



SIARAN PERS:

Optimalkan penerimaan negara,
usut pengalihan keuntungan dan
kebocoran pajak pada ekspor pulp

FORUM PAJAK BERKEADILAN



OPTIMALKAN PENERIMAAN NEGARA, USUT PENGALIHAN KEUNTUNGAN DAN KEBOCORAN PAJAK PADA EKSPOR PULP

Jakarta, 3 November 2020—Praktik pengalihan keuntungan dan kebocoran pajak teridentifikasi terjadi pada ekspor pulp larut Indonesia. Tak tanggung-tanggung, praktek ini ditengarai mengakibatkan kebocoran pajak berpotensi sebanyak Rp 1,9 triliun. Demikian yang terungkap melalui laporan berjudul *Mesin Uang Makau: Dugaan Pengalihan Keuntungan dan Kebocoran Pajak pada Ekspor Pulp Indonesia* yang diterbitkan oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam koalisi Forum Pajak Berkeadilan. Laporan tersebut menyoroti ekspor dua produsen pulp larut (*dissolving pulp*), yang salah satunya merupakan satu produsen pulp terbesar di Indonesia.

Praktik pengalihan keuntungan telah lama menjadi sorotan, termasuk oleh Pemerintah Indonesia. Kementerian Keuangan pada 2015 memperkirakan kehilangan potensi penerimaan negara sebesar US\$ 15,6 miliar akibat praktik tersebut di berbagai sektor. Sejumlah media yang tergabung dalam konsorsium IndonesiaLeaks pada Februari 2020 menerbitkan liputan yang menguatkan adanya praktik tersebut pada industri pulp, dengan mengungkap salah-klasifikasi (*misclassification*) jenis pulp yang diekspor PT Toba Pulp Lestari Tbk (TPL). Disinyalir, praktik ini dilakukan untuk memaksimalkan keuntungan dengan mengurangi beban pajak.

Beranjak dari pengungkapan itu, Forum Pajak Berkeadilan menganalisis sejumlah dokumen terkait ekspor dan impor pulp di Indonesia, Makau, dan Tiongkok. Hasil analisis menguatkan temuan IndonesiaLeaks tersebut terhadap TPL. Tidak hanya itu, praktik serupa patut diduga dilakukan juga oleh APRIL Grup. Baik TPL maupun APRIL Grup dikendalikan oleh pengendali utama (*ultimate beneficial owner*) yang sama, yakni Sukanto Tanoto.

“Forum Pajak Berkeadilan kemudian menelisik lebih jauh temuan-temuan tersebut, dan meyakini adanya indikasi bahwa praktik ini berhubungan dengan upaya penghindaran pajak oleh TPL pada periode 2007-2016 dan APRIL Grup pada periode 2016-2018,” demikian Ah Maftuchan, Direktur Eksekutif Perkumpulan PRAKARSA sekaligus juru bicara Forum.

Lebih lanjut, Ah Maftuchan menjelaskan bahwa praktik pengalihan keuntungan itu dilakukan dengan salah-klasifikasi (*misclassification*) kode sistem harmonisasi (*harmonized systems-HS*). Kode HS ini menjadi standar pengkodean barang dalam perdagangan internasional. TPL, menurut Maftuchan, tercatat menjual pulp larut (*dissolving pulp*) ke perusahaan pemasarannya di Makau, salah satu negara surga pajak. Pulp tersebut dicatatkan dengan kode HS 470329, kode perdagangan untuk pulp kelas-kertas (*bleached hard wood kraft paper – BHKP*).

“Namun, penelisikan terhadap data perdagangan antar-negara menunjukkan bahwa otoritas di Tiongkok justru mencatat menerima kiriman *dissolving pulp* dari Indonesia” ujar Mouna Wasef, peneliti AURIGA Nusantara dan juga anggota Forum. *Dissolving pulp* (pulp larut) tercatat dengan kode HS 470200, dan harganya jauh lebih tinggi dibanding pulp grade kertas. Mouna menambahkan bahwa sepanjang 2007-2016, total ekspor pulp larut Indonesia tercatat sebanyak 150.000 ton, namun Tiongkok mencatat mengimpor pulp larut dari Indonesia sebanyak 1,1 juta ton. “Padahal, sepanjang periode tersebut hanya TPL yang memproduksi pulp larut di Indonesia,” tambah Mouna.

Perusahaan pemasaran produk TPL di Makau pada saat itu adalah DP Marketing International Limited (DP Macao). Berdasarkan kontrak keagenannya, DP Macao tampak berperan sebagai agen tunggal pemasaran dan penjualan produk TPL di luar negeri, termasuk penjualan terhadap afiliasinya yang lain. Tidak ditemukan catatan adanya penjualan TPL ke luar negeri yang tidak melalui DP Macao. Sebaliknya, tidak ditemukan petunjuk DP Macao membeli produk sejenis selain dari TPL.

Selama 2007–2016, TPL tampak salah-lapor (*misreported*) jenis pulp ekspornya, dengan mengklasifikasi pulp larut sebagai pulp kelas-kertas (*paper-grade pulp*), yang nilainya lebih rendah, saat melakukan penjualan ke DP Macao. Namun, ketika kemudian menjualnya ke para pembeli di Tiongkok, DP Macao terindikasi menerbitkan faktur penjualan pulp larut, tentu pada yang harga jauh lebih tinggi. Dengan begini, DP Macao mendapatkan sebagian besar nilai perdagangan pulp larut yang diproduksi TPL selama 2007-2016. Mengingat bahwa Makau adalah yurisdiksi bertarif pajak rendah, pengaturan penjualan seperti ini patut diduga sebagai upaya penghindaran kewajiban pajak badan di Indonesia.

Lebih lanjut, laporan ini menghitung besaran dugaan pengalihan keuntungan yang dilakukan TPL, yang secara buku berakibat lebih rendahnya (*under-stating*) pendapatan perusahaan di Indonesia sekitar US\$ 426 juta (Rp 4,23 triliun), sepanjang 2007–2016.

Laporan ini juga menganalisa penjualan pulp larut yang dilaporkan dari APRIL Grup, produsen pulp terbesar kedua di Indonesia, yang dikendalikan oleh pemilik manfaat (*beneficial owner*) yang sama dengan TPL, yakni Sukanto Tanoto. APRIL menyatakan mengekspor lebih dari 800.000 ton pulp larut sepanjang 2016–2018, terindikasi kuat sebagian besar diekspor ke pabrik terafiliasi di Tiongkok. Akan tetapi, data perdagangan Pemerintah Indonesia tidak menampakkannya adanya ekspor pulp larut oleh APRIL, perusahaan operasional utamanya, ataupun anak perusahaannya yang dikenal selama ini. Perilaku pengalihan keuntungan yang patut diduga dipraktikkan APRIL ini berakibat pada lebih rendahnya pencatatan pembukuan penerimaan perusahaan di Indonesia sebesar US\$ 242 juta (Rp 3,35 triliun).

“Praktik pengalihan keuntungan menyebabkan kebocoran pajak, mengurangi kemampuan pemerintah untuk mendanai program penting di bidang kesehatan dan perekonomian, serta mengurangi penerimaan dari ekspor yang sangat penting untuk menjaga stabilitas makro ekonomi dan mengendalikan inflasi,” kata Danang Widoyoko, Sekjen Transparency International Indonesia. Ia menambahkan bahwa dalam situasi

saat ini, para wajib pajak yang mengekstraksi kekayaan alam perlu membayar kewajibannya dan mendukung negara.

Menyikapi temuan tersebut, Forum Pajak Berkeadilan meminta pemerintah menegakkan aturan yang ada, termasuk menyelidiki apakah adanya penyalahgunaan pada dugaan praktik pengalihan keuntungan oleh TPL dan atau afliasinya. Sebagaimana tertuang dalam rekomendasi laporan, Forum meminta otoritas terkait, terutama Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan, Otoritas Jasa Keuangan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi merespon temuan ini secara memadai. Forum juga mengharapkan dukungan publik, termasuk melalui petisi yang akan digelar platform change.org.



Narahubung:

1. Danang Widoyoko – dwidoyoko@ti.or.id
2. Herawati Sahnun - herawati@theprakarsa.org
3. Mouna Wasef - mouna.wasef@auriga.or.id

CATATAN REDAKSI

- Laporan ini diharapkan menyampaikan analisis mendalam kepada Pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya mengenai praktek pengalihan keuntungan (*profit shifting*) yang diduga terjadi pada industri pulp Indonesia. Praktik tersebut tampaknya telah menghasilkan pemindahan laba terkena pajak (*taxable profits*) dalam jumlah besar yang dihasilkan di Indonesia ke salah satu negara surga pajak.
- Pemerintah meluncurkan program pengampunan pajak (*tax amnesty*) pada pertengahan 2016 yang dimaksudkan meningkatkan kepatuhan pembayaran pajak. Dengan mendorong pengembalian aset yang kini disimpan di luar negeri (*repatriasi*), *tax amnesty* diharapkan untuk memperbesar basis pajak negara dan menggenjot penerimaan pajak. Hingga Maret 2017, hampir satu juta orang dan badan usaha terlibat dalam *tax amnesty*, dan lebih dari Rp 4,778 triliun (US\$ 358.6 miliar) dilaporkan ke Kantor Pajak dan Rp. 128 triliun (US \$ 9,6 miliar) telah dihasilkan dari pendapatan.
- Kebijakan pengampunan pajak berhasil memulangkan sejumlah besar uang yang disimpan di luar Indonesia, namun kurang efektif dalam menahan aliran uang yang terus berpindah ke luar negeri melalui praktik-praktik seperti pengalihan keuntungan.
- OECD (the Organisation for Economic Cooperation and Development) menyebut pengalihan keuntungan (*profit shifting*) merujuk pada “strategi penghindaran

pajak dengan memanfaatkan kesenjangan dan ketidakselarasan aturan pajak yang sedemikian rupa memindah laba ke wilayah bertarif pajak rendah atau tanpa-pajak sama sekali.” Praktik ini pada dasarnya berupa perembesan laba yang dapat dikenai pajak yang dihasilkan di Indonesia ke yurisdiksi lain. Praktik pengalihan keuntungan dan transaksi keuangan lintas-negara yang melibatkan yurisdiksi surga pajak tidak selalu ilegal dan mungkin saja sah, sepanjang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- Pada 2017 Menteri Keuangan telah menetapkan target peningkatan rasio penerimaan pajak hingga 15% pada tahun 2020, dan mengidentifikasi praktek pengalihan keuntungan sebagai pintu terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*) sebagai salah satu tantangan pengaturan dan penegakan hukumnya. Pemerintahan Jokowi, pada Desember 2016, mengeluarkan peraturan penting untuk mengatasi masalah ini: Peraturan Menteri Keuangan 213 / PMK.03 / 2016 (selanjutnya disebut PMK-213) menetapkan persyaratan dokumentasi yang lebih ketat bagi wajib pajak Indonesia dengan transaksi pihak terkait.
- Selain reformasi oleh negara tertentu seperti yang dilakukan Indonesia, peningkatan perhatian terhadap praktik pengalihan keuntungan ini juga memicu inisiatif global memeranginya. Dengan OECD sebagai penggerak, 80 negara – termasuk Indonesia, Tiongkok dan yurisdiksi surga pajak seperti Makau, Seychelles, British Virgin Islands (BVI) – telah sepakat berbagi informasi melalui kesepakatan Multilateral Competent Authority Agreement on Exchange of Country-by-Country Reporting (CbC MCAA). Lebih dari 2.400 pertukaran informasi bilateral telah terjadi sejak kesepakatan ini berlaku pada Juni 2018, termasuk pertukaran informasi antara Indonesia dan Tiongkok.
- Menganalisa kesenjangan dalam data perdagangan tersebut yang dilaporkan oleh Indonesia dan Tiongkok untuk arus perdagangan yang sama, laporan ini mendokumentasikan dugaan pengalihan keuntungan penjualan PT Toba Pulp Lestari Tbk (selanjutnya disebut TPL), suatu perusahaan terdaftar yang mengoperasikan sebuah pabrik pulp di Sumatera Utara yang mampu memproduksi pulp larut dan pulp kertas.
- Dugaan profit shifting oleh TPL pertama kali dilaporkan berbagai media yang tergabung dalam konsorsium IndonesiaLeaks pada Februari 2020. Majalah Tempo meringkas temuannya sebagai berikut: “PT Toba Pulp Lestari Tbk diduga memanipulasi dokumen ekspor bubur kayu ke Cina untuk memindahkan keuntungan mereka ke luar negeri.” Menurut Majalah Tempo, dugaan manipulasi dokumen tersebut, berupa misklasifikasi Kode HS (*Harmonized System*) – yaitu, kode resmi yang digunakan untuk menetapkan produk yang dikirim – pada catatan ekspor TPL.
- Menanggapi Majalah Tempo, Direksi TPL menyatakan: “Kegiatan ekspor produk yang dilakukan oleh Perseroan berikut pencatatan HS Code tersebut telah sesuai dengan klasifikasi produk dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perlu kami jelaskan bahwa sesuai dengan permintaan pelanggan, sejak pertengahan 2010

hingga pertengahan 2017, Perseroan memproduksi kraft pulp. Dan sebelum periode tersebut, Perseroan memproduksi dua jenis pulp. Keseluruhan produk tersebut menggunakan HS Code yang telah sesuai pada saat produk tersebut diekspor.”

- Selama 2007–2016, TPL tampaknya salah-lapor (*misreported*) jenis pulp-nya yang diekspor, dengan mengklasifikasi ekspor pulp larut sebagai pulp kelas-kertas (*paper-grade pulp*) yang bernilai lebih rendah saat menjualnya ke perusahaan pemasaran afiliasinya di Makau. Selanjutnya, perusahaan di Makau, DP Marketing International Limited (MCO) (selanjutnya DP Macao), tampaknya menerbitkan faktur penjualan pulp larut saat menjualnya ke para pembelinya di Tiongkok, tentu dengan harga jauh lebih tinggi.
- Dengan pengaturan ini, DP Macao menangkap sebagian besar nilai penjualan yang diperoleh dari pulp larut yang diproduksi Toba Pulp selama 2007-2016. Mengingat bahwa Makau adalah yurisdiksi pajak rendah, hal ini mungkin telah memfasilitasi penghindaran kewajiban pajak perusahaan potensial di Indonesia.
- Dugaan pengalihan keuntungan oleh TPL tampaknya berakhir sejak tahun 2017. Pada Maret 2017, TPL mulai mengumumkan setiap kali mengalihkan produksi pulp kelas-kertas menjadi pulp larut atau sebaliknya, dan ekspor pulp larutnya juga tercatat sebagai pulp larut dengan kode HS 470200 pada pencatatan perdagangan resmi Indonesia.
- Dengan menganalisis ketimpangan data perdagangan, laporan keuangan teraudit, dan berbagai informasi lainnya yang diterbitkan oleh TPL dan afiliasinya, laporan ini menghitung adanya pengaturan pengalihan keuntungan yang dilakukan TPL yang patut diduga secara buku berakibat lebih rendahnya (*under-stating*) pendapatan perusahaan di Indonesia sekitar US\$ 426 juta (Rp 4,23 triliun) sepanjang 2007–2016. **Secara hipotesis, apabila terhadap penghasilan sebesar itu dikenai pajak penghasilan badan (PPh) sesuai tarif yang berlaku, yang berkisar antara 25% hingga 30% pada periode tersebut, Pemerintah berpotensi mendapatkan tambahan penerimaan sekitar Rp 1,07 triliun (US\$ 108 juta).**
- Laporan ini juga menganalisa penjualan pulp larut yang dilaporkan dari APRIL Grup, produsen pulp terbesar kedua di Indonesia, yang dikendalikan oleh pemilik manfaat (*beneficial owner*) yang sama dengan TPL. Perilaku pengalihan keuntungan yang patut diduga dipraktikkan APRIL ini berakibat pada lebih rendahnya pencatatan pembukuan penerimaan perusahaan di Indonesia sebesar US\$ 242 juta (Rp 3,35 triliun). **Secara hipotetis, dengan tingkat pajak penghasilan badan sebesar 25%, terhadap pendapatan sebesar itu berpotensi menambah penerimaan pemerintah sebesar Rp 838 miliar (US\$ 60 juta).**
- Laporan ini tidak sedang menyatakan angka-angka potensi pajak tersebut sebagai pernyataan situasi atau tarif pajak efektif TPL atau APRIL. Perhitungan lebih rinci perihal berapa kewajiban pajak yang semestinya dibayar TPL atau APRIL dan/atau perusahaan operasinya kepada Pemerintah jika mereka tidak terlibat dalam praktik pengalihan keuntungan yang dijelaskan dalam laporan ini akan perlu dilakukan

dengan menganalisis lebih rinci laporan laba-rugi dan status pembayaran pajak perusahaan sesuai aturan fiskal Indonesia.

- Dari bulan Januari 2019, sepertinya APRIL mulai melaporkan ekspor pulp larut dari Indonesia dengan kode HS yang tepat, yaitu HS 470200.
- TPL terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Sebagaimana diatur oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), perusahaan publik diharuskan membuka informasi mengenai operasi dan aktivitasnya sebagai bahan pertimbangan investor dan pemegang saham.
- Laporan ini tidak sedang mengatakan bahwa perusahaan ataupun individu yang disebut dalam publikasi ini telah melakukan pelanggaran hukum di Indonesia maupun di negara lain. Praktik pengalihan keuntungan dan transaksi keuangan lintas-negara yang melibatkan yurisdiksi surga pajak tidak selalu ilegal dan mungkin saja sah, sepanjang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meski demikian, lembaga-lembaga yang menerbitkan laporan ini berpendapat bahwa temuan-temuan dalam publikasi ini patut dicermati Pemerintah Indonesia.

