pada Pasal 2 ayat (3) dari beleid ini, keberatan yang dapat diajukan terbatas pada materi atau isi dari Surat Ketetapan Pajak (SKP), yang mencakup:

- ✓ Jumlah kerugian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang perpajakan.
- ✓ Besaran pajak yang terutang.
- ✓ Materi atau isi terkait pemotongan atau pemungutan pajak.

Keberatan pajak ini dapat diajukan oleh wajib pajak itu sendiri atau kuasanya dengan mengajukan Surat Keberatan. Surat Keberatan adalah dokumen yang disampaikan oleh wajib pajak kepada DJP terkait keberatan terhadap suatu surat ketetapan pajak atau pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak ketiga.

Perpajakan dalam UU No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh individu atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, tanpa imbalan langsung,

yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dan pembangunan negara. Undang-undang ini mengatur prinsip-prinsip dasar perpajakan, jenis-jenis pajak, serta tata cara penghitungan, pembayaran, dan pengawasan pajak, dengan tujuan menciptakan kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaan perpajakan di Indonesia. Terdapat pasal-pasal yang mengatur hak dan kewajiban wajib pajak. Salah satu hak wajib pajak adalah hak untuk mengajukan keberatan. Ketentuan mengenai keberatan ada dalam pasal 25 UU KUP.

Dalam UU KUP dan aturan turunannya, meskipun tidak terdapat definisi keberatan yang eksplisit, Pasal 25 ayat (1) memberikan pengertian bahwa keberatan pajak adalah langkah yang dapat diambil oleh wajib pajak yang merasa kurang puas atau tidak setuju dengan hasil pemeriksaan pajak yang tercantum dalam ketetapan pajak, maupun terhadap pemotongan atau pemungutan pajak.

Sebagaimana diketahui, salah satu cara yang dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk mengevaluasi kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan adalah melalui pemeriksaan pajak. Berdasarkan hasil pemeriksaan tersebut, DJP akan mengeluarkan ketetapan pajak. Secara umum, pengajuan keberatan terhadap ketetapan yang dikeluarkan oleh otoritas pajak adalah hal yang biasa, karena selama proses pemeriksaan, seringkali terdapat perbedaan pendapat antara pemeriksa pajak dan wajib pajak mengenai suatu sengketa perpajakan. Oleh karena itu, untuk menjamin suatu keadilan bagi wajib pajak, UU KUP memberikan hak mengajukan keberatan atas hasil dari pemeriksaan yang termuat dalam suatu ketetapan otoritas pajak.

Contoh kasus yang dapat kita pelajari;

PT XYZ mengajukan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Badan untuk tahun fiskal 2023. Setelah itu, pihak fiskus melakukan pemeriksaan terhadap SPT yang diajukan dan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) yang menyatakan bahwa PT XYZ memiliki pajak yang kurang bayar.

Merasa hasil pemeriksaan tersebut tidak sesuai dengan perhitungan pajak yang telah dilakukannya, PT XYZ memutuskan untuk mengajukan keberatan pajak kepada Direktur Jenderal Pajak. Dalam pengajuan keberatan, PT XYZ menyampaikan argumen dan dokumen pendukung yang menunjukkan bahwa pajak yang terutang seharusnya lebih rendah dari yang ditetapkan dalam SKPKB.

8.2 TUJUAN UTAMA PENGAJUAN KEBERATAN PAJAK

Pengajuan keberatan pajak memiliki beberapa tujuan utama yang berkaitan dengan perlindungan hak wajib pajak dan penegakan keadilan dalam sistem perpajakan. Pertama, tujuan utama dari pengajuan keberatan adalah memberikan kesempatan bagi wajib pajak untuk mengekspresikan ketidakpuasan mereka terhadap keputusan otoritas pajak, seperti Surat Ketetapan Pajak (SKP). Dalam banyak kasus, wajib pajak mungkin memiliki alasan atau data yang tidak dipertimbangkan oleh fiskus saat menerbitkan ketetapan, sehingga proses keberatan menjadi sarana penting untuk mengoreksi kesalahan tersebut.

Kedua, pengajuan keberatan juga bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses administrasi perpajakan. Dengan memberikan ruang bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, otoritas pajak diharapkan lebih berhati-hati dan teliti dalam pengeluaran keputusan, mengingat mereka harus mempertanggungjawabkan tindakan

mereka di hadapan wajib pajak. Hal ini mendorong interaksi yang lebih konstruktif antara wajib pajak dan fiskus, serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem perpajakan.

Selain itu, keberatan pajak dapat berfungsi sebagai mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih efisien. Proses ini memungkinkan wajib pajak untuk menyelesaikan ketidaksepakatan tanpa harus melibatkan jalur hukum yang lebih rumit dan memakan waktu. Dengan demikian, keberatan pajak memberikan alternatif yang lebih cepat dan hemat biaya untuk menyelesaikan perselisihan, yang pada gilirannya dapat mengurangi beban sistem peradilan.

Keberatan pajak juga bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak wajib pajak. Dalam banyak literatur perpajakan, disebutkan bahwa hak untuk mengajukan keberatan adalah bagian integral dari prinsip keadilan dalam perpajakan. Ini menunjukkan bahwa wajib pajak tidak hanya dianggap sebagai subjek pemungut pajak, tetapi juga sebagai pihak yang memiliki hak untuk memperdebatkan keputusan yang berdampak pada kewajiban mereka. Dengan demikian, sistem perpajakan yang adil adalah yang menghargai hak ini.

Terakhir, pengajuan keberatan pajak dapat berkontribusi pada peningkatan kualitas sistem perpajakan secara keseluruhan. Melalui proses ini, otoritas pajak menerima umpan balik langsung dari wajib pajak mengenai berbagai aspek ketetapan dan administrasi pajak. Umpan balik ini dapat digunakan untuk memperbaiki dan memperbaharui kebijakan serta prosedur perpajakan, sehingga menciptakan lingkungan perpajakan yang lebih responsif dan efisien. Dengan cara ini, pengajuan keberatan tidak hanya bermanfaat bagi wajib pajak, tetapi juga bagi sistem perpajakan secara keseluruhan.

Selanjutnya, pengajuan keberatan pajak juga berfungsi sebagai sarana untuk memperkuat kepatuhan wajib pajak. Ketika wajib pajak merasa bahwa mereka memiliki hak untuk menantang keputusan pajak, hal ini dapat mendorong mereka untuk lebih proaktif dalam memahami kewajiban perpajakan mereka. Dengan demikian, mereka akan lebih cenderung untuk melakukan pelaporan yang akurat dan lengkap. Kesadaran akan hak untuk mengajukan keberatan dapat mendorong wajib pajak untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses perpajakan, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kepatuhan pajak secara keseluruhan.

Di sisi lain, pengajuan keberatan juga memberikan kesempatan bagi otoritas pajak untuk mengevaluasi dan mengidentifikasi potensi masalah dalam kebijakan perpajakan. Dengan menganalisis alasan di balik pengajuan keberatan, fiskus dapat mengenali pola-pola tertentu yang mungkin menunjukkan ketidakjelasan dalam regulasi atau kebijakan yang diterapkan. Hal ini bisa menjadi dasar untuk melakukan reformasi perpajakan yang lebih luas, sehingga menghasilkan kebijakan yang lebih adil dan efisien.

Lebih jauh lagi, keberatan pajak menciptakan sebuah mekanisme checks and balances dalam sistem perpajakan. Ini memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh otoritas pajak tidak bersifat sepihak dan memberikan ruang bagi wajib pajak untuk berargumentasi atas hak mereka. Dengan adanya sistem ini, akan terbentuk keseimbangan antara hak dan kewajiban, yang sangat penting untuk menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat.

Dengan demikian, pengajuan keberatan pajak tidak hanya berfungsi sebagai alat bagi wajib pajak untuk mempertahankan hak-hak mereka, tetapi juga sebagai mekanisme yang dapat mendorong perbaikan sistem perpajakan secara menyeluruh. Dalam konteks ini,

pengajuan keberatan menjadi bagian integral dari proses administrasi perpajakan yang lebih demokratis dan akuntabel. Keseluruhan tujuan ini saling mendukung dalam membangun sistem perpajakan yang tidak hanya efisien tetapi juga adil bagi semua pihak.

8.3 PERBEDAAN ANTARA KEBERATAN PAJAK DAN BANDING PAJAK

Tabel 8.1 perbedaan keberatan pajak dan banding pajak

Aspek	Keberatan Pajak	Banding Pajak
Definisi	Upaya menentang ketetapan pajak dari otoritas pajak	Proses hukum untuk menuntut keputusan setelah keberatan ditolak
Proses	Diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak (DJP)	Diajukan ke Pengadilan Pajak
Batas Waktu	Biasanya 30 hari setelah ketetapan diterima	Biasanya dalam 3 bulan setelah keputusan keberatan
Tujuan	Menyelesaikan ketidakpuasan langsung terhadap keputusan fiskus	Mendapatkan keputusan hukum yang lebih tinggi atau berbeda
Instansi yang Terlibat	Diajukan kepada instansi pajak, yaitu DJP	Diajukan ke Pengadilan Pajak

Keberatan pajak merupakan langkah pertama yang dapat diambil oleh wajib pajak ketika mereka merasa tidak setuju dengan keputusan otoritas pajak. Proses ini biasanya lebih cepat dan tidak memerlukan biaya pengacara, sehingga dapat diakses oleh semua wajib pajak. Selain itu, keberatan juga memungkinkan fiskus untuk melakukan evaluasi ulang terhadap ketetapan yang telah dibuat, dan sering kali hasilnya dapat memuaskan kedua belah pihak. Di sisi lain, jika keberatan ditolak, wajib pajak memiliki hak untuk melanjutkan ke proses banding.

Banding pajak, sebagai langkah berikutnya, adalah proses hukum yang lebih formal dan dapat melibatkan prosedur yang lebih rumit. Dalam banding, wajib pajak dapat menyajikan bukti dan argumen di hadapan hakim yang memiliki kewenangan untuk menilai kembali keputusan yang diambil oleh otoritas pajak. Proses ini sering kali membutuhkan bantuan profesional, seperti pengacara pajak, dan dapat memakan waktu lebih lama dibandingkan dengan keberatan.

Kedua mekanisme ini penting dalam sistem perpajakan, karena mereka memberikan saluran bagi wajib pajak untuk menuntut keadilan dan memastikan bahwa keputusan fiskus dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, baik keberatan maupun banding pajak berperan dalam menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil dan transparan.

8.4 DEFINISI BANDING PAJAK

Wajib Pajak (WP) atau penanggung pajak memiliki beberapa langkah hukum yang dapat diambil terhadap keputusan dari otoritas pajak, salah satunya adalah pengajuan banding. Banding merupakan mekanisme hukum yang memungkinkan WP untuk membantah

keputusan pajak yang dianggap tidak adil atau salah. Proses ini diatur dalam perundang-undangan perpajakan, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007.

Untuk mengajukan banding, WP harus membuat permohonan tertulis yang disertai alasan-alasan yang mendasari keberatan. Pengajuan ini harus dilakukan dalam jangka waktu 3 bulan setelah menerima keputusan pajak yang bersangkutan. Selain itu, WP juga diwajibkan melampirkan dokumen pendukung, seperti salinan keputusan dan bukti pembayaran pajak.

Setelah menerima permohonan banding, otoritas pajak akan melakukan peninjauan terhadap argumen dan dokumen yang disampaikan. Hasil dari proses ini dapat berupa keputusan baru yang lebih menguntungkan bagi WP, tetap mempertahankan keputusan sebelumnya, atau menolak banding. Jika WP masih merasa tidak puas dengan keputusan tersebut, mereka dapat memilih untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sebagai langkah terakhir.

8.5 SANKSI KEBERATAN DAN BANDING

Jika Direktorat Jenderal Pajak menerima sebagian atau menolak seluruh permohonan keberatan, dan Wajib Pajak tidak mengajukan banding, maka Wajib Pajak akan dikenakan sanksi denda. Sesuai dengan ketentuan dalam UU HPP, besaran sanksi denda untuk keberatan adalah 30%. Berikut adalah cara menghitung denda keberatan pajak tersebut.

Sanksi Denda Keberatan = 30% x (Jumlah pajak pada Keputusan keberatan – jumlah pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan)

Serupa dengan keberatan pajak, jika permohonan banding ditolak atau dikabulkan sebagai, wajib pajak juga dikenakan denda. Denda yang berlaku adalah sebesar 60%. Cara menghitung denda akibat putusan banding pajak adalah:

Sanksi Denda Banding

= 60% x (jumlah pajak pada putusan banding – jumlah pajak yang telah dibayar sebelum banding)

sejak berlakunya UU HPP, sanksi atas keberatan dan banding telah mengalami penurunan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan rasa keadilan bagi wajib pajak. Adapun ringkasan penurunan sanksi denda atas keberatan atau banding dapat dilihat pada table berikut:

Tabel 8.2 penurunan sanksi denda

Upaya hukum	UU KUP	UU HPP
Keberatan	50%	30%
Banding	100%	60%

Kasus Contoh:

PT MEGA menerima Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) dari Direktorat Jenderal Pajak dengan total pajak yang harus dibayar sebesar Rp3,0 miliar. Setelah melakukan pembahasan akhir hasil pemeriksaan, Wajib Pajak, dalam hal ini PT MEGA, hanya setuju dengan jumlah pajak yang harus dibayar sebesar Rp2,0 miliar.

PT MEGA telah melunasi sebagian dari SKPKB tersebut sebesar Rp700 juta dan kemudian mengajukan keberatan atas sejumlah koreksi lainnya yang dianggap tidak sesuai. Setelah meninjau kembali, Direktorat Jenderal Pajak mengabulkan sebagian dari keberatan tersebut, sehingga total pajak yang harus dibayar PT MEGA berkurang menjadi Rp2,5 miliar. Dalam situasi ini, PT MEGA dikenakan sanksi denda sebesar:

$$\begin{aligned}
 30\% \times (Rp2,5miliar - Rp700juta) &= 30\% \times Rp1,8miliar \\
 &= Rp540juta \\
 30\% \times (Rp2,5miliar - Rp700juta) &= 30\% \times Rp1,8miliar \\
 &= Rp540juta
 \end{aligned}$$

Pihak Yang Mengajukan Banding

Banding dalam sistem hukum merupakan langkah yang diambil untuk mengkaji ulang putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri, terutama jika pihak yang mengajukan banding merasa tidak puas dengan hasil tersebut. Agar banding dapat diajukan, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi.

Menurut Pasal 67 KUHAP, pihak yang memiliki hak untuk mengajukan banding adalah terdakwa atau penuntut umum. Selain itu, upaya banding ke Pengadilan Tinggi juga dapat dilakukan oleh individu yang diberi kuasa oleh terdakwa atau oleh kuasa hukumnya.

Tujuan dari pengajuan banding adalah untuk memeriksa kembali putusan pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Negeri) di pengadilan tingkat banding, yaitu Pengadilan Tinggi. Proses banding dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri yang mengeluarkan putusan tersebut.

Ketentuan Mengajukan

Terdakwa atau penuntut umum memiliki hak untuk mengajukan banding selama memenuhi syarat yang telah ditentukan. Pengajuan banding harus dilakukan dalam batas waktu tertentu.

Berdasarkan Pasal 233 ayat (2) KUHAP, banding dapat diajukan dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah putusan atau vonis dijatuhkan. Jika banding tidak diajukan dalam jangka waktu tersebut, maka terdakwa atau penuntut umum dianggap telah menerima putusan tersebut.

Selain itu, menurut Pasal 67 KUHAP, terdapat beberapa putusan yang tidak bisa diajukan banding, yaitu:

1. Putusan bebas.
2. Putusan yang mengakhiri tuntutan hukum karena penerapan hukum yang tidak tepat.
3. Putusan pengadilan dalam acara cepat.

Syarat-Syarat Pengajuan Surat Banding

Surat banding merupakan salah satu sarana penting dalam proses hukum dan administrasi, yang memberikan kesempatan kepada individu atau entitas untuk mengajukan permohonan revisi atau peninjauan kembali terhadap keputusan yang telah ditetapkan oleh instansi atau lembaga tertentu. Dalam konteks ini, syarat-syarat pengajuan surat banding menjadi hal yang krusial, karena memenuhi ketentuan ini akan menentukan kelayakan dan

keberhasilan permohonan.

Pentingnya surat banding tidak hanya terletak pada aspek hukum, tetapi juga pada upaya menjaga keadilan dan transparansi dalam pengambilan keputusan. Dengan memahami syarat-syarat yang diperlukan, pemohon dapat menyusun surat banding yang lebih efektif dan terarah. Dalam tulisan ini, akan dibahas secara rinci mengenai syarat-syarat pengajuan surat banding, agar pemohon dapat mempersiapkan dokumen yang sesuai dan meningkatkan peluang untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Berikut adalah syarat-syarat dalam pengajuan surat banding:

1. Banding harus diajukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterima Keputusan yang dibanding, kecuali diatur lain dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.
2. Terhadap 1 (satu) Keputusan diajukan 1 (satu) Surat Banding.
3. Banding diajukan dengan disertai alasan-alasan yang jelas, dan dicantumkan tanggal tanggal terima surat keputusan yang dibanding.
4. Pada Surat Banding dilampirkan Salinan Keputusan yang dibanding.
5. Banding hanya dapat diajukan apabila besarnya jumlah pajak yang terutang dimaksud telah dibayar sebesar 50% lima puluh persen) dengan melampirkan Surat Setoran Pajak (SSP) atau Pemindah Bukuan (Pbk).

Tata Cara Dan Administrasi Banding

Banding merupakan salah satu instrumen hukum yang penting dalam sistem peradilan, yang memberikan kesempatan kepada pihak yang merasa dirugikan oleh suatu putusan untuk meminta peninjauan kembali oleh instansi atau pengadilan yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, proses banding bukan hanya sebagai upaya untuk mencapai keadilan, tetapi juga sebagai sarana untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil telah mempertimbangkan semua aspek hukum dan fakta yang relevan.

Tata cara dan administrasi banding mencakup berbagai langkah yang harus diikuti oleh pemohon, mulai dari pengajuan permohonan hingga proses persidangan dan penerimaan putusan. Pentingnya pemahaman yang jelas tentang prosedur ini tidak dapat diabaikan, karena kesalahan dalam pengajuan atau ketidaklengkapan dokumen dapat mengakibatkan penolakan atau keterlambatan dalam proses hukum. Oleh karena itu, artikel ini akan membahas secara mendalam tata cara dan administrasi banding, serta faktor-faktor yang perlu diperhatikan oleh pihak yang ingin mengajukan banding, demi tercapainya keadilan dan kepastian hukum. Berikut adalah tata cara dan administrasi banding:

1. Surat Banding dibuat menggunakan kertas ukuran F4 (Folio) dengan menggunakan Jenis Huruf Bookman Old Style dan besar huruf 11.
2. Contoh Format Surat Banding dapat dilihat di Surat Edaran Nomor: SE-08/PP/2017 tentang Perubahan atas Surat Ketua Pengadilan Pajak Nomor SE-002/PP/2015 tentang Kelengkapan Administrasi Banding atau Gugatan (SE-08/2017).
3. Kelengkapan administrasi Surat Banding dapat dilihat di Bagian Ruang Lingkup SE-08/2017.

8.6 DEFINISI GUGATAN

Gugatan dalam keberatan pajak merupakan salah satu upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak (WP) untuk menantang tindakan atau keputusan yang diambil oleh otoritas pajak, seperti Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Berikut adalah penjelasan lebih lanjut

mengenai pengertian dan ruang lingkup gugatan dalam konteks keberatan pajak.

Gugatan pajak adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh Wajib Pajak terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau keputusan tertentu yang dikeluarkan oleh DJP. Gugatan ini berfungsi sebagai sarana bagi WP untuk menyelesaikan sengketa yang muncul akibat ketidakpuasan terhadap keputusan perpajakan, baik terkait dengan jumlah pajak yang ditetapkan maupun prosedur penagihan yang dilakukan.

Secara umum, gugatan pajak hanya dapat diajukan atas permasalahan yang ditimbulkan karena proses administrasi perpajakan. Dengan demikian, hal-hal terkait perbedaan persepsi dalam menghitung pajak terutang, tidak termasuk substansi yang dapat digugat.

Secara spesifik, perkara yang dapat diajukan gugatan misalnya, pelaksanaan surat paksa, surat perintah penyitaan, pengumuman lelang, atau keputusan-keputusan tertentu yang diterbitkan DJP.

Beberapa keputusan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dapat digugat oleh Wajib Pajak (WP) melalui pengadilan pajak. Berikut adalah beberapa jenis keputusan yang dapat menjadi objek gugatan:

1. Keputusan Pencegahan atau Larangan

Keputusan pertama yang dapat digugat adalah terkait pencegahan atau larangan sementara yang dikenakan kepada Penanggung Pajak tertentu untuk keluar dari wilayah Negara Republik Indonesia. Larangan ini biasanya diterapkan dengan alasan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, terutama dalam konteks penagihan pajak. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa WP tidak dapat menghindari kewajibannya dengan meninggalkan negara.

2. Keputusan Terkait Pelaksanaan Perpajakan

Keputusan kedua mencakup keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan. Namun, ada pengecualian untuk beberapa jenis keputusan tertentu yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), yang meliputi:

- Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar
- Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan
- Surat Ketetapan Pajak Nihil
- Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar

WP juga tidak dapat mengajukan gugatan terkait putusan atas keberatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU KUP. Ini menunjukkan bahwa tidak semua keputusan DJP dapat digugat, dan terdapat batasan yang jelas mengenai hal ini.

3. Penerbitan Surat Ketetapan Pajak

Ketiga, WP dapat menggugat keputusan yang berkaitan dengan penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan yang tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitannya. Hal ini mencakup ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan perpajakan. Dalam konteks ini, penting bagi WP untuk memastikan bahwa semua prosedur dan tata cara yang ditetapkan telah diikuti, agar keputusan yang diterbitkan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Dalam menghadapi keputusan DJP, WP perlu memahami dengan baik jenis-jenis keputusan yang dapat digugat serta ketentuan-ketentuan yang membatasi gugatan. Pengetahuan ini tidak hanya membantu WP dalam menavigasi proses hukum, tetapi juga memastikan bahwa hak-hak mereka terlindungi. Selain itu, kesadaran akan prosedur dan ketentuan yang berlaku sangat penting untuk menghindari potensi masalah di masa depan,

terutama dalam hal penagihan pajak dan kepatuhan terhadap peraturan perpajakan.

8.7 SYARAT-SYARAT DALAM PENGAJUAN SURAT GUGATAN

Pengajuan Surat Gugatan dalam konteks keberatan pajak di Pengadilan Pajak diatur oleh Undang-Undang Pengadilan Pajak dan memerlukan pemenuhan syarat-syarat tertentu. Berikut adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mengajukan gugatan:

1. Format Pengajuan

- **Tertulis:** Gugatan harus diajukan secara tertulis.
- **Bahasa:** Menggunakan bahasa Indonesia.
- **Kepada Pengadilan:** Dialamatkan kepada Pengadilan Pajak.

2. Jangka Waktu Pengajuan

- **Pelaksanaan Penagihan Pajak:** Pengajuan harus dilakukan dalam 14 hari sejak tanggal pelaksanaan penagihan.
- **Keputusan Lain:** Pengajuan dilakukan dalam 30 hari sejak tanggal diterima keputusan yang digugat.
- **Force Majeure:** Jika tidak dapat memenuhi batas waktu karena keadaan force majeure, jangka waktu dapat diperpanjang selama 14 hari setelah keadaan tersebut berakhir.

3. Isi Gugatan

- **Satu Perkara:** Dalam satu surat gugatan, hanya boleh diajukan satu pelaksanaan penagihan atau satu keputusan.
- **Alasan Jelas:** Surat gugatan harus mencantumkan alasan yang jelas.
- **Tanggal Diterima:** Sertakan tanggal diterima.
- **Lampiran:** Melampirkan salinan dokumen yang digugat.

4. Penggugat

- **Pihak yang Berhak:** Permohonan gugatan dapat diajukan oleh:
 - ☞ Wajib pajak itu sendiri
 - ☞ Ahli waris
 - ☞ Pengurus
 - ☞ Kuasa hukum wajib pajak

5. Dokumen Pendukung

- **Salinan Keputusan:** Melampirkan salinan keputusan yang menjadi objek gugatan.
- **Dokumen Relevan:** Sertakan dokumen lain yang relevan.

6. Pencabutan Gugatan

- **Prosedur:** Gugatan dapat dicabut dengan mengajukan surat pernyataan pencabutan kepada Pengadilan Pajak.
- **Ketentuan:** Pencabutan dapat dilakukan sebelum atau sesudah sidang berlangsung. Jika sudah dicabut, gugatan tidak dapat diajukan kembali untuk perkara yang sama.

7. Proses Selanjutnya

Setelah memenuhi syarat-syarat di atas dan mengajukan surat gugatan, pemohon dan pihak tergugat harus menjalani tahapan persiapan persidangan. Proses ini mencakup pemeriksaan administratif terhadap kelengkapan dokumen dan alasan yang diajukan dalam gugatan.

Siapa yang dapat mengajukan Gugatan?

1. Gugatan dapat diajukan oleh Wajib Pajak, ahli warisnya, seorang pengurus atau kuasa hukumnya.
2. Apabila selama proses Gugatan, pemohon Gugatan meninggal dunia, Gugatan dapat dilanjutkan oleh warisnya, kuasa hukum dari ahli warisnya, atau pengampunya dalam hal pemohon Gugatan pailit.
3. Apabila selama proses Gugatan pemohon Gugatan melakukan penggabungan, peleburan, pemecahan / pemekaran usaha, atau likuidasi, permohonan dimaksud dapat dilanjutkan oleh pihak yang menerima pertanggungjawaban karena penggabungan, peleburan, pemecahan/ pemekaran usaha, atau likuidasi dimaksud.

Kelengkapan Administrasi Gugatan Pajak

Aspek penting yang perlu diperhatikan saat menyampaikan Surat Gugatan adalah kelengkapan administrasinya. Berikut adalah beberapa dokumen yang perlu disiapkan jika akan mengajukan Surat Gugatan pajak ke Pengadilan Pajak:

1. **Surat Gugatan:** Disiapkan dalam 2 rangkap, yaitu 1 asli dan 1 fotokopi.
2. **Fotokopi Dokumen Lampiran Keberatan:** Juga dalam 2 rangkap, yang mencakup:
 - a. Surat Ketetapan Pajak atau Surat Gugatan Pajak yang penerbitannya tidak sesuai prosedur atau ketentuan.
 - b. Surat Keputusan Pembatalan/Pengurangan Kedua dari Direktur Jenderal Pajak.
 - c. Surat Permohonan Pembatalan/Pengurangan Kedua.
 - d. Surat Keputusan Pembatalan/Pengurangan Pertama dari Direktur Jenderal Pajak.
 - e. Surat Permohonan Pembatalan/Pengurangan Pertama.
 - f. Dokumen pendukung lainnya terkait permohonan gugatan
3. Dokumen pendukung lain (1 rangkap)
 - a. *Fotocopy* akta pendirian dan perubahan yang mencantumkan pengurus yang menandatangani surat banding, surat keberatan, surat kuasa khusus, dan pakta integritas yang telah dimeteraikan kemudian.
 - b. Asli surat kuasa bermeterai apabila dikuasakan.
 - c. *Fotocopy* kartu kuasa hukum apabila dikuasakan kepada kuasa hukum.
 - d. Seluruh *softcopy* dokumen keberatan di atas disampaikan dalam CD atau *Flash Drive* (Surat bandingdisampaikan dalam bentuk .doc, sedangkan dokumen pendukung lain dalam bentuk .pdf).

8.8 PENCABUTAN GUGATAN

Wajib Pajak (WP) memiliki hak untuk mencabut gugatan yang telah diajukan dengan mengajukan surat pernyataan pencabutan kepada Pengadilan Pajak. Proses ini merupakan langkah penting bagi WP yang mungkin merasa gugatan yang diajukan tidak lagi relevan atau ingin menyelesaikan perkara melalui cara lain. Setelah menerima permohonan pencabutan, Pengadilan Pajak akan menghapus nama WP dari daftar sengketa, sehingga tidak ada lagi proses hukum yang berlanjut terkait gugatan tersebut.

Penghapusan gugatan dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, tergantung pada tahap proses persidangan. Pertama, jika pencabutan dilakukan sebelum proses persidangan dimulai, maka penghapusan dapat dilakukan melalui penetapan Ketua

Pengadilan Pajak. Hal ini memberikan keleluasaan bagi WP untuk mengakhiri gugatan tanpa harus melalui sidang, sehingga proses dapat lebih efisien.

Kedua, jika gugatan telah memasuki tahap persidangan, penghapusan hanya dapat dilakukan melalui putusan Majelis Hakim atau Hakim Tunggal. Ini berarti bahwa pencabutan yang dilakukan setelah proses persidangan dimulai memerlukan pertimbangan dan keputusan dari pihak hakim, yang memastikan bahwa pencabutan dilakukan secara sah dan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Namun, penting untuk dicatat bahwa jika WP mencabut gugatan saat proses persidangan sudah berjalan, gugatan tersebut tidak dapat diajukan kembali untuk perkara yang sama di kemudian hari. Hal ini bertujuan untuk menjaga kepastian hukum dan mencegah pengulangan perkara yang sama, sehingga mengurangi beban kerja pengadilan.

Selain itu, perlu diingat bahwa pengajuan gugatan tidak menghentikan atau menunda proses penagihan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Dengan kata lain, meskipun WP mengajukan gugatan, kewajiban untuk membayar pajak tetap berlaku, dan DJP dapat melanjutkan penagihan tanpa terpengaruh oleh adanya proses hukum yang sedang berlangsung. Oleh karena itu, WP perlu mempertimbangkan dengan cermat sebelum mengajukan gugatan, serta memahami implikasi dari pencabutan gugatan yang diajukan.

BAB 9

DASAR HUKUM DAN PROSEDUR PENGAJUAN

9.1 PENDAHULUAN

Sengketa pajak merupakan salah satu aspek yang seringkali menghantui para wajib pajak, ketidaksepakatan antara wajib oajak dan petugas pajak mengenai jumlah pajak yang terutang atau Tindakan penagihan yang dilakukan oleh Direktorat Jendral Pajak (DJP) seringkali menjadi penyebab terjadinya sengketa ini, namun, di tengah ketidakpastian ini, Upaya hukum menjadi suatu jalan yang dapat di tempuh oleh wajib pajak untuk mencari keadilan dalam penyelesaian sengketa perpajakan.

Salah satu Upaya hukum yang diberikan oleh undang-undang kepada wajib pajak adalah pengajuan keberatan. Pengajuan keberatan ini menjadi proses formal untuk menyelesaikan perbedaan pendapat antara wajib pajak dengan petugas pajak terkait dengan ketetapan pajak yang dikeluarkan. Namun, sebelum membahas lebih lanjut mengenai proses pengajuan keberatan, penting untuk memahami dasar hukum yang mengaturnya.

9.2 UNDANG-UNDANG YANG MENGATUR KEBERATAN PAJAK DI INDONESIA

Dalam sistem perpajakan di Indonesia, keberatan pajak merupakan langkah penting bagi wajib pajak untuk mengekspresikan ketidakpuasan terhadap keputusan perpajakan yang diterbitkan oleh otoritas pajak. Undang-undang yang mengatur keberatan pajak bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum dan keadilan bagi wajib pajak, serta memastikan proses penilaian pajak berjalan transparan dan akuntabel. Dengan adanya regulasi ini, wajib pajak memiliki hak untuk meminta peninjauan atas penetapan yang dianggap tidak tepat, sehingga menciptakan keseimbangan antara kepentingan negara dalam mengumpulkan pajak dan hak-hak individu. Pemahaman yang mendalam tentang undang-undang ini sangat penting bagi wajib pajak, konsultan pajak, dan pihak-pihak terkait agar dapat menjalankan hak dan kewajibannya secara efektif. Dalam konteks ini, penting untuk mengeksplorasi lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur proses keberatan pajak, serta implikasinya bagi pelaksanaan kebijakan perpajakan di Indonesia.

Ketentuan mengenai keberatan pajak diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan perpajakan sebagai dasar hukumnya, antara lain:

- a) Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.
- b) Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 6 Tahun 1983 mengenai Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- c) Peraturan Menteri Keuangan No. 9/PMK.03/2013 tentang Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan.
- d) Peraturan Menteri Keuangan No. 202/PMK.03/2015 yang merupakan perubahan dari PMK No. 9/PMK.03/2013 mengenai Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan.
- e) Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER-14/PJ/2020 tentang Tata Cara Penyampaian Surat Keberatan secara Elektronik (E-Filing). Dengan tujuan untuk memudahkan proses pengajuan keberatan bagi wajib pajak.

Hak dan Kewajiban dalam Pengajuan Keberatan

Wajib pajak memiliki hak dan kewajiban dalam perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perpajakan yang berlaku. Salah satu hak wajib pajak adalah mengajukan keberatan atas surat ketetapan pajak atau pemotongan/pemungutan pajak yang dilakukan oleh pihak ketiga. Namun, untuk dapat mengajukan keberatan pajak, wajib pajak juga harus memenuhi kewajiban yang ditetapkan, termasuk persyaratan dan tata cara yang berlaku dalam proses pengajuan tersebut.

9.3 PERATURAN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK TERKAIT KEBERATAN

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang sangat penting di Indonesia. Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memiliki tanggung jawab dalam mengelola dan mengatur pajak, termasuk proses keberatan. Keberatan adalah hak wajib pajak untuk menantang keputusan pajak yang mereka anggap tidak adil atau salah. Proses ini diatur dalam Undang-Undang Pajak No. 6 Tahun 1983 yang kemudian diubah dengan UU No. 17 Tahun 2000, memberikan landasan hukum bagi DJP dalam mengelola pajak, termasuk proses keberatan.

Keberatan dapat diajukan terhadap berbagai jenis keputusan pajak, seperti pengenaan sanksi administratif, penagihan pajak, atau penentuan besarnya pajak yang harus dibayar. Untuk dapat melakukan keberatan, wajib pajak harus memenuhi beberapa syarat, antara lain pengajuan secara tertulis dan dalam waktu yang ditentukan, biasanya 30 hari sejak penerbitan keputusan pajak. Selain itu, keberatan juga harus disertai alasan-alasan yang jelas dan kuat.

Proses keberatan melibatkan beberapa tahapan. Pertama, wajib pajak mengajukan keberatan secara tertulis kepada DJP. Selanjutnya, DJP akan meneliti keberatan tersebut untuk memastikan bahwa semua syarat terpenuhi sebelum mengambil keputusan. Jika wajib pajak tidak setuju dengan keputusan DJP, mereka dapat melanjutkan proses dengan mengajukan banding ke Badan Peradilan Pajak (BPP). Dalam hal ini, BPP berwenang untuk mengadili banding keputusan DJP.

Jika banding juga tidak menghasilkan keputusan yang memuaskan bagi wajib pajak, mereka memiliki hak untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA). Proses kasasi ini juga mengikuti tahapan serupa: pengajuan kasasi secara tertulis, penelitian oleh MA, dan pengambilan keputusan. Setiap tahapan ini diatur dalam pasal-pasal UU Pajak No. 6 Tahun 1983, menjamin hak wajib pajak untuk menantang keputusan yang dianggap tidak adil.

Keberatan dapat memiliki pengaruh signifikan terhadap kewajiban pajak wajib pajak. Dengan mengajukan keberatan, wajib pajak dapat menantang keputusan yang tidak adil dan berpotensi mengurangi beban pajak yang harus dibayar. Contoh kasus umum dalam proses keberatan adalah saat wajib pajak menantang pengenaan sanksi administratif karena kesalahan administratif. Dalam situasi ini, bukti-bukti akurat menjadi sangat penting untuk mendukung alasan-alasan yang diajukan.

Keterlibatan advokat juga dapat membantu wajib pajak dalam proses keberatan. Advokat dapat memberikan nasihat hukum yang strategis dan membantu dalam menghadapi proses hukum yang kompleks. Selain itu, wajib pajak perlu mempertimbangkan biaya yang akan dikeluarkan dalam proses keberatan dan memastikan bahwa biaya tersebut sebanding dengan manfaat yang akan diperoleh.

Secara keseluruhan, proses keberatan di Indonesia adalah hak penting bagi wajib pajak untuk menantang keputusan pajak yang dianggap tidak adil atau salah. Dengan memahami syarat-syarat keberatan serta tahapan-tahapan yang harus dilalui, wajib pajak dapat meningkatkan kemungkinan keberhasilan dalam proses tersebut. Pasal-pasal dalam UU Pajak No. 6 Tahun 1983 memberikan landasan hukum yang jelas bagi proses keberatan ini, sehingga

wajib pajak dapat yakin bahwa hak mereka untuk menantang keputusan pajak telah dijamin oleh hukum. Semoga artikel ini memberikan pemahaman yang jelas dan terpercaya mengenai peraturan DJP terkait keberatan di Indonesia.

9.4 PRINSIP-PRINSIP HUKUM DALAM PENGAJUAN KEBERATAN

Pengajuan keberatan merupakan salah satu mekanisme hukum yang penting dalam sistem peradilan di Indonesia. Proses ini memberikan kesempatan kepada individu atau entitas untuk menantang keputusan yang dianggap tidak adil atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks ini, terdapat beberapa prinsip hukum yang mendasari pengajuan keberatan, yang perlu dipahami oleh mahasiswa dan praktisi hukum. Prinsip keadilan adalah landasan utama dalam setiap proses hukum, termasuk pengajuan keberatan. Keadilan tidak hanya berarti memberikan hak kepada pihak yang berkeberatan untuk menyampaikan pendapatnya, tetapi juga memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah atau lembaga hukum bersifat adil dan transparan. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menekankan pentingnya asas keadilan dalam setiap tindakan administrasi. Transparansi adalah prinsip yang sangat penting dalam pengajuan keberatan. Setiap keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah harus dapat diakses dan dipahami oleh masyarakat.

Hal ini mencakup penyampaian informasi yang jelas mengenai alasan di balik keputusan tersebut. Dengan adanya transparansi, masyarakat dapat memahami dasar hukum dari keputusan yang diambil dan, jika perlu, mengajukan keberatan dengan argumen yang tepat. Akuntabilitas mengharuskan setiap instansi pemerintah untuk bertanggung jawab atas keputusan yang diambilnya. Dalam konteks pengajuan keberatan, prinsip ini memastikan bahwa setiap keputusan yang ditetapkan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Instansi pemerintah harus mampu menjelaskan secara rinci alasan di balik keputusan tersebut dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengajukan keberatan jika merasa dirugikan. Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan adalah hal yang sangat penting. Dalam pengajuan keberatan, masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat dan argumen mereka terhadap keputusan yang dianggap merugikan. Partisipasi ini tidak hanya meningkatkan kualitas keputusan yang diambil tetapi juga memperkuat legitimasi dari proses hukum itu sendiri. Perlindungan hak asasi manusia (HAM) merupakan prinsip fundamental dalam setiap aspek hukum, termasuk pengajuan keberatan. Setiap individu memiliki hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan setara di hadapan hukum. Oleh karena itu, setiap keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah harus memperhatikan hak-hak asasi manusia dan tidak boleh melanggar prinsip-prinsip dasar HAM. Proses pengajuan keberatan di Indonesia biasanya dimulai dengan penyampaian surat resmi kepada instansi terkait. Surat tersebut harus mencantumkan alasan-alasan mengapa pihak tersebut merasa dirugikan oleh keputusan tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2019, instansi pemerintah diwajibkan untuk menanggapi surat keberatan dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu untuk mengajukan keberatan biasanya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau kebijakan internal instansi pemerintah. Umumnya, waktu pengajuan keberatan adalah 30 hari sejak diterimanya keputusan yang dianggap merugikan. Penting bagi pihak yang merasa dirugikan untuk memperhatikan batas waktu ini agar haknya tidak hilang. Setelah menerima pengajuan keberatan, instansi pemerintah wajib melakukan evaluasi terhadap argumen dan bukti-bukti yang diajukan. Proses ini harus dilakukan secara objektif dan transparan, sehingga hasil

evaluasi dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Jika diperlukan, instansi dapat melakukan klarifikasi atau meminta tambahan informasi dari pihak pemohon. Setelah proses evaluasi selesai, instansi pemerintah akan mengeluarkan keputusan atas pengajuan keberatan tersebut.

Keputusan ini harus disampaikan secara resmi kepada pihak pemohon beserta alasan-alasan yang mendasarinya. Jika keberatan diterima, keputusan awal akan dibatalkan atau direvisi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Jika pihak pemohon tidak puas dengan keputusan atas pengajuan keberatannya, mereka memiliki hak untuk mengajukan upaya hukum lanjutan melalui jalur administratif atau peradilan umum. Dalam hal ini, pihak pemohon dapat menggugat keputusan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ombudsman Republik Indonesia juga berperan penting dalam menangani pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik dan keputusan administrasi pemerintah. Jika masyarakat merasa bahwa proses pengajuan keberatannya tidak ditangani dengan baik oleh instansi pemerintah, mereka dapat melaporkan masalah tersebut kepada Ombudsman untuk mendapatkan penyelesaian. Edukasi mengenai hak-hak masyarakat dalam proses pengajuan keberatan sangat penting untuk meningkatkan kesadaran hukum publik.

Mahasiswa sebagai calon praktisi hukum perlu memahami mekanisme ini agar dapat memberikan bantuan hukum kepada masyarakat ketika diperlukan. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) juga memiliki peran penting dalam mendukung masyarakat dalam proses pengajuan keberatan. LSM dapat memberikan advokasi dan bantuan hukum bagi individu atau kelompok yang merasa dirugikan oleh kebijakan publik atau tindakan administratif. Salah satu contoh kasus pengajuan keberatan adalah ketika seorang warga negara mengajukan protes terhadap izin lingkungan yang diberikan kepada perusahaan tertentu. Dalam kasus ini, warga negara tersebut dapat menyampaikan argumen mengenai dampak negatif dari izin tersebut terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat sekitar. Dokumentasi menjadi aspek krusial dalam proses pengajuan keberatan.

Pihak pemohon harus menyimpan salinan semua dokumen terkait, termasuk surat-surat resmi dari instansi pemerintah serta bukti-bukti pendukung lainnya agar dapat digunakan sebagai referensi jika diperlukan dalam proses lanjutan. Etika juga memainkan peranan penting dalam proses pengajuan keberatan. Pihak pemohon harus menyampaikan argumen dengan cara yang sopan dan menghormati proses hukum yang ada tanpa melakukan tindakan provokatif atau merugikan pihak lain. Tantangan terbesar dalam proses pengajuan keberatan sering kali berasal dari kurangnya pemahaman masyarakat tentang prosedur hukum yang berlaku serta keterbatasan akses informasi mengenai hak-hak mereka sebagai warga negara. Media massa memiliki peran penting dalam meningkatkan kesadaran publik mengenai hak-hak mereka terkait dengan pengajuan keberatan serta memantau transparansi proses pemerintahan dan pelayanan publik lainnya. Dalam era digital saat ini, inovasi teknologi informasi dapat digunakan untuk mempermudah proses pengajuan keberatan melalui platform online, sehingga masyarakat lebih mudah mengakses informasi dan menyampaikan argumen mereka tanpa batasan geografis.

Prinsip-prinsip hukum dalam pengajuan keberatan di Indonesia mencerminkan komitmen negara terhadap keadilan, transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, serta perlindungan hak asasi manusia. Memahami prinsip-prinsip ini sangat penting bagi mahasiswa dan praktisi hukum agar dapat berkontribusi positif dalam sistem peradilan dan pelayanan publik di Indonesia. Dengan memahami prinsip-prinsip ini secara mendalam, mahasiswa akan lebih siap menghadapi tantangan di dunia hukum serta mampu memberikan kontribusi nyata

bagi masyarakat luas melalui advokasi dan pendidikan hukum ke depan. Artikel ini disusun berdasarkan berbagai sumber terpercaya seperti Undang-Undang Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah, serta literatur akademik terkait administrasi pemerintahan dan hukum tata usaha negara sehingga dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa maupun praktisi hukum di Indonesia.

9.5 PROSEDUR PENGAJUAN

Pengajuan keberatan pajak merupakan salah satu mekanisme yang diatur dalam peraturan perpajakan di Indonesia, memberikan hak kepada wajib pajak untuk mengekspresikan ketidakpuasan mereka terhadap keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh otoritas pajak. Prosedur ini penting dalam konteks keadilan perpajakan, memungkinkan wajib pajak untuk memperbaiki kesalahan atau ketidakadilan yang mungkin terjadi dalam penilaian pajak mereka.

Dasar hukum untuk pengajuan keberatan pajak terdapat dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), khususnya Pasal 25, serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 202/PMK.03/2015 yang merupakan perubahan dari PMK No. 9/PMK.03/2013. Peraturan ini menjelaskan tata cara dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh wajib pajak saat mengajukan keberatan.

Pengajuan keberatan harus dilakukan secara tertulis dan dalam bahasa Indonesia. Wajib pajak harus mencantumkan informasi penting seperti jumlah pajak yang terutang atau jumlah pajak yang dipotong, serta alasan yang jelas mengenai penghitungan tersebut. Penting untuk dicatat bahwa satu pengajuan keberatan hanya dapat diajukan untuk satu surat ketetapan pajak atau pemotongan pajak tertentu. Waktu pengajuan keberatan dibatasi hingga tiga bulan setelah tanggal penerbitan surat ketetapan pajak. Jika pengajuan tidak memenuhi syarat, wajib pajak diberi kesempatan untuk memperbaiki surat keberatan tersebut dalam jangka waktu yang sama.

Pengajuan keberatan tidak menghentikan kewajiban membayar pajak yang terutang, tetapi dapat menunda pelaksanaan penagihan pajak selama proses penyelesaian berlangsung. Apabila keputusan atas keberatan tidak diterbitkan dalam waktu 12 bulan, maka keberatan dianggap dikabulkan. Dengan demikian, prosedur pengajuan keberatan menjadi alat penting bagi wajib pajak untuk melindungi hak-hak mereka dan memastikan bahwa kewajiban perpajakan mereka dihitung dengan adil dan akurat.

Langkah-Langkah Mengajukan Keberatan Pajak

Langkah-langkah mengajukan keberatan pajak di Indonesia merupakan proses yang penting bagi wajib pajak yang merasa tidak puas dengan keputusan atau ketetapan pajak yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Proses ini diatur dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) serta Peraturan Menteri Keuangan. Prosedur ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk memperbaiki kesalahan dalam penilaian pajak dan memastikan keadilan dalam sistem perpajakan.

Langkah pertama dalam mengajukan keberatan adalah memahami dasar hukum yang mengatur proses ini. Menurut UU KUP, wajib pajak memiliki hak untuk mengajukan keberatan atas surat ketetapan pajak (SKP) atau pemotongan/pemungutan pajak oleh pihak ketiga. Pengajuan keberatan harus dilakukan secara tertulis dan dalam bahasa Indonesia, serta mencantumkan alasan yang jelas mengenai ketidakpuasan tersebut. Setelah memahami dasar hukum, langkah selanjutnya adalah menyiapkan dokumen yang diperlukan. Wajib pajak harus menyusun Surat Keberatan yang mencantumkan informasi penting seperti nomor SKP, jumlah pajak yang terutang, serta alasan-alasan yang mendasari penghitungan tersebut. Penting

untuk diingat bahwa satu surat keberatan hanya dapat diajukan untuk satu SKP atau pemotongan/pemungutan pajak tertentu.

Sebelum mengajukan keberatan, wajib pajak juga diwajibkan untuk melunasi pajak yang terutang sesuai dengan SKP tersebut. Hal ini penting karena DJP tidak akan memproses keberatan jika kewajiban pajak belum dilunasi. Setelah melunasi kewajiban tersebut, wajib pajak dapat mengirimkan Surat Keberatan ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP) tempat terdaftar. Pengajuan Surat Keberatan harus dilakukan dalam jangka waktu tiga bulan sejak tanggal SKP diterbitkan. Jika jangka waktu ini tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaan wajib pajak, maka wajib pajak harus dapat menunjukkan bukti yang mendukung alasan keterlambatan tersebut. Dalam hal ini, DJP memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan situasi tertentu yang dapat mempengaruhi kemampuan wajib pajak untuk mengajukan keberatan tepat waktu.

Setelah Surat Keberatan diajukan, DJP memiliki waktu maksimal 12 bulan untuk memberikan keputusan atas keberatan tersebut. Jika keputusan tidak diterbitkan dalam jangka waktu tersebut, maka keberatan dianggap dikabulkan. Namun, jika keputusan diterbitkan dan menolak atau hanya mengabulkan sebagian dari keberatan, wajib pajak akan dikenakan denda sebesar 50% dari jumlah pajak berdasarkan keputusan keberatan dikurangi dengan pajak yang telah dibayar. Selama proses pengajuan keberatan berlangsung, wajib pajak tetap berkewajiban untuk membayar pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, jika keberatan diterima, maka jumlah yang telah dibayarkan akan dikembalikan beserta bunga sebesar 2% per bulan terhitung sejak tanggal pembayaran SKP hingga pengajuan Surat Keberatan.

Dalam situasi tertentu, wajib pajak juga memiliki hak untuk mencabut pengajuan keberatan sebelum DJP mengeluarkan Surat Pemberitahuan Untuk Hadir. Pencabutan ini harus disampaikan secara tertulis dan dilengkapi dengan alasan pencabutan serta tanda tangan wajib pajak atau surat kuasa khusus jika ditandatangani oleh pihak lain. Setelah pencabutan diajukan, DJP akan menyelesaikan proses pencabutan dalam waktu maksimal lima hari kerja. Jika pencabutan diterima, maka wajib pajak tidak akan dikenakan sanksi administrasi terkait dengan keberatan yang dicabut. Proses pengajuan keberatan ini sangat penting bagi wajib pajak karena memberikan kesempatan untuk memperbaiki kesalahan dalam penilaian pajak dan memastikan bahwa hak-haknya terlindungi. Dengan memahami langkah-langkah dan persyaratan yang berlaku, wajib pajak dapat menjalani proses ini dengan lebih efektif dan efisien.

Dalam praktiknya, banyak wajib pajak masih merasa kesulitan dalam mengajukan keberatan. Oleh karena itu, penting bagi mereka untuk mendapatkan informasi dan bimbingan dari konsultan pajak atau pihak berwenang terkait agar proses pengajuan berjalan lancar. Dengan demikian, diharapkan keadilan dalam sistem perpajakan dapat tercapai dan hubungan antara wajib pajak dan otoritas pajak menjadi lebih harmonis. Secara keseluruhan, langkah-langkah mengajukan keberatan pajak di Indonesia mencerminkan upaya pemerintah untuk memberikan ruang bagi wajib pajak dalam menyampaikan ketidakpuasan mereka terhadap keputusan perpajakan. Melalui prosedur ini, diharapkan tercipta transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan perpajakan di tanah air.

9.6 TEMPAT DAN CARA PENGAJUAN: ONLINE VS OFFLINE

Pengajuan keberatan pajak merupakan langkah penting yang dapat diambil oleh wajib pajak ketika merasa tidak puas dengan keputusan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Dalam era digital saat ini, wajib pajak memiliki dua pilihan untuk mengajukan

keberatan: secara online dan offline. Masing-masing metode memiliki kelebihan dan kekurangan yang perlu dipahami oleh wajib pajak agar dapat memilih cara yang paling sesuai dengan kebutuhan mereka.

Pengajuan Keberatan Secara Offline

Pengajuan keberatan secara offline adalah metode tradisional di mana wajib pajak mengisi formulir keberatan dan menyerahkannya langsung ke kantor pelayanan pajak (KPP) atau melalui pos. Proses ini melibatkan beberapa langkah penting:

1. **Persiapan Dokumen:** Wajib pajak harus menyiapkan semua dokumen yang diperlukan, termasuk Surat Ketetapan Pajak (SKP) dan alasan keberatan yang jelas.
2. **Pengisian Formulir:** Mengisi formulir keberatan dengan lengkap dan benar, mencantumkan nomor SKP serta alasan pengajuan.
3. **Penyerahan Dokumen:** Dokumen dapat diserahkan langsung ke KPP atau dikirim melalui pos dengan bukti pengiriman.
4. **Tunggu Proses:** Setelah pengajuan diterima, wajib pajak harus menunggu proses pemeriksaan dari pihak DJP.

Meskipun metode ini sudah lama digunakan, pengajuan secara offline memiliki beberapa kelemahan, seperti waktu yang lebih lama untuk mendapatkan respons dan ketidakpraktisan dalam hal jarak dan antrian di KPP.

Pengajuan Keberatan Secara Online

Dengan kemajuan teknologi, DJP kini menyediakan layanan pengajuan keberatan secara online melalui sistem e-Objection. Metode ini menawarkan berbagai keuntungan:

1. **Aksesibilitas:** Wajib pajak dapat mengajukan keberatan kapan saja dan di mana saja selama terhubung dengan internet.
2. **Efisiensi Waktu:** Proses pengisian dan pengiriman dokumen dilakukan secara cepat tanpa perlu antri.
3. **Dokumentasi Digital:** Semua dokumen disimpan secara elektronik, mengurangi risiko kehilangan dokumen fisik.

Untuk mengajukan keberatan secara online, wajib pajak harus memenuhi beberapa syarat, seperti memiliki EFIN aktif, mendaftar di DJP Online, dan memiliki sertifikat elektronik yang valid. Prosesnya meliputi:

- 1) **Aktivasi Fitur e-Objection:** Wajib pajak perlu mengaktifkan fitur ini melalui akun DJP Online mereka.
- 2) **Input Data Keberatan:** Mengisi nomor SKP dan alasan keberatan dalam aplikasi e-Objection.
- 3) **Penandatanganan Elektronik:** Menggunakan tanda tangan elektronik untuk menandatangani surat keberatan sebelum mengirimkannya.
- 4) **Mendapatkan Bukti Penerimaan Elektronik (BPE):** Setelah pengajuan berhasil, wajib pajak akan menerima BPE sebagai bukti bahwa surat keberatan telah diterima.

Tabel 3.1 Perbandingan Metode Online dan Offline

Aspek	Online	Offline
Aksesibilitas	24/7 dari mana saja	Terbatas pada jam kerja KPP
Waktu Proses	Lebih cepat	Lebih lambat
Dokumentasi	Digital (aman dari kehilangan)	Fisik (risiko kehilangan)
Biaya	Minim biaya (tidak ada ongkos kirim)	Biaya kirim jika menggunakan pos

Keterlibatan Teknologi	Memerlukan pemahaman teknologi	Tidak memerlukan teknologi
-------------------------------	--------------------------------	----------------------------

Tantangan dalam Pengajuan Online

Meskipun pengajuan online menawarkan banyak keuntungan, ada beberapa tantangan yang mungkin dihadapi oleh wajib pajak:

1. **Gangguan Teknis:** Terkadang sistem mengalami gangguan yang dapat menghambat proses pengajuan.
2. **Kesalahan Input Data:** Wajib pajak harus memastikan data yang dimasukkan benar untuk menghindari penolakan.
3. **Keterbatasan Pengetahuan Teknologi:** Tidak semua wajib pajak familiar dengan penggunaan teknologi, sehingga mereka mungkin kesulitan dalam menggunakan sistem online.

Proses Validasi Data pada aplikasi e-objection

Proses validasi data pada aplikasi e-Objection merupakan langkah penting dalam pengajuan keberatan pajak secara elektronik. Validasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa semua syarat dan ketentuan yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) terpenuhi sebelum surat keberatan diproses lebih lanjut. Berikut adalah rincian mengenai proses validasi data pada aplikasi e-Objection.

1. Persyaratan Awal

Sebelum pengajuan keberatan dilakukan, wajib pajak harus memenuhi beberapa persyaratan dasar, antara lain:

- Memiliki EFIN (Electronic Filing Identification Number) yang aktif.
- Melakukan registrasi akun di laman DJP Online.
- Memiliki sertifikat elektronik yang masih berlaku.

2. Input Data Surat Keberatan

Setelah memenuhi persyaratan awal, wajib pajak dapat memulai proses pengajuan dengan mengisi formulir keberatan. Pada tahap ini, wajib pajak perlu memasukkan nomor Surat Ketetapan Pajak (SKP) yang menjadi objek keberatan. Sistem akan melakukan validasi terhadap nomor SKP untuk memastikan bahwa tidak ada kesalahan penulisan dan bahwa SKP tersebut terdaftar dalam sistem DJP.

3. Validasi Jangka Waktu

Sistem juga memeriksa jangka waktu pengajuan keberatan. Wajib pajak harus mengajukan keberatan dalam jangka waktu tiga bulan sejak tanggal SKP diterima. Jika pengajuan dilakukan setelah batas waktu tersebut, permohonan akan ditolak secara otomatis.

4. Validasi Pembayaran Pajak

Salah satu aspek penting dari validasi adalah memastikan bahwa pajak yang terutang telah dilunasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sistem akan memeriksa apakah jumlah pajak yang disetujui dalam pembahasan akhir telah dibayar atau belum. Jika belum, pengajuan keberatan tidak akan diproses.

5. Pemeriksaan Status Pengajuan Sebelumnya

Sistem e-Objection juga memeriksa apakah SKP yang sama sudah pernah diajukan keberatan secara manual atau sedang dalam proses permohonan lain yang diatur dalam Pasal 36 UU KUP. Jika SKP tersebut sudah diajukan sebelumnya, maka sistem akan menolak permohonan baru.

6. Notifikasi Hasil Validasi

Setelah semua data diinput dan divalidasi, sistem akan memberikan notifikasi kepada

wajib pajak mengenai hasil validasi. Jika semua syarat terpenuhi, wajib pajak dapat melanjutkan ke tahap berikutnya untuk menandatangani dan mengirimkan surat keberatan.

7. Tanda Tangan Elektronik

Wajib pajak harus menandatangani surat keberatan menggunakan tanda tangan elektronik. Proses ini melibatkan penggunaan passphrase dan sertifikat elektronik yang telah diunggah sebelumnya. Setelah penandatanganan selesai, surat keberatan dapat dikirim melalui aplikasi.

8. Bukti Penerimaan Elektronik (BPE)

Setelah surat keberatan berhasil dikirim, wajib pajak akan menerima Bukti Penerimaan Elektronik (BPE). BPE ini berfungsi sebagai bukti bahwa pengajuan telah diterima oleh DJP dan dapat diunduh langsung dari aplikasi atau melalui email yang terdaftar.

9. Klarifikasi Jika Tidak Lolos Validasi

Jika hasil validasi menunjukkan bahwa salah satu syarat tidak terpenuhi, wajib pajak disarankan untuk menghubungi kantor pelayanan pajak (KPP) tempat mereka terdaftar untuk mendapatkan klarifikasi lebih lanjut mengenai masalah tersebut dan kemungkinan untuk mengajukan secara manual.

Kesimpulan

Proses validasi pada aplikasi e-Objection sangat penting untuk memastikan bahwa setiap pengajuan keberatan memenuhi syarat formal yang ditetapkan oleh DJP. Dengan adanya sistem ini, diharapkan pengajuan surat keberatan dapat dilakukan dengan lebih efisien dan transparan, serta meminimalkan kesalahan yang dapat terjadi selama proses pengajuan secara manual.

Dalam memilih antara pengajuan keberatan pajak secara online atau offline, wajib pajak perlu mempertimbangkan berbagai faktor seperti kenyamanan, kecepatan, dan kemampuan teknis mereka. Pengajuan secara online melalui e-Objection menawarkan kemudahan dan efisiensi yang lebih baik dibandingkan metode tradisional. Namun, bagi mereka yang tidak nyaman dengan teknologi atau menghadapi kendala akses internet, metode offline tetap menjadi pilihan yang valid.

Dengan pemahaman yang baik tentang kedua metode ini, wajib pajak dapat mengambil keputusan yang tepat sesuai dengan situasi mereka masing-masing. Keberadaan kedua opsi ini mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan memberikan hak kepada wajib pajak untuk menyampaikan keberatan atas keputusan perpajakan yang dirasa tidak adil.

Bagaimana cara mengecek status validasi data pengguna?

Untuk mengecek status validasi data Anda, terutama dalam konteks pengajuan keberatan pajak melalui aplikasi e-Objection, berikut adalah langkah-langkah yang dapat Anda ikuti:

1. Akses Portal DJP Online

- ✓ Kunjungi situs resmi Direktorat Jenderal Pajak (DJP) di www.pajak.go.id.
- ✓ Login menggunakan akun yang telah terdaftar dengan memasukkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan kata sandi Anda.

2. Masuk ke Menu Validasi

- ✓ Setelah berhasil login, cari menu yang berkaitan dengan validasi data atau e-Objection.
- ✓ Biasanya, terdapat opsi untuk memeriksa status pengajuan keberatan atau validasi data di dashboard profil Anda.

3. Input Data yang Diperlukan

- ✓ Masukkan data yang diperlukan, seperti nomor SKP yang ingin Anda cek.
- ✓ Pastikan semua informasi yang dimasukkan sudah benar untuk menghindari kesalahan dalam proses validasi.

4. Lihat Hasil Validasi

- ✓ Setelah menginput data, sistem akan melakukan validasi secara otomatis.
- ✓ Anda akan mendapatkan notifikasi mengenai status validitas data Anda. Jika data valid, akan muncul tanda centang hijau; jika tidak valid, akan muncul tanda silang merah.

5. Tindak Lanjut Jika Tidak Valid

- ✓ Jika data Anda tidak valid, sistem biasanya memberikan petunjuk lebih lanjut tentang langkah yang harus diambil.
- ✓ Anda mungkin perlu menghubungi kantor pajak terdekat atau menggunakan fitur "Hubungi Kami" di portal untuk mendapatkan bantuan lebih lanjut.

6. Waktu Tunggu untuk Validasi

- ✓ Perlu diingat bahwa ada batas waktu tertentu untuk melakukan validasi ulang jika sebelumnya Anda telah mencoba dan gagal. Biasanya, Anda harus menunggu beberapa menit sebelum mencoba lagi.

Dengan mengikuti langkah-langkah ini, Anda dapat dengan mudah mengecek status validasi data Anda pada aplikasi e-Objection dan memastikan bahwa semua informasi yang diperlukan telah disiapkan dengan benar sebelum pengajuan keberatan pajak dilakukan.

BAB 10

BADAN PEMERIKSA SENGKETA PAJAK (BPSP)

10.1 PENDAHULUAN

Badan Pemeriksa Sengketa Pajak (BPSP) adalah lembaga pemerintah di Indonesia yang bertugas untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa pajak antara wajib pajak dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP). BPSP menjadi salah satu jalur penyelesaian sengketa yang diharapkan dapat memberikan keadilan bagi wajib pajak yang merasa dirugikan oleh keputusan pajak yang diambil oleh DJP.

BPSP didirikan pada tahun 2002, sebagai bagian dari reformasi perpajakan di Indonesia. Pembentukan lembaga ini bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum dalam perpajakan serta memberikan perlindungan bagi wajib pajak terhadap keputusan yang dianggap tidak adil.

BPSP ini memiliki fungsi untuk memeriksa dan memutuskan sengketa pajak, berupa:

1. Banding terhadap Keputusan pejabat yang berwenang
2. Gugatan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan perpajakan di bidang penagihan.

Selanjutnya dijelaskan bahwa jenis putusan ini dapat berupa:

- 1) Menolak;
- 2) Mengabulkan;
- 3) Menambah pajak yang harus dibayar;
- 4) Tidak dapat diterima;
- 5) Membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung.

Terhadap putusan ini tidak dapat diajukan gugatan atau banding.

Dalam hal ini banding ke BPSP, bagi wajib pajak sebelum Upaya hukum ini dilakukan ada Upaya hukum yang lebih dahulu dilakukan yaitu: keberatan (lihat pada skema UU Nomor 9 Tahun 1994). Upaya keberatan ini disebut dengan peradilan semu bersengketa berwenang memutus perkara (Dirjen Pajak).

10.2 JENIS SENGKETA PAJAK YANG DAPAT DISELESAIKAN MELALUI BPSP

Sengketa pajak yang dapat diselesaikan melalui Badan Pemeriksa Sengketa Pajak (BPSP) mencakup beragam isu yang muncul antara wajib pajak dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP). BPSP berfungsi untuk menyediakan jalur penyelesaian yang efektif dan adil bagi wajib pajak yang merasa dirugikan oleh keputusan yang diambil oleh DJP. Ada dua jenis sengketa yang dapat diselesaikan melalui BPSP ini meliputi:

1. Sengketa yang berhubungan dengan Upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap suatu Keputusan pejabat (pajak) yang berwenang (yang diatur dalam peraturan perundang-undangan perpajakan), yang disebut dengan istilah banding;
2. Sengketa yang berhubungan dengan Upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap pelaksanaan penagihan pajak (oleh pejabat yang berwenang) (sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku). Yang disebut dengan istilah gugatan.

Banding

Banding adalah upaya hukum yang dilakukan wajib pajak terhadap keputusan pejabat pajak. Undang-undang BPSP tidak menetapkan jenis keputusan yang dapat diajukan untuk banding, sehingga harus merujuk pada ketentuan umum yang berlaku, yang dalam hal ini dapat kita temukan dalam:

- 1) Undang-undang nomor 6 Tahun 1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 9 tahun 1994 dan terakhir dengan undang-undang Nomor 16 tahun 2000 (selanjutnya disebut dengan UUKP)
- 2) Undang-undang No.12 Tahun 1985 tentang pajak bumi dan bangunan sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 (Selanjutnya disebut dengan UUPBB)
- 3) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah (selanjutnya disebut dengan UUPD dan RD);
- 4) Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan atas Hak atas tanah dan bangunan (selanjutnya disebut dengan UUPBPTB)

UUKUP

Pasal 27 ayat (1) UUKUP menyatakan bahwa banding hanya dapat diajukan terhadap Keputusan mengenai keberatan yang ditetapkan oleh direktur jenderal pajak. Selanjutnya hal yang mengatur mengenai Keputusan yang keberatan ditetapkan oleh direktur jenderal pajak dapat kita temukan dalam pasal 25 ayat (1) yang menyatakan bahwa wajib pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada direktur jenderal pajak atas suatu:

1. Surat ketetapan pajak kurang bayar
2. Surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan
3. Surat ketetapan pajak lebih bayar tambahan
4. Surat ketetapan pajak lebih bayar
5. Pemotongan atau pemungutan oleh pihak ke tiga berdasarkan ketentuan perundang-undangan perpajakan.

Wajib pajak dapat mengajukan keberatan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dalam waktu tiga bulan sejak tanggal surat atau pemotongan/pemungutan pajak. Dalam surat keberatan, wajib pajak perlu menjelaskan kelebihan atau kekurangan jumlah pajak yang terutang atau jumlah kerugian sesuai perhitungannya. Setelah itu, wajib pajak akan menerima tanda bukti penerimaan surat keberatan. Direktur Jenderal Pajak wajib memberikan keputusan dalam waktu dua belas bulan sejak surat keberatan diterima. Keputusan tersebut dapat berupa penerimaan seluruh atau sebagian, penolakan, atau penambahan jumlah pajak yang harus dibayar. Jika tidak ada keputusan dalam jangka waktu tersebut, keberatan dianggap diterima. Wajib pajak dapat mengajukan banding kepada BPSP terhadap keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai keberatan yang diajukan.

Banding harus diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dalam waktu tiga bulan setelah menerima keputusan, disertai alasan yang jelas. Putusan BPSP bersifat final dan mengikat. Perlu diingat, pengajuan keberatan atau banding tidak menangguhkan kewajiban pembayaran pajak yang telah ditetapkan.

UUPBB

Keberatan dan banding dalam UUPBB pasal 15 sampai pasal 17 (pasal 17 dihapus dengan Undang-undang No.12 Tahun 1994). Menurut ketentuan pasal 15, wajib pajak dapat

mengajukan keberatan pada direktur jenderal pajak atas:

- a. Surat pemberitahuan pajak terutang
- b. Surat ketetapan pajak

Sama seperti dalam UUKUP, keberatan yang diajukan oleh wajib pajak menurut UUPBB harus disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dalam waktu tiga bulan setelah menerima surat. Dalam surat keberatan, wajib pajak harus mencantumkan alasan keberatannya. Wajib pajak akan menerima tanda bukti penerimaan keberatan. Direktur Jenderal Pajak wajib menerbitkan keputusan dalam waktu dua belas bulan sejak penerimaan surat keberatan, dengan kemungkinan keputusan berupa penerimaan, penolakan, atau penambahan pajak. Jika tidak ada keputusan dalam jangka waktu tersebut, keberatan dianggap diterima.

UUPD dan RD

Ketentuan mengenai keberatan dan banding diatur dalam pasal 13 hingga pasal 15 UUPD dan RD. Dalam pasal-pasal tersebut, dinyatakan bahwa wajib pajak berhak mengajukan keberatan kepada kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk terkait hal tertentu:

- i. Surat ketetapan pajak daerah
- ii. Surat ketetapan pajak daerah kurang bayar
- iii. Surat ketetapan pajak daerah kurang bayar tambahan
- iv. Surat ketetapan pajak daerah lebih bayar
- v. Surat ketetapan pajak daerah nihil
- vi. Pemotongan atau pemungutan oleh pihak ke tiga berdasarkan ketentuan perundang-undangan perpajakan.

Seperti halnya keberatan yang diajukan oleh wajib pajak dalam UU KUP, keberatan menurut UUPD dan RD juga harus disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia, dalam waktu tiga bulan setelah tanggal surat. Dalam surat tersebut, wajib pajak harus membuktikan ketidakbenaran yang tercantum dalam surat ketetapan. Wajib pajak akan menerima tanda bukti penerimaan surat keberatan. Daerah wajib memberikan keputusan atas keberatan dalam waktu dua belas bulan sejak surat diterima, yang dapat berupa penerimaan penuh, sebagian, penolakan, atau penambahan jumlah pajak yang harus dibayar. Jika tidak ada keputusan dalam jangka waktu tersebut, keberatan dianggap diterima. Wajib pajak dapat mengajukan banding kepada BPSP atas keputusan tersebut dalam waktu tiga bulan setelah menerima keputusan, dengan syarat diajukan secara tertulis, dalam bahasa Indonesia, dengan alasan yang jelas. Keputusan BPSP bersifat final dan mengikat.

UUBPTB

Ketentuan mengenai keberatan dan banding dalam UUBPTB diatur dalam pasal 16 sampai dengan 18. Dalam pasal 16 dikatakan bahwa wajib pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada direktur jenderal pajak atas sesuatu:

- 12.6.1.I. surat ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Kurang bayar
- 12.6.1.II. surat ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan bangunan kurang bayar tambahan
- 12.6.1.III. Surat ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan lebih bayar
- 12.6.1.IV. Surat ketetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Nihil

Keberatan yang diajukan oleh wajib pajak harus disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dalam waktu tiga bulan setelah menerima surat, dengan mencantumkan alasan yang jelas. Wajib pajak akan mendapatkan tanda bukti penerimaan surat keberatan. Direktur Jenderal Pajak wajib memberikan keputusan atas keberatan dalam waktu dua belas

bulan sejak surat diterima, yang bisa berupa penerimaan penuh, sebagian, penolakan, atau penambahan pajak yang harus dibayar. Jika tidak ada keputusan dalam jangka waktu tersebut, keberatan dianggap diterima. Wajib pajak dapat mengajukan banding kepada BPSP atas keputusan tersebut dalam waktu tiga bulan setelah menerima keputusan, dengan syarat diajukan secara tertulis, dalam bahasa Indonesia, dan disertai alasan yang jelas. Keputusan BPSP bersifat final dan mengikat. Perlu dicatat bahwa pengajuan keberatan atau banding tidak menunda kewajiban pembayaran pajak yang telah ditetapkan.

Gugatan

Ketentuan mengenai gugatan ke BPSP diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, khususnya dalam pasal 37 dan pasal 38. Gugatan harus diajukan dalam waktu empat belas hari sejak diterimanya surat paksa, sita, atau pengumuman tentang pelaksanaan. Jika batas waktu empat belas hari tersebut terlewati dan penanggung pajak tidak mengajukan gugatan, maka gugatan dianggap dihapus demi hukum. Pasal 38 UUPPSP mengatur gugatan yang diajukan oleh pihak ketiga terkait kepemilikan barang yang disita oleh petugas pajak.

Dalam kasus ini, gugatan hanya dapat diajukan kepada pengadilan negeri, yang wajib segera memberitahukan pejabat berwenang untuk menunda lelang yang direncanakan. Gugatan ke BPSP harus diajukan dalam Bahasa Indonesia, dalam jangka waktu empat belas hari terhitung sejak tanggal penerimaan surat yang hendak digugat. Gugatan diajukan sendiri oleh penggugat dengan menyertai alasan-alasannya yang jelas, tanggal penerimaan Keputusan yang digugat serta melampirkan Salinan dokumen yang pelaksanaannya digugat.

10.3 PERSIDANGAN DALAM BPSP

Setiap keputusan yang diambil dapat diajukan surat banding, disertai dengan salinan keputusan yang dipertanyakan. Hanya wajib pajak itu sendiri, ahli waris, pengurus, atau kuasanya yang berhak mengajukan banding. Setelah menerima surat gugatan atau surat banding, BPSP berkewajiban untuk meminta tanggapan atau uraian dari tergugat atau terbanding dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan surat tersebut.

Tergugat atau terbanding wajib menyerahkan surat tanggapan atau surat uraian banding kepada BPSP dalam waktu tiga bulan sejak surat permintaan tersebut dikirimkan. Penggugat atau pemohon banding memiliki hak untuk hadir dalam sidang dan memberikan keterangan lisan, dengan memberi tahu terlebih dahulu kepada ketua BPSP. Kemudian, ketua sidang akan menginformasikan waktu, tanggal, dan hari kehadiran dalam sidang tersebut.

Setelah surat tanggapan atau surat uraian banding diterima, BPSP akan melakukan pemeriksaan terhadap semua dokumen dan keterangan yang diajukan. Dalam proses ini, BPSP dapat meminta keterangan tambahan dari pihak terkait jika dianggap perlu.

Setelah semua informasi terkumpul, BPSP akan mengadakan sidang untuk mendengarkan keterangan lisan dari penggugat atau pemohon banding serta tanggapan dari tergugat atau terbanding. Keputusan akhir akan diumumkan setelah mempertimbangkan seluruh bukti dan keterangan yang ada. Penggugat atau pemohon banding juga berhak mendapatkan salinan keputusan akhir tersebut. Jika tidak puas dengan hasil keputusan, mereka dapat mengajukan langkah hukum selanjutnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

10.4 PUTUSAN BPSP

Putusan BPSP bersifat final dan mengikat. Keputusan ini diambil berdasarkan penilaian bukti dan peraturan perpajakan yang berlaku, serta keyakinan anggota sidang. Usaha untuk mencapai kesepakatan dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Namun, jika

musyawarah tidak berhasil, keputusan akan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Putusan BPSP dapat berupa:

- a. Menolak;
- b. Mengabulkan Sebagian atau seluruhnya;
- c. Menambah pajak yang harus dibayar
- d. Tidak dapat diterima;
- e. Membetulkan kesalahan tulis dan atau kesalahan hitung.

Pada dasarnya, putusan dalam pemeriksaan dengan cara biasa harus diambil dalam waktu dua belas bulan sejak gugatan atau banding diterima. Jika putusan tidak diambil dalam jangka waktu tersebut, maka BPSP akan mengambil keputusan terhadap gugatan atau banding melalui prosedur pemeriksaan yang lebih cepat.

Putusan dalam pemeriksaan dengan acara cepat terkait sengketa pajak akan berlaku jika gugatan atau banding tidak memenuhi syarat formal, sebagaimana diatur dalam:

1. **Pasal 32 ayat (1):** Mengenai bahasa yang digunakan dan wilayah kerja atau daerah hukum BPSP yang menangani banding.
2. **Pasal 32 ayat (2):** Tentang batas waktu tiga bulan untuk pengajuan banding.
3. **Pasal 33 ayat (1):** Mengenai pengajuan satu surat banding untuk suatu putusan.
4. **Pasal 38 ayat (1):** Tentang bahasa yang dipakai, wilayah kerja BPSP, serta batas waktu pengajuan gugatan.
5. **Pasal 41 ayat (1):** Mengenai biaya pendaftaran.

Keputusan akan diambil berdasarkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan-ketentuan tersebut.

Pemeriksaan dengan acara cepat terhadap kekeliruan, seperti tidak dipenuhinya ketentuan dalam amar putusan BPSP atau kesalahan tulis dan/atau perhitungan, harus diambil dalam waktu tiga puluh hari sejak kekeliruan tersebut diketahui atau sejak permohonan salah satu pihak diterima. Untuk pemeriksaan cepat terhadap gugatan atau banding yang dicabut, putusan BPSP harus diambil dalam waktu tiga puluh hari sejak surat pernyataan pencabutan diterima. Sedangkan untuk banding dengan jumlah pajak yang disengketakan tidak melebihi satu juta rupiah, putusan harus diambil dalam waktu enam bulan sejak surat banding diterima.

Jika semua jangka waktu yang telah disebutkan berlalu dan BPSP belum mengambil putusan, maka putusan yang diambil terhadap sengketa pajak tersebut adalah:

A. Mengabulkan Seluruh Permohonan untuk:

1. Putusan pemeriksaan dengan acara biasa: Diambil dalam waktu dua belas bulan sejak gugatan atau banding diterima, dan jika tidak diputus dalam waktu tiga puluh hari setelah masa dua belas bulan tersebut.
2. Putusan pemeriksaan dengan acara cepat: Terhadap banding dengan jumlah pajak yang disengketakan tidak melebihi satu juta rupiah.

B. Tidak Dapat Diterima, terhadap Sengketa Pajak yang berupa:

1. Sengketa pajak yang gugatan atau bandingnya tidak memenuhi syarat formal sesuai Pasal 32 ayat (1).
2. Gugatan atau banding yang dicabut.
3. Sengketa yang berdasarkan pertimbangan hukum yang bukan merupakan wewenang BPSP.

BAB 11

HUKUM ACARA PENGADILAN PAJAK

11.1 DASAR HUKUM PENGADILAN PAJAK

Pengadilan pajak sebagai badan peradilan pajak dibentuk untuk memenuhi amanat pasal 27 Undang-undang no 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara perpajakan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 dan terakhir Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000. Dengan diundangkannya Undang Nomor 2002 Lembaran Negara 2002 Nomor 27 tentang pengadilan pajak, maka pengadilan pajak sudah diletakkan dalam struktur kehakiman menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Tempat kedudukan pengadilan pajak

berdasarkan pasal 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang pengadilan pajak, tempat kedudukan pengadilan pajak adalah di ibukota negara. Dengan demikian untuk seluruh wilayah Indonesia hanya ada satu pengadilan pajak.

Fungsi dan Tujuan Pengadilan Pajak

Fungsi pengadilan pajak dapat dilihat dari segi atau nilai filosofis yang terkandung dalam pengadilan pajak, yaitu dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada rakyat atau wajib pajak pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan pejabat yang berwenang di bidang perpajakan. Konsideran menimbang Undang-undang pengadilan pajak antara lain mengatakan bahwa *“dalam melaksanakan peraturan perpajakan tidak dapat dihindarkan dari timbulnya sengketa pajak yang memerlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur yang cepat, murah, dan sederhana”* bahwa karena itu diperlukan suatu pengadilan pajak yang sesuai dengan sistem kehakiman di Indonesia dan mampu menciptakan keadilan dan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa.

Pembentukan undang-undang pengadilan pajak dalam penjelasan umum antara lain mengatakan bahwa pelaksanaan pemungutan pajak yang tidak sesuai dengan undang-undang perpajakan akan menimbulkan ketidakadilan bagi Masyarakat wajib pajak, sehingga potensial menimbulkan sengketa pajak.

Namun demikian perlu diketahui juga dalam kaitan tersebut disamping adanya hak perorangan yang harus dilindungi, Masyarakat dalam bentuk institusi negara juga mempunyai hak-hak dan wewenang tertentu yang dapat dipaksakan sebagai kewajiban warga negara atau warga Masyarakat, yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini khususnya bidang perpajakan. Hak negara dan Masyarakat yang demikian itu perlu diperhatikan dan dilindungi pula.

Maka fungsi pengadilan pajak disini dapat dilihat dan ditinjau dari aspek pemberian keadilan dan menjadi penjaga keseimbangan antara kedua kepentingan perlindungan tersebut, yang dalam keadaan-keadaan tertentu tidak sejalan atau bahkan saling berbenturan. Oleh karena itu tujuan pengadilan pajak pada hakekatnya tidaklah semata-mata memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan atau individu, tetapi sekaligus juga memperhatikan dan melindungi hak-hak Masyarakat yang dijalankan oleh kekuasaan negara melalui pejabat-pejabatnya.

11.2 KUASA HUKUM

Dalam konteks sengketa di Pengadilan Pajak, setiap pihak memiliki hak untuk didampingi atau diwakili oleh kuasa hukum. Kuasa hukum ini adalah individu yang ditunjuk untuk mendampingi atau mewakili pihak-pihak tersebut selama proses hukum. Untuk melakukan hal ini, diperlukan Surat Kuasa Khusus, yaitu dokumen resmi yang memberikan

wewenang kepada kuasa hukum untuk bertindak atas nama pihak yang bersengketa. Dengan adanya surat ini, kuasa hukum dapat menjalankan tugasnya secara sah dalam proses beracara di Pengadilan Pajak.

Untuk menjadi kuasa hukum harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundangundangan perpajakan;
- c. persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Dalam hal kuasa hukum yang mendampingi atau mewakili Pemohon Banding atau Penggugat adalah keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua, pegawai, atau pengampu, persyaratan dimaksud tidak diperlukan. Persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan meliputi persyaratan umum dan persyaratan khusus.

Persyaratan umum untuk menjadi Kuasa Hukum sebagai berikut:

- a. merupakan warga negara Indonesia; dan
- b. mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundangundangan perpajakan.

Pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan dibuktikan dengan:

- a. ijazah Sarjana/Diploma IV di bidang administrasi fiskal, akuntansi, perpajakan, dan/atau kepabeanan dan cukai dari perguruan tinggi yang terakreditasi; atau
- b. ijazah Sarjana/Diploma IV dari perguruan tinggi yang terakreditasi selain dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam huruf a yang dilengkapi dengan salah satu bukti tambahan sebagai berikut:
 1. ijazah Diploma III perpajakan dan/atau kepabeanan dan cukai dari perguruan tinggi yang terakreditasi;
 2. brevet perpajakan dari instansi atau lembaga penyelenggara brevet perpajakan;
 3. sertifikat keahlian kepabeanan dan cukai dari instansi atau lembaga Pendidikan dan pelatihan kepabeanan dan cukai; atau
 4. surat atau dokumen yang menunjukkan pengalaman pernah bekerja pada instansi pemerintah di bidang teknis perpajakan dan/atau kepabeanan dan cukai.

Adapun persyaratan khusus untuk menjadi Kuasa Hukum sebagai berikut:

- a. mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak;
- b. mempunyai bukti tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi untuk 2 (dua) tahun terakhir;
- c. memiliki Surat Keterangan Catatan Kepolisian;
- d. tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil atau pejabat negara;
- e. menandatangani pakta integritas;
- f. telah melewati jangka waktu 2 (dua) tahun setelah diberhentikan dengan hormat sebagai Hakim Pengadilan Pajak untuk orang yang pernah mengabdikan diri sebagai Hakim Pengadilan Pajak; dan
- g. memiliki izin kuasa hukum pada Pengadilan Pajak.

Izin kuasa hukum pada Pengadilan Pajak diterbitkan oleh Ketua Pengadilan Pajak, terdiri dari:

- a. Izin kuasa hukum bidang perpajakan; dan
- b. Izin kuasa hukum bidang kepabeanan dan cukai.

Permohonan untuk memperoleh izin kuasa hukum bidang perpajakan diajukan secara tertulis kepada Ketua Pengadilan Pajak melalui Sekretariat Pengadilan Pajak, dengan dilampiri:

- a. Daftar riwayat hidup;
- b. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- c. Fotokopi ijazah Sarjana atau Diploma IV;
- d. Fotokopi dokumen yang menunjukkan bahwa yang bersangkutan mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Fotokopi ijazah Sarjana/Diploma IV di bidang administrasi fiskal, akuntansi, dan/atau perpajakan; atau
 - 2) Fotokopi ijazah Sarjana/Diploma IV selain dalam bidang sebagaimana dimaksud pada huruf d angka 1 dan dilengkapi dengan salah satu bukti tambahan sebagai berikut:
 - a) Fotokopi ijazah Diploma III perpajakan;
 - b) Fotokopi brevet perpajakan; atau
 - c) Fotokopi surat atau dokumen yang menunjukkan pengalaman pernah bekerja pada instansi pemerintah di bidang teknis perpajakan.
- e. Fotokopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- f. Fotokopi bukti tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi untuk 2 (dua) tahun terakhir;
- g. Asli Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dari Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h. Pas foto terakhir berwarna dan berlatar belakang merah dengan ukuran 4 x 6 cm sebanyak 2 (dua) lembar;
- i. Surat pernyataan tidak berstatus sebagai PNS atau pejabat negara;
- j. Pakta integritas; dan
- k. Dalam hal Pemohon merupakan orang yang pernah mengabdikan diri sebagai Hakim Pengadilan Pajak, maka permohonan izin Kuasa Hukum selain harus dilampiri dengan dokumen sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan j, juga dilampiri dengan fotokopi Keputusan Presiden tentang pemberhentian dengan hormat sebagai Hakim Pengadilan Pajak.

Izin Kuasa Hukum hanya dapat digunakan oleh individu yang namanya tertera dalam Keputusan Ketua Pengadilan Pajak. Kuasa Hukum yang telah mendapatkan izin tersebut berhak untuk mendampingi atau mewakili pihak-pihak yang terlibat sengketa dalam proses di Pengadilan Pajak, sesuai dengan jenis izin yang diberikan.

Keputusan mengenai Izin Kuasa Hukum berlaku selama dua tahun sejak tanggal ditetapkan. Sekretariat Pengadilan Pajak akan menerbitkan Kartu Tanda Pengenal Kuasa Hukum berdasarkan keputusan ini. Masa berlaku kartu tersebut sama dengan masa berlaku Keputusan Ketua Pengadilan Pajak tentang Izin Kuasa Hukum.

Kuasa Hukum yang memiliki Izin Kuasa Hukum di Bidang Perpajakan hanya dapat mendampingi atau mewakili Pemohon Banding atau Penggugat yang merupakan Wajib Pajak Orang Pribadi dan/atau Wajib Pajak Badan dalam proses di Pengadilan Pajak untuk sengketa

perpajakan.

Begitu juga, Kuasa Hukum yang memiliki Izin Kuasa Hukum di Bidang Kepabeanan dan Cukai hanya dapat mendampingi atau mewakili Pemohon Banding atau Penggugat dalam sengketa pajak terkait kepabeanan dan cukai di Pengadilan Pajak.

Jika masa berlaku Izin Kuasa Hukum habis, permohonan untuk perpanjangan dapat diajukan dengan mengirimkan permohonan tertulis kepada Ketua Pengadilan Pajak melalui Sekretariat Pengadilan Pajak. Permohonan tersebut harus dilampiri dengan:

- a. Daftar riwayat hidup;
- b. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- c. Fotolopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- d. Fotokopi bukti tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi untuk 2 (dua) tahun terakhir;
- e. Asli Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dari Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. Pas foto terakhir berwarna dan berlatar belakang merah dengan ukuran 4 x 6 cm sebanyak 2 (dua) lembar;
- g. Fotokopi salinan Keputusan Ketua Pengadilan Pajak tentang Izin Kuasa Hukum terakhir;
- h. Fotokopi Kartu Tanda Pengenal Kuasa Hukum terakhir

Keputusan Ketua Pengadilan Pajak mengenai perpanjangan Izin Kuasa Hukum berlaku selama dua tahun, terhitung sejak tanggal berakhirnya masa berlaku Izin Kuasa Hukum yang sebelumnya.

Kuasa Hukum yang hadir di persidangan diwajibkan:

- a. Menunjukkan Surat Keterangan Terdaftar atau Surat Izin sebagai Kuasa Hukum dari Pengadilan Pajak;
- b. Menunjukkan Surat Kuasa asli bermeterai dari pihak yang diwakili atau didampingi

11.3 PERSIAPAN PERSIDANGAN

Pengadilan Pajak meminta Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan atas Surat Banding atau Surat Gugatan dari terbanding atau tergugat dalam waktu 14 hari setelah tanggal penerimaan Surat Banding atau Surat Gugatan. Jika pemohon Banding mengirimkan surat atau dokumen tambahan, maka jangka waktu 14 hari dihitung mulai dari tanggal penerimaan surat atau dokumen tambahan tersebut.

Terbanding atau tergugat menyerahkan Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan dalam jangka waktu:

- a. Tiga bulan sejak tanggal pengiriman permintaan Surat Uraian Banding; atau
- b. Satu bulan sejak tanggal pengiriman permintaan Surat Tanggapan.

Salinan Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan akan dikirim oleh Pengadilan Pajak kepada pemohon Banding atau penggugat dalam waktu 14 hari setelah diterima. Pemohon Banding atau penggugat memiliki waktu 30 hari untuk menyerahkan Surat Bantahan kepada Pengadilan Pajak sejak menerima salinan Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan tersebut.

Selanjutnya, salinan Surat Bantahan harus dikirim kepada terbanding atau tergugat dalam waktu 14 hari setelah penerimaan. Jika terbanding atau tergugat, atau pemohon Banding atau penggugat tidak memenuhi ketentuan mengenai penyerahan Surat Uraian

Banding, Surat Tanggapan, atau Surat Bantahan, Pengadilan Pajak akan tetap melanjutkan proses pemeriksaan Banding atau Gugatan

Pemohon Banding atau penggugat dapat meminta kepada Ketua untuk hadir dalam persidangan dan memberikan keterangan lisan. Ketua Pengadilan Pajak akan menunjuk Majelis yang terdiri dari tiga orang Hakim atau Hakim Tunggal untuk memeriksa dan memutus Sengketa Pajak. Jika pemeriksaan dilakukan oleh Majelis, Ketua Pengadilan Pajak akan menunjuk salah satu Hakim sebagai Hakim Ketua yang memimpin proses tersebut.

Majelis atau Hakim Tunggal akan bersidang pada hari yang telah ditentukan, dan pihak-pihak yang bersengketa akan diberitahu tentang jadwal sidang tersebut. Pemohon Banding atau penggugat memiliki kesempatan untuk meminta kehadiran dalam persidangan guna memberikan keterangan. Majelis atau Hakim Tunggal harus mulai bersidang dalam waktu enam bulan sejak penerimaan Surat Banding. Sedangkan untuk Gugatan, sidang harus dimulai dalam waktu tiga bulan sejak penerimaan Surat Gugatan.

11.4 JENIS-JENIS PEMERIKSAAN

Pemeriksaan dengan acara Biasa

Pemeriksaan dengan acara biasa dilakukan oleh Majelis. Dalam pemeriksaan tersebut, Hakim Ketua akan membuka sidang dan menyatakan bahwa sidang terbuka untuk umum. Sebelum memulai pemeriksaan pokok sengketa, Majelis akan memeriksa kelengkapan dan kejelasan dari Banding atau Gugatan. Jika Banding atau Gugatan dinyatakan tidak lengkap atau tidak jelas, dan hal tersebut tidak termasuk dalam syarat yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1), Pasal 36 ayat (1) dan (4), serta Pasal 40 ayat (1) dan (6) Undang-Undang Pengadilan Pajak, maka kelengkapan atau kejelasan dapat dipenuhi dalam persidangan.

Hakim Ketua, Hakim Anggota, atau Panitera wajib mengundurkan diri dari suatu persidangan jika memiliki hubungan keluarga sedarah atau semenda hingga derajat ketiga, atau hubungan suami istri, meskipun telah bercerai, dengan salah satu Hakim atau Panitera di Majelis yang sama. Mereka juga harus mengundurkan diri jika terikat hubungan keluarga dengan pemohon Banding, Penggugat, atau kuasa hukum.

Jika Hakim Ketua, Hakim Anggota, atau Panitera tidak mengundurkan diri dan sengketa telah diputus, maka putusan tersebut dianggap tidak sah. Dalam hal ini, Ketua Pengadilan Pajak akan memerintahkan agar sengketa disidangkan kembali dengan susunan Majelis dan/atau Panitera yang berbeda. Apabila hubungan keluarga tersebut diketahui dalam waktu satu tahun setelah putusan, sengketa akan disidangkan kembali dalam waktu tiga bulan sejak hubungan tersebut diketahui.

Hakim Ketua, Hakim Anggota, Panitera, Wakil Panitera, atau Panitera Pengganti wajib mengundurkan diri dari persidangan jika memiliki kepentingan langsung atau tidak langsung dalam sengketa yang ditanganinya. Pengunduran diri ini dapat diminta oleh salah satu pihak yang bersengketa. Ketua Pengadilan Pajak memiliki wewenang untuk menetapkan pengunduran diri jika terdapat keraguan atau perbedaan pendapat.

"Kepentingan langsung" mengacu pada hubungan kepemilikan yang jelas, misalnya jika seorang Hakim memiliki lebih dari 25% saham di perusahaan yang mengajukan Banding atau Gugatan. Sementara itu, "kepentingan tidak langsung" dapat terjadi jika saham tersebut dimiliki oleh anak dari Hakim tersebut.

Hakim Ketua, Hakim Anggota, Panitera, Wakil Panitera, atau Panitera Pengganti yang terlibat harus diganti. Jika mereka tidak mengundurkan diri atau tidak diganti dan sengketa

telah diputus, maka putusan tersebut dianggap tidak sah. Dalam kasus ini, Ketua Pengadilan Pajak akan memerintahkan agar sengketa disidangkan kembali dengan susunan Majelis dan Panitera, Wakil Panitera, atau Panitera Pengganti yang berbeda, kecuali jika putusan tersebut telah melewati batas waktu satu tahun. Jika kepentingan langsung atau tidak langsung diketahui setelah lebih dari satu tahun, maka putusan tetap dianggap sah.

Jika kepentingan langsung atau tidak langsung diketahui sebelum melewati satu tahun setelah sengketa diputus, sengketa tersebut harus disidangkan kembali dalam waktu tiga bulan sejak kepentingan itu diketahui. Jangka waktu tiga bulan ini memberikan kesempatan bagi Pengadilan Pajak untuk memanggil Hakim Ketua, Terbanding, atau Tergugat, serta Pemohon Banding atau Penggugat untuk memberikan keterangan lisan.

Terbanding atau Tergugat yang dipanggil oleh Hakim Ketua wajib hadir di persidangan. Pemohon Banding atau Penggugat juga dapat dipanggil dan diwajibkan untuk hadir jika sudah memberitahukan kesediaannya. Hakim Ketua akan memberitahukan tanggal dan hari sidang kepada Pemohon Banding atau Penggugat yang menyatakan akan hadir.

Selama persidangan, Hakim Ketua menjelaskan masalah yang disengketakan kepada pihak-pihak yang terlibat. Majelis akan menanyakan Terbanding atau Tergugat mengenai hal-hal yang diungkapkan oleh Pemohon Banding atau Penggugat dalam Surat Banding atau Surat Gugatan serta dalam Surat Bantahan. Jika dianggap perlu, dan jika Pemohon Banding atau Penggugat hadir, Hakim Ketua dapat meminta mereka untuk memberikan keterangan yang diperlukan dalam penyelesaian Sengketa Pajak.

Atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa atau berdasarkan kewenangannya, Hakim Ketua dapat memerintahkan saksi untuk hadir dan memberikan keterangan dalam persidangan. Saksi yang diperintahkan oleh Hakim Ketua wajib hadir secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.

Jika saksi tidak hadir meskipun telah dipanggil dengan benar, Majelis dapat melanjutkan persidangan dan mengambil putusan tanpa mendengar keterangan saksi. Namun, jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan dan Majelis memiliki alasan untuk curiga bahwa saksi sengaja menghindar, serta tidak dapat mengambil keputusan tanpa keterangan saksi, Hakim Ketua dapat meminta bantuan polisi untuk menghadirkan saksi tersebut ke persidangan. Biaya untuk mendatangkan saksi yang diminta oleh pihak tertentu akan menjadi tanggung jawab pihak yang meminta.

Hakim Ketua akan menanyakan kepada saksi tentang nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kewarganegaraan, tempat tinggal, agama, pekerjaan, derajat hubungan keluarga, dan hubungan kerja dengan Pemohon Banding/Penggugat atau dengan Terbanding/Tergugat. Sebelum memberikan keterangan, saksi diwajibkan untuk mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agama atau kepercayaannya.

Yang tidak boleh didengar keterangan sebagai saksi adalah:

- a. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dari salah satu pihak yang bersengketa;
- b. Istri atau suami dari Pemohon Banding atau Penggugat meskipun sudah bercerai;
- c. Anak yang belum berusia 17 (tujuh belas) tahun; atau
- d. Orang sakit ingatan.

Jika dianggap perlu, Hakim Ketua dapat meminta pihak-pihak yang relevan untuk memberikan keterangan. Keterangan tersebut bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan

dan keyakinan Hakim yang bersangkutan, dan pihak-pihak yang diminta tidak perlu diambil sumpah atau janji. Pihak tersebut dapat menolak permintaan Hakim Ketua untuk memberikan keterangan.

Bagi setiap orang yang karena jabatan atau pekerjaannya wajib menjaga kerahasiaan, kewajiban tersebut dapat ditiadakan untuk keperluan persidangan. Pertanyaan yang diajukan kepada saksi oleh salah satu pihak harus disampaikan melalui Hakim Ketua. Jika Hakim Ketua menilai bahwa pertanyaan tersebut tidak relevan dengan sengketa, maka pertanyaan itu akan ditolak.

Jika Pemohon Banding, Penggugat, atau saksi tidak memahami Bahasa Indonesia, Hakim Ketua akan menunjuk ahli alih bahasa. Sebelum melaksanakan tugasnya untuk menerjemahkan keterangan ke dalam Bahasa Indonesia dan sebaliknya, ahli alih bahasa tersebut harus mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agama atau kepercayaannya. Perlu dicatat bahwa seseorang yang menjadi saksi dalam sengketa tidak boleh ditunjuk sebagai ahli alih bahasa untuk sengketa yang sama.

Saksi diambil sumpah atau janji dan keterangannya didengar dalam persidangan yang dihadiri oleh Terbanding atau Tergugat. Jika Terbanding atau Tergugat telah dipanggil secara patut tetapi tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, saksi tetap diambil sumpah atau janji dan keterangannya didengar tanpa kehadiran mereka.

Jika saksi tidak dapat hadir di persidangan karena alasan yang sah menurut hukum, Majelis dapat pergi ke tempat tinggal saksi untuk mengambil sumpah atau janji dan mendengar keterangannya tanpa dihadiri oleh Terbanding atau Tergugat. "Halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum" mencakup saksi yang sudah sangat tua atau menderita penyakit yang membuatnya tidak mungkin hadir di persidangan. Hakim Ketua juga dapat menugaskan salah satu Hakim Anggota untuk mengambil sumpah atau janji.

Apabila suatu sengketa tidak dapat diselesaikan dalam satu hari persidangan, pemeriksaan akan dilanjutkan pada hari persidangan berikutnya yang telah ditentukan. Hari persidangan selanjutnya akan diberitahukan kepada Terbanding atau Tergugat dan juga dapat disampaikan kepada Pemohon Banding atau Penggugat. Jika Terbanding atau Tergugat tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang sah meskipun telah diberitahu dengan benar, persidangan dapat dilanjutkan tanpa kehadiran mereka.

Pemeriksaan dengan Acara cepat

Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan oleh Majelis atau Hakim Tunggal. Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan terhadap:

- a. Sengketa Pajak tertentu;
- b. Gugatan yang tidak diputus dalam jangka waktu yang diatur dalam Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Pengadilan Pajak;
- c. Tidak terpenuhinya salah satu ketentuan dalam Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Pengadilan Pajak, atau adanya kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung dalam putusan Pengadilan Pajak;
- d. Sengketa yang menurut pertimbangan hukum bukan merupakan wewenang Pengadilan Pajak.

Sengketa Pajak tertentu yang dimaksud dalam huruf a adalah sengketa yang Banding atau Gugatan tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2), Pasal 36 ayat (1) dan

(4), Pasal 37 ayat (1), serta Pasal 40 ayat (1) dan/atau (6) Undang-Undang Pengadilan Pajak. Sementara itu, "sengketa yang bukan merupakan wewenang Pengadilan Pajak" contohnya adalah Gugatan dari pihak ketiga terkait pelaksanaan sita berdasarkan pengakuan hak milik atas barang yang disita, yang seharusnya menjadi kewenangan Pengadilan Negeri.

Pemeriksaan dengan acara cepat terhadap Sengketa Pajak dilakukan tanpa Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan dan tanpa Surat Bantahan. Semua ketentuan mengenai pemeriksaan dengan acara biasa berlaku juga untuk pemeriksaan dengan acara cepat. Ketentuan pemeriksaan dengan acara biasa berlaku juga untuk pemeriksaan dengan acara cepat, yaitu ketentuan mengenai pembukaan sidang, pengunduran diri dan penggantian Hakim Anggota dan Panitera, ketentuan yang berkaitan dengan saksi, kerahasiaan dan ahli alih bahasa.

Pembuktian

Alat bukti dalam proses persidangan di pengadilan pajak dapat berupa:

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan ahli;
- c. keterangan para saksi;
- d. pengakuan para pihak; dan/atau
- e. pengetahuan Hakim

Pengadilan Pajak menganut prinsip pembuktian bebas. Majelis atau Hakim

Tunggal sedapat mungkin mengusahakan bukti berupa surat atau tulisan sebelum menggunakan alat bukti lain. Keadaan yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan. Keadaan yang diketahui oleh umum, misalnya :

- a. Akta autentik memiliki derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan akta di bawah tangan.
- b. Kartu Tanda Penduduk, Surat Izin Mengemudi, dan Paspor termasuk dalam identitas diri.

Surat atau tulisan sebagai alat bukti terdiri dari:

- a. Akta autentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, dengan tujuan digunakan sebagai alat bukti mengenai peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- b. Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang terlibat, dengan tujuan digunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- c. Surat keputusan atau surat ketetapan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang;
- d. Surat-surat atau tulisan lain yang tidak termasuk dalam kategori a, b, atau c, yang berhubungan dengan Banding atau Gugatan,

Keterangan ahli adalah pendapat yang diberikan oleh seseorang di bawah sumpah dalam persidangan mengenai hal-hal yang ia ketahui berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya. Orang yang tidak dapat didengar sebagai saksi tidak diizinkan untuk memberikan keterangan sebagai ahli.

Atas permintaan salah satu atau kedua belah pihak, atau karena jabatannya, Hakim Ketua atau Hakim Tunggal dapat menunjuk seorang atau beberapa ahli. Dalam persidangan, ahli harus memberikan keterangan baik secara tertulis maupun lisan, yang harus dikuatkan

dengan sumpah atau janji mengenai hal yang sebenarnya sesuai dengan pengalaman dan pengetahuannya.

Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti jika berkaitan dengan hal yang dialami, dilihat, atau didengar langsung oleh saksi. Pengakuan dari para pihak tidak dapat ditarik kembali, kecuali ada alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Majelis atau Hakim Tunggal. Pengetahuan Hakim adalah hal yang diketahuinya dan diyakini kebenarannya.

Hakim bertanggung jawab untuk menentukan apa yang perlu dibuktikan, menetapkan beban pembuktian, dan menilai bukti. Untuk sahnya suatu pembuktian, diperlukan paling sedikit dua alat bukti. Hal ini bertujuan untuk mencapai kebenaran materiil sesuai dengan asas yang diatur dalam undang-undang perpajakan. Oleh karena itu, Hakim berupaya untuk menentukan elemen yang harus dibuktikan, beban pembuktian, penilaian yang adil bagi semua pihak, serta validitas bukti berdasarkan fakta yang terungkap dalam persidangan, tidak terbatas pada fakta yang diajukan oleh para pihak.

Dalam persidangan, para pihak dapat mengemukakan hal-hal baru yang belum diungkapkan dalam Banding atau Gugatan, Surat Uraian Banding, atau Bantahan. Pemohon Banding atau Penggugat tidak diwajibkan untuk hadir dalam sidang, sehingga fakta atau hal-hal baru yang diajukan oleh Terbanding atau Tergugat harus disampaikan kepada Pemohon Banding atau Penggugat agar mereka dapat memberikan tanggapan.

11.5 PUTUSAN DAN IMPLEMENTASI KEPUTUSAN DALAM PROSES HUKUM PAJAK

Putusan

Putusan Pengadilan Pajak adalah putusan yang bersifat final dan memiliki kekuatan hukum yang tetap. Karena statusnya sebagai putusan akhir dengan kekuatan hukum tetap, putusan ini tidak dapat diajukan ke Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, atau lembaga peradilan lainnya, kecuali dalam kasus putusan yang menyatakan "tidak dapat diterima" yang berkaitan dengan kewenangan atau kompetensi.

Pengadilan Pajak dapat mengeluarkan Putusan Sela terkait permohonan penundaan pelaksanaan penagihan pajak. Keputusan Pengadilan Pajak diambil berdasarkan penilaian bukti, peraturan perpajakan yang berlaku, serta keyakinan Hakim. Keyakinan ini didasarkan pada penilaian bukti dan sesuai dengan ketentuan hukum perpajakan.

Jika pemeriksaan dilakukan oleh Majelis, keputusan diambil melalui musyawarah yang dipimpin oleh Hakim Ketua. Jika kesepakatan tidak tercapai dalam musyawarah, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal ini, pendapat Hakim Anggota yang tidak setuju akan dicantumkan dalam putusan Pengadilan Pajak.

Pencantuman pendapat Hakim Anggota yang berbeda dalam putusan Pengadilan Pajak bertujuan agar pihak-pihak yang bersengketa dapat memahami keadaan dan pertimbangan yang dimiliki oleh Hakim Anggota dalam Majelis tersebut.

Putusan Pengadilan pajak dapat berupa:

- a. Menolak;
- b. Mengabulkan sebagian atau seluruhnya;
- c. Menambah jumlah pajak yang harus dibayar;
- d. Tidak dapat diterima;
- e. Memperbaiki kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung; dan/atau
- f. Membatalkan.

Putusan yang dihasilkan tidak dapat diajukan Gugatan, Banding, atau Kasasi. Namun,

pihak-pihak yang bersengketa memiliki hak untuk mengajukan Peninjauan Kembali atas putusan Pengadilan Pajak kepada Mahkamah Agung.

Putusan Pengadilan Pajak harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Jika ketentuan ini tidak dipenuhi, maka putusan tersebut dianggap tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum, sehingga perlu dibacakan kembali dalam sidang terbuka untuk umum.

Dalam Keputusan pengadilan pajak harus memuat:

- a. kepala putusan yang berbunyi "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";
- b. nama, tempat tinggal atau tempat kediaman, dan/atau identitas lainnya dari Pemohon Banding atau Penggugat;
- c. Nama jabatan dan alamat Terbanding atau Tergugat;
- d. Hari dan tanggal penerimaan Banding atau Gugatan;
- e. Ringkasan Banding atau Gugatan, serta ringkasan Surat Uraian Banding, Surat Tanggapan, atau Surat Bantahan yang jelas;
- f. Pertimbangan dan penilaian terhadap setiap bukti yang diajukan serta hal-hal yang terjadi selama persidangan;
- g. Pokok sengketa;
- h. Alasan hukum yang mendasari putusan;
- i. Amar putusan mengenai sengketa; dan
- j. Hari dan tanggal putusan, nama Hakim yang mengeluarkan putusan, nama Panitera, serta keterangan tentang kehadiran atau ketidakhadiran para pihak.

Identitas lain yang dimaksud pada huruf b meliputi, antara lain, Nomor Pokok Wajib Pajak, Nomor Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak, Kartu Tanda Penduduk, atau Paspor. Sementara itu, ringkasan sebagaimana disebutkan dalam huruf e tidak diperlukan jika putusan Pengadilan Pajak diambil terkait dengan Sengketa Pajak yang tercantum dalam Pasal 66 ayat (1) huruf c, huruf d, dan Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Pengadilan Pajak.

Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan yang ada menyebabkan putusan menjadi tidak sah, dan Ketua Pengadilan Pajak wajib memerintahkan agar sengketa tersebut segera disidangkan kembali dengan cara cepat, kecuali jika putusan sudah melewati jangka waktu satu tahun.

Putusan Pengadilan Pajak harus ditandatangani oleh Hakim yang memutus dan Panitera. Jika Hakim Ketua atau Hakim Tunggal tidak dapat menandatangani, putusan akan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan Pajak disertai alasan ketidakmampuan tersebut. Begitu pula, jika Hakim Anggota tidak dapat menandatangani, Hakim Ketua akan menandatangani putusan dengan mencantumkan alasan ketidakmampuan Hakim Anggota.

Selama setiap pemeriksaan, Panitera diwajibkan untuk membuat Berita Acara Sidang yang mencatat semua peristiwa yang terjadi dalam persidangan. Berita Acara Sidang harus ditandatangani oleh Hakim Ketua atau Hakim Tunggal dan Panitera; jika salah satu dari mereka tidak dapat hadir, alasan ketidakmampuan tersebut akan dicantumkan dalam Berita Acara Sidang.

Jika Hakim Ketua atau Hakim Tunggal serta Panitera tidak dapat menandatangani, Berita Acara Sidang akan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan Pajak bersama salah satu Panitera, dengan menyertakan alasan ketidakmampuan Hakim Ketua atau Hakim Tunggal serta

Panitera untuk menandatangani.

Periode Waktu Pengambilan Keputusan

Putusan untuk pemeriksaan dengan acara biasa atas Banding harus diambil dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah Surat Banding diterima. Dalam situasi khusus, waktu ini dapat diperpanjang hingga 3 (tiga) bulan. Situasi khusus tersebut mencakup kasus-kasus di mana pembuktian sengketa rumit atau pemanggilan saksi membutuhkan waktu yang lebih lama.

Sementara itu, putusan untuk pemeriksaan Gugatan harus diambil dalam waktu 6 (enam) bulan setelah Surat Gugatan diterima, dengan kemungkinan perpanjangan yang sama, yakni paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal-hal khusus.

Jika Gugatan yang diajukan tidak berkaitan dengan keputusan pelaksanaan penagihan Pajak dan tidak diputus dalam jangka waktu yang ditentukan, Pengadilan Pajak wajib memberikan putusan melalui pemeriksaan dengan acara cepat dalam waktu 1 (satu) bulan setelah melewati batas waktu 6 (enam) bulan.

Putusan pemeriksaan dengan acara cepat terhadap Sengketa Pajak tertentu, dinyatakan tidak dapat diterima, diambil dalam jangka waktu sebagai berikut :

- a. Pihak dapat mengajukan permohonan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah batas waktu pengajuan Banding atau Gugatan dilampaui.
- b. Jika Banding atau Gugatan diajukan setelah batas waktu pengajuan yang telah ditentukan, maka permohonan juga dapat diajukan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak Banding atau Gugatan tersebut diterima.

Putusan atau Penetapan yang dihasilkan melalui acara cepat untuk memperbaiki kesalahan, seperti kesalahan penulisan atau perhitungan, harus diselesaikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah kesalahan tersebut diketahui atau setelah permohonan dari salah satu pihak diterima.

Untuk sengketa yang dinyatakan tidak termasuk dalam kewenangan Pengadilan Pajak dan diambil keputusan tidak dapat diterima, putusan juga harus diambil dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Surat Banding atau Surat Gugatan diterima. Jika putusan Pengadilan Pajak diambil atas Sengketa Pajak yang tidak termasuk dalam kewenangan Pengadilan Pajak, Pemohon Banding atau Penggugat memiliki hak untuk mengajukan Gugatan kepada peradilan yang berwenang.

11.6 PELAKSANAAN PUTUSAN

Putusan Pengadilan Pajak dapat segera dilaksanakan tanpa memerlukan Keputusan dari pejabat berwenang, kecuali ada ketentuan lain dalam peraturan perundang-undangan. Secara umum, putusan ini langsung berlaku, kecuali mengakibatkan kelebihan pembayaran Pajak. Sebagai contoh, jika putusan tersebut mengakibatkan pajak yang seharusnya dibayarkan menjadi lebih tinggi, maka Kepala Kantor Pelayanan Pajak diwajibkan untuk menerbitkan Surat Perintah Membayar Kelebihan Pajak, yang memungkinkan wajib pajak untuk mengklaim kelebihan tersebut.

Jika putusan Pengadilan Pajak mengabulkan sebagian atau seluruh permohonan Banding, maka kelebihan pajak yang telah dibayarkan akan dikembalikan beserta imbalan bunga sebesar 2% per bulan, maksimal selama 24 bulan, sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku. Salinan putusan atau penetapan dari Pengadilan Pajak harus dikirimkan kepada para pihak melalui surat oleh Sekretaris Pengadilan Pajak dalam waktu 30 hari setelah putusan diucapkan, atau dalam waktu 7 hari setelah Putusan Sela diucapkan.

Pihak berwenang diwajibkan untuk melaksanakan putusan Pengadilan Pajak dalam waktu 30 hari setelah menerima salinan putusan tersebut. Jika pejabat tidak melaksanakan putusan dalam batas waktu yang ditentukan, mereka akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan kepegawaian yang berlaku. Dengan demikian, penting untuk memahami bahwa putusan Pengadilan Pajak bukan hanya bersifat final, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap kewajiban perpajakan dan hak-hak wajib pajak. Pelaksanaan yang tepat dan tepat waktu dari putusan ini memastikan bahwa sistem perpajakan berjalan dengan adil dan transparan, sekaligus melindungi hak-hak wajib pajak dalam menghadapi kebijakan perpajakan.

Ringkasan

Putusan Pengadilan Pajak adalah keputusan akhir yang memiliki kekuatan hukum tetap. Dengan demikian, tidak ada kemungkinan untuk mengajukan Gugatan, Banding, atau Kasasi terhadap putusan ini. Namun, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa masih dapat mengajukan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung.

Putusan Pengadilan Pajak wajib diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Jika ketentuan ini tidak dipenuhi, putusan tersebut dianggap tidak sah dan kehilangan kekuatan hukum, sehingga harus diucapkan kembali dalam sidang yang terbuka. Selain itu, putusan Pengadilan Pajak dapat langsung dilaksanakan tanpa memerlukan keputusan tambahan dari pejabat berwenang, kecuali jika ada peraturan perundang-undangan yang menyatakan sebaliknya.

BAB 12

DAMPAK KEJAHATAN PAJAK DALAM PENCUCIAN UANG

12.1 KUMPULAN DATA HUKUM TENTANG KEJAHATAN PAJAK DAN PENCUCIAN UANG

Globalisasi telah menjadi kekuatan ekonomi yang sangat kuat dalam beberapa tahun terakhir dan tidak hanya mengubah cara perdagangan dan perniagaan berkembang tetapi juga cara kejahatan dan ancaman lain terhadap negara beroperasi. Perpajakan, sebagai sumber pendapatan utama bagi pemerintah, tidak luput dari dampak globalisasi, terutama setelah krisis keuangan. Penghindaran dan penggelapan pajak semakin diakui sebagai masalah serius di seluruh dunia karena telah mengurangi kemampuan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan yang diperlukan untuk mengisi pundi-pundi mereka. Misalnya, estimasi terkini menunjukkan bahwa kesenjangan pajak di Uni Eropa mungkin mencapai Rp. 8.25 Kuadriliun per tahun berdasarkan data tahun 2015.

Fenomena ini mengakibatkan pemerintah semakin membutuhkan alat untuk menangkal dampak buruk penghindaran pajak secara nasional dan global. Di antara solusi yang paling kontroversial dan menjanjikan adalah menangani kejahatan klasik penghindaran pajak dengan alat kejahatan global baru: pencucian uang. Karena pencuci uang dan penghindar pajak sama-sama menggunakan pusat-pusat lepas pantai untuk menyembunyikan identitas dan bisnis mereka, hanya masalah waktu sebelum kedua bidang tersebut—penghindaran pajak dan pencucian uang bergabung. Pada tahun 2012, Gugus Tugas Aksi Keuangan (FATF) mengubah rekomendasinya dan memasukkan penghindaran pajak sebagai tindak pidana asal untuk pencucian uang. Mengikuti arahan FATF, pada tahun 2015, Parlemen Eropa mengesahkan Arahan (UE) 2015/849 atau dikenal sebagai Arahan Anti Pencucian Uang ke-4 ('AMLD ke-4')—yang menggabungkan prinsip ini dengan menambahkan kejahatan pajak sebagai kejahatan asal untuk pencucian uang. Akan tetapi, AMLD ke-4 tidak menawarkan definisi yang selaras tentang kejahatan pajak; oleh karena itu, terserah kepada masing-masing negara anggota untuk menggabungkan prinsip ini, sebagaimana yang mereka anggap tepat, dalam hukum nasional mereka.

Hukum merupakan bagian penting dari lingkungan pajak karena hukum merupakan salah satu aturan yang menjadi dasar beroperasinya ekosistem pajak. Wajib pajak harus membayar pajak mereka sesuai dengan hukum, dan pakar pajak harus memberi nasihat kepada mereka dalam lingkup hukum, oleh karena itu, perilaku penghindaran dan penggelapan masing-masing merupakan manipulasi atau ketidakpatuhan terhadap hukum. Personel penegak hukum (penyidik, jaksa, dan hakim) secara teratur menggunakan dan menafsirkan hukum untuk menemukan siapa yang belum membayar pajak dan untuk menentukan apakah dan bagaimana mereka harus dihukum atas hal ini. Mengikuti pendekatan ekosistem buku ini, bab ini menganalisis guncangan regulasi yang sangat penting bagi ekosistem pajak, penggabungan kejahatan pajak ke dalam ranah undang-undang pencucian uang di Uni Eropa. Bab ini berupaya untuk menjelaskan perbedaan hukum kejahatan pajak dan pencucian uang di seluruh Eropa setelah penerapan AMLD ke-4. Kami

melihat AMLD ke-4 sebagai guncangan yang menempatkan regulasi pencucian uang di dalam ekosistem pajak, dan cara negara-negara menerapkannya dalam regulasi mereka adalah respons terhadap guncangan ini. Respons ini akan menjadi kunci dalam menentukan keberhasilan kebijakan ini. Kami menggunakan pendekatan komparatif inovatif yang melibatkan analisis penghindaran pajak melalui lensa hukum empiris. Kami menyusun kumpulan data dengan undang-undang semua negara Uni Eropa terkait kejahatan pajak dan pencucian uang, serta variabel hukum relevan lainnya seperti asal usul undang-undang setiap yurisdiksi dan tanggal berlakunya UE.

Pentingnya menganalisis heterogenitas kejahatan pajak dan hubungannya dengan undang-undang pencucian uang di seluruh UE relevan karena sejauh pengetahuan kami hal itu belum pernah dilakukan secara sistematis sebelumnya, selain itu, mengkonsolidasikan informasi hukum dari berbagai negara sangat penting untuk memungkinkan perbandingan dan penelitian lintas negara. Selain itu, hal itu juga relevan dari perspektif kebijakan praktis; hal ini didukung oleh proposal tahun 2016 untuk 'Arahan Parlemen Eropa dan Dewan tentang Penanggulangan Pencucian Uang melalui Hukum Pidana' yang dengan jelas menyatakan bahwa perbedaan dalam kerangka hukum UE dapat dimanfaatkan oleh penjahat di mana pun mereka menganggap undang-undang anti pencucian uang sebagai yang terlemah. Lebih jauh lagi, perbedaan dalam definisi, cakupan, dan sanksi pencucian uang juga dapat memengaruhi kerja sama antara berbagai pelaku dalam ekosistem pajak sebagaimana dinyatakan dalam laporan yang sama.

Misalnya, perbedaan dalam cakupan tindak pidana asal menyulitkan Unit Intelijen Keuangan (FIU) dan otoritas penegak hukum di satu Negara Anggota untuk berkoordinasi dengan yurisdiksi UE lainnya guna menangani pencucian uang lintas batas (misalnya, berkenaan dengan pencucian uang yang terkait dengan kejahatan pajak).

Sebagai bagian dari konsultasi yang dilakukan untuk menyiapkan proposal ini, para praktisi – termasuk lembaga seperti Europol dan Eurojust – melaporkan bahwa perbedaan dalam mengkriminalisasi tindak pidana ini dalam undang-undang Negara Anggota menimbulkan hambatan bagi kerja sama polisi yang efektif dan investigasi lintas batas.

Proposal tersebut menyoroti bahwa, jika tindakan untuk menyelaraskan tidak dilakukan, mungkin akan terjadi peningkatan dalam apa yang disebut 'forum shopping' di mana para penjahat memilih yurisdiksi UE yang terbaik bagi mereka untuk melakukan perbuatan terlarang mereka dengan cara yang sama seperti pada Bab sebelumnya di mana para penulis menemukan titik masuk yang populer bagi perusahaan-perusahaan. Selain kontribusi akademis dan praktis, bab ini juga menambah bidang kejahatan pajak dengan memperkenalkan kumpulan data yang dapat digunakan untuk penelitian lebih lanjut tentang penanganan kejahatan pajak di seluruh Uni Eropa.

Bab ini telah dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama terdiri dari tinjauan pustaka dan catatan historis tentang bagaimana kejahatan pajak menjadi kejahatan asal untuk pencucian uang, dan bagaimana kejahatan tersebut akhirnya menjadi kejahatan asal untuk pencucian uang dalam AMLD ke-4. Bagian kedua merinci metodologi dan hasil penelitian kami. Bagian ketiga membahas temuan-temuan tersebut berdasarkan persamaan dan perbedaan di

berbagai yurisdiksi dan menunjukkan kemungkinan penjelasan untuk perbedaan-perbedaan ini. Terakhir, kesimpulan memberikan gambaran umum tentang temuan-temuan kami dan apa artinya bagi kebijakan dan menyarankan bidang-bidang untuk penelitian lebih lanjut.

12.2 SEJARAH KEJAHATAN PENCUCIAN UANG

Pada akhir abad kesembilan belas, para bankir Swiss menyadari bahwa peningkatan tarif pajak di seluruh Eropa memberi mereka kemungkinan untuk menarik uang ini guna memperkuat sektor keuangan mereka. Kemajuan ini akan menjadi dasar bagi pencucian uang saat ini, meskipun pada saat itu konsep hukum pencucian uang belum ada. Pada saat itu, para penjahat, sama seperti para penghindar pajak, akan meninggalkan tempat mereka melakukan kejahatan dengan membawa uang mereka dan menyimpannya di tempat lain, karena tidak seorang pun pernah bertanya dari mana uang itu berasal.

Mengenai penghindaran pajak, hal itu baru menjadi kejahatan yang layak dihukum pada awal abad kedua puluh, yang terkenal dengan Al Capone yang dituntut sebagai penghindar pajak alih-alih mafia. Yang cukup menarik, istilah untuk memasukkan keuntungan yang diperoleh secara tidak sah dari kejahatan ke dalam ekonomi yang sah berasal dari pencucian uang yang berasal dari penggunaan binatang oleh Al Capone bisnis yang sangat bergantung pada uang tunai untuk menyembunyikan pendapatannya dari penjualan alkohol ilegal. Penghindaran pajak dan pencucian uang telah lama terjalin, tetapi menghubungkannya dengan masa kini membutuhkan waktu yang lama.

Pada tahun 1922, Amerika Serikat mengkriminalisasi penyalahgunaan narkoba, yang memulai perjuangan yang berlanjut hingga saat ini. Pada tahun 1970-an, menjadi jelas bahwa pemerintah kalah dalam 'perang melawan narkoba', dan ada kebutuhan untuk melanjutkan perjuangan dengan perangkat baru; salah satunya adalah regulasi pencucian uang. Mengejar uang dapat mengarah pada penemuan dan pemotongan dana para gembong narkoba terkenal. Pendekatan keuangan baru ini mencoba untuk 'menyakiti' penjahat di tempat yang paling mereka rasakan: uang. Sejalan dengan perang terhadap narkoba, hanya uang dari perdagangan narkoba yang dikejar dan dicari, ide dari pendekatan finansial ini adalah untuk mencegah para penjahat menikmati uang hasil kejahatan dan mempersulit logistik dan operasi mereka.

Regulasi pencucian uang telah meningkat seiring dengan kejahatan itu sendiri, awalnya di Amerika Serikat dan undang-undang nasional lainnya, dan segera melalui instrumen internasional hukum lunak. Di Amerika Serikat, hal ini dimulai dengan Undang-Undang Kerahasiaan Bank tahun 1970 meskipun persyaratan undang-undang ini tidak ditegakkan hingga pertengahan tahun 80-an. Pencucian uang dikriminalisasi untuk pertama kalinya pada tahun 1986, melalui Undang-Undang Pengendalian Pencucian Uang tahun 1986. Seiring dengan meningkatnya upaya untuk memerangi pencucian uang, demikian pula regulasi pencucian uang bilateral dan multilateral. Lagi pula, globalisasi kejahatan membutuhkan solusi global, awalnya melalui perjanjian bantuan hukum timbal balik (MLAT) dan kemudian melalui bentuk hukum multilateral lunak yang paling dikenal mengenai pencucian uang, Gugus Tugas Aksi Keuangan.

G7 dan negara-negara tamu lainnya memprakarsai FATF pada tahun 1989 selama KTT Ekonomi G7 Kelima. Ditetapkan sebagai badan antarpemerintah untuk menetapkan standar di seluruh dunia guna memerangi pencucian uang, FATF mengeluarkan serangkaian rekomendasi pertamanya pada tahun 1990.

Rekomendasi tersebut segera menjadi standar internasional untuk memerangi pencucian uang, dan negara-negara yang tidak berkomitmen terhadap rekomendasi tersebut masuk dalam daftar hitam. Rekomendasi ini berbentuk hukum lunak; karenanya, rekomendasi tersebut memberikan yurisdiksi masing-masing fleksibilitas yang cukup untuk menyesuaikan kerangka hukum mereka agar sesuai dengan standar internasional dan dengan kebutuhan mereka sendiri. Rekomendasi FATF dan sifatnya yang lunak juga memungkinkan kerja sama dengan aktor non-negara seperti bank dan lembaga keuangan lainnya.

Penghindaran pajak dan pencucian uang secara resmi kembali bertemu ketika pada tahun 1996 Peter J. Quirk dari IMF mencatat bahwa peningkatan sistem pengumpulan pajak dan antipencucian uang berjalan beriringan karena pendapatan gelap biasanya juga rentan terhadap penghindaran pajak. Hal ini sejalan dengan fakta bahwa metode dan teknik pencucian uang sering kali berbanding terbalik dengan yang digunakan dalam kejahatan pajak. Hal ini dapat terjadi dalam dua cara: (a) seorang pencuci uang ingin menunjukkan jejak dokumen (karena pembenaran bagi mereka sangat penting) sementara seorang penghindar pajak tidak menginginkan jejak dokumen yang dapat melacak kejahatannya; (b) seseorang dapat melakukan penipuan pajak dengan melaporkan pendapatan yang lebih sedikit sementara mereka dapat mencuci uang dengan melaporkan pendapatan atau keuntungan yang lebih banyak.

Ketika penghindaran pajak dan pencucian uang kembali ditemukan, penghindaran pajak dianggap sebagai sarana untuk mencapai tujuan, yaitu menangkap penjahat besar. Diperlukan waktu lebih lama untuk mempertimbangkan penghindar pajak sebagai pencuci uang, karena selama bertahun-tahun penghindaran pajak dianggap sebagai jenis kejahatan tanpa korban yang lebih rendah.

Menjadikan Kejahatan Pajak sebagai Kejahatan Awal untuk Pencucian Uang

Untuk memahami prosesnya, penting untuk memahami satu konsep utama dalam pemberantasan pencucian uang: pelanggaran awal. Konsep pelanggaran awal berasal dari hukum Amerika, seperti halnya kemajuan lain dalam undang-undang pencucian uang, 'pelanggaran awal adalah pelanggaran pidana yang mendasari yang memunculkan hasil kejahatan yang menjadi subjek dakwaan pencucian uang'. Karena pencucian uang adalah penggunaan hasil kejahatan, kejahatan awal adalah kejahatan yang menghasilkan hasil tersebut. Meskipun pelanggaran awal pertama adalah perdagangan narkoba, pada pertengahan tahun 90-an, definisi pelanggaran awal meluas, sehingga cakupan tindakan AML meluas secara signifikan. Barangkali yang paling 'sensitif secara politis' atau 'area utama perselisihan' adalah apakah pelanggaran pajak harus menjadi pelanggaran asal untuk tuduhan pencucian uang. Akan tetapi, mengingat bahwa pelanggaran pajak saat ini dilakukan dalam skala global dan menyebabkan kerusakan yang signifikan di mana-mana, tampaknya perlu untuk memasukkannya. Hal ini terutama mempertimbangkan bahwa pelanggaran pajak di

banyak yurisdiksi merupakan ‘celah’ dalam undang-undang pencucian uang mereka.

Ada banyak alasan mengapa butuh waktu lama bagi pelanggaran pajak untuk dianggap sebagai kejahatan asal yang berkisar dari kurangnya kesepakatan politik tentang masalah tersebut hingga kepentingan sektor perbankan dan penentangan dari banyak sarjana hukum. Dalam bab ini, kami akan meringkasnya menjadi tiga kategori; kemudian, kami akan menjelaskan bagaimana ide-ide ini diatasi dan bagaimana pajak masuk ke dalam rekomendasi FATF 2012 dan AMLD ke-4. Argumen pertama adalah bahwa penghindaran pajak atau pelanggaran pajak bukanlah kejahatan yang ‘nyata atau serius’, karena merupakan kejahatan kerah putih dan kerugian yang ditimbulkannya tidak sebanding dengan narkoba atau terorisme. Pandangan ini tidak hanya cacat, karena hukum di banyak negara, jika tidak di sebagian besar negara, menganggap penghindaran pajak sebagai kejahatan, tetapi juga gagal mengakui kerugian yang ditimbulkan penghindaran pajak terhadap kas negara, dalam kata-kata Menteri Keuangan Inggris, ‘Semua kejahatan harus berarti semua kejahatan. Siapa yang menjadi korban tidaklah relevan. Kejahatan pajak membuat orang yang taat hukum menderita. Merekalah yang menutupi kekurangan yang disebabkan oleh orang-orang yang menipu’.

Argumen kedua terkait dengan perbedaan antara apa yang merupakan keuntungan tidak sah dalam kejahatan seperti perdagangan narkoba dan yang merupakan pelanggaran pajak. Argumen yang mendasarinya adalah bahwa tindakan di balik tindakan pelanggaran pajak adalah tindakan yang sah, artinya keuntungan tersebut diperoleh secara sah. Pajak yang belum dibayarkan atas keuntungan ini berdasarkan logika ini tidak menjadikan keuntungan tersebut tidak sah. Akan tetapi, definisi ini tidak memperhitungkan fakta bahwa kejahatan bukanlah tindakan yang menghasilkan keuntungan, melainkan penyembunyian sebagian dari keuntungan ini yang seharusnya dibayarkan dalam bentuk pajak—terutama mengingat bahwa penyimpanan uang secara tidak sah juga memberikan keuntungan finansial bagi mereka yang melakukan tindakan tersebut.

Posisi ketiga sebagian besar dipegang oleh para profesional yang terlibat dalam pencucian uang. Misalnya, pada tahun 1998, Federasi Perbankan Eropa menyampaikan sebuah makalah kepada Komisi Eropa yang menyatakan bahwa karena tidak ada aset yang dapat diidentifikasi yang dapat digunakan bank untuk menerapkan pencegahan pencucian uang, penerapan prinsip ini akan sulit. Lebih jauh lagi, penerapan prinsip ini akan menjadi beban yang signifikan bagi penasihat profesional, yang membuat mereka rentan dituntut karena membantu pencucian uang. Perlu ditekankan bahwa meskipun pada tahun 2015 pelanggaran pajak dimasukkan dalam AMLD ke-4, Federasi Perbankan Eropa mengkritik pencantuman ini sekali lagi. Alasan ketiga ini menggambarkan bagaimana para profesional menjadi agen pembentuk norma dalam ekosistem pajak. Diskusi ini berlanjut hingga sebagian besar tahun 90-an dan dekade pertama tahun 2000-an sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 13.1, pajak hampir tidak disebutkan dalam rekomendasi FATF pertama mana pun. Dalam versi pertama yang dikeluarkan pada tahun 1990, pajak tidak disebutkan dan dalam dua versi berikutnya, kata pajak hanya muncul dalam kaitannya dengan penasihat pajak dan peran profesional mereka sebagai penjaga sistem keuangan, namun, pajak belum disebutkan sebagai

kejahatan asal. Kurangnya pencantuman perpajakan menunjukkan kurangnya homogenitas dalam rezim AML global dan ruang-ruang yang menghambat kerja sama antar yurisdiksi. Perlu digarisbawahi bahwa rekomendasi FATF tahun 2003 mendefinisikan pelanggaran berat sebagai pelanggaran yang dapat dikenai hukuman lebih dari satu tahun atau minimal enam bulan penjara, namun, apakah pajak termasuk dalam hal ini bergantung pada masing-masing yurisdiksi. Keterkaitan antara pencucian uang dan kejahatan pajak juga menjadi bukti bagi Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan ('OECD') yang pada tahun 2009 menyiapkan buku pegangan sebagai alat praktis bagi otoritas pajak untuk mengidentifikasi pencucian uang selama audit pajak. Menurut OECD, otoritas pajak memiliki peran utama dalam mengidentifikasi dan melaporkan transaksi pencucian uang yang tidak biasa kepada Unit Intelijen Keuangan (FIU) buku pegangan ini diperbarui pada tahun 2019 (OECD 2019). Namun, baru pada tahun 2012 pajak dimasukkan sebagai kejahatan asal menurut rekomendasi FATF, kejahatan pajak dimasukkan sebagai bagian dari daftar pelanggaran asal. Tabel 12.1 mengilustrasikan evolusi penyebutan pajak dalam rekomendasi FATF.

Tabel 12.1 Evolusi pajak dalam rekomendasi FATF

Rekomendasi FATF	Penyebutan Pajak	Penjelasan
1990	0	
1996	2	Rekomendasi 15 hanya terkait dengan konsultan pajak dalam peran profesional mereka
2003	2	Rekomendasi 15 sekarang menjadi 13 tetapi tetap utuh dalam hal konten
2012	13	Pencantuman tindak pidana perpajakan dalam daftar tindak pidana asal

Arahan AML ke-4

Seperti halnya edisi FATF sebelumnya, prinsip-prinsip tersebut dimasukkan oleh Uni Eropa melalui suatu arahan, khususnya melalui Arahan Anti Pencucian Uang ke-4, AMLD UE pertama muncul pada tahun 1991. Tabel 12.2, mirip dengan Tabel 12.1, merinci evolusi pajak di seluruh dokumen Arahan AML UE dari waktu ke waktu. Pada tahun 1991, pajak tidak disebutkan. Pada edisi tahun 2001 dan 2005, kata pajak disebutkan masing-masing empat dan lima kali. Keduanya hanya membahas peran penasihat pajak sebagai profesional yang dapat memfasilitasi pencucian uang. Pada tahun 2015, pajak disebutkan sebanyak 20 kali, dengan fokus khusus pada penyertaan kejahatan pajak sebagai kejahatan asal pencucian uang dan menekankan pertukaran informasi untuk memerangi kejahatan pajak. AMLD ke-4 mengikuti alur FATF memperkenalkan rujukan pada kejahatan perpajakan sebagai tindak pidana asal pencucian uang; ini mencakup perpajakan langsung dan tidak langsung:

Tabel 12.2 Evolusi pajak dalam rekomendasi AMLD

Petunjuk EU AML	Penyebutan Pajak	Penjelasan
1991	0	
2001	4	Hanya terkait dengan penasihat pajak dalam peran

		profesional mereka
2005	5	Hanya terkait dengan penasihat pajak dalam peran profesional mereka
2015	20	Selain artikel yang ada tentang nasihat pajak, kejahatan pajak termasuk dalam definisi luas tentang kegiatan kriminal.

semua pelanggaran, termasuk kejahatan pajak yang berkaitan dengan pajak langsung dan pajak tidak langsung dan sebagaimana didefinisikan dalam hukum nasional Negara Anggota, yang dapat dihukum dengan perampasan kemerdekaan atau perintah penahanan selama maksimal lebih dari satu tahun atau, sehubungan dengan Negara Anggota yang memiliki ambang batas minimum untuk pelanggaran dalam sistem hukum mereka, semua pelanggaran yang dapat dihukum dengan perampasan kemerdekaan atau perintah penahanan selama minimal lebih dari enam bulan.

Menurut Langlois (2013) definisi ini daripada memperluas cakupan arahan tersebut lebih merupakan demonstrasi eksplisit dari peningkatan kemauan politik untuk melawan penipuan dan penghindaran pajak (2013). AMLD ke-4 dikeluarkan pada tahun 2015 dan Negara Anggota UE memiliki waktu hingga tahun 2017 untuk memasukkannya ke dalam undang-undang mereka. Meskipun pencantuman kejahatan pajak sebagai kejahatan asal pencucian uang sudah jelas, namun hal itu gagal memberikan definisi konkret tentang apa itu kejahatan pajak. Dengan demikian, masing-masing yurisdiksi bebas mendefinisikan atau mendefinisikan ulang apa yang mereka anggap sebagai kejahatan pajak. Selain itu, langkah-langkah relevan lainnya yang termasuk dalam arahan tersebut adalah penguatan kewenangan sanksi dari otoritas terkait dan ketentuan untuk perlindungan data dan privasi FATF dan UE tidak sendirian dalam upaya mereka untuk memasukkan penghindaran pajak ke dalam peraturan dan perundang-undangan pencucian uang. G-20 dan OECD juga telah berupaya keras untuk melawan penghindaran pajak guna memastikan sistem pajak yang lebih adil.

Banyak penulis telah menunjukkan bahwa berbagai negara anggota UE memiliki pemahaman yang berbeda tentang apa tujuan hukum AML. Dalam hal ini, penting untuk mempertanyakan apakah menambahkan kejahatan pajak secara eksplisit akan membantu memerangi penghindaran pajak dan penipuan melalui regulasi AML, atau apakah konsep-konsep ini akan membuat hukum AML lebih heterogen daripada sebelumnya.

Kurangnya homogenitas di seluruh definisi dan regulasi pencucian uang juga telah disorot dalam literatur dan oleh UE sendiri. Pada tahun 2012, Komisi menerbitkan peta jalan untuk menyelaraskan definisi-definisi ini berdasarkan Pasal 83(1) Perjanjian tentang Fungsi Uni Eropa (TFEU). Akan tetapi, meskipun usulan ini mendapat dukungan dari badan-badan UE yang relevan seperti EUROPOL, usulan ini akhirnya ditolak ketika negara-negara anggota menolak untuk mendukung proyek tersebut.

12.3 PENGHINDARAN PAJAK DAN PENCUCIAN UANG

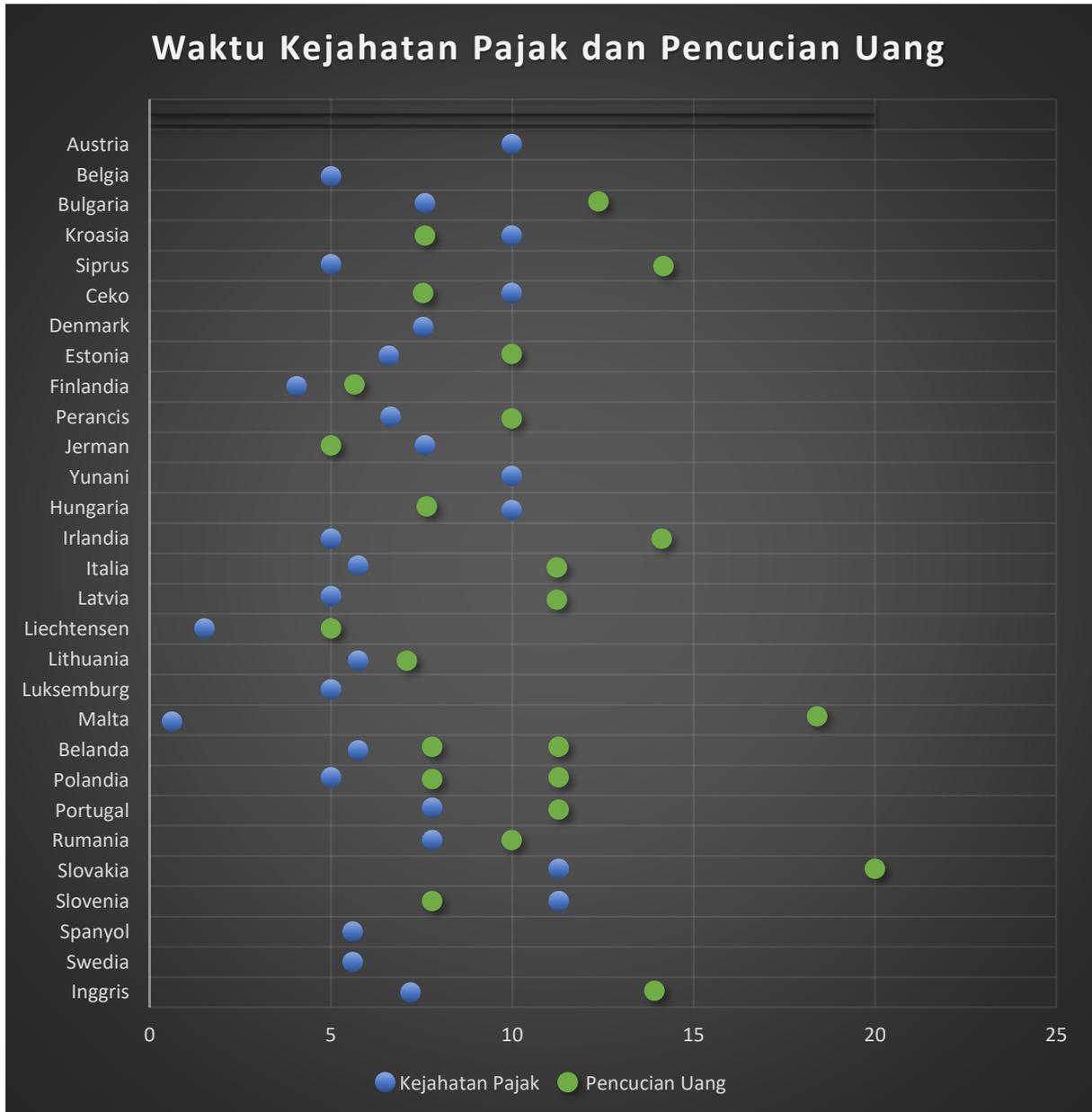
Hukuman mencerminkan seberapa serius kejahatan tersebut dianggap, yang juga merupakan cerminan budaya di negara tersebut. Kami menemukan bahwa negara-negara

yang mendukung penghindaran pajak (sebagaimana ditentukan dan didefinisikan oleh FSI) juga tidak menghukumnya sekeras negara-negara yang tidak mendukungnya. Namun, mengingat penerapan AMLD ke-4 menjadikan kejahatan pajak sebagai kejahatan asal untuk pencucian uang, analisis ini tidak akan lengkap tanpa melihat kedua sisi tersebut. Gambar 12.1 menunjukkan hukuman maksimum untuk kejahatan pajak (berwarna hitam) dan pencucian uang (berwarna abu-abu muda), jika hukuman maksimumnya sama, hanya ada titik hitam.

Dari gambar tersebut jelas bahwa ada tiga jenis yurisdiksi: yurisdiksi yang menganggap pencucian uang 'lebih buruk' daripada kejahatan pajak, yurisdiksi yang menganggapnya sama, dan yurisdiksi yang menganggapnya lebih ringan (lihat Tabel 12.2). Dalam kategori pertama, ada 16 negara; Bulgaria, Siprus, Estonia, Finlandia, Prancis, Italia, Latvia, Lichtenstein, Lithuania, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Rumania, Slowakia, dan Inggris Raya. Ada tujuh negara dalam kategori kedua yang menghukum mereka dengan hukuman maksimum yang sama: Austria, Belgia, Denmark, Yunani, Luksemburg, Spanyol, dan Swedia. Terakhir, ada enam negara yang memiliki hukuman yang lebih tinggi untuk kejahatan pajak daripada pencucian uang; Kroasia, Ceko, Jerman, Hungaria, Rumania, dan Slovenia.

Saat menganalisis ketiga kelompok ini, kami menemukan bahwa semua negara yang menghukum kejahatan pajak lebih berat daripada pencucian uang memiliki kesamaan bahwa hukum mereka berasal dari hukum Jerman. Selain itu, tiga negara yang memiliki hukum umum (Malta, Irlandia, dan Inggris Raya) semuanya menghukum pencucian uang lebih berat daripada kejahatan pajak. Lebih jauh, kecuali Ceko, tidak ada negara yang mendapat peringkat tinggi dalam hal promosi penghindaran pajak yang menghukum penghindaran pajak lebih berat daripada pencucian uang. Kasus ekstrem adalah Malta yang memiliki hukuman maksimum terendah untuk pajak dan hukuman maksimum tertinggi kedua untuk pencucian uang.

Bagaimana kemungkinan hukuman ini akan berlaku dalam praktik masih perlu dilihat dan itu akan bergantung pada pendekatan mereka terhadap hukuman. Negara-negara yang dapat menambahkan hukuman untuk kejahatan pajak dan pencucian uang, dan negara-negara yang menghukum pencucian uang lebih keras daripada kejahatan pajak dan hukuman berdasarkan kejahatan 'terburuk' dapat memperoleh manfaat dari penggabungan kejahatan pajak sebagai predikat untuk pencucian uang karena memungkinkan hukuman yang lebih berat dan kemungkinan pencegahan yang lebih baik. Residivisme tinggi dalam kejahatan kerah putih seperti kejahatan pajak karena keringanan dalam hukuman dan hukuman, oleh karena itu memiliki hukuman yang lebih tinggi dapat mencegah mereka yang akan melakukan kejahatan pajak.



Gambar 12.1 Hukuman penjara maksimum untuk tindak pidana perpajakan dan pencucian uang.

Tabel 12.3 Penanganan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana perpajakan

Kejahatan Pajak dan Pencucian Uang	Negara
Pencucian uang > Kejahatan pajak	Bulgaria, Siprus, Estonia, Finlandia, Prancis, Italia, Latvia, Lichtenstein, Lithuania, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Rumania, Slowakia, Inggris Raya
Pencucian uang = Kejahatan pajak	Austria, Belgia, Denmark, Yunani, Luksemburg, Spanyol, Swedia
Pencucian uang < Kejahatan pajak	Kroasia, Republik Ceko, Jerman, Hongaria, Rumania, Slovenia

12.4 WAKTU TENGGANG WAKTU

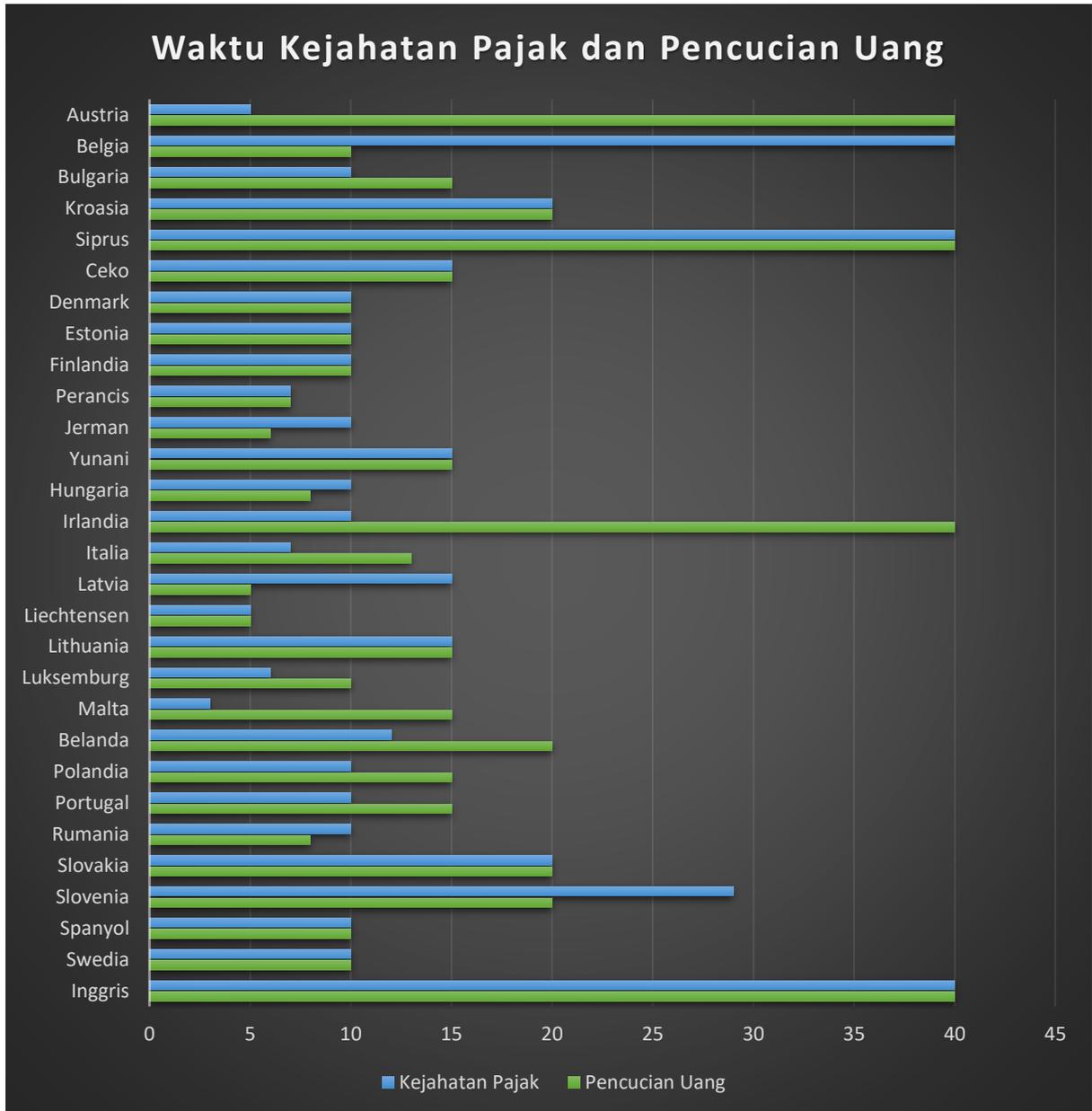
Variabel relevan kedua yang dianalisis dalam bab ini adalah waktu tenggang waktu atau padanannya dalam hukum umum dengan undang-undang pembatasan. Waktu-waktu ini

mencerminkan berapa lama kejahatan dapat dituntut setelah dilakukan. Relevansinya ada dua: di satu sisi, periode tenggang waktu sangat penting untuk kerja sama antarnegara; di sisi lain, periode tenggang waktu merupakan waktu yang terus berjalan bagi jaksa dan penyidik. Dengan menjadikan kejahatan pajak sebagai kejahatan asal untuk pencucian uang, waktu tenggang waktu pencucian uang menjadi relevan untuk kejahatan pajak dan sebaliknya.

Dalam subbagian ini, pertama-tama kami akan menjelaskan secara singkat fungsi ganda dari periode tenggang waktu; kedua, kami memberikan gambaran umum tentang periode tenggang waktu di seluruh UE dan menemukan pola yang diikutinya di UE; dan terakhir, kami menganalisis interaksinya dan bagaimana hal ini dapat membantu dalam memerangi kejahatan pajak. Peran kerja sama jangka waktu ketetapan terkait dengan bantuan timbal balik yang dapat diberikan yurisdiksi satu sama lain dalam hal pertukaran informasi, pemberitahuan kewajiban, dan pemulihan aset (pajak yang belum dibayar). Meskipun negara harus saling membantu, prosedur formal untuk meminta bantuan tersebut dibatasi oleh jangka waktu ketetapan.

Meskipun kerja sama dapat terjadi melalui saluran lain, validitasnya masih dapat dipertanyakan di pengadilan, jika tidak mematuhi prinsip-prinsip yang menghormati apa yang disebut 'hak pajak fundamental' seperti undang-undang pembatasan. Dalam praktiknya, ini berarti bahwa jika di yurisdiksi A kejahatan pajak ditetapkan setelah delapan tahun, dan meminta informasi tentang akun tertentu di yurisdiksi B tempat kejahatan pajak ditetapkan setelah empat tahun; yurisdiksi B mungkin tidak dapat memberikan informasi yang dapat menjadi penting bagi kasus tersebut.

Peran kedua dari jangka waktu ketetapan adalah untuk membatasi waktu penuntutan kejahatan. Argumen utama di balik ini adalah untuk melindungi individu dari tuduhan palsu karena terdakwa mungkin tidak dapat mengakses bukti untuk membantah klaim tersebut. Dikatakan pula bahwa waktu-waktu ini merupakan cara bagi para pejabat (penyidik, jaksa, dsb.) untuk menemukan dan mengadili mereka yang melanggar hukum secepat mungkin. Akhir-akhir ini, waktu kedaluwarsa dibahas secara luas dalam konteks Panama Papers, di mana misalnya jaksa Panama dalam kasus Mossack Fonseca, memiliki pekerjaan yang sulit karena pelanggaran hukum Panama oleh perusahaan tersebut tunduk pada undang-undang pembatasan yang lebih pendek.



Gambar 12.2 Waktu tenggang untuk kejahatan pajak dan pencucian uang di UE.

Gambar 12.2 mengilustrasikan waktu kedaluwarsa yang berbeda untuk kejahatan pajak dan pencucian uang di seluruh UE. Banyak negara memiliki periode kedaluwarsa yang lebih tinggi untuk pencucian uang daripada untuk penghindaran pajak. Dari 29 yurisdiksi, sembilan memiliki periode kedaluwarsa yang lebih tinggi untuk pencucian uang daripada untuk kejahatan pajak, memiliki periode kedaluwarsa yang sama untuk kedua pelanggaran dan enam memiliki periode kedaluwarsa yang lebih tinggi untuk pajak daripada untuk pencucian uang. Ketika mempertimbangkan ketiga kelompok negara ini, negara-negara yang memiliki masa tenggang yang lebih lama untuk kejahatan pajak daripada untuk pencucian uang (tercantum dalam Tabel 12.4) juga memiliki hukuman maksimum yang lebih tinggi untuk kejahatan pajak daripada untuk pencucian uang. Hal ini memperkuat gagasan bahwa hukum pidana merupakan cerminan dari apa yang dianggap sebagai 'kejahatan yang lebih berat'. Di negara-

negara ini penghindaran pajak tampaknya lebih serius atau setidaknya tampaknya menjamin adanya cara yang lebih kuat untuk menghukum baik dalam hal hukuman penjara yang lebih tinggi maupun waktu yang lebih lama untuk memproses kejahatan tersebut.

Negara-negara yang secara teoritis dapat memperoleh manfaat paling banyak menurut tabel kami adalah negara-negara dengan masa tenggang yang sangat rendah untuk penghindaran pajak dibandingkan dengan pencucian uang: Austria, Irlandia, Malta, Portugal, Belanda, Italia, Polandia, Luksemburg, dan Bulgaria. Memiliki kejahatan pajak sebagai kejahatan asal untuk pencucian uang dapat memperpanjang periode penyelidikan dan penuntutan kejahatan pajak.

Tabel 12.4 Perbedaan waktu tenggang antara kejahatan pajak dan pencucian uang

Negara	Pencucian Uang	Kejahatan Perpajakan	Perbedaan antara Kejahatan Pajak dan Pencucian Uang
Rumania	8	10	2
Hongaria	8	10	2
Jerman	5	10	5
Slovenia	20	30	10
Latvia	5	15	10
Belgia	10	Tidak Pernah	89

Akan tetapi, ada lebih banyak faktor yang ikut berperan. Di yurisdiksi tertentu, jangka waktu pembatasan dapat diperpanjang jika kejahatan dilakukan oleh organisasi kriminal, di yurisdiksi lain, hukuman atas pencucian uang hanya mungkin jika kejahatan yang mendasarinya belum ditetapkan; di yurisdiksi seperti Belanda, pencucian uang dianggap sebagai kejahatan yang 'berkelanjutan' yang ada selama uangnya ada, dan karenanya secara praktis tidak akan pernah dapat ditetapkan meskipun hukum menyatakan jangka waktunya adalah 12 tahun. Oleh karena itu, untuk memahami kompleksitas sepenuhnya, perlu untuk membahas secara rinci waktu pembatasan khusus di setiap negara. Akan tetapi, data kami menunjukkan gambaran keseluruhan situasi terkini di UE, dan bagaimana menjadikan kejahatan pajak sebagai kejahatan yang mendasari pencucian uang dapat menjadi alat hukum yang berguna.

12.5 KESIMPULAN

Bab ini menjelaskan perbedaan undang-undang tentang kejahatan pajak dan pencucian uang di seluruh Eropa setelah penerapan AMLD ke-4. Kami menganalisis AMLD ke-4 sebagai kejutan yang menempatkan ekosistem pajak dalam regulasi pencucian uang, dan kami menganalisis cara dua faktor utama hukuman penjara dan hukuman penjara membatasi atau memengaruhi penggunaan regulasi pencucian uang dalam memerangi kejahatan pajak.

Penerapan aturan bahwa kejahatan pajak merupakan kejahatan asal untuk pencucian uang merupakan langkah historis dalam memerangi penghindaran pajak. Namun, penelitian kami juga menunjukkan bahwa langkah ini saja tidak cukup. Ketika mempertimbangkan heterogenitas undang-undang pajak dan pencucian uang di seluruh UE, kami melihat dua

implikasi praktis: (a) ruang untuk forum shopping karena perbedaan hukuman penjara minimum dan maksimum untuk kedua kejahatan dan (b) kesulitan untuk bekerja sama di antara negara-negara karena perbedaan batasan hukum untuk penuntutan pajak atau pencucian uang. Heterogenitas hukum kejahatan pajak di Eropa menambah masalah kurangnya harmonisasi dalam regulasi pencucian uang di seluruh Eropa.

BAB 13

DAMPAK REFORMASI KEBIJAKAN DALAM EKOSISTEM PAJAK

13.1 PENDEKATAN SIMULASI BERBASIS AGEN

Bab ini menganalisis dampak dari dua reformasi kebijakan pajak terkini: Pelaporan per Negara (CbCR) dan Pertukaran Informasi Otomatis (AEOI) dalam ekosistem pajak. Kedua reformasi ini memiliki tujuan yang berbeda: sementara yang pertama bertujuan untuk mengurangi penghindaran pajak oleh perusahaan, yang terakhir berfokus pada pengurangan penghindaran pajak oleh individu. Seberapa sukses kebijakan ini dan seberapa sukses kebijakan ini jika diterapkan sepenuhnya di semua negara UE?

Sejauh ini, analisis kebijakan difokuskan pada studi dampak reformasi terhadap penghindaran pajak (bagian legal dari tidak membayar pajak dengan menggunakan celah hukum dalam sistem pajak internasional) atau pada penghindaran pajak (bagian ilegal dari tidak melaporkan pajak). Mengikuti logika ini, sejauh ini, dampak reformasi CbCR dan AEOI juga telah dianalisis secara terpisah dalam literatur. Kami akan menyajikan model yang memungkinkan studi tentang kedua reformasi dan interaksinya secara bersamaan. Reformasi kebijakan, jika terjadi pada saat yang sama, dapat saling memperkuat atau menangkal. Model kami memungkinkan kami untuk mensimulasikan efek terpisah dari kedua reformasi dan mempelajarinya secara bersamaan. Kami mengevaluasi efek reformasi ini dengan membandingkannya dengan apa yang akan terjadi pada kepatuhan pajak jika reformasi ini tidak ada (jika reformasi tidak akan pernah terjadi), dengan model dasar (apa yang telah terjadi hingga 2019 tanpa menerapkannya lebih lanjut), dan dengan implementasi penuh setiap reformasi oleh semua 33 negara Eropa yang diteliti. Kami melakukannya selama sepuluh tahun, dari 2019 hingga 2029 untuk memungkinkan ekosistem pajak menyesuaikan diri dan untuk melihat reaksi jangka panjang terhadap reformasi tersebut.

Model kami memandang penghindaran pajak dan penggelapan pajak sebagai sesuatu yang memiliki satu fitur penting yang sama: ketidakpatuhan beberapa pelaku ekosistem pajak, yang menyebabkan pajak yang tidak dibayar merampas sumber daya sektor publik yang dibutuhkan untuk belanja publik. Oleh karena itu, dampak kebijakan yang kami pelajari adalah dampak pada kepatuhan pajak, yang dapat kami pisahkan menjadi dampak pada penghindaran pajak dan penggelapan pajak.

Model ini menawarkan alat bagi regulator untuk mengetahui apa yang membuat perusahaan dan individu di 27 Negara Anggota UE dan lima negara Eropa tambahan menjadi lebih patuh, dan apa yang menghalangi mereka untuk melakukannya. Dengan ini, rekomendasi kebijakan untuk perbaikan reformasi, yang bertujuan untuk mengumpulkan lebih banyak pendapatan pajak guna mengisi KAS publik, dapat diturunkan.

13.2 REFORMASI KEBIJAKAN PAJAK DAN DAMPAKNYA

Pelaporan Per Negara (CbCR)

Sejak 2017, Council Directive mengharuskan Grup Multinasional (MNE) di UE, dengan

total pendapatan gabungan sebesar Rp. 7.50 Triliun atau lebih, untuk mengajukan Laporan Per Negara. Laporan Per Negara akan mencakup informasi, untuk setiap yurisdiksi pajak tempat grup MNE menjalankan bisnis, tentang jumlah pendapatan, laba sebelum pajak penghasilan, pajak penghasilan yang dibayarkan dan diakru, jumlah karyawan, modal dasar, laba ditahan, dan aset berwujud. Hal ini memungkinkan untuk mengendalikan pengalihan laba oleh perusahaan besar. Otoritas yang berwenang di Negara Anggota yang menerima Laporan Negara per Negara harus, melalui pertukaran otomatis, mengomunikasikan laporan tersebut kepada Negara Anggota lain tempat satu atau lebih Entitas Konstituen (yaitu perusahaan) dari Grup MNE berdomisili untuk tujuan perpajakan, atau dikenakan pajak sehubungan dengan bisnis yang dijalankan melalui tempat usaha tetap di sana.

Pengenalan pelaporan CbCR di antara bank memberikan wawasan tentang perilaku penghindaran pajak. Dalam makalah diskusi Komisi Eropa data CbCR menunjukkan bahwa surga pajak menarik aktivitas perbankan yang berlebihan dan bahwa estimasi kerugian pajak yang dihasilkan oleh bank-bank Eropa berkisar antara 1 dan 3,6 miliar Euro. Overesch dan Wolff (2017) menemukan bahwa bank dengan kehadiran signifikan di surga pajak, secara signifikan meningkatkan tarif pajak efektif mereka dan karena itu menyimpulkan bahwa CbCR adalah instrumen kebijakan yang efektif untuk melawan penghindaran pajak perusahaan.

Penambahan korporasi untuk mengajukan laporan CbCR pribadi memungkinkan De Simone dan Olbert (2019) untuk fokus pada lokasi aktivitas ekonomi korporasi daripada perbankan, dan menemukan bahwa CbCR efektif. Dengan menggunakan data serupa tetapi mengadopsi pendekatan perbedaan-dalam-perbedaan, Hugger (2019) menemukan bahwa tarif pajak efektif dari korporasi multinasional yang disertakan telah meningkat sebesar 0,8 poin persentase. Karena total pembayaran pajak tidak berubah, dan efek yang dimaksudkan dari penanggulangan penghindaran pajak untuk mendistribusikan kembali pendapatan sesuai dengan faktor pembagian Komisi Eropa (2007) belum muncul, penulis menyimpulkan bahwa bukti efektivitas CbCR lemah. Selain itu, masih melihat banyak celah yang mencegah efektivitas CbCR, seperti kurangnya pertukaran informasi tentang CbCR, dan ambang batas yang terlalu tinggi untuk kewajiban CbCR perusahaan. Meskipun, seperti yang telah ditunjukkan di atas, ada penelitian yang mendukung bahwa CbCR efektif dalam memerangi perencanaan pajak yang agresif (relokasi perusahaan, tarif pajak yang lebih tinggi yang dibayarkan oleh mereka), kita tidak tahu apakah dampak yang diamati dalam aktivitas ekonomi benar-benar disebabkan oleh reformasi atau hanya faktor pengganggu yang diakibatkan oleh banyaknya turbulensi ekonomi dan politik.

Pertukaran Informasi Otomatis (AEoI)

Arahan Pertukaran Informasi Otomatis (AEoI) bertujuan untuk mengungkap posisi modal penduduk asing di negara asal mereka untuk memerangi praktik penghindaran pajak. Pada bulan Maret 2014, Luksemburg dan Austria akhirnya setuju untuk berpartisipasi dalam Arahan tersebut, karena tekanan yang ditimbulkan oleh Amerika Serikat untuk mematuhi perjanjian serupa, Undang-Undang Kepatuhan Pajak Rekening Asing. Didorong oleh tekanan AEoI, program amnesti pajak di Norwegia menunjukkan bahwa tekanan ini mengakibatkan kenaikan signifikan dalam pembayaran pajak. Menurut Alstadsaeter dkk. (2018), AEoI

merupakan alat yang efektif untuk memulangkan aset dan mengurangi penghindaran pajak. Bertentangan dengan kepercayaan umum, data pajak Norwegia mereka tidak menunjukkan efek substitusi terhadap lebih banyak penghindaran pajak. Orang dapat mempertanyakan apakah ada cukup kekayaan tersembunyi untuk dipulangkan sejak awal. Pengalihan keuntungan melalui perjanjian bilateral sebelumnya, *treaty shopping*, dapat mengaburkan kekayaan tersembunyi sebelum penerapan AEoI pada tahun 2014. Dengan menggunakan data yang dikumpulkan dari inisiatif kerahasiaan bank G-20 sebelumnya, Johannesen dan Zucman (2014) menemukan bukti untuk mendukung klaim *treaty shopping* ini dan menemukan bahwa relokasi simpanan bank adalah skenario yang mungkin, dengan alasan bahwa AEoI tidak cukup dan pemotongan pajak juga diperlukan karena tidak semua negara berpartisipasi dalam AEoI. Sayangnya, aset yang disembunyikan di balik struktur perusahaan tetap tidak jelas karena pelaporan terbatas dari pemilik manfaat utama dan dengan demikian individu yang menjadi penerima kekayaan ini.

Meskipun penggunaan AEoI tampaknya sangat efektif, pertimbangan privasi menciptakan cara hukum untuk tidak membagikan informasi pajak dengan otoritas asing dan aspek teknis terkait TI memengaruhi keberhasilan adopsi dan implementasi standar AEoI. Kekhawatiran lain dalam meningkatkan tingkat pertukaran informasi adalah potensi pengurangan arus masuk dari tempat persembunyian di luar negeri dan dengan demikian mengurangi kesejahteraan umum. Alasannya adalah bahwa uang tunai yang disembunyikan di luar negeri dan akhirnya kembali ke negara asalnya, bolak-balik di bawah rezim baru tidak akan kembali lagi.

Masalah-masalah di atas menunjukkan pentingnya membingkai efektivitas kebijakan dan memperhitungkan efek substitusi. Bahkan jika dalam hal pendapatan pajak, suatu kebijakan mungkin efektif, kebijakan tersebut juga dapat memperburuk undang-undang privasi, meningkatkan biaya TI, atau memiliki dampak buruk lainnya pada ekonomi. Kami berpendapat bahwa dengan mempertimbangkan berbagai perilaku pelaku dan menghubungkan pendekatan mikro dan makro merupakan cara yang lebih menjanjikan untuk mempelajari dampak reformasi kebijakan. Ketika dihadapkan dengan reformasi, pelaku menyesuaikan perilaku kepatuhan pajak mereka dengan lingkungan baru mereka.

13.3 MEMPELAJARI REFORMASI PAJAK DALAM MODEL SIMULASI BERBASIS AGEN

Reformasi kebijakan pajak dapat dipelajari dalam model ekonomi makro (lihat studi yang ditunjukkan pada sub bab sebelumnya, seperti repatriasi kekayaan atau metode perbedaan-dalam-perbedaan aset rumah tangga yang disimpan di surga pajak). Namun, menemukan dampak sebenarnya pada kerugian pendapatan pajak dikaburkan oleh sifat rahasia penghindaran pajak dan penggelapan pajak. Paling banter, indikator ekonomi makro dapat digunakan untuk mewakili dampak kebijakan tersebut, tetapi kebutuhan akan landasan tingkat mikro tetap ada. Studi mikro memiliki keterbatasan untuk pertukaran data yang luas karena pertimbangan privasi. Penghindar pajak hampir tidak akan mengidentifikasi diri mereka sebagai penghindar pajak; perusahaan hampir tidak akan menunjukkan strategi penghindaran pajak mereka; dan tangan otoritas untuk mengungkap data tentang warga negara yang

mencurigakan, tetapi mungkin tidak bersalah, terikat. Bahkan jika data tingkat makro dan mikro hadir, analisis perilaku kepatuhan pajak akan tetap terdistorsi. Terutama endogenitas perubahan kebijakan dalam kemungkinan untuk menghindari dan menghindarkan diri dari perpajakan mempersulit analisis empiris.

Melihat kompleksitas ekosistem pajak, endogenitas kebijakan dan masalah terkait, serta faktor pengganggu, model berbasis agen (ABM) memberikan alternatif yang baik untuk model kebijakan pajak yang ada. Model berbasis agen (ABM) adalah kelas model komputasional untuk mensimulasikan tindakan dan interaksi agen otonom (ini dapat berupa individu atau entitas kolektif seperti organisasi atau kelompok) untuk menilai dampaknya pada sistem secara keseluruhan. Model berbasis agen adalah semacam model mikro yang mensimulasikan operasi dan interaksi simultan dari beberapa agen. Perubahan makro muncul dari perilaku agen mikro. Agen individu biasanya memiliki rasionalitas terbatas, bertindak dalam apa yang mereka anggap sebagai kepentingan mereka sendiri, seperti reproduksi atau manfaat ekonomi, dan menggunakan heuristik atau aturan pengambilan keputusan sederhana. Agen ABM dapat mengalami 'pembelajaran', adaptasi, dan reproduksi. ABM memungkinkan interaksi yang sangat kompleks dan stokastik, tidak membatasi perilaku tak terduga yang muncul, menciptakan peluang untuk menjalankan simulasi 'kontrafaktual', yaitu skenario apa-jika, dan dapat mengendalikan faktor pengganggu dalam kehidupan nyata, seperti individu yang mengorientasikan diri pada perilaku tetangga mereka alih-alih membuat keputusan rasional.

Terutama ketika guncangan besar dan ketidakpastian yang tidak dapat dihitung diciptakan oleh reformasi kebijakan pajak, model tradisional mungkin menghadapi masalah. Aktor mungkin tidak selalu bereaksi secara rasional tetapi mungkin mengikuti saran Keynes tentang cara berperilaku dalam ketidakpastian, dan menganggap bahwa perilaku masa lalu mereka adalah panduan yang baik untuk perilaku masa depan. Ketika terjadi guncangan ekonomi besar, peristiwa masa depan tidak dapat diprediksi dari perkembangan masa lalu; inilah sebabnya model ekonomi makro tradisional ditakdirkan untuk gagal. Namun, guncangan dalam ekosistem pajak seperti peraturan internasional baru untuk transparansi dan pertukaran informasi dapat dianalisis, ketika mengasumsikan bahwa niat perilaku orang tetap cukup stabil. Keuntungan dari model simulasi berbasis agen adalah model ini dapat memprediksi dampak reformasi kebijakan di masa mendatang.

Komplikasi lain dalam menilai dampak kebijakan adalah ketidakmampuan untuk mengisolasi perubahan kebijakan dari peristiwa lain yang terjadi di dunia nyata. Mengingat bahwa para pelaku saling berhubungan, menyesuaikan perilaku mereka berdasarkan lingkungan mereka, belajar dari pengalaman mereka, dan memiliki sikap khusus terhadap perpajakan, ekosistem pajak merupakan sistem adaptif yang kompleks yang tampaknya tidak dilengkapi dengan baik oleh pendekatan analisis tradisional.

Untuk menangani dinamika ekosistem pajak dan menganalisis reformasi kebijakan, dengan niat perilaku para agen untuk terus berjalan seperti biasa, dan dengan tingkat interaksi yang tinggi di antara para agen, kami memilih model berbasis agen (ABM). ABM dianggap sebagai cara yang menjanjikan untuk maju, yang memiliki beberapa keunggulan. Pertama,

ABM memungkinkan penggunaan standar generik yang ditemukan oleh model ekonomi makro dan memungkinkan terciptanya populasi heterogen yang menyimpang dari standar dengan menggunakan pengetahuan dari studi kasus atau sumber lain. Setelah menghasilkan data tingkat mikro, peneliti dapat melakukan intervensi dan mengubah keadaan dalam simulasi yang berbeda, menciptakan opsi untuk menilai skenario kontra-faktual. Kedua, model berbasis agen (ABM) dapat melonggarkan fondasi mikro ekuilibrium ekonomi makro dan memungkinkan munculnya hasil agregat yang tidak direncanakan. Ketiga, ABM dapat mendukung interaksi antara agen, memengaruhi perubahan perilaku individu seperti dalam norma sosial dan memungkinkan pembelajaran (sosial).

Kami, untuk pertama kalinya, menganalisis penghindaran pajak dan penggelapan pajak secara bersamaan dalam satu ABM, yang memungkinkan untuk memasukkan efek spillover dari perilaku penghindaran pajak perusahaan ke perilaku penggelapan pajak individu. Dalam tinjauan pustaka komprehensif tentang penggunaan ABM untuk menganalisis penggelapan pajak, Hokamp et al. (2018) mencantumkan 60 publikasi dari 32 kelompok penelitian yang berbeda (yaitu simulasi yang dikembangkan) dari simulasi berbasis agen yang berfokus pada penggelapan pajak yang diterbitkan antara tahun 2000 dan 2017. Meninjau ini dan 12 publikasi tambahan, yang sebelumnya tidak terdaftar, menunjukkan bahwa tidak satu pun dari mereka menganalisis penghindaran pajak dan penggelapan sebagai faktor yang berbeda dalam lingkungan yang sama. Namun, penghindaran pajak dan penggelapan pajak saling bergantung. Motivasi intrinsik untuk membayar pajak, moral pajak, memengaruhi penghindaran dan penggelapan pajak dan juga dipengaruhi (dikeluarkan) oleh kebijakan pemerintah serta tunduk pada penetapan norma sosial. Dampak penghindaran pajak terhadap moral pajak, pada gilirannya, memengaruhi penggelapan pajak dan sebaliknya. Sebagai contoh: jika perusahaan besar menghindari pajak, hal ini mengurangi moral pajak individu dan akan meningkatkan penggelapan pajak. Jika individu menghindari pajak, perusahaan besar mungkin merasa kurang terancam oleh sanksi konsumen, ketika terungkap tidak membayar pajak yang seharusnya mereka bayarkan. Oleh karena itu, bab ini berpendapat bahwa penghindaran pajak dan penggelapan pajak harus dianalisis dalam model yang sama.

Model simulasi berbasis agen memungkinkan kita untuk menangkap perspektif ekosistem pajak karena memungkinkan mempertimbangkan banyaknya aktor dan interaksi yang terlibat dalam reformasi kebijakan pajak. Dalam sebuah buku yang berpengaruh, Holland (1992) memberikan contoh yang menyerupai masalah memerangi penghindaran dan penggelapan pajak. Penulis mempertimbangkan sistem imun di mana antibodi terus-menerus memerangi antigen yang terus berubah. Mengingat evolusi antigen yang sedang berlangsung, sistem tidak dapat mencantumkan semua jenis potensial dan harus beradaptasi dengan ancaman yang relevan. Karakter evolusi yang sama dapat dikenali dalam struktur perusahaan yang digunakan untuk menghindari pajak penghasilan perusahaan.

Karakter evolusi ekosistem pajak sebagian didorong oleh pemerintah yang mengubah cara mereka melalui penerapan kebijakan baru, dan melalui perubahan kebijakan yang ada, untuk mendapatkan atau mempertahankan pendapatan pajak. Pelaku, pada gilirannya, mengatur ulang diri mereka sendiri ke dalam bentuk perusahaan baru dan tempat usaha tetap

untuk menghindari atau menggunakan kebijakan yang ada. Oleh karena itu, analisis komprehensif ekosistem pajak harus mencakup heterogenitas dan berbagai niat para agen, pandangan mereka yang terbatas tentang lingkungan, dan suksepsi evolusi keseluruhan sistem. Sementara Bab sebelumnya memberikan gambaran umum tentang berbagai jenis aktor dan pendorong politik untuk perubahan, bab ini melangkah lebih jauh dengan memberikan analisis yang didorong secara psikologis dan perilaku tentang kepatuhan mereka, seperti yang akan ditunjukkan pada bagian berikut.

13.4 PERILAKU KEPATUHAN PAJAK DALAM LITERATUR EKONOMI

Jawaban ekonomi kejahatan tradisional untuk meningkatkan kepatuhan sederhana: lebih banyak audit dan hukuman akan membuat orang membayar lebih banyak pajak. Berdasarkan pendekatan pilihan rasional di mana efek hukuman terhadap prevalensi kejahatan dioptimalkan secara matematis, Allingham dan Sandmo (1972) mengembangkan dan menganalisis model yang difokuskan pada penghindaran pajak, yang selanjutnya disebut model AS. Setelah mengubah dasar hukuman dari pendapatan yang tidak dilaporkan menjadi pajak yang dihindarkan, model tersebut telah sangat memengaruhi literatur berikutnya bahkan hingga saat ini. Sayangnya, dibandingkan dengan pengamatan empiris, model AS tidak memprediksi tingkat kepatuhan pajak yang diamati secara akurat. Untuk menjelaskan perbedaan ini, Alm et al. (1992) mengembangkan sebuah eksperimen dan menyimpulkan bahwa sampai batas tertentu, tingkat penghindaran risiko yang ekstrem dapat menjadi penyebabnya dan menyarankan bahwa kepatuhan dibenarkan berdasarkan evaluasi pribadi atas barang publik yang dikonsumsi.

Penulis menyarankan bahwa predisposisi psikologis wajib pajak atau moral pajak juga memengaruhi perilaku pajak tetapi hal itu diabaikan mengingat fokus pada peran barang publik. Makalah ini mengasumsikan bahwa pengembangan moral pajak seseorang adalah proses multiarah yang kompleks yang memengaruhi rasionalitas pengambilan keputusan. Beberapa tambahan pada model AS standar mengadopsi moral pajak intrinsik dan melibatkan pengalokasian bobot yang berbeda pada utilitas yang diharapkan dari penghindaran pajak, membuat penghindaran kurang menguntungkan daripada keputusan yang murni berbasis risiko. Dengan cara yang sama, Traxler (2010) menanamkan komponen etika ekstrinsik, yang membela interaksi dua arah antara identitas pajak individu dan norma sosial terkait. Eksplorasi lebih lanjut tentang interaksi ini dalam hal simpati dan empati memberikan hasil yang bertentangan dan berlawanan dengan intuisi, yang menunjukkan kompleksitas yang diasumsikan, dan sulit untuk menemukan proksi yang baik untuk faktor-faktor yang tersembunyi tersebut.

Mengingat besarnya upaya yang diinvestasikan dalam mengembangkan model utilitas yang diharapkan untuk penghindaran pajak, mengapa hasilnya tetap dipertanyakan? Menurut Schoemaker (1982), model rasional cacat karena ketidakrasionalan orang. Orang tidak dapat menafsirkan probabilitas secara akurat, memahami ruang masalah sepenuhnya, dan tidak dipengaruhi oleh norma sosial dan faktor kontekstual lainnya. Namun untuk tugas berulang yang terstruktur dengan baik, mengoptimalkan model utilitas yang diharapkan dapat

memberikan hasil yang kredibel, karena pembelajaran jangka panjang oleh pembuat keputusan mengarah ke pilihan yang optimal. Penulis menyimpulkan bahwa model-model ini layak digunakan selama tidak ada alternatif yang layak muncul. Apakah alternatif-alternatif ini telah muncul hingga saat ini?

Salah satu alternatif adalah menggunakan studi kasus, yang memberikan informasi relevan tentang metode penghindaran pajak perusahaan seperti penetapan harga transfer atau treaty shopping dan perangkat administratif penghindaran pajak perusahaan. Beberapa fokus pada konsep-konsep tertentu seperti tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dan meninjau respons beberapa organisasi. Yang lain berfokus pada kebijakan domestik suatu negara tertentu. Studi kasus umumnya memiliki terlalu banyak detail untuk menggeneralisasi temuan secara efektif atau memiliki representasi numerik yang terbatas.

Peninjauan terhadap berbagai pendekatan metodologis terhadap kepatuhan pajak memperjelas bahwa meskipun model utilitas yang diharapkan dan eksperimen dapat memberikan indikasi yang berguna tentang berbagai aspek penghindaran dan penggelapan pajak, model-model tersebut menangkap terlalu sedikit detail untuk memberikan analisis yang komprehensif tentang dampak kebijakan pajak. Selain itu, model-model ini didasarkan pada data agregat dan karenanya mengabaikan perbedaan individu di antara populasi dan potensi perilaku tak terduga yang mungkin muncul dari kebijakan baru. Meskipun pendekatan studi kasus mencakup lebih banyak detail untuk menjelaskan perilaku yang tidak patuh dan respons kebijakan, pendekatan tersebut sering kali tidak memiliki kekuatan untuk digeneralisasikan menjadi prediksi yang berguna, mengingat sedikitnya kasus yang terkandung dalam studi tersebut karena tingginya biaya untuk menganalisis setiap kasus. Penghindaran dan penggelapan pajak tidak dapat ditangkap dalam model sederhana dan memerlukan pendekatan yang lebih terperinci.

Kerangka Kerja Lereng Licin

Kerangka kerja lereng licin, sebagaimana dikembangkan oleh Kirchler (2007) dan Kirchler dkk. (2008) menunjukkan bahwa kepatuhan pajak tidak hanya ditentukan oleh faktor ekonomi tetapi juga faktor psikologis. Tinjauan umum tentang temuan empiris yang tidak konsisten dalam literatur terkait faktor ekonomi pendapatan, tarif pajak, probabilitas audit, dan tingkat keparahan denda dilaporkan dalam Kirchler, Muehlbacher, Kastlunger, dan Wahl (2010).

Di satu sisi, terdapat kekuatan koersif negara sebagaimana tercermin dalam tingkat audit dan hukuman, tetapi juga kekuatan persuasif negara untuk meyakinkan warganya tentang manfaat pajak yang dibayarkan. Faktor psikologis seperti norma sosial atau persepsi keadilan terhadap sistem pajak dan otoritas diidentifikasi sebagai pengaruh yang relevan terkait kejujuran pajak warga negara. Norma sosial berhubungan dengan penerimaan penghindaran pajak di antara kelompok referensi yang relevan, dan sejumlah penelitian mengonfirmasi bahwa penghindaran pajak yang dirasakan di antara teman dan kolega berkorelasi dengan penghindaran pajak hipotetis, serta penghindaran pajak yang dilaporkan sendiri. Kerangka kerja 'slippery slope' menunjukkan dua penentu utama kepatuhan pajak: kepercayaan pada otoritas dan kekuasaan otoritas. Ketika kepercayaan dan kekuasaan rendah,

wajib pajak akan menghindari pajak sebanyak yang mereka bisa. Meningkatkan kekuasaan otoritas mengarah pada kepatuhan yang dipaksakan, sedangkan meningkatkan kepercayaan menghasilkan peningkatan kepatuhan sukarela. Oleh karena itu, kepatuhan yang tinggi dapat dicapai baik melalui kepercayaan yang kuat kepada otoritas atau dalam kondisi otoritas yang kuat, tetapi kualitas kerja samanya berbeda. Reformasi dapat menghasilkan kepatuhan yang lebih (atau kurang) dipaksakan atau kepatuhan yang lebih (atau kurang) sukarela. Jika beban pajak dianggap lebih berat daripada beban pajak yang sebanding lainnya, kepatuhan akan menurun.

Tyler (2006) dan Kirchler (2007), mengklaim bahwa otoritas pajak dapat mendorong kepatuhan tidak hanya dengan menegakkannya, misalnya menggunakan kebijakan audit dan denda yang terkait dengan transparansi keuangan, tetapi juga melalui keadilan dan kualitas layanan, dan cara persuasi lainnya. Kerangka kerja lereng licin biasanya menyajikan kekuatan persuasif sebagai 'kepercayaan kepada otoritas' tetapi juga konsep 'kekuatan yang sah' digunakan. Keadilan dan kualitas layanan juga dianggap memengaruhi kepatuhan, terlepas dari kekuatan koersif.

Seperti disebutkan di atas, grafik lereng licin menunjukkan dua faktor yang menentukan kepatuhan pajak, kepercayaan (atau kekuatan persuasif) dan kekuatan penegakan (atau kekuatan koersif), tetapi ada juga faktor yang saling bergantung yang terlibat. Norma sosial, dalam kerangka ini, dikatakan terkait dengan kekuatan dan kepercayaan. Di satu sisi, norma sosial memengaruhi undang-undang pajak dan peran yang diberikan kepada otoritas yang secara langsung memengaruhi kekuatan, dan di sisi lain, norma sosial dapat membantu mengurangi atau meningkatkan kepercayaan, tergantung pada pesannya. Selain itu, denda dalam iklim yang antagonistik, dapat menjadi bagian dari permainan 'polisi dan perampok', sedangkan dalam iklim yang sinergis, denda dapat dianggap sebagai pembalasan yang memadai atas perilaku yang merugikan masyarakat. Dengan demikian, pencegahan dapat dikaitkan dengan kepercayaan dan kekuatan. Terdapat pula efek mediasi tidak langsung dari keduanya, kepercayaan pada hubungan antara keadilan retributif dan kepatuhan sukarela, serta kekuasaan pada hubungan antara keadilan retributif dan kepatuhan yang dipaksakan. Dengan demikian, mungkin saja untuk memengaruhi persepsi kepercayaan dan kekuasaan dengan mengubah kesan yang berlaku tentang keadilan retributive. Kerangka kerja lereng licin telah diuji secara ekstensif dalam berbagai eksperimen. Dalam penelitian ini, kekuatan koersif menggambarkan 'persepsi pembayar pajak terhadap kapasitas otoritas pajak untuk mendeteksi dan memberikan sanksi terhadap penghindaran pajak' dan 'kekuatan persuasif' atau 'kepercayaan terhadap negara' didefinisikan sebagai 'persepsi pembayar pajak bahwa otoritas pajak bertindak dengan baik dan bekerja untuk kebaikan bersama'.

Modifikasi Model Lereng Licin untuk Sistem Pajak Internasional

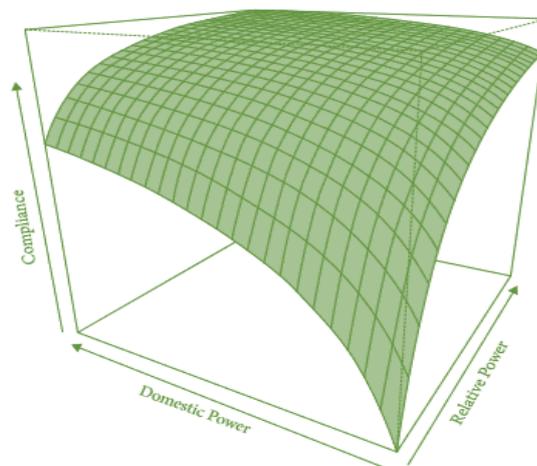
Model lereng licin berfokus pada satu negara. Wajib pajak patuh atau tidak patuh di negaranya, tetapi mereka tidak mencari celah dalam sistem pajak internasional untuk menghindari atau menghindar dari pembayaran pajak. Reformasi pajak yang kami analisis berlangsung dalam konteks persaingan pajak internasional antarnegara. Reformasi kebijakan di satu negara akan memengaruhi kepatuhan di negara tetangga atau negara lain, karena para

pelaku terhubung melalui laporan media di internet, dan berinteraksi dalam jaringan global (profesional).

Dalam ekonomi terbuka, di mana banyak bentuk penghindaran dan penghindaran pajak dilakukan dengan mencari celah di antara yurisdiksi, kekuatan koersif negara memburuk bahkan ketika tingkat audit dan denda tetap konstan. Dalam lingkungan global di mana penduduk dapat menghindari undang-undang pajak nasional, kekuatan koersif negara akan menurun. Audit dan hukuman mungkin menjadi kurang efektif. Selain itu, kekuatan persuasif perlu ditafsirkan ulang, karena, misalnya, menurunkan tarif pajak perusahaan mungkin tidak dianggap bermanfaat bagi kebaikan bersama, sementara menghentikan perusahaan untuk pindah atau mengurangi persaingan antara perusahaan multinasional dan perusahaan lokal yang memiliki lebih sedikit kemampuan untuk menghindari pajak dapat dianggap mendukung kebaikan bersama.

Kerangka kerja lereng licin terdiri dari survei dan eksperimen, yang berkonsentrasi pada kepatuhan pajak domestik dan tidak menilai dampak negara lain terhadap kepatuhan pajak di negara yang dimaksud secara khusus. Efek limpahan ini hanya tertanam secara implisit dalam jawaban responden survei. Hal ini telah mengilhami penulis bab ini untuk mendefinisikan ulang konsep inti dalam ekonomi terbuka di mana efek limpahan kebijakan disertakan secara eksplisit. Dalam ekonomi terbuka, kekuatan koersif negara terus berfokus pada langkah-langkah kebijakan dan penegakan kebijakan, memaksakan kepatuhan dengan mengancam dengan audit dan hukuman serta mendorong transparansi dan pengungkapan keuangan. Namun, jika negara lain bersaing dengan audit atau denda yang lebih rendah, hal ini dapat memengaruhi kekuatan koersif negara yang bersangkutan.

Selain itu, gagasan tentang kekuatan persuasif negara kemampuan negara untuk meyakinkan penduduknya bahwa membayar pajak nasional adalah hal yang berarti untuk dilakukan guna berkontribusi pada kesejahteraan negara perlu ditafsirkan ulang dalam lingkungan internasional. Persepsi warga negara tentang 'pengeluaran negara yang berarti' akan berubah ketika uang pajak oleh sebagian dari mereka dapat meninggalkan negara tanpa negara dapat memperolehnya kembali.



Gambar 13.1 Model teoritis kepatuhan pajak sebagai fungsi kekuatan domestik dan relatif negara.

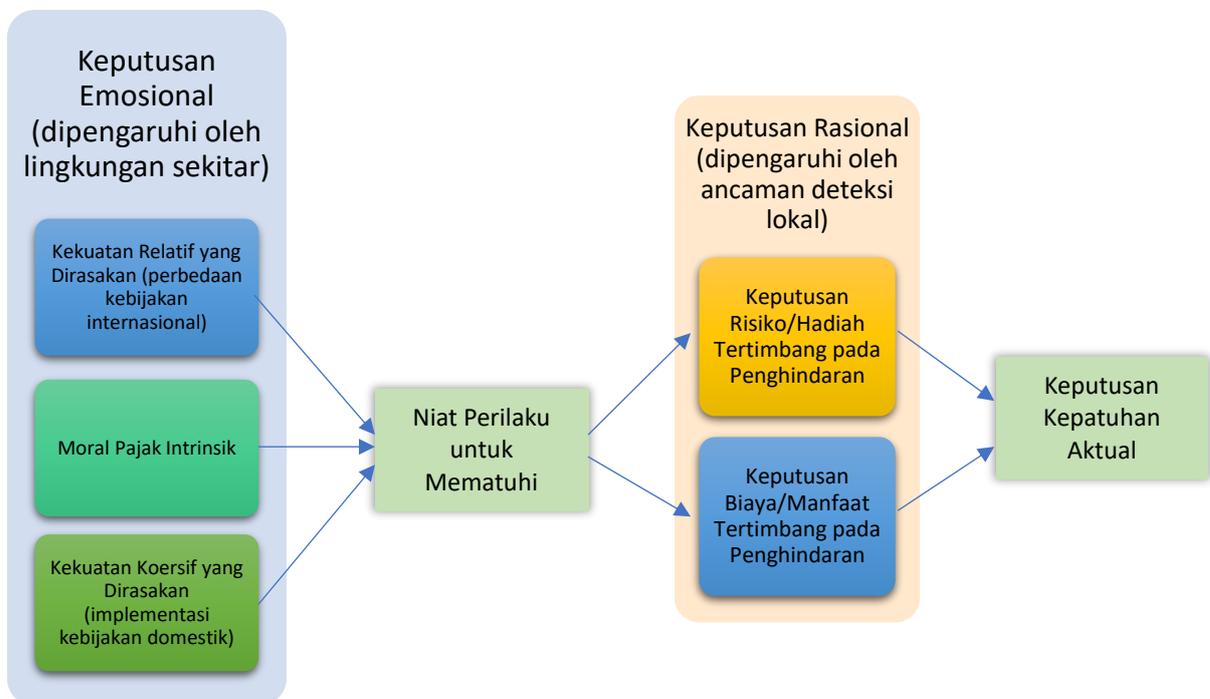
Bab ini, yang terinspirasi oleh kerangka kerja lereng licin dari Kirchler et al. (2008) dan Kirchler dan Wahl (2010), membedakan komponen nasional/domestik yang relevan untuk kepatuhan pajak (tarif audit, denda, kepercayaan pada negara, keadilan, dll.) dan 'kekuatan negara relatif' yang merupakan kapasitas negara jika dibandingkan dengan negara lain yang mungkin menawarkan celah hukum atau kondisi pajak yang lebih menguntungkan. Negara lain dapat memengaruhi perilaku kepatuhan di suatu negara. Oleh karena itu, kami memperkenalkan konsep 'kekuatan negara relatif', yang didefinisikan oleh perbedaan antara kebijakan nasional. Model dalam bab ini mempertimbangkan bahwa kekuatan relatif terutama bergantung pada keuntungan kebijakan yang dapat diberikan suatu negara, melalui kebijakan pajak yang berbeda (surga pajak) dan persyaratan pelaporan yang berbeda (surga kerahasiaan). Kami berasumsi bahwa dalam ekonomi global yang terbuka, kepatuhan pajak bergantung pada kombinasi kekuatan nasional yang koersif dan persuasif dan kekuatan internasional relatif negara. Misalnya, pemerintah mencoba menarik perusahaan untuk membangun usaha di negara yang mereka wakili dengan menawarkan kesepakatan khusus, seperti yang diketahui dari literatur tentang persaingan pajak. Gambar 13.1 menunjukkan model 'lereng licin' yang dimodifikasi, di mana kekuatan domestik dan efek spillover dari negara lain (kekuatan relatif terhadap negara lain) menentukan kepatuhan pajak.

Mengembangkan Model Berbasis Agen Teoretis

Simulasi berbasis agen ini mengadopsi formalisasi matematis dari kerangka kerja lereng licin yang dikembangkan oleh Prinz dkk. (2014) di mana kekuatan koersif dan persuasif pemerintah yang dipersepsikan dan lingkungan yang diamati memengaruhi keputusan kepatuhan agen. Alih-alih berfokus pada kepercayaan atau kekuatan persuasif dan kekuatan koersif, model ekonomi terbuka yang disajikan di sini mengadopsi kekuatan domestik dan kekuatan relatif dan menerapkan dua perubahan yang lebih signifikan. Pertama, perbedaan dikotomis antara agen yang berpikiran menghindar atau patuh diubah menjadi skala linier berkelanjutan yang ditentukan oleh tingkat moral pajak agen. Kedua, efek jaringan yang ditanggapi agen dianggap sebagai jaringan parsial lokal yang berbeda per agen, alih-alih jaringan lengkap yang mewakili seluruh masyarakat. Lingkungan sekitar lah yang memengaruhi moral pajak dan bukan seluruh negara atau moral pajak Eropa secara keseluruhan.

Dalam model kami, seperti yang dikatakan di bagian sebelumnya, sementara kekuatan koersif didasarkan pada audit dan hukuman, kekuatan persuasif didasarkan pada kepercayaan pada negara untuk menyediakan layanan yang memadai bagi penduduknya, kekuatan relatif negara sebagaimana didefinisikan di sini didasarkan pada kemampuan untuk melakukannya jika dibandingkan dengan negara lain. Indikator penting dari 'kualitas layanan' adalah tingkat dan ketimpangan pendapatan. Misalnya, ketika dua negara menyediakan pendapatan dan tingkat ketimpangan yang sama, negara dengan tarif pajak yang lebih rendah dianggap lebih dapat dipercaya dan dengan demikian membujuk warganya untuk membayar pajak secara lokal. Pada saat yang sama, negara dengan tarif pajak yang lebih tinggi mungkin masih meyakinkan warganya untuk membayar pajak secara lokal ketika kualitas negara jauh lebih baik meskipun biayanya agak lebih tinggi. Dalam ekonomi terbuka di mana agen dapat

mengalokasikan kembali kekayaan mereka secara bebas, kualitas negara dibandingkan dengan yang lain, yaitu posisi relatif memengaruhi sikap terhadap kepatuhan pajak. Perubahan dalam kebijakan pajak dapat mengubah perilaku pajak dari mereka yang terkena dampak dengan cara yang tidak terduga, dan oleh karena itu sulit untuk menilai implikasi dari perubahan kebijakan. Dalam literatur tentang perilaku yang direncanakan, Ajzen (1991) memberikan kerangka kerja yang menjelaskan asal-usul niat perilaku yang akhirnya diterjemahkan ke dalam perilaku yang diamati. Penulis mendefinisikan tiga komponen inti yang menentukan niat agen, yaitu sikap terhadap perilaku, norma subjektif, dan kontrol perilaku yang dirasakan. Kemudian, berdasarkan keterbatasan yang dirasakan dari kontrol perilakunya, perilaku yang sebenarnya diberlakukan. Dalam model simulasi berbasis agen ini, komponen inti ini adalah kemampuan pemerintah untuk membujuk wajib pajak untuk patuh, moral pajak agen dan bagaimana orang lain memengaruhinya, dan akhirnya kemampuan negara yang dirasakan untuk memaksa kepatuhan masing-masing.



Gambar 13.2 Kerangka konseptual untuk perilaku terencana agen.

Gambar 13.2 menunjukkan cara kerja model berbasis agen. Semua agen memiliki moral pajak intrinsik yang ditetapkan secara individual, yang lebih atau kurang dapat dipengaruhi oleh lingkungan sekitar mereka. Berdasarkan rezim kebijakan pajak negara asal, agen mempersepsikan kekuatan domestik pemerintah (pd) dalam memungut pajak. Selain itu, berdasarkan perbedaan antara negara asal dan negara target potensial, tempat aliran penghindaran atau penggelapan dapat mengalir, kekuatan relatif negara asal (pr) dipersepsikan. Niat perilaku untuk mematuhi sehubungan dengan penggelapan pajak (ce) didefinisikan sebagai (untuk penghindaran (ca) α dan β masing-masing digantikan oleh δ dan ϵ):

$$c_e = \max\left[1 - P_d^{-\alpha} \cdot P_r^{-\beta} \cdot s^\eta, 0\right]$$

Kekuatan domestik dan relatif negara memengaruhi niat perilaku agen untuk mematuhi (c) dengan bobot α dan β (yang merupakan fungsi dari moral pajak) dan oleh perilaku kepatuhan tetangganya (s^η). Komponen psikologis, emosional atau moral dari pengambilan keputusan ini, yang menentukan niat perilaku agen untuk mematuhi, diikuti oleh proses pengambilan keputusan yang rasional. Setiap agen membuat keputusan rasional pribadi mengenai hasil dari penghindaran atau penghindaran. Ini tergantung pada risiko terdeteksi versus manfaat melakukannya. Bagi penghindar pajak, itu adalah kesempatan untuk diaudit dan dihukum. Bagi penghindar pajak, itu adalah biaya yang terlibat dalam menyiapkan skema penghindaran pajak atau implikasi dari paparan publik. Dengan membandingkan biaya dan manfaat kepatuhan, penghindaran pajak dan penghindaran, agen bertindak.

Lingkungan sekitar memengaruhi persepsi individu terhadap agen. Perbedaan yang kuat antara persepsi kekuatan koersif dan kekuatan relatif memengaruhi moral pajak seseorang (misalnya mengganti kepatuhan sukarela dengan kepatuhan paksa ketika negara memiliki kekuatan penegakan yang kuat, seperti audit dan denda, sambil memberikan layanan yang buruk). Hasil dari proses pengambilan keputusan agen, pada gilirannya, memengaruhi persepsi lokal agen lainnya.

Keseluruhan kerangka kerja diimplementasikan sebagai model berbasis agen dalam perangkat lunak NetLogo, menggunakan kerangka kerja agen keyakinan-keinginan-niat (BDI). Hal ini memungkinkan agen untuk mengamati lingkungan mereka terlebih dahulu (dengan kesalahan dan pandangan lokal, misalnya, tarif pajak di negara tetangga, kepatuhan agen yang paling dekat dengan mereka, dan apakah aktivitas penegakan hukum terjadi di lingkungan mereka), belajar dari pengalaman mereka (audit sebelumnya), membangun sistem kepercayaan mereka, setelah itu mereka mendefinisikan keinginan mereka dalam sistem itu (niat untuk mematuhi), yang menjadi dasar tindakan mereka (keputusan penghindaran dan penghindaran yang sebenarnya). Mengetahui konsep umum logika agen, kekuatan koersif dan relatif perlu didefinisikan dan dioperasionalkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alm, J. (2019). Behavioral responses to tax objections: Experimental evidence. *Journal of Behavioral Economics*, 12(1), 22-39.
- Alm, J., & El-Ganainy, A. (2019). Tax compliance and tax objections: Evidence from a field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 156, 49-64.
- Andrews, B. (2020). The impact of tax objections on revenue collection. *Tax Policy Journal*, 12(3), 123-145.
- Bahl, R. W., & Martinez-Vazquez, J. (2018). The effects of tax objection mechanisms on compliance. *Public Finance Review*, 46(1), 5-29. <https://doi.org/10.1177/1091142116687342>
- Becker, G. S., & Mulligan, C. B. (2018). The economics of tax objections. *Journal of Political Economy*, 126(2), 661-698. <https://doi.org/10.1086/694151>
- Bird, R. M. (2022). Taxpayer objections and the future of tax compliance. *Tax Research Journal*, 25(1), 1-16.
- Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2017). Tax objections and their implications for tax administration. *Tax Law Review*, 70(2), 301-327.
- Brown, M. (2021). Understanding taxpayer objections: A case study. *International Journal of Tax Studies*, 19(2), 203-220.
- Chen, J., & Mintz, J. (2021). Tax objections and their impact on economic growth. *Canadian Tax Journal*, 69(2), 345-369.
- Chyi, L., & Lee, Y. (2020). Tax objections and their effect on business investment. *Asian Economic Policy Review*, 15(2), 300-319. <https://doi.org/10.1111/aepr.12264>
- Deloitte. (2021). Understanding taxpayer objections and compliance. Deloitte Tax Insights.
- Dyregang, S. D., & Hanlon, M. (2017). The role of tax objections in corporate tax planning. *Accounting Review*, 92(2), 491-517. <https://doi.org/10.2308/accr-51389>
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2018). Fiscal decentralization and tax objections. *Public Finance Review*, 46(4), 512-532. <https://doi.org/10.1177/1091142117717920>
- Edwards, C. (2018). Taxpayer rights and objections: A historical perspective. *Tax History Review*, 12(1), 1-25.
- European Commission. (2022). Tax Compliance and Tax Objection Mechanisms in the EU. European Commission Report.
- Fooken, J., & Stimmelmayer, M. (2021). The role of tax objections in tax reform debates. *Review of Public Economics*, 12(1), 77-94.
- Fuest, C., & Riedel, N. (2018). Tax objection and enforcement: The role of tax authorities. *Fiscal Studies*, 39(4), 543-568. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12213>
- Galle, S. (2016). Tax objection frameworks in comparative perspective. *Tax Law Review*, 69(1), 1-30.
- Gemmell, N., & Kneller, R. (2019). Tax objections and fiscal policy. *Fiscal Studies*, 40(2), 281-306. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12206>
- Gruber, J., & Saez, E. (2016). The elasticity of taxable income: Evidence and implications. *Journal of Public Economics*, 62(2), 178-213. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.06.005>
- Hasseldine, J., & Hite, P. (2020). Taxpayer resistance and the impact of objections. *Journal of Tax Research*, 18(1), 1-19.
- Haufler, A., & Schjelderup, G. (2020). Tax objections and their implications for multinational corporations. *European Economic Review*, 127, 103-119. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103119>
- IMF. (2019). Fiscal Transparency and Tax Administration. International Monetary Fund Report.

- Karingi, S. N., & Wanjala, S. (2018). Tax objection cases in Africa: Trends and challenges. *African Tax Journal*, 7(1), 65-81.
- Kearney, A. T. (2020). Corporate tax objections and global tax competition. *Business and Politics*, 22(3), 485-503.
- Kleven, H. J., & Waseem, M. (2019). The impact of tax objections on income reporting: Evidence from a field experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(1), 1-24. <https://doi.org/10.1257/app.20160208>
- Kneller, R., & Echeverria, C. (2019). Tax objection and government response: A policy analysis. *Public Choice*, 179(1), 143-164. <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00603-0>
- KPMG. (2020). Tax objections in a global context. KPMG International Report.
- Krever, R. (2018). The role of advocacy in tax objection cases. *Taxation Law Review*, 32(2), 77-95.
- McClellan, C. (2022). The role of transparency in tax objection processes. *Journal of Public Economics*, 188, 104-112. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104112>
- McKenzie, K. J. (2022). Strategies for addressing tax objections. *Tax Insights*, 15(4), 45-58.
- Mookherjee, D., & Png, I. P. (2021). The effectiveness of tax objection systems in developing countries. *World Development*, 137, 105-118. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105118>
- Morck, R., & Yeung, B. (2019). Corporate governance and tax objections: An international perspective. *Journal of Corporate Finance*, 59, 299-315. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2019.04.005>
- OECD. (2020). Tax Administration 2020: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jrs8g8x6l2p-en>
- Pomeranz, D. (2015). No taxation without information: Deterrence and self-enforcement in the value-added tax. *American Economic Review*, 105(8), 2539-2569. <https://doi.org/10.1257/aer.20140431>
- PricewaterhouseCoopers. (2018). Tax compliance: The impact of objections. PwC Global Tax Report.
- Rhee, D. K. (2021). Taxpayer resistance: Understanding the psychology behind objections. *Journal of Economic Psychology*, 79, 102-118. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2020.102118>
- Rojas, C. (2021). The effects of social media on tax objections. *Journal of Digital Economy*, 3(2), 83-97.
- Slemrod, J. (2020). Tax objections and the dynamics of compliance. *National Tax Journal*, 73(1), 35-50. <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.1.02>
- Slemrod, J., & Bakija, J. (2019). Tax systems and taxpayer behavior: A review. *Journal of Economic Literature*, 57(2), 482-517. <https://doi.org/10.1257/jel.20181442>
- Smith, J. (2021). Tax objection processes in modern taxation systems. *European Taxation*, 61(8), 325-340.
- Torgler, B. (2020). Tax compliance and taxpayer objections: A behavioral perspective. *Public Finance Review*, 48(3), 387-410. <https://doi.org/10.1177/1091142118797008>
- Torgler, B., & Schneider, F. (2018). The influence of tax objections on compliance behavior: A cross-country analysis. *International Tax and Public Finance*, 25(3), 481-503. <https://doi.org/10.1007/s10797-017-9481-4>
- Ventry, D. J. (2020). Taxpayer objections and the right to challenge. *Harvard Law Review*, 133(4), 1265-1290.
- Waseem, M. (2019). The effects of tax objections on revenue generation. *Journal of Financial Economics*, 134(2), 405-424. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2019.03.003>
- Wenzel, M. (2019). The psychology of tax objection: Understanding taxpayer behavior. *Journal of Economic Psychology*, 72, 100-111. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2019.03.002>
- World Bank. (2021). Taxation and Tax Objection in Developing Countries: A Review. World Bank Publications.
- Zodrow, G. R. (2020). The impact of tax objection policies on equity and efficiency. *International Tax and Public Finance*, 27(5), 1234-1260. <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09609-4>

- Zolt, E. M. (2019). The implications of tax objections for fiscal policy. *Tax Law Review*, 72(1), 45-68.
- Zucman, G. (2021). Tax avoidance and the role of objections in tax systems. *American Economic Review*, 111(4), 1257-1285. <https://doi.org/10.1257/aer.20201>

Pemeriksaan, Keberatan dan Bandung Pajak

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

BIO DATA PENULIS



Penulis memiliki berbagai disiplin ilmu yang diperoleh dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. dan dari Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Disiplin ilmu itu antara lain teknik elektro, komputer, manajemen, ilmu sosiologi dan ilmu hukum. Penulis memiliki pengalaman kerja pada industri elektronik dan sertifikasi keahlian dalam bidang Jaringan Internet, Telekomunikasi, Artificial Intelligence, Internet Of Things (IoT), Augmented Reality (AR), Technopreneurship, Internet Marketing dan bidang pengolahan dan analisa data (komputer statistik), Ilmu Perpajakan.

Penulis adalah pendiri dari Universitas Sains dan Teknologi Komputer (Universitas STEKOM) dan juga seorang dosen yang memiliki Jabatan Fungsional Akademik Lektor Kepala (Associate Professor) yang telah menghasilkan puluhan Buku Ajar ber ISBN, HAKI dari beberapa karya cipta dan Hak Paten pada produk IPTEK. Sejak tahun 2023 penulis tercatat sebagai Dosen luar biasa di Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Diponegoro Semarang. Penulis juga terlibat dalam berbagai organisasi profesi dan industri yang terkait dengan dunia usaha dan industri, khususnya dalam pengembangan sumber daya manusia yang unggul untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja secara nyata.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

PENERBIT :

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK
Jl. Majapahit No. 605 Semarang
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144
Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-39-7 (PDF)

