

PENGATURAN DAN TANTANGAN PENERAPAN DOKTRIN *SUBSTANCE OVER FORM* SEBAGAI *GENERAL ANTI-AVOIDANCE RULE* DALAM PENCEGAHAN PRAKTIK PENGHINDARAN PAJAK DI INDONESIA

Mario Jon Jordi**

Departemen Hukum Pajak, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

Abstract

Tax avoidance adversely impacts the realization of state revenue from the tax sector. Some countries have implemented anti-avoidance measures such as the Specific Anti-Avoidance Rule (SAAR) and General Anti-Avoidance Rule (GAAR). Currently, Indonesia enforces SAAR through Article 18 of the Income Tax Law. However, the existence of GAAR remains uncertain. This study aims to identify the existence of GAAR in Indonesia's income tax regulatory framework and its applicability in resolving tax avoidance disputes. The results of this study show that Indonesia has incorporated a GAAR under Article 32 of Government Regulation Number 55 of 2022 concerning the Adjustment of Regulations in the Field of Income Tax (PP 55/2022). This regulation embodies the general nature and the last resort rule of GAAR, and meets the fundamental elements of GAAR, namely the presence of schemes, tax benefits, and the main or sole purpose of obtaining tax benefits. Additionally, the doctrine of substance over form serves as a guideline for the Directorate General of Tax in exercising its authority to redetermine the amount of tax that should otherwise be owed. However, the existence of the doctrine of substance over form as GAAR does not necessarily enhance the effectiveness of tax avoidance prevention.

Keywords: *tax avoidance, substance over form, general anti-avoidance rule.*

Intisari

Praktik penghindaran pajak berdampak negatif terhadap realisasi penerimaan negara dari sektor perpajakan. Beberapa negara telah memiliki instrumen regulasi anti penghindaran pajak yang dikenal dengan *Specific Anti-Avoidance Rule* (SAAR) dan *General Anti-Avoidance Rule* (GAAR). Saat ini, Indonesia telah memiliki SAAR yang diatur melalui Pasal 18 UU PPh. Sementara itu, keberadaan GAAR dinilai masih belum begitu jelas. Pada penelitian ini, Penulis berusaha mengidentifikasi instrumen GAAR pada kerangka peraturan pajak penghasilan di Indonesia dan tantangan penerapannya dalam menyelesaikan sengketa penghindaran pajak. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki instrumen GAAR berdasarkan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2022 tentang Penyesuaian Pengaturan di Bidang Pajak Penghasilan (PP 55/2022). Pasal 32 ayat (1) *jo.* Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 memenuhi karakteristik GAAR, yakni bersifat umum dan sebagai *last resort rule* serta memenuhi elemen aktivasi GAAR, yakni adanya skema, keuntungan pajak (*tax benefit*) yang diperoleh dari skema transaksi yang dipilih, dan tujuan utama atau satu-satunya untuk memperoleh keuntungan pajak. Di samping itu, doktrin *substance over form* diposisikan sebagai pedoman bagi DJP dalam menjalankan wewenang untuk menentukan kembali besar pajak yang seharusnya terutang. Namun, keberadaan doktrin *substance over form* sebagai GAAR tidak serta merta dapat meningkatkan efektivitas pencegahan penghindaran pajak.

Kata Kunci: penghindaran pajak, *substance over form*, *general anti-avoidance rule*.

** Alamat korespondensi: mariojonjordi@gmail.com

A. Pendahuluan

Pajak merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal utama bagi Indonesia. Statistik pendapatan negara Indonesia dalam satu dekade terakhir menunjukkan bahwa pajak merupakan komponen pendapatan negara yang memiliki kontribusi paling signifikan, dengan rata-rata 75,5% dari total pendapatan negara.¹ Meskipun demikian, apabila dihadapkan dengan target penerimaan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah *casu quo* Kementerian Keuangan, realisasi pendapatan pajak sangat jarang memenuhi target sebagaimana mestinya. Sejak tahun 2010 hingga 2022, hanya pada tahun 2021 dan 2022 realisasi penerimaan pajak berhasil mencapai target yang telah ditetapkan, yaitu Rp1.547,8 triliun atau 107,15% pada tahun 2021 dan Rp2.034,5 triliun atau 114% pada tahun 2022.² Hal tersebut mengindikasikan masih terdapat potensi penerimaan pajak yang masih perlu dioptimasi oleh pemerintah.

Salah satu isu pajak yang berdampak terhadap tidak optimalnya penerimaan pajak di Indonesia adalah praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*). Penghindaran pajak merupakan suatu skema transaksi yang dilakukan oleh wajib pajak untuk meminimalisasi beban pajak dengan memanfaatkan celah-celah yang ada pada peraturan perpajakan.³ Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan RI (selanjutnya disebut “DJP”) mencatat bahwa sejak tahun 2014 sampai dengan 2020, Indonesia telah kehilangan sekitar 61,57% total potensi penerimaan pajak atau setara dengan Rp3.806.252.993.096,00 dari kasus-kasus penghindaran pajak yang berhasil dideteksi.

¹ Badan Pusat Statistik, “Realisasi Pendapatan Negara (Milyar Rupiah), 2018-2020,” diakses pada 4 Februari 2023, <https://www.bps.go.id/indicator/13/1070/2/realisasi-pendapatan-negara.html>.

² Kementerian Keuangan RI, “Menkeu: Kinerja Penerimaan Negara Luar Biasa Dua Tahun Berturut-turut,” diakses pada 4 Februari 2023, <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Kinerja-Penerimaan-Negara-Luar-Biasa>.

³ Lee-Ann Steenkamp, “Combating Impermissible Tax Avoidance through Efficient Administrative Approaches: What SARS Can Learn from Its Canadian Counterpart,” *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 45, no. 2 (2012): hlm. 227, <https://www.jstor.org/stable/24027093>.

Gambar 1.
Kasus Penghindaran Pajak Berdasarkan Putusan Pengadilan

Jenis Kasus Penghindaran	Nilai					
	Sebelum Putusan Pengadilan	Setelah Putusan Pengadilan	Sebelum Putusan Pengadilan	Setelah Putusan Pengadilan	Sebelum Putusan Pengadilan	Setelah Putusan Pengadilan
	IDR	IDR	USD	USD	Total (IDR)	Total (IDR)
Skema Pengalihan Participating Interest	1.543.138.649.038	-	266.022.908	132.490.301	5.389.962.903.376	1.915.875.995.441
Beneficial Owner Abuse	745.887.390.872	459.540.667.802	(97.065)	(93.198)	744.483.782.440	458.192.978.123
Treaty Abuse	47.901.257.589	2.025.976.744			47.901.257.589	2.025.976.744
					Total	6.182.347.943.404
					Nilai Potensi Pajak yang hilang	3.806.252.993.096
					Persentase nilai yang hilang	61,57%

Sumber: Naskah Akademik RUU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan 2021.

Hilangnya potensi penerimaan pajak berdasarkan kasus penghindaran pajak sebagaimana tercantum pada tabel 1 tidak dapat dilepaskan dari perkembangan skema penghindaran pajak yang semakin sulit dideteksi, seperti transaksi yang bentuk atau namanya tidak merepresentasikan substansi ekonomi yang sesungguhnya dan transaksi yang tidak memiliki substansi ekonomi.⁴ Salah satu doktrin dalam hukum perpajakan yang dapat digunakan dalam mencegah praktik penghindaran pajak melalui skema yang belum diatur dalam regulasi adalah doktrin *substance over form*.⁵ *Substance over form* merupakan sebuah doktrin yang menyatakan bahwa unsur terpenting dalam menganalisis suatu transaksi adalah substansi ekonomi yang melandasi transaksi tersebut dibandingkan bentuk formalnya.⁶ *Form* dimaknai sebagai bentuk legal (*legal form*) dari suatu detail

⁴ Ray A Knight and Lee G Knight, "Substance Over Form: The Cornerstone of Our Tax System or a Lethal Weapon in the IRS's Arsenal?," *Akron Tax Journal* 8, no. 3 (1991): hlm. 91.

⁵ Graeme Macdonald, "Substance, Form and Equity in Taxation and Accounting," *The Modern Law Review* 54, no. 6 (1991): hlm. 830-831, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1991.tb01853.x>.

⁶ Knight and Knight, "Substance Over Form: The Cornerstone of Our Tax System or a Lethal Weapon in the IRS's Arsenal?," hlm. 91.

transaksi, sementara *substance* dimaknai sebagai konten (substansi) dari transaksi ekonomi.⁷

Doktrin *substance over form* telah diatur secara eksplisit pada Pasal 32 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2022 tentang Penyesuaian Pengaturan di Bidang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut “PP 55/2022”).

“Dalam hal terdapat praktik penghindaran pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dapat dicegah menggunakan mekanisme yang diatur pada ayat (2), Direktur Jenderal Pajak dapat menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang dengan berpedoman pada prinsip pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya.”

Adapun doktrin *substance over form* secara *letterlijk* disebutkan dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022.

*“Prinsip pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya dikenal dengan **substance over form**.”*

Pasal 44 ayat (1) PP 55/2022 telah mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pencegahan praktik penghindaran pajak sebagaimana dimaksud pada Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022, sebagai berikut.

“Pelaksanaan pencegahan praktik penghindaran pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (4) dilakukan dengan menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang dengan memperhatikan:

- a. batasan kewenangan dan prosedur pelaksanaan;*
- b. kegiatan yang dilakukan Wajib Pajak masuk dalam cakupan penghindaran pajak;*
- c. tahapan pengujian formil dan materiil;*
- d. mekanisme penjaminan kualitas; dan/atau*
- e. perlindungan hak Wajib Pajak.”*

Sebelum doktrin *substance over form* diatur dalam PP 55/2022, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut “UU 7/1983”) telah mengatur doktrin

⁷ Yingxin Chen, “Use the Substance-over-Form Convention to Regulate the Related Transaction,” *International Journal of Business and Management* 4, no. 3 (February 17, 2009): hlm. 156, <https://doi.org/10.5539/ijbm.v4n3p156>.

substance over form secara implisit.⁸ Hal tersebut dapat ditinjau dari frasa “dengan nama dan dalam bentuk apa pun” yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UU 7/1983.

“... yang menjadi objek pajak adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, **dengan nama dan dalam bentuk apa pun, ...**”

Frasa tersebut bermakna bahwa dalam menentukan apakah suatu penerimaan merupakan penghasilan atau bukan tidak didasarkan pada nama maupun bentuk yang ditetapkan oleh wajib pajak atau pihak yang terlibat dalam transaksi, melainkan didasarkan pada hakikat penerimaan yang diperoleh wajib pajak tersebut. Salah satu contohnya adalah pembagian dividen yang kerap kali dilakukan secara terselubung sehingga perlu dilakukan penelitian atas substansi ekonomi dari skema pembayaran dividen tersebut.⁹

Di samping PP 55/2022 dan UU 7/1983, doktrin *substance over form* telah diatur pula dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 25 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (selanjutnya disebut “Per-DJP 25/2018”). Namun, doktrin *substance over form* yang diatur dalam Per-DJP 25/2018 tersebut hanya berlaku dalam konteks penghindaran pajak yang memanfaatkan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (selanjutnya disebut “P3B”).

“Dalam hal terdapat perbedaan antara bentuk hukum (*legal form*) suatu struktur/skema transaksi dengan substansi ekonominya (*economic substance*), perlakuan perpajakan diterapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku **berdasarkan substansi ekonomi (*substance over form*)** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1.”

Berdasarkan uraian di atas, doktrin *substance over form* sejatinya telah tersebar dalam berbagai peraturan perpajakan di Indonesia, khususnya pajak penghasilan, mulai dari level undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan DJP. Namun, doktrin *substance over form* di masing-masing peraturan

⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Fedryan Adhie Shiesva, S.Si., M.Acc. selaku Kepala Seksi Banding dan Gugatan, Direktorat Keberatan dan Banding, Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, pada tanggal 19 Juni 2023.

⁹ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) huruf g UU 7/1983.

tersebut di atas memiliki konteks pengaturan yang berbeda. Terdapat pihak yang menyatakan bahwa inkorporasi doktrin *substance over form* dalam PP 55/2022 merupakan upaya pemerintah untuk membentuk instrumen pencegahan penghindaran pajak yang dikenal dengan *General Anti-Avoidance Rule* (selanjutnya disebut “GAAR”),¹⁰ yaitu peraturan pencegahan penghindaran pajak pelengkap *Specific Anti-Avoidance Rule* (selanjutnya disebut “SAAR”). Namun, terdapat juga pihak yang menyatakan bahwa doktrin *substance over form* tidak serta merta dapat disebut sebagai GAAR karena umumnya terdapat suatu karakteristik tertentu yang membuat suatu peraturan penghindaran pajak dapat dikatakan sebagai GAAR.

GAAR diperlukan untuk menutup kelemahan yang terdapat dalam ketentuan SAAR yang saat ini sudah diatur dalam Pasal 18 UU 7/1983. SAAR dinilai memiliki kelemahan yang signifikan karena SAAR hanya dapat mencegah praktik penghindaran pajak yang dilakukan melalui skema-skema transaksi yang sudah dispesifikasi dalam regulasi dan bersifat khusus, seperti *debt-to-equity ratio* untuk keperluan perpajakan (*thin capitalization*),¹¹ *deemed dividends* dari *controlled foreign corporations*,¹² dan *transfer pricing*.¹³ Sementara itu, praktik penghindaran pajak terus mengalami perkembangan melalui berbagai skema penghindaran yang semakin canggih dan sulit dideteksi sehingga SAAR tidak efektif diterapkan untuk berbagai skema penghindaran pajak tersebut.

Doktrin *substance over form* sebagai GAAR sejatinya dapat menyempurnakan regulasi pencegahan penghindaran pajak di Indonesia karena otoritas pajak, dalam hal ini DJP, memiliki ruang gerak yang lebih fleksibel untuk melakukan koreksi atas transaksi wajib pajak yang bertujuan mengurangi,

¹⁰ Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, “Tinjauan atas Penerapan Doktrin ‘Substance-Over-Form’ Sebagai Aturan Umum Pencegahan Penghindaran Pajak,” Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, February 8, 2023, <https://ikpi.or.id/tinjauan-atas-penerapan-doktrin-substance-over-form-sebagai-aturan-umum-pencegahan-penghindaran-pajak/>; DDTCTNews, “Doktrin Substance Over Form Di PP 55/2022 Bakal Berperan Sebagai GAAR,” February 15, 2023, <https://news.ddtc.co.id/doktrin-substance-over-form-di-pp-552022-bakal-berperan-sebagai-gaar-45751>.

¹¹ Pasal 18 ayat (1) UU 7/1983.

¹² Pasal 18 ayat (2) UU 7/1983.

¹³ Pasal 18 ayat (3) UU 7/1983.

menghindari, atau menunda pembayaran pajak terutang yang bertentangan dengan maksud dan tujuan dari ketentuan perpajakan.¹⁴ Namun, sifat GAAR yang umum, di sisi lain, justru berpotensi menimbulkan interpretasi yang sangat beragam.¹⁵

Multi-interpretasi tersebut berpotensi menciptakan kondisi ketidakpastian hukum dalam konteks pemeriksaan penghindaran pajak dan perselisihan antara berbagai *stakeholders*, baik DJP, pengadilan pajak, maupun wajib pajak. Di samping itu, pengalaman berbagai negara yang telah memiliki GAAR menunjukkan bahwa keberadaan GAAR tidak serta merta dapat meningkatkan efektifitas pencegahan praktik penghindaran pajak. Terdapat beberapa kelemahan GAAR yang apabila tidak dilengkapi dengan pengaturan yang jelas akan menyebabkan kegagalan fungsi GAAR. Beberapa kelemahan tersebut antara lain yaitu terciptanya kondisi ketidakpastian hukum,¹⁶ kesulitan dalam memberikan batasan antara *permissible* dan *impermissible tax avoidance*,¹⁷ hingga perdebatan mengenai metode interpretasi peraturan yang tepat untuk membatasi pergerakan penghindaran pajak.¹⁸

Permasalahan yang dapat diidentifikasi berdasarkan uraian latar belakang ini adalah mengenai kedudukan dan tantangan penerapan doktrin *substance over form* sebagai GAAR dalam kerangka hukum pajak penghasilan di Indonesia. Penelitian ini berusaha menjelaskan relevansi antara doktrin *substance over form* dan GAAR, serta menguraikan tantangan penerapan doktrin *substance over form* dan GAAR untuk meningkatkan efektifitas penerapan doktrin *substance over form* sebagai GAAR dalam mencegah praktik penghindaran pajak.

B. Kedudukan Doktrin *Substance Over Form* sebagai GAAR

1. Tinjauan Terhadap Konstruksi GAAR

¹⁴ DDTCNews, “Prinsip Substance Over Form Di PP 55/2022 Bakal Berperan Sebagai GAAR.”

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Rebecca Prebble dan John Prebble KC, “Does the Use of General Anti-Avoidance Rules to Combat Tax Avoidance Breach Principles of the Rule of Law?,” *Saint Louis University Law Journal* 2, no. 2 (2012): hlm. 28, <https://papers.ssrn.com/abstract=1523043>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Noel B. Cunningham dan James R. Repetti, “Textualism and Tax Shelters,” SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY, April 2, 2004), hlm. 2–7, <https://papers.ssrn.com/abstract=463560>.

Praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) adalah perancangan transaksi ekonomi yang memiliki implikasi pajak oleh wajib pajak dengan tujuan mengurangi kewajiban perpajakan, yang dilakukan secara legal namun bertentangan dengan maksud dan tujuan peraturan perpajakan.¹⁹ Penghindaran pajak merupakan tindakan eksploitasi terhadap regulasi perpajakan yang tidak bertentangan dengan hukum dengan tujuan mencapai manfaat pajak secara maksimal.²⁰ OECD menekankan bahwa elemen “maksud dan tujuan” dari hukum perpajakan merupakan elemen yang harus dipertimbangkan di samping definisi gramatikal dari suatu ketentuan hukum.²¹ Elemen maksud dan tujuan hukum tersebutlah yang kerap diabaikan dalam praktik penghindaran pajak.²²

Elemen-elemen penghindaran pajak yang disepakati oleh negara-negara OECD sebagaimana tertuang dalam dokumen *1987 OECD Report on International Tax and Evasion*, terdiri dari:

- a) *Almost invariably there is present an element of artificiality to it or not, to put this another way, the various arrangements in a scheme do not have a business or economic aims as their primary purpose;*
- b) *Secrecy may also be a feature of modern avoidance;*
- c) *Tax avoidance often takes advantage of loopholes in the law or of applying legal provisions, for purposes for which they were intended.*

Penghindaran pajak berbeda dengan pengelakan pajak (*tax evasion*).²³ Terdapat tiga karakteristik penghindaran pajak yang membedakannya dengan pengelakan pajak. *Pertama*, pada penghindaran pajak hutang pajak belum timbul, sementara pada pengelakan pajak sudah terjadi hutang pajak.²⁴

¹⁹ “Glossary of Tax Terms - OECD,” diakses pada 15 Mei 2023, <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.

²⁰ T. P. Ostwal dan Vikram Vijayaraghavan, *Anti-Avoidance Measures*, *National Law School of India Review*, Vol. 22 No. 2, 2010.

²¹ Simone de Colle dan Ann Marie Bennett, “State-Induced, Strategic, or Toxic? An Ethical Analysis of Tax Avoidance Practices”, *Business & Professional Ethics Journal*, Vol.33 No.1, hlm. 56.

²² *Ibid.*

²³ Adrianto Dwi Nugroho, “Anti-Avoidance Rules di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Pajak Penghasilan,” n.d.

²⁴ *Ibid.*

Kedua, pada penghindaran pajak wajib pajak menggunakan celah-celah pada peraturan pajak namun tidak secara spesifik melanggar ketentuan pidana perpajakan.²⁵ *Ketiga*, terdapat unsur *artificiality* dalam memanfaatkan celah-celah pada peraturan perpajakan.²⁶

Sebagai respon dari praktik penghindaran pajak yang terus berkembang dan merugikan negara secara signifikan, beberapa negara kemudian membentuk beberapa aturan anti-penghindaran pajak (*anti-avoidance measures*) yang secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga domain, yaitu yudisial (*judicial anti-avoidance measures*), legislatif (*legislative anti-avoidance measures*), dan administratif (*administrative anti-avoidance measures*).²⁷ Tabel berikut menunjukkan tiga domain aturan anti-penghindaran pajak beserta bentuk-bentuk aturannya.

Tabel 1.
Domain Aturan Anti-Penghindaran Pajak

No.	Domain Aturan	Bentuk Aturan
	Anti-Penghindaran Pajak	Anti-Penghindaran Pajak
1.	<i>Judicial Anti-Avoidance Measures</i>	<i>The Business Purpose Rule</i>
		<i>Substance Over Form</i>
		<i>Civil Doctrines</i>
2.	<i>Legislative Anti-Avoidance Measures</i>	<i>Specific Anti-Avoidance Rules</i>
		<i>General Anti-Avoidance Rules</i>
		<i>Treaty Anti-Avoidance Provisions</i>
3.	<i>Administrative Anti-Avoidance Measures</i>	Wewenang investigasi dan wewenang administratif lainnya

Sumber: diolah oleh Penulis.

GAAR merupakan salah satu bentuk aturan anti-penghindaran pajak yang saat ini sudah diadopsi di beberapa negara, antara lain yaitu Australia, Inggris, dan Kanada. Rasionalisasi dibutuhkannya GAAR adalah pesatnya

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ T.P. Ostwal dan Vikram Vijayaraghavan, "Anti-Avoidance Measures," *National Law School of India Review* 22, no. 2 (2010): 63–77, <https://www.jstor.org/stable/44283791>.

perkembangan skema transaksi yang bertujuan menghindari kewajiban perpajakan sehingga mengatur perkembangan skema penghindaran pajak tersebut secara spesifik dalam suatu instrumen peraturan perundang-undangan menjadi tidak efisien.²⁸ GAAR merupakan solusi atas permasalahan tersebut karena sifat umum dari GAAR bertujuan memberikan fleksibilitas dalam menangkap praktik-praktik penghindaran pajak yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁹

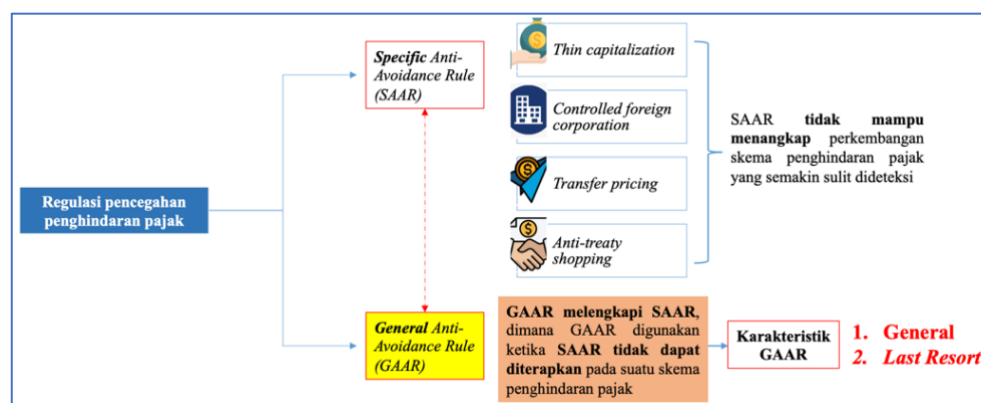
Berdasarkan uraian tersebut, maka setidaknya terdapat dua sifat GAAR yang dapat disimpulkan, yakni pengaturannya bersifat umum dan merupakan *last resort* dari SAAR. Sifat umum GAAR sesuai dengan tujuan utama dari GAAR yakni sebagai aturan yang mampu menangkap berbagai perkembangan skema transaksi penghindaran pajak yang tidak mampu dituangkan secara spesifik dalam peraturan. Sementara itu, GAAR sebagai *rule of last resort* berarti GAAR baru dapat diterapkan apabila SAAR sudah diterapkan namun tidak dapat menangkap praktik penghindaran pajak yang terjadi.³⁰

²⁸ Ferry Irawan dan Annisa Diah Hapsari, "Usulan Desain Statutory GAAR Indonesia: Studi Komparatif Tiga Sistem Hukum Berbeda," *Jurnal SIKAP (Sistem Informasi, Keuangan, Auditing Dan Perpajakan)* 6, no. 2 (8 Juli 2022): 161, <https://doi.org/10.32897/jsikap.v6i2.734>.

²⁹ Ostwal and Vijayaraghavan, "Anti-Avoidance Measures," 74.

³⁰ Christophe J. Waerzeggers Hillier Cory, "Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR): Ensuring That a GAAR Achieves Its Purpose," IMF, 2016, 1, <https://www.imf.org/en/Publications/Tax-Law-Technical-Note/Issues/2016/12/31/Introducing-a-General-Anti-Avoidance-Rule-GAAR-Ensuring-That-a-GAAR-Achieves-Its-Purpose-43662>.

Gambar 2.
Karakteristik GAAR



Sumber: diolah oleh Penulis.

Pada tabel 1 dapat dilihat pula bahwa GAAR merupakan bagian dari *legislative anti-avoidance measures*. Hal tersebut berarti GAAR merupakan peraturan yang dikonkritkan dalam instrumen peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif suatu negara.³¹ Namun, pada praktiknya, GAAR dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni *statutory* GAAR dan *judicial* GAAR. *Statutory* GAAR merupakan konsep yang sama dengan GAAR yang ditempatkan sebagai *legislative anti-avoidance measures*. Sementara itu, *judicial* GAAR adalah perangkat aturan yang tidak berasal dari peraturan tertulis, melainkan bersumber dari wewenang hakim untuk menerapkan berbagai doktrin atau doktrin dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara.³² *Judicial* GAAR menggunakan suatu doktrin yang bersifat umum sebagai dasar konstruksi hukumnya.³³

Di samping sifat umum dan *last resort* dari GAAR yang diuraikan di atas, terdapat tiga elemen penting yang harus dipenuhi agar GAAR dapat diterapkan. Tiga elemen penting dalam konstruksi GAAR, yaitu (1) skema transaksi (*scheme*), (2) Manfaat pajak yang diperoleh dari skema transaksi

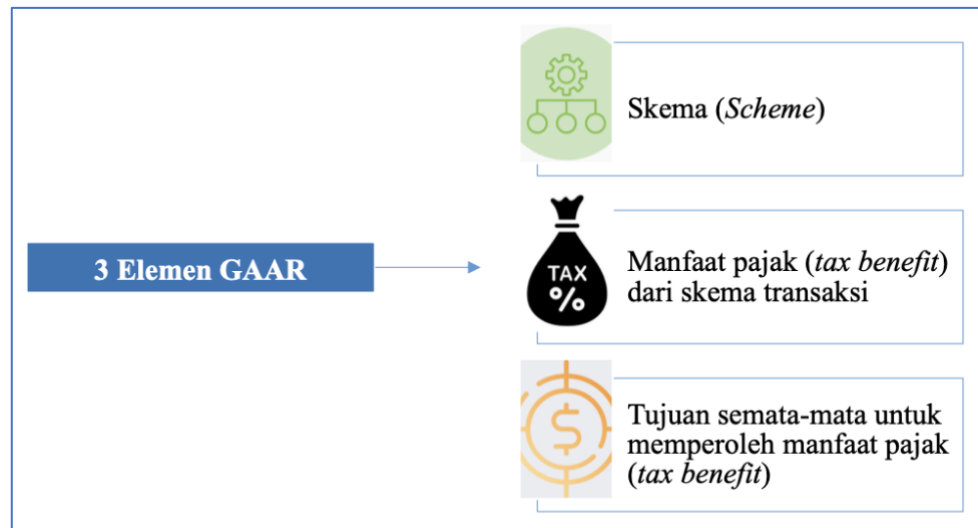
³¹ Ostwal dan Vijayaraghavan, "Anti-Avoidance Measures," 63.

³² Irawan dan Hapsari, "Usulan Desain *Statutory* GAAR Indonesia," 161.

³³ *Ibid.*

(*tax benefit*), dan (3) tujuan dari transaksi semata-mata atau didominasi tujuan mendapatkan manfaat pajak.³⁴

Gambar 3.
Elemen GAAR



Sumber: diolah oleh Penulis.

Pertama, skema transaksi. Skema transaksi adalah setiap tindakan, perjanjian, pengaturan, pemahaman, rencana, proposal, atau usaha, baik secara tersurat maupun tersirat yang digunakan untuk melakukan suatu transaksi.³⁵ Skema adalah cara yang dipilih oleh wajib pajak untuk melakukan suatu transaksi. *Kedua*, adanya manfaat pajak dari skema transaksi. Manfaat pajak tersebut muncul berdasarkan skema transaksi yang dipilih oleh wajib pajak.³⁶ Bentuk dari manfaat pajak antara lain yaitu:³⁷

- (1) Pengurangan hutang pajak;
- (2) Penundaan kewajiban membayar pajak;
- (3) Segala bentuk keuntungan yang diperoleh dari penundaan kewajiban membayar pajak; dan/atau
- (4) Segala sesuatu yang menyebabkan:

³⁴ Hillier, "Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR)," 2.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

- (a) adanya bagian dari jumlah penghasilan bruto yang dikecualikan atau tidak dikenai pajak; atau
- (b) jumlah yang seharusnya dikenai pajak menjadi tidak dikenai pajak.

Ketiga, tujuan dari menerapkan suatu skema transaksi adalah semata-mata atau didominasi untuk memperoleh manfaat pajak (*tax benefit*). Pada prinsipnya, tujuan dari suatu transaksi harus didasarkan pada tujuan bisnis atau tujuan ekonomi yang mendasari suatu transaksi.³⁸ Apabila tujuan transaksi tidak sesuai dengan substansi ekonomi yang mendasarinya dan terdapat manfaat pajak yang diterima dari penerapan skema transaksi tersebut, maka terdapat kemungkinan bahwa transaksi tersebut dibuat semata-mata atau didominasi oleh alasan memperoleh manfaat pajak (*tax benefit*).

Dalam menentukan apakah suatu transaksi didorong semata-mata atau terutama oleh tujuan memperoleh manfaat pajak, perlu dilakukan pengujian terhadap beberapa hal berikut:³⁹

- (1) Tata cara suatu skema transaksi diterapkan;
- (2) Apakah ada unsur *artificiality* yang jelas dalam kaitannya dengan skema transaksi;
- (3) Apakah ada perbedaan antara bentuk transaksi dan substansi ekonomi yang mendasari transaksi tersebut; dan/atau
- (4) Bagaimana implikasi pajak dari skema transaksi yang dipilih apabila dibandingkan dengan skema transaksi alternatif yang serupa.

Berdasarkan uraian pada subbab ini, Penulis menarik beberapa kesimpulan mengenai konstruksi GAAR yang relevan dengan rumusan masalah penelitian ini. Pertama, terdapat dua jenis GAAR yang berkembang hingga saat ini, yaitu statutory GAAR dan judicial GAAR. Kedua, GAAR memiliki dua karakteristik yaitu bersifat umum dan merupakan last resort dari

³⁸ *Ibid.*, 3.

³⁹ *Ibid.*

SAAR. Ketiga, terdapat tiga elemen yang dapat mengaktivasi penerapan GAAR dalam upaya pencegahan penghindaran pajak, yaitu (i) terdapat skema transaksi, (ii) terdapat manfaat pajak (tax benefit) yang terkait erat dengan skema transaksi yang dipilih, (iii) tujuan dipilihnya skema transaksi adalah semata-mata atau terutama untuk memperoleh manfaat pajak (tax benefit).

2. Doktrin *Substance Over Form* sebagai GAAR

Tabel 1 menunjukkan bahwa doktrin *substance over form* merupakan aturan anti-penghindaran pajak yang berada pada domain *judicial anti-avoidance measure*. Hal tersebut berarti doktrin *substance over form* berlaku sebagai doktrin yang bersifat umum yang digunakan oleh hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa penghindaran pajak di pengadilan. Sebagai *judicial anti-avoidance measures*, doktrin *substance over form* tidak memiliki standar yang jelas terkait mekanisme penerapannya sehingga hakim memiliki wewenang penuh untuk menerapkan doktrin tersebut sesuai dengan pengetahuan dan keyakinannya.⁴⁰

Di samping itu, hasil analisis pada subbab tinjauan konstruksi hukum GAAR menunjukkan bahwa terdapat dua jenis GAAR yang dikenal saat ini, yakni *judicial* GAAR dan *statutory* GAAR. Perbedaan mendasar dari dua jenis GAAR tersebut adalah *statutory* GAAR merupakan perangkat aturan anti-penghindaran pajak yang telah dikonkritkan secara tersurat dalam instrumen peraturan perundang-undangan sementara *judicial* GAAR tidak demikian. Aturan anti-penghindaran pajak juga dapat dikatakan sebagai GAAR apabila memiliki karakteristik GAAR sebagaimana diuraikan pada subbab sebelumnya. Namun, karakteristik GAAR tersebut bukan standar baku yang berlaku universal, melainkan abstraksi dari variasi GAAR yang diterapkan oleh beberapa negara.

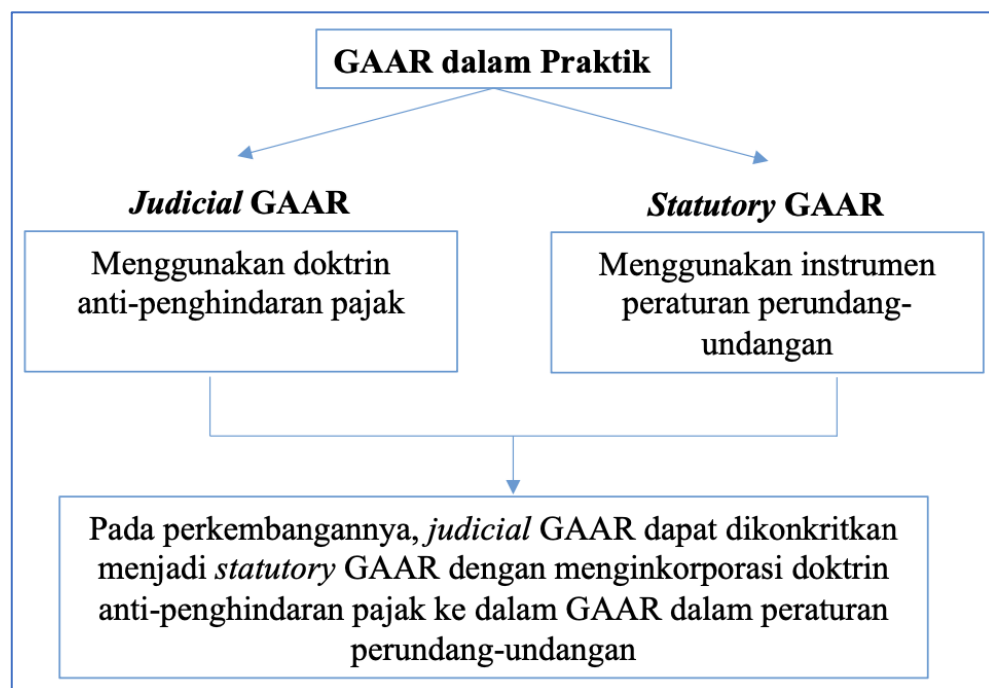
Pada prinsipnya, *judicial* GAAR akan menggunakan suatu doktrin anti-penghindaran pajak yang umum sebagai dasar konstruksi hukumnya.⁴¹ Dua

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ganda Christian Tobing, S.Sos., LL.M. Int. Tax., BKP selaku Senior Manager, Tax Compliance and Litigation Services DDTC pada tanggal 14 Juni 2023.

⁴¹ Irawan dan Hapsari, "Usulan Desain Statutory GAAR Indonesia," 161.

doktrin anti-penghindaran pajak yang berkontribusi besar dalam mengkonstruksi SAAR dan GAAR di Amerika Serikat adalah *business purpose rule* dan *substance over form rule*.⁴² *Business purpose rule* adalah doktrin yang bertujuan menguji tujuan transaksi sementara doktrin *substance over form* bertujuan menguji ada tidaknya unsur *artificiality* dalam suatu transaksi.⁴³ Dua doktrin tersebut merupakan bagian dari *judicial anti-avoidance measures* (Tabel 1). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa *judicial anti-avoidance measures*, khususnya doktrin *business purpose* dan *substance over form*, adalah bentuk dari *judicial GAAR*.

Gambar 4.
Judicial GAAR dan Statutory GAAR



Sumber: diolah oleh Penulis.

Praktik penerapan GAAR di beberapa negara menunjukkan bahwa *statutory GAAR* memiliki efektivitas yang lebih tinggi dibandingkan *judicial GAAR*.⁴⁴ Hal tersebut dikarenakan adanya aturan tersurat dalam instrumen

⁴² Ostwal and Vijayaraghavan, "Anti-Avoidance Measures," 63–64.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Graime S. Cooper, "International Experience with General Anti-Avoidance Rules," *SMU Law Review* 54, no. 1 (2001): 117–18, <https://core.ac.uk/reader/147631770>.

peraturan perundang-undangan sehingga mampu memberikan pedoman yang jelas bagi hakim untuk menerapkan GAAR dibandingkan *judicial* GAAR.⁴⁵ Dengan demikian, dalam rangka memperkuat efektivitas doktrin *substance over form* sebagai GAAR, doktrin tersebut perlu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tersurat. Lebih lanjut, agar rumusan GAAR dalam peraturan perundang-undangan efektif dan menciptakan kepastian hukum, terdapat indikator yang perlu diperhatikan sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya, yakni (i) sifat umum dan *last resort* dari GAAR dan (ii) elemen aktivasi GAAR yaitu skema transaksi, manfaat pajak, dan tujuan tunggal atau utama transaksi untuk memperoleh manfaat pajak.

C. Pengaturan Doktrin *Substance Over Form* sebagai GAAR dalam Kerangka Hukum Pajak Penghasilan Indonesia

Secara umum, doktrin *substance over form* dalam konstelasi hukum perpajakan di Indonesia dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni sebagai doktrin anti-penghindaran pajak dan sebagai *statutory* GAAR. Doktrin *substance over form* sebagai doktrin anti-penghindaran pajak berarti doktrin tersebut tidak terikat pada sifat maupun elemen-elemen *statutory* GAAR. Dengan kata lain, doktrin *substance over form* tidak bertujuan secara khusus untuk mengatasi keterbatasan SAAR yang selama ini sudah diatur melalui Pasal 18 UU PPh. Sementara itu, sebagai *statutory* GAAR, doktrin tersebut terikat dengan sifat dan elemen-elemen GAAR sebagaimana telah diuraikan di atas. Pada bagian ini, Penulis akan menguraikan konstruksi regulasi doktrin *substance over form* sebagai GAAR dalam kerangka hukum perpajakan Indonesia.

1. Perwujudan Doktrin *Substance Over Form* sebagai GAAR dalam PP Nomor 55 Tahun 2022

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh Penulis, doktrin *substance over form* sejatinya sudah diatur bahkan sejak sebelum diterbitkannya PP 55/2022. Namun, eksistensi doktrin *substance over form*

⁴⁵ Hillier, "Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR)," 3.

tersebut masih tersebar di beberapa regulasi perpajakan yang berbeda dan tidak diposisikan sebagai GAAR. PP 55/2022 yang diterbitkan sebagai aturan turunan dari UU PPh kemudian menegaskan bahwa doktrin *substance over form* diposisikan sebagai landasan GAAR di Indonesia.

Secara umum, PP 55/2022 tidak hanya mengatur GAAR saja, namun juga mengatur SAAR secara lebih rinci dibandingkan yang telah diatur dalam Pasal 18 UU PPh. Klausul yang mengatur mengenai SAAR-GAAR tersebut dapat diidentifikasi pada Pasal 32 PP 55/2022. Secara komprehensif, Pasal 32 PP 55/2022 adalah pasal yang memberikan wewenang kepada otoritas pajak untuk mencegah aksi penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak. Bentuk wewenang tersebut diuraikan secara rinci melalui Pasal 32 ayat (2) PP 55/2022 yang merupakan pengejawantahan dari SAAR karena telah dikontekstualisasikan dengan skema penghindaran pajak yang spesifik, seperti *debt-to-equity ratio*,⁴⁶ *special purpose company*,⁴⁷ *tax heaven country*,⁴⁸ dan *transfer pricing*.⁴⁹

Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 kemudian mengatur lebih lanjut mengenai kondisi dimana otoritas pajak tidak dapat melakukan pencegahan penghindaran pajak berdasarkan wewenang yang telah diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP 55/2022.

“Dalam hal terdapat praktik penghindaran pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dapat dicegah menggunakan mekanisme yang diatur pada ayat (2), Direktur Jenderal Pajak dapat menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang dengan berpedoman pada prinsip pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya.”

Pada Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 di atas, doktrin *substance over form* disebut sebagai sebuah prinsip, alih-alih sebagai sebuah doktrin. Doktrin dan prinsip merupakan dua hal yang berbeda. Doktrin adalah pendapat ilmiah atas suatu hal yang spesifik dan belum berlaku secara umum yang disusun dan

⁴⁶ Pasal 32 ayat (2) huruf b PP 55/2022.

⁴⁷ Pasal 32 ayat (2) huruf c PP 55/2022.

⁴⁸ Pasal 32 ayat (2) huruf d PP 55/2022.

⁴⁹ Pasal 32 ayat (2) huruf e PP 55/2022.

dikemukakan secara rasional oleh ilmuwan hukum.⁵⁰ Sementara itu, prinsip adalah suatu konsep yang bersifat fundamental dan abstrak yang diakui kebenarannya secara universal.⁵¹ Dengan diakuinya doktrin *substance over form* sebagai prinsip, maka doktrin *substance over form* memiliki kedudukan yang lebih kuat dalam hukum perpajakan di Indonesia.

Terdapat dua unsur penting dalam rumusan Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 tersebut, yakni:

- (1) “Dalam hal terdapat praktik penghindaran pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dapat dicegah menggunakan mekanisme yang diatur pada ayat (2)”;
- (2) “Direktur Jenderal Pajak dapat menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang dengan berpedoman pada prinsip pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya.”

Unsur pertama menunjukkan adanya hierarki penerapan wewenang dalam mencegah penghindaran pajak. Unsur tersebut bermakna bahwa wewenang DJP berdasarkan Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 tersebut baru dapat diterapkan apabila wewenang pada Pasal 32 ayat (2) tidak dapat diterapkan. Tegasnya, Pasal 32 ayat (2) PP 55/2022 harus ditempuh terlebih dahulu, apabila tidak dapat diterapkan maka Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 baru dapat diterapkan. Dengan demikian, unsur ini merupakan pengejawantahan dari sifat *last resort* GAAR.

Sementara itu, unsur kedua bermakna bahwa wewenang yang dimiliki oleh otoritas pajak harus berpedoman pada doktrin pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya. Doktrin pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya merupakan terjemahan harfiah dari doktrin *substance over form*.⁵² Karakteristik dari wewenang otoritas pajak yang diatur pada unsur tersebut berbeda dengan Pasal 32 ayat (2) PP 55/2022 yang telah

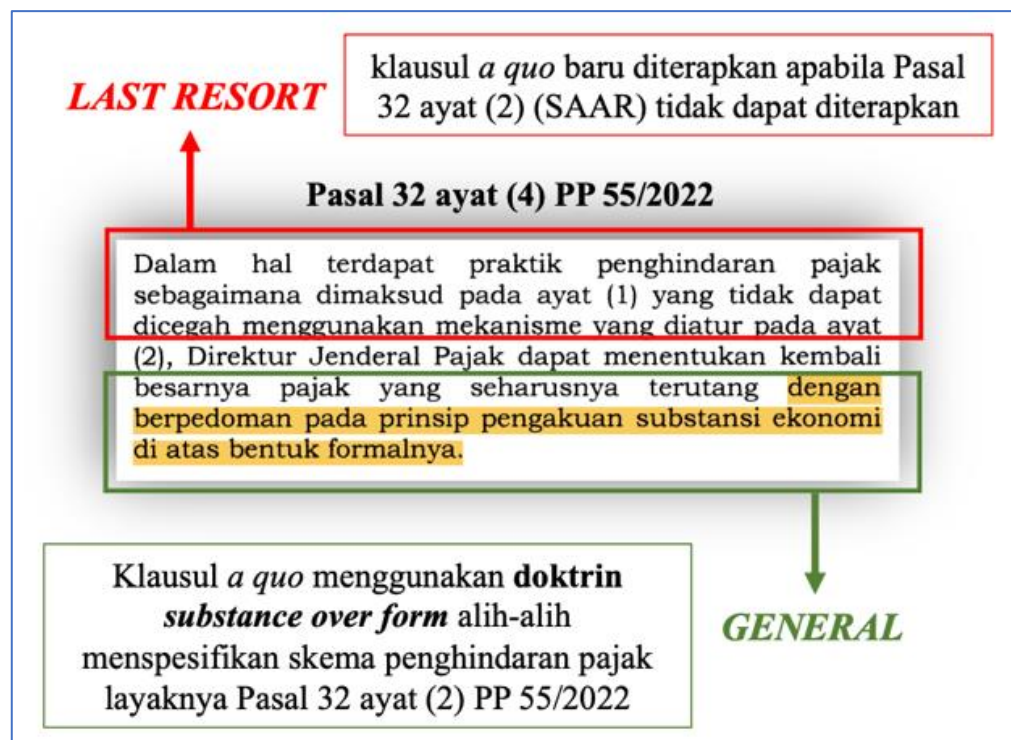
⁵⁰ Ahmad Sofian, “Makna ‘Doktrin’ Dan ‘Teori’ Dalam Ilmu Hukum,” Business Law Binus University, May 30, 2016, <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/>.

⁵¹ UOLLB First Class Law Notes, “Principle vs Doctrine,” UOLLB First Class Law Notes, accessed July 8, 2023, <https://uollb.com/blog/law/principle-vs-doctrine>.

⁵² Penjelasan Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022.

menspesifikasi skema transaksi yang bertujuan menghindari kewajiban perpajakan. Alih-alih menspesifikasi skema transaksi selayaknya Pasal 32 ayat (2) PP 55/2022, Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 justru memilih doktrin anti-penghindaran pajak yang bersifat umum, yakni doktrin *substance over form*, untuk memberikan fleksibilitas bagi otoritas pajak dalam mencegah praktik penghindaran pajak melalui skema transaksi yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, unsur ini merupakan pengejawantahan dari sifat “umum” GAAR.

Gambar 5.
Pemenuhan Karakteristik GAAR pada Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022



Sumber: diolah oleh Penulis.

Selanjutnya, Penulis akan menguraikan kesesuaian konstruksi doktrin *substance over form* sebagai GAAR pada PP 55/2022 dengan elemen-elemen penting yang dapat mengaktivasi GAAR. Tiga elemen penting agar GAAR dapat diterapkan sebagaimana telah diuraikan oleh Penulis pada subbab sebelumnya adalah:⁵³

⁵³ Hillier, “Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR),” 2.

- (1) Adanya skema transaksi (*scheme*);
- (2) Manfaat pajak yang diperoleh dari skema transaksi (*tax benefit*); dan
- (3) Tujuan dari transaksi semata-mata atau didominasi tujuan mendapatkan manfaat pajak.

Pasal dalam PP 55/2022 yang Penulis gunakan untuk meninjau tiga elemen penting tersebut adalah Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022 yang berbunyi sebagai berikut.

“Menteri berwenang mencegah praktik penghindaran pajak sebagai upaya yang dilakukan wajib pajak untuk mengurangi, menghindari, atau menunda pembayaran pajak yang seharusnya terutang yang bertentangan dengan maksud dan tujuan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Elemen pertama adalah adanya skema transaksi (*scheme*). Skema adalah cara yang dipilih oleh wajib pajak untuk melakukan suatu transaksi. Skema transaksi secara implisit dimuat dalam frasa “upaya yang dilakukan wajib pajak”. Frasa tersebut dapat dimaknai sebagai segala tindakan yang dilakukan oleh wajib pajak untuk membentuk suatu skema transaksi dalam rangka menghindari kewajiban perpajakan. Skema transaksi akan dinilai sebagai skema penghindaran pajak apabila wajib pajak tidak menggunakan skema transaksi tersebut maka wajib pajak tidak akan memperoleh manfaat pajak yang sama dengan ketika ia menggunakan skema tersebut.⁵⁴

Elemen kedua adalah adanya manfaat pajak (*tax benefit*). Manfaat pajak diperoleh wajib pajak sebagai implikasi dari skema transaksi yang dilakukan oleh wajib pajak.⁵⁵ Berdasarkan uraian pada subbab tinjauan atas konstruksi GAAR, telah dijelaskan bahwa bentuk-bentuk manfaat pajak yang diperoleh bisa sangat variatif. Namun, secara garis besar hakikat dari manfaat pajak tersebut antara lain adalah pengurangan hutang pajak, penundaan kewajiban membayar pajak, keuntungan yang diperoleh dari penundaan kewajiban membayar pajak, dan segala sesuatu yang dapat menyebabkan adanya bagian dari jumlah penghasilan yang seharusnya dikenakan pajak menjadi tidak

⁵⁴ *Ibid.*, 3.

⁵⁵ *Ibid.*, 2.

dikenakan pajak.⁵⁶ Elemen ini telah dimuat secara jelas pada frasa “untuk mengurangi, menghindari, atau menunda pembayaran pajak yang seharusnya terutang” pada Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022.

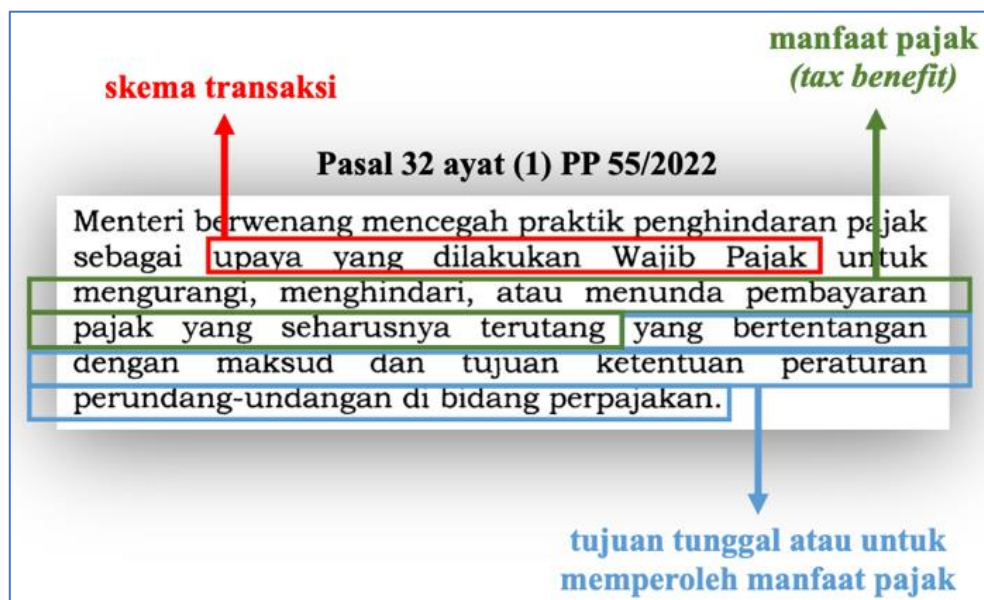
Elemen ketiga adalah tujuan penerapan skema transaksi yang semata-mata atau terutama untuk memperoleh manfaat pajak. Elemen ini sudah diejawantahkan pula melalui frasa “yang bertentangan dengan maksud dan tujuan ketentuan peraturan perundang-undangan” pada Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022. Pada prinsipnya, suatu transaksi tidak boleh dilakukan semata-mata atau terutama untuk memperoleh manfaat pajak, melainkan harus memiliki tujuan ekonomi yang mendasari transaksi tersebut dilakukan.⁵⁷ Hal ini dikenal dengan doktrin *business purpose rule*. Apabila suatu skema transaksi terbukti tidak memiliki tujuan bisnis maka skema tersebut dianggap memiliki unsur *artificiality* dan bertujuan semata-mata untuk menghindari pajak serta bertentangan dengan maksud dan tujuan dari hukum pajak.⁵⁸

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Lampreave, “An Assessment of Anti-Tax Avoidance Doctrines in the United States and the European Union,” hlm. 155.

⁵⁸ *Ibid.*

Gambar 6.
Muatan Elemen GAAR pada Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022



Sumber: diolah oleh Penulis.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konstruksi Pasal 32 PP 55/2022 telah memuat substansi terkait tiga elemen penting untuk mengaktivasi penerapan GAAR dalam mencegah praktik penghindaran pajak. Tabel berikut menunjukkan rangkuman hasil analisis mengenai rasionalisasi tiga elemen GAAR pada Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022.

Tabel 2.
Rasionalisasi Elemen GAAR pada Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022

No.	Elemen GAAR	Muatan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022	Rasionalisasi
1.	Skema transaksi	Frasa “upaya yang dilakukan Wajib Pajak”	Sejalan dengan makna skema yakni setiap tindakan, perjanjian, pengaturan, pemahaman, rencana, proposal, atau

			usaha, baik secara tersurat maupun tersirat yang digunakan untuk melakukan suatu transaksi.
2.	Manfaat pajak (<i>tax benefit</i>)	Frasa “mengurangi, menghindari, atau menunda pembayaran pajak yang seharusnya terutang”	Sejalan dengan bentuk-bentuk <i>tax benefit</i> yakni pengurangan hutang pajak, penundaan kewajiban membayar pajak, segala bentuk keuntungan yang diperoleh dari penundaan kewajiban membayar pajak, dan/atau segala sesuatu yang menyebabkan adanya bagian dari jumlah penghasilan bruto yang dikecualikan atau tidak dikenai pajak atau jumlah yang seharusnya dikenai pajak menjadi tidak dikenai pajak.
3.	Tujuan transaksi semata-mata atau utamanya untuk	Frasa “yang bertentangan dengan maksud dan tujuan ketentuan peraturan	Tidak secara eksplisit merepresentasikan elemen “tujuan utama memperoleh manfaat pajak” namun melakukan

memperoleh manfaat pajak	perundang- undangan”	transaksi yang bertujuan utama atau semata-mata untuk memperoleh manfaat pajak merupakan perbuatan yang bertentangan dengan maksud dan tujuan ketentuan peraturan perundang-undangan.
-----------------------------	-------------------------	---

Sumber: diolah oleh Penulis.

Di samping karakteristik dan elemen GAAR di atas, PP 55/2022 juga memberikan pedoman bagi otoritas pajak dalam menggunakan wewenangnya untuk menerapkan GAAR melalui Pasal 44 PP 55/2022. Apabila otoritas pajak, dalam hal ini DJP, menemukan transaksi yang memenuhi tiga elemen aktivasi GAAR, maka DJP diberikan wewenang untuk menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang.⁵⁹ Dalam menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang, DJP harus memperhatikan beberapa hal berikut:⁶⁰

- (1) batasan kewenangan dan prosedur pelaksanaan;
- (2) kegiatan yang dilakukan wajib pajak masuk dalam cakupan penghindaran pajak;
- (3) tahapan pengujian formil dan materil;
- (4) mekanisme penjaminan kualitas; dan/atau
- (5) perlindungan hak wajib pajak.

Hal-hal yang harus diperhatikan oleh DJP tersebut akan diatur secara rinci melalui instrumen Peraturan Menteri Keuangan.⁶¹ Pasal 44 PP 55/2022 tersebut menjadi *guideline* bagi otoritas pajak dalam menerapkan doktrin *substance over form* sebagai GAAR. Keberadaan pasal *a quo* sangat penting

⁵⁹ Pasal 44 ayat (1) PP 55/2022.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Pasal 44 ayat (3) PP 55/2022.

untuk menjamin efektivitas GAAR serta menjaga aspek kepastian hukum dari penerapan GAAR.⁶²

Doktrin *substance over form* sebagai *General Anti-Avoidance Rule* sejatinya sudah menjadi salah satu topik pembahasan dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya disebut “RUU KUP”). Pada Pasal 44D ayat (5) RUU KUP versi 8 Juni 2021, terdapat penambahan ayat baru mengenai GAAR pada UU PPh, yakni Pasal 18 ayat (1a) UU PPh. Pasal 18 ayat (1a) UU PPh mengatur mengenai wewenang DJP untuk menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang, dalam hal wajib pajak melakukan satu atau gabungan transaksi yang bertujuan untuk mengurangi, menghindari, dan/atau menunda pembayaran pajak yang bertentangan dengan maksud dan tujuan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.⁶³

Penjelasan pasal *a quo* menguraikan bahwa munculnya klausul tersebut didasarkan pada perkembangan skema transaksi bisnis yang semakin pesat yang menyebabkan semakin tingginya risiko terjadinya praktik penghindaran pajak oleh wajib pajak.⁶⁴ Lebih lanjut, pada penjelasan pasal *a quo* juga diuraikan beberapa bentuk wewenang DJP dalam mencegah praktik penghindaran pajak meliputi wewenang untuk menentukan kembali kebenaran suatu transaksi, menentukan karakteristik suatu transaksi sesuai keadaan yang sebenarnya, atau mengabaikan suatu transaksi yang dilakukan oleh wajib pajak yang substansi ekonominya (*economic substance*) berbeda dengan ketentuan kontraktualnya (*legal form*).

Klausul Pasal 18 ayat (1a) *a quo* pada hakikatnya merupakan upaya untuk mengadopsi GAAR dalam rezim peraturan pajak penghasilan Indonesia. Hal tersebut terkonfirmasi oleh uraian dalam Naskah Akademik RUU KUP, dimana salah satu alasan yang melatarbelakangi perubahan UU KUP adalah menangkal praktik penghindaran pajak yang semakin sulit

⁶² Hillier, “Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR),” hlm. 3.

⁶³ Pasal 18 ayat (1a) RUU KUP versi 8 Juni 2021.

⁶⁴ Penjelasan Pasal 18 ayat (1) RUU KUP versi 8 Juni 2021.

dideteksi. Sementara itu, di sisi lain SAAR yang saat ini diatur dalam Pasal 18 UU PPh tidak mampu mengakomodasi perkembangan skema penghindaran pajak tersebut. Oleh karena itu, RUU KUP kemudian mengadopsi doktrin *substance over form* yang merupakan pengejawantahan dari GAAR.

Namun, Pasal 44D ayat (5) RUU KUP versi 8 Juni 2021 tersebut kemudian diintervensi oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (selanjutnya disebut “UU HPP”). Pasca disahkannya UU HPP, tambahan Pasal 18 ayat (1a) pada UU PPh yang sebelumnya terdapat pada RUU KUP versi 8 Juni 2021 dihilangkan dari batang tubuh regulasi *a quo* melalui ketentuan Pasal 3 ayat (8) UU HPP. Hal ini menyebabkan klausul mengenai GAAR tidak berlaku dalam regulasi pajak penghasilan di Indonesia. Namun, klausul yang “mengandung” esensi GAAR tersebut masih dapat ditemukan pada bagian penjelasan Pasal 18 UU PPh pasca direvisi oleh UU HPP. Penjelasan Pasal 18 UU PPh pasca direvisi oleh UU PPh secara spesifik menyebutkan doktrin *substance over form* atau pengakuan substansi ekonomi di atas bentuk formalnya sebagai salah satu doktrin yang sering kali dilanggar dalam praktik penghindaran pajak.

2. Doktrin *Substance Over Form* sebagai Doktrin Anti-Penghindaran Pajak dalam Kerangka Hukum Pajak Penghasilan Indonesia

Doktrin *substance over form* saat ini sudah diatur secara tegas dalam Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022. Namun, sebelum berlakunya PP 55/2022, sejatinya sudah terdapat regulasi yang secara implisit mengatur mengenai doktrin *substance over form*. Doktrin *substance over form* tidak secara *letterlijk* disebutkan dalam regulasi *a quo*, namun esensi dari klausul yang terdapat pada beberapa regulasi perpajakan tersebut adalah doktrin *substance over form*. Perbedaan mendasar dari peraturan doktrin *substance over form* di luar PP 55/2022 adalah doktrin *substance over form* tidak diposisikan sebagai GAAR, melainkan sebagai sebuah aturan umum yang bertujuan untuk mencegah praktik penghindaran pajak.

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan

Doktrin *substance over form* dalam UU PPh secara implisit dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UU PPh yang berbunyi sebagai berikut.

“... yang menjadi objek pajak adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apa pun, ...”

Penulis menilai bahwa justifikasi atas superioritas substansi ekonomi dibandingkan bentuk formalnya sebagaimana dikemukakan oleh hakim pada kasus *Peters v. Davison* (1999) di Selandia Baru dapat dijadikan landasan untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU PPh secara implisit memuat doktrin *substance over form*.

Tiga unsur penting pada Pasal 4 ayat (1) UU PPh yang mencerminkan doktrin *substance over form* adalah:

- (1) Yang menjadi objek pajak adalah penghasilan;
- (2) Setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak; dan
- (3) Dengan nama dan dalam bentuk apa pun.

Secara sistematis, tiga unsur tersebut menegaskan tiga hal, yakni (1) bahwa penghasilan adalah objek pajak, (2) bahwa makna dari penghasilan yang menjadi objek pajak adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk konsumsi dan/atau ditabung untuk menambah kekayaan wajib pajak,⁶⁵ dan (3) bahwa nama, bentuk, atau label dari penghasilan bukan determinan dari hakikat penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak, sepanjang terdapat tambahan kemampuan ekonomis maka terdapat penghasilan sebagai objek pajak. Berdasarkan tiga unsur tersebut, dapat disimpulkan bahwa tidak peduli apa pun bentuk dan nama yang

⁶⁵ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU PPh.

diberikan oleh wajib pajak, sepanjang terdapat tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperolehnya dari suatu transaksi, maka terhadap kemampuan ekonomis tersebut akan dikenakan pajak penghasilan. Hal tersebut sejalan dengan makna dari doktrin *substance over form* yang mengedepankan substansi ekonomi transaksi dalam mendefinisikan suatu transaksi.

Frasa “dengan nama dan dalam bentuk apapun” tidak hanya tercantum pada Pasal 4 ayat (1) UU PPh saja, melainkan juga di beberapa pasal lainnya dalam UU PPh, antara lain yaitu:

- (a) “pembagian laba dengan nama dan dalam bentuk apapun (...)” pada Pasal 9 ayat (1) huruf a UU PPh;
- (b) “pemotongan pajak atas penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan dengan nama dan dalam bentuk apapun (...)” pada Pasal 21 ayat (1) UU PPh;
- (c) “atas penghasilan tersebut di bawah ini dengan nama dan dalam bentuk apapun (...)” pada Pasal 23 ayat (1) UU PPh;

b. Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per-25/PJ/2018 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per-25/PJ/2018 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (selanjutnya disebut “Per-25/PJ/2018”) juga mengatur doktrin *substance over form* dalam konteks penyalahgunaan P3B.

Pasal 5

(1) *Tidak terjadi penyalahgunaan P3B sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c dalam hal:*

a. *WPLN memiliki:*

- 1) *substansi ekonomi (economic substance) dalam pendirian entitas atau pelaksanaan transaksi;*

2) *bentuk hukum (legal form) yang sama dengan substansi ekonomi (economic substance) dalam pendirian entitas atau pelaksanaan transaksi;*

(...)

(2) *Dalam hal terdapat perbedaan antara bentuk hukum (legal form) suatu struktur/skema transaksi dengan substansi ekonominya (economic substance), perlakuan perpajakan diterapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku berdasarkan substansi ekonominya (substance over form) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1.*

Pasal 5 ayat (1) huruf a Per-25/PJ/2018 menekankan perlunya konsistensi antara bentuk hukum (*legal form*) dan substansi ekonomi (*economic substance*) dalam pendirian entitas atau pelaksanaan transaksi. Apabila ditemukan perbedaan antara *legal form* dan *economic substance* maka yang harus diprioritaskan adalah *economic substance* dari transaksi tersebut.⁶⁶ Hal tersebut sejalan dengan doktrin *substance over form* yang mengakui substansi ekonomi di atas bentuk formal.

D. Efektivitas Penerapan Doktrin *Substance Over Form* sebagai GAAR dalam Upaya Penyelesaian Sengketa Penghindaran Pajak

Pada bagian ini, Penulis akan menganalisis tantangan-tantangan penerapan GAAR di beberapa negara yang telah memiliki GAAR, seperti Afrika Selatan, Australia, dan Kanada. Alasan Penulis memilih menganalisis praktik penerapan GAAR di luar negeri karena GAAR di Indonesia baru berlaku pada tahun 2022 melalui PP 55/2022 sehingga belum terdapat praktik penerapan GAAR dalam sengketa penghindaran pajak di Pengadilan Pajak. Selain itu, aturan turunan mengenai penerapan Pasal 32 ayat (4) juga belum dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan sehingga hingga saat Penelitian ini dilakukan tidak ada peraturan yang

⁶⁶ Pasal 5 ayat (3) Per-25/PJ/2018.

secara komprehensif mengatur batasan kewenangan dan pedoman penerapan GAAR.

1. Ketidakpastian Hukum Akibat Kaburnya Makna *Permissible* dan *Impermissible Tax Avoidance*

Pada prinsipnya, wajib pajak memiliki hak untuk melakukan perencanaan pajak yang bertujuan meminimalisasi jumlah pajak yang wajib dibayarkan kepada negara sepanjang perencanaan tersebut tidak bertentangan dengan hukum. Hak wajib pajak tersebut ditegaskan oleh hakim yang sangat terkenal, yakni Learned Hand, pada kasus *Commissioner v Newman* (1947), yang dikutip sebagai berikut.⁶⁷

“[o]ver and over again courts have said that there is nothing sinister in so arranging one's affairs as to keep taxes as low as possible. Everybody does so, rich or poor; and all do right, for nobody owes any public duty to pay more than the law demands, taxes are enforced exactions, not voluntary contributions. To demand more in the name of morals is mere cant.”

Hakim Learned Hand berusaha menegaskan bahwa pajak pada hakikatnya adalah pungutan yang bersifat memaksa yang muncul melalui pemberlakuan hukum yang bersifat mengikat. Dengan demikian, tidak seorang pun memiliki kewajiban untuk membayar pajak melebihi apa yang diharuskan oleh hukum. Kerangka berpikir tersebut merupakan justifikasi atas hak wajib pajak untuk meminimalisasi jumlah pajak terutang melalui suatu perencanaan pajak.

Justifikasi hak wajib pajak untuk melakukan perencanaan pajak tersebut menjadi tantangan besar terhadap efektivitas GAAR dalam mencegah penghindaran pajak. Penghindaran pajak diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni *permissible tax avoidance* dan *impermissible tax avoidance*. Klasifikasi penghindaran pajak tersebut bermakna bahwa pada prinsipnya wajib pajak memiliki hak untuk melakukan penghindaran pajak, namun tidak semua bentuk penghindaran pajak dapat dilakukan oleh wajib pajak. Permasalahan fundamental dari konstruksi GAAR adalah tidak adanya

⁶⁷ *Commissioner of Internal Revenue v. Newman*, 159 F.2d 848 (2d Cir. 1947) (US Court of Appeals for the Second Circuit February 20, 1947).

definisi yang jelas dari *permissible tax avoidance* dan *impermissible tax avoidance*.⁶⁸

GAAR ditujukan untuk mencegah *impermissible tax avoidance*. Namun, hingga saat ini, tidak ada definisi yang bersifat universal terhadap *impermissible tax avoidance*. Bahkan, negara-negara yang telah memiliki GAAR, seperti Afrika Selatan, Australia, dan Kanada, gagal dalam menerapkan GAAR secara efektif karena tidak memiliki definisi *impermissible tax avoidance* yang jelas.⁶⁹ Sebagai sebuah aturan ‘sapu jagat’, idealnya GAAR harus dapat memberikan batasan yang jelas terhadap *impermissible tax avoidance* untuk meminimalisasi ketidakpastian hukum yang secara inheren merupakan salah satu permasalahan fundamental GAAR.

Beberapa negara menggunakan suatu indikator untuk mengidentifikasi apakah suatu praktik penghindaran pajak dapat diterima atau tidak.⁷⁰ Namun, justifikasi penggunaan indikator tersebut masih menjadi perdebatan karena tidak memberikan batasan yang presisi terhadap *impermissible tax avoidance*.⁷¹ Dengan kata lain, penggunaan suatu indikator sebagai penentu apakah suatu transaksi merupakan *impermissible tax avoidance* tidak serta merta dapat menjawab permasalahan ketidakpastian hukum pada GAAR. Beberapa indikator yang digunakan oleh beberapa negara untuk mengidentifikasi suatu transaksi sebagai *impermissible tax avoidance* adalah abnormalitas transaksi, *predication test*, serta *misuse* atau *abuse of provision*.⁷²

⁶⁸ Benjamin T Kujinga, “Factors That Limit the Efficacy of General Anti-Avoidance Rules in Income Tax Legislation: Lessons from South Africa, Australia, and Canada,” *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 47, No. 3 (2014): hlm. 431, <https://www.jstor.org/stable/43894817>.

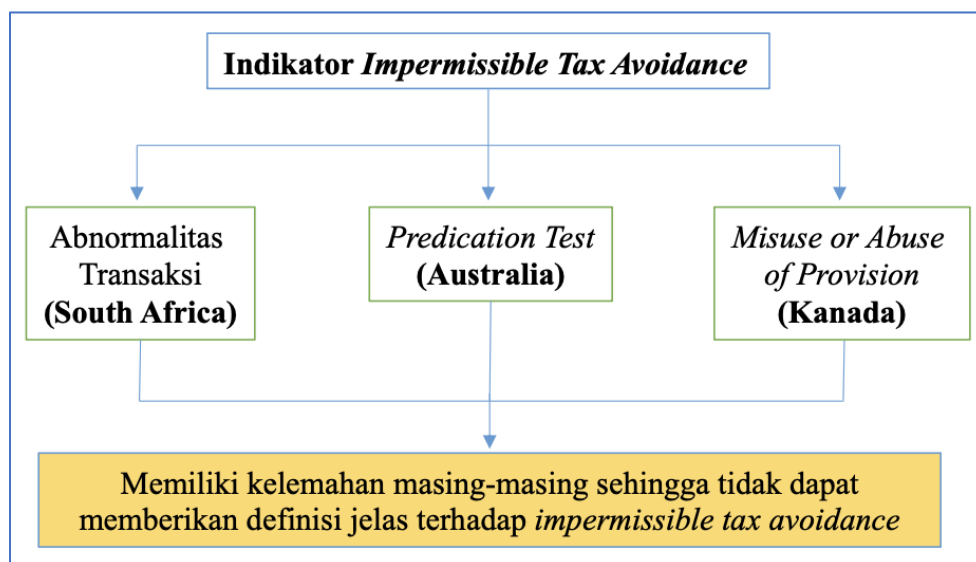
⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 439.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 442.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hlm. 442–46.

Gambar 7.
Indikator Impermissible Tax Avoidance di Afrika Selatan, Australia, dan Kanada



Sumber: diolah oleh Penulis.

Indikator abnormalitas transaksi digunakan dalam GAAR Afrika Selatan. Penggunaan indikator abnormalitas transaksi dinilai tidak cukup memadai serta bermasalah,⁷³ “Tidak memadai” karena indikator abnormalitas akan sulit diterapkan pada skema transaksi yang sangat umum dan sudah diterima sebagai suatu kebiasaan dalam praktik bisnis.⁷⁴ Sementara “bermasalah” karena definisi abnormalitas tidak diatur secara lengkap dan jelas dalam peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Berbeda dengan Afrika Selatan, indikator yang digunakan Australia untuk mengidentifikasi *impermissible tax avoidance* adalah *predication test*, yang pertama kali dikenalkan dan digunakan pada kasus *Newton v. Federal Commissioner of Taxation*. Hakim pada kasus tersebut menyebutkan bahwa agar GAAR dapat diterapkan pada suatu transaksi, analisis secara menyeluruh terhadap transaksi perlu dilakukan untuk mengidentifikasi

⁷³ *Ibid.*, hlm. 442.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 442–43.

⁷⁵ *Ibid.*

apakah transaksi ditempuh dengan skema tertentu dengan tujuan menghindari pajak.⁷⁶ Apabila berdasarkan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa alasan wajib pajak menggunakan skema transaksi dengan tujuan menghindari pajak, maka transaksi tersebut dapat dikatakan sebagai *impermissible tax avoidance*.⁷⁷ Permasalahan yang timbul dari *predication test* adalah sulitnya menentukan batasan yang presisi antara skema transaksi yang memiliki tujuan perpajakan dan skema transaksi yang memiliki tujuan utama perpajakan.⁷⁸

Sementara itu, indikator yang digunakan oleh Kanada untuk mengidentifikasi *impermissible tax avoidance* adalah *misuse* atau *abuse of provision*.⁷⁹ Dalam menentukan adanya unsur *misuse* atau *abuse of provision* terdapat dua langkah pengujian yang harus ditempuh. *Pertama*, interpretasi secara tekstual, kontekstual, dan purposif terhadap peraturan yang digunakan.⁸⁰ *Kedua*, menentukan apakah transaksi yang dilakukan sesuai dengan tujuan dari peraturan tersebut.⁸¹ Apabila transaksi tersebut tidak sesuai dengan tujuan dari peraturan, maka transaksi tersebut dapat dikatakan sebagai *impermissible tax avoidance*. Permasalahan utama yang muncul dari *misuse* atau *abuse of provision* adalah bahwa maksud dan tujuan dari peraturan tidak selalu dapat diinterpretasikan. Hakim dalam kasus *OSFC Holding v. Canada* memberikan pernyataan penting mengenai syarat yang harus dipenuhi untuk dapat menentukan apakah terdapat unsur *misuse* atau *abuse of provision* pada suatu transaksi.⁸²

“This is not an exercise of trying to divine Parliament's attention by using a purposive analysis where the words used in a statute are ambiguous. Rather, it is an invoke of a policy to override the words Parliament has used. I think, therefore, that to deny a tax benefit where there has been strict compliance with the Act, on the grounds that the

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 444.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 446.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

avoidance transaction constitutes a misuse or abuse, requires that the relevant policy be clear and unambiguous.”

Intisari dari pernyataan hakim di atas adalah bahwa interpretasi terhadap maksud dan tujuan peraturan untuk menguji *misuse* atau *abuse of provision* pada suatu transaksi penghindaran pajak tidak sama dengan interpretasi terhadap maksud dan tujuan peraturan karena ketidakjelasan rumusan peraturan. Interpretasi yang dilakukan dalam pengujian *misuse* atau *abuse of provision* pada suatu transaksi bertujuan untuk mengesampingkan apa yang sebenarnya sudah jelas tertulis dalam peraturan. Oleh karena itu, untuk menyatakan suatu transaksi bertentangan dengan maksud dan tujuan peraturan yang sejatinya sudah dirumuskan dengan jelas mensyaratkan adanya maksud dan tujuan peraturan yang jelas dan tidak ambigu,⁸³ seperti adanya naskah akademik regulasi ataupun risalah rapat penyusunan peraturan.

Tabel 3.
Kelemahan Indikator *Impermissible Tax Avoidance*

No.	Negara	Indikator	Kelemahan
1.	Afrika Selatan	Abnormalitas transaksi	sulit diterapkan pada skema transaksi yang sangat umum dan sudah diterima sebagai suatu kebiasaan dalam praktik bisnis
2.	Australia	<i>Predication test</i>	sulitnya menentukan batasan yang presisi antara skema transaksi yang memiliki tujuan perpajakan dan skema transaksi yang memiliki tujuan utama perpajakan
3.	Kanada	<i>Misuse or abuse of provision</i>	maksud dan tujuan dari peraturan tidak selalu dapat diinterpretasikan

Sumber: diolah oleh Penulis.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 446–447.

Kelemahan inheren GAAR yang menderogasi kepastian hukum menimbulkan diskursus mengenai justifikasi terhadap pembentukan peraturan yang menciptakan ketidakpastian hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia menjunjung tinggi *rule of law* dan supremasi hukum. Sementara itu, ketidakpastian hukum menegaskan nilai-nilai dari prinsip *rule of law*. Namun, terdapat argumentasi yang dapat memberikan justifikasi terhadap pembentukan GAAR. Ketidakpastian hukum merupakan implikasi yang tidak dapat dihindari dalam pembentukan GAAR.⁸⁴ Di sisi lain, *impermissible tax avoidance* sudah jelas menimbulkan dampak yang sangat negatif terhadap sistem perpajakan.⁸⁵ Berdasarkan dua sisi permasalahan tersebut, penerapan GAAR harus dipandang sebagai upaya untuk membatasi praktik *impermissible tax avoidance* di samping merupakan peraturan yang menciptakan ketidakpastian hukum.⁸⁶ Argumen yang mendukung penerapan GAAR juga dikemukakan oleh hakim pada kasus *Lipson v. Canada* (2009) yang pada intinya menyatakan bahwa upaya untuk menghindari ketidakpastian umum tidak dapat menjadi justifikasi atas pengabaian peraturan yang bertujuan untuk mencegah praktik *impermissible tax avoidance* yang telah merusak nilai keadilan dalam sistem perpajakan.⁸⁷

Gambar 8.
Trade-off antara Kepastian Hukum dan Pencegahan Penghindaran Pajak Berdasarkan GAAR



Sumber: diolah oleh Penulis.

Simpulan dari uraian di atas adalah bahwa penerapan GAAR tidak serta merta dapat mencapai tujuan mencegah praktik penghindaran pajak secara

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 448.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

efektif. Terdapat upaya serius yang harus ditempuh untuk memastikan GAAR tidak gagal untuk mencapai tujuannya. *Pertama*, memberikan batasan yang jelas terhadap *permissible tax avoidance* dan *impermissible tax avoidance*. Meskipun tidak terdapat batasan yang dapat membedakan kedua hal tersebut secara jelas, namun upaya untuk memberikan indikator untuk mengidentifikasi *impermissible tax avoidance* harus senantiasa diupayakan untuk membatasi kondisi ketidakpastian hukum. *Kedua*, mempertegas kedudukan nilai kepastian hukum dalam upaya pencegahan praktik penghindaran pajak. Hal tersebut penting untuk memberikan justifikasi terhadap wewenang otoritas pajak dalam menerapkan GAAR pada sengketa penghindaran pajak.

2. Peran Penting Interpretasi dalam Menerapkan Doktrin *Substance Over Form*: Tekstualisme versus *Practical Reasoning*

Berangkat dari argumen bahwa GAAR secara inheren menciptakan ketidakpastian hukum, interpretasi merupakan kunci dari penerapan doktrin *substance over form* sebagai GAAR dalam praktik penghindaran pajak. Setidaknya terdapat empat metode interpretasi peraturan yang sering kali digunakan, yakni intensionalisme, purposivisme, tekstualisme, dan penalaran praktikal.⁸⁸ Empat metode penafsiran tersebut dapat menghasilkan penafsiran yang berbeda-beda terhadap satu regulasi yang sama. Perbedaan tersebut yang seringkali memunculkan sengketa antara wajib pajak dengan DJP selaku otoritas pajak.

Metode intensionalisme adalah metode interpretasi yang berusaha mencari maksud dari pembuat peraturan melalui naskah akademik atau dokumen yang menjelaskan latar belakang dari aturan tersebut.⁸⁹ Meskipun kalimat dalam suatu peraturan sudah jelas, metode intensionalisme tetap akan memastikan bahwa interpretasi terhadap peraturan tersebut tidak bertentangan dengan maksud dari pembuat peraturan.⁹⁰ Sementara itu,

⁸⁸ Cunningham and Repetti, "Textualism and Tax Shelters," hlm. 7.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

metode purposivisme lebih menekankan pada tujuan dari suatu peraturan pada saat peraturan tersebut ditetapkan sehingga penafsiran terhadap peraturan harus konsisten dengan tujuan sebenarnya.⁹¹ Metode purposivisme juga menggunakan naskah akademik atau dokumen lainnya yang memuat latar belakang perumusan suatu aturan untuk mengidentifikasi tujuan dari suatu peraturan.

Berbeda dengan metode intensionalisme dan purposivisme yang melibatkan aspek sejarah legislasi untuk mengidentifikasi maksud dan tujuan dari suatu peraturan, metode tekstualisme justru mengabaikan aspek sejarah legislasi tersebut.⁹² Menurut metode tekstualisme, indikator utama yang digunakan dalam menginterpretasikan peraturan adalah rumusan yang tertuang dalam peraturan tersebut, sementara aspek sejarah legislasi dari aturan tidak bersifat mengikat sehingga dapat diabaikan.⁹³ Metode tersebut bahkan menganggap maksud dan tujuan peraturan bersifat sangat subjektif atau bersifat menduga-menduga sehingga justru akan menderogasi objektivitas dan kepastian hukum dari suatu peraturan.⁹⁴ Metode tekstualisme menginterpretasi suatu peraturan tidak hanya berdasarkan kalimat yang tertuang dalam peraturan, melainkan juga menggunakan berbagai sumber tekstual lainnya, seperti kamus, putusan hakim, serta peraturan terkait lainnya.⁹⁵

Metode interpretasi keempat adalah penalaran praktikal atau metode dinamis. Metode penalaran praktikal mengkritisi tiga metode sebelumnya yang selalu digunakan sebagai metode yang berdiri sendiri. Metode penalaran praktikal menilai bahwa dalam menginterpretasikan regulasi, tidak bisa apabila hanya bergantung pada salah satu dari aspek gramatikal, maksud dan tujuan, hingga relevansi regulasi dengan kondisi terkini.⁹⁶ Tiga aspek tersebut harus dipertimbangkan secara simultan untuk menciptakan pandangan

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 9–10.

pendahuluan atas suatu regulasi.⁹⁷ Kemudian, pandangan pendahuluan tersebut dihadapkan dengan berbagai kemungkinan interpretasi terhadap berbagai aspek yakni aspek gramatikal, maksud dan tujuan, serta relevansi regulasi dengan kondisi terkini.⁹⁸ Dengan demikian, metode penalaran praktikal akan menghasilkan interpretasi yang merupakan hasil kombinasi antara aspek gramatikal, maksud dan tujuan, serta relevansi regulasi dengan kondisi terkini.

Pada intinya, metode penalaran praktikal mempromosikan pentingnya interpretasi peraturan menggunakan metode tekstualisme, intensionalisme, dan purposivisme secara simultan. Meskipun demikian, metode penalaran praktikal tetap harus mendahulukan aspek gramatikal atau tekstual dalam menginterpretasikan regulasi.⁹⁹ Penerapan metode interpretasi lainnya baru diterapkan apabila secara tekstual regulasi tersebut dinilai tidak jelas dan/atau tidak lagi sesuai dengan kondisi terkini.

Hal serupa dikemukakan oleh salah satu hakim Pengadilan Pajak yang Penulis wawancarai. Hakim tersebut pada intinya menyampaikan bahwa menerapkan metode interpretasi harus dilakukan dengan sangat hati-hati, terutama untuk peraturan yang bersifat umum atau ‘pasal karet’.¹⁰⁰ Langkah pertama yang harus dilakukan adalah menganalisis aspek tekstual peraturan.¹⁰¹ Apabila teks dari suatu peraturan dinilai masih jelas dan relevan dengan kondisi terkini maka tidak harus menerapkan metode interpretasi lainnya.¹⁰² Namun, apabila teks suatu peraturan tidak jelas dan/atau sudah tidak relevan, maka perlu dilakukan interpretasi lainnya untuk menggali maksud dan tujuan dari peraturan tersebut.¹⁰³ Langkah tersebut harus dilakukan secara berurutan dalam rangka menjaga nilai objektif dari suatu

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁰⁰ Hasil wawancara dengan salah satu hakim Pengadilan Pajak pada tanggal 10 Juni 2023.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

aturan.¹⁰⁴ Hal tersebut penting untuk tetap menjaga kepastian hukum dari regulasi yang ada, di samping untuk memahami regulasi secara komprehensif.¹⁰⁵

Tabel 4.
Metode Interpretasi yang Relevan dalam Praktik Penghindaran Pajak

No.	Metode Interpretasi	Aspek yang Ditinjau	Catatan
1.	Purposivisme	Tujuan peraturan pada saat peraturan dibuat	Turut mempertimbangkan sejarah legislasi
2.	Intensionalisme	Maksud peraturan	Turut mempertimbangkan sejarah legislasi
3.	Tekstualisme	Makna harfiah rumusan peraturan	Tidak mempertimbangkan sejarah legislasi
4.	<i>Practical Reasoning</i>	Kombinasi dari purposivisme, intensionalisme, dan tekstualisme	Turut mempertimbangkan sejarah legislasi

Sumber: diolah oleh Penulis.

Berdasarkan uraian metode interpretasi di atas, dapat disimpulkan bahwa metode yang ideal diterapkan dalam menginterpretasi regulasi, khususnya regulasi perpajakan, adalah metode penalaran praktikal. Namun, pada praktiknya, wajib pajak dalam melakukan perencanaan pajak cenderung menggunakan metode tekstualisme.¹⁰⁶ Interpretasi tekstual dinilai menjadi salah satu penyebab tumbuh suburnya praktik penghindaran pajak,¹⁰⁷ terlebih untuk aturan yang mengatur dengan sangat detail. Wajib pajak dapat

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Cunningham and Repetti, "Textualism and Tax Shelters," hlm. 20.

¹⁰⁷ *Ibid.*

dengan mudah merancang transaksi ekonomi yang secara bentuk legal sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Terdapat dua alasan wajib pajak dapat dengan mudah menggunakan interpretasi tekstual dalam mendefinisikan suatu transaksi. Pertama, bagian peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat adalah batang tubuh atau pasal-pasal yang tercantum dalam peraturan.¹⁰⁸ Sementara itu, bagian penjelasan maupun naskah akademik peraturan perundang-undangan tidak memiliki kekuatan mengikat yang setara dengan isi batang tubuh peraturan perundang-undangan.¹⁰⁹ Dengan demikian, *original intent* dan/atau *legislative history* dari peraturan perundang-undangan tidak bersifat mengikat karena pada umumnya terletak pada bagian penjelasan ataupun naskah akademik peraturan perundang-undangan sehingga dapat dikesampingkan.¹¹⁰

Kedua, doktrin yang tidak sejalan dengan interpretasi tekstual seperti *business purpose* dan *substance over form* bersifat menduga-duga karena mengandalkan interpretasi yang luas sehingga tidak semestinya diterapkan dalam peradilan.¹¹¹ Doktrin *business purpose* atau *substance over form* adalah doktrin yang menitikberatkan pada pertimbangan substansi transaksi dibandingkan bentuk formal semata. Doktrin tersebut turut mempertimbangkan *original intent* maupun *legislative history* suatu peraturan sehingga bentuk formal transaksi harus sesuai dengan maksud dan tujuan peraturan. Sehingga penerapan dua doktrin tersebut juga bertentangan dengan asas kepastian hukum yang diutamakan dalam interpretasi tekstualisme.

Pentingnya memilih metode interpretasi yang tepat untuk menerapkan GAAR juga telah dikemukakan oleh Arnold, seorang ahli pajak asal Kanada, yang mengemukakan bahwa interpretasi yang sempit (interpretasi tekstual)

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

terhadap GAAR justru akan meningkatkan kasus penghindaran pajak, sementara apabila GAAR diinterpretasikan secara *purposive* maka dapat menekan kasus penghindaran pajak.¹¹² Hal senada juga dikemukakan oleh Profesor Jeffrey Waincymer, seorang professor hukum pada Fakultas Hukum National University of Singapore, dalam penelitiannya mengenai penerapan GAAR di Pengadilan Tinggi Australia pada masa kepemimpinan Sir Garfield Barwick, yang pada intinya menyatakan bahwa ketika hakim pengadilan tinggi menginterpretasi GAAR secara sempit maka hal tersebut menyebabkan terjadinya peningkatan kasus penghindaran pajak.¹¹³

Tiga narasumber yang Penulis wawancarai, yakni Hakim Pengadilan Pajak, DJP, dan Konsultan Pajak DDTC, menyampaikan pernyataan yang senada bahwa pada praktiknya wajib pajak tidak serta merta selalu menggunakan metode tekstualisme. Wajib pajak cenderung akan menggunakan metode apapun yang dianggap menguntungkan wajib pajak tersebut.¹¹⁴ Namun, metode yang kerap kali mendukung tujuan wajib pajak untuk melakukan penghindaran pajak adalah metode tekstualisme.¹¹⁵ Wajib pajak akan berusaha untuk merancang suatu transaksi yang secara kasat mata telah sesuai dengan peraturan yang ada meskipun substansi ekonomi yang melandasi transaksi tersebut tidak sejalan dengan bentuk hukumnya.¹¹⁶

3. Ketidakseimbangan Hak Menerapkan Doktrin *Substance Over Form* antara Otoritas Pajak dan Wajib Pajak: *Non-Disavowal Rule* versus *Substance Over Form*

Salah satu isu penerapan doktrin *substance over form* adalah adanya ketidakseimbangan wewenang untuk menerapkan doktrin tersebut antara otoritas pajak, dalam hal ini DJP, dan wajib pajak.¹¹⁷ Otoritas pajak memiliki hak yang kuat untuk menerapkan doktrin *substance over form* dalam

¹¹² Ostwal dan Vijayaraghavan, "Anti-Avoidance Measures," hlm. 75.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Hasil wawancara dengan Hakim Pengadilan Pajak pada tanggal 10 Juni 2023, DJP pada 11 Juni 2023, dan Konsultan Pajak DDTC pada tanggal 14 Juni 2023.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Smith, "Substance and Form," hlm. 177.

menginterpretasikan suatu skema transaksi yang diduga merupakan praktik penghindaran pajak. Hal tersebut diperkuat dengan regulasi yang menegaskan penerapan doktrin tersebut oleh DJP, yakni pada Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022. Namun, di sisi lain, wajib pajak dinilai tidak memiliki hak yang sama untuk menerapkan doktrin *substance over form*. *Ratio logis* perbedaan hak antara wajib pajak dan otoritas pajak tersebut adalah bahwa wajib pajak memiliki kebebasan untuk menentukan bentuk formal dari suatu transaksi sehingga untuk dapat membatalkan konsekuensi dari bentuk formal yang telah dipilih wajib pajak harus menempuh proses pembuktian yang lebih berat dibandingkan otoritas pajak.¹¹⁸

Dalam hukum perpajakan di Amerika, dikenal *non-disavowal rule* yang pada intinya menekankan bahwa wajib pajak tidak dapat mengingkari atau menyangkal bentuk formal transaksi yang telah dipilih dengan alasan bahwa bentuk formal transaksi tersebut tidak sesuai dengan substansi ekonomi yang melandasinya.¹¹⁹ Salah satu doktrin *non-disavowal rule* yang memiliki relevansi dengan penerapan doktrin *substance over form* adalah *Danielson rule*. Berdasarkan *Danielson rule*, para pihak dalam perjanjian hanya dapat menyangkal implikasi perpajakan dari perjanjian yang ditafsirkan oleh otoritas pajak sepanjang dapat menyertakan bukti-bukti dalam ruang lingkup perjanjian yang dapat diterima untuk mengubah penafsiran tersebut atau untuk menunjukkan ketidakberlakuan klausul dalam perjanjian yang disebabkan oleh kekeliruan, adanya pengaruh yang tidak semestinya, kecurangan, serta paksaan.¹²⁰

Setidaknya terdapat dua alasan mengapa wajib pajak memiliki beban yang lebih berat untuk dapat menerapkan doktrin *substance over form* di

¹¹⁸ John Keenan dan Julia Lagun, "Limitations on Taxpayers' Ability to Disavow Tax Consequences of Contract Terms," *The Tax Adviser*, Januari 1, 2009, <https://www.thetaxadviser.com/issues/2009/jan/limitationsontaxpayers-abilitytodisavowtaxconsequencesofcontractterms.html>.

¹¹⁹ Joy Sabino Mullane, "Tax Practice Gets a Mary Kay Makeover: The Tale of Peterson and the Danielson Rule," *South Carolina Law Review* 72, No. 1 (2019): hlm. 10, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3388156>.

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

bawah *Danielson rule*. Pertama, hak salah satu pihak untuk membatalkan konsekuensi dari perjanjian yang telah disetujui berpotensi memberikan keuntungan bagi pihak tersebut yang tidak adil bagi pihak lainnya.¹²¹ Hal tersebut dapat menimbulkan sengketa dengan mendorong para pihak pada sebuah perjanjian yang diakui sah untuk menggunakan peraturan pajak untuk memperoleh keringanan dari perjanjian yang tidak menguntungkan.¹²² Kedua, pembatalan bentuk formal transaksi akan meniadakan implikasi pajak yang dapat diprediksi secara wajar pada pihak lain dalam perjanjian.¹²³ Pada umumnya, pihak lainnya akan dipaksa untuk mempertahankan perjanjian tersebut, dan jika gagal maka keberlanjutan transaksi berdasarkan perjanjian tersebut akan terancam karena manfaat pajak (*tax benefit*) yang didapatkan dari perjanjian tersebut tidak dapat dipertahankan lagi.¹²⁴

Danielson rule memberikan beban pembuktian yang sangat berat bagi wajib pajak karena wajib pajak harus menunjukkan alasan-alasan yang menyebabkan suatu perjanjian tidak sah sehingga tidak dapat berlaku.¹²⁵ Berdasarkan *Danielson rule*, agar wajib pajak dapat membatalkan bentuk formal transaksi yang telah dipilihnya dan menggunakan substansi ekonomi yang sebenarnya melandasi transaksi tersebut, wajib pajak harus dapat membuktikan lebih dari sekadar bahwa transaksi tersebut memiliki hubungan yang tidak jelas dengan realitas ekonomi yang mendasarinya.¹²⁶ Di samping itu, wajib pajak dapat menggunakan doktrin *substance over form* sepanjang telah menunjukkan kepatuhan dan konsistensi terhadap pengakuan substansi ekonomi dibandingkan bentuk formal transaksi dalam pelaporan pajak dan tindakan relevan lainnya.¹²⁷

¹²¹ Grace Soyoon Lee, "What's in a Name?: The Role of Danielson in the Taxation of Credit Card Securitizations," *Baylor Law Review* 62, no. 1 (April 5, 2010): hlm. 147, <https://papers.ssrn.com/abstract=1593648>.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 147–48.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 148.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

Non-disavowal rule lainnya yang dikenal adalah *strong proof rule*. *Strong proof rule* merupakan standar yang dibangun berdasarkan respon atau kritik terhadap *Danielson rule* yang dinilai mendorong pendekatan formalistik karena tidak memberikan hak kepada wajib pajak untuk menunjukkan bukti-butki yang kuat untuk menyesuaikan kembali implikasi pajak yang tidak seimbang yang dihasilkan oleh perjanjian yang tidak memiliki alasan rasional dengan realitas ekonomi.¹²⁸ Berbeda dengan *Danielson rule* yang mensyaratkan wajib pajak untuk menunjukkan ketidakabsahan dan ketidakberlakuan perjanjian, *strong proof rule* mensyaratkan pembuktian yang kuat meliputi niat para pihak untuk mengutamakan substansi ekonomi dibandingkan bentuk formal dan juga bukti bahwa susbtansi ekonomi yang melandasi transaksi terkait tidak sesuai dengan bentuk formal yang telah dipilih oleh para pihak.¹²⁹

Strong proof rule memberikan peluang bagi wajib pajak untuk mengabaikan bentuk transaksi yang telah dipilihnya serta menjaga hak wajib pajak untuk dikenakan perlakuan perpajakan menurut substansi ekonomi yang mendasari transaksi tersebut.¹³⁰ Berdasarkan *strong proof rule*, selama wajib pajak memiliki bukti yang kuat bahwa bentuk transaksi yang telah dipilih pada faktanya tidak sesuai dengan substansi ekonomi yang mendasarinya, maka doktrin *substance over form* harus diterapkan meskipun implikasi dari penerapan doktrin tersebut akan mengurangi nominal pajak yang wajib disetorkan oleh wajib pajak kepada negara.¹³¹

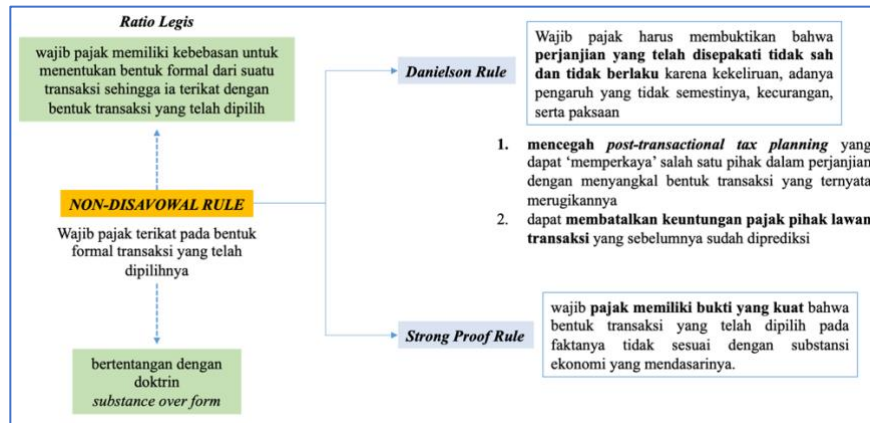
¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 149.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Smith, "Substance and Form," hlm. 147.

¹³¹ *Ibid.*

Gambar 9.
Standar Pembuktian Berdasarkan *Non-Disavowal Rule*



Sumber: diolah oleh Penulis.

Uraian di atas menunjukkan bahwa terdapat ketidakseimbangan hak untuk menggunakan doktrin *substance over form* antara wajib pajak dan otoritas pajak, dimana otoritas pajak memiliki beban yang lebih ringan dibandingkan wajib pajak dalam menerapkan doktrin *substance over form*. Oleh karenanya, perlu untuk mempertimbangkan standar pembuktian yang berlaku bagi wajib pajak, seperti *Danielson rule* maupun *strong proof rule*, untuk memperjelas wewenang wajib pajak dalam menggunakan doktrin *substance over form* untuk membatalkan bentuk formal transaksi yang telah dipilihnya. Hal tersebut diperlukan untuk menciptakan kepastian hukum dan keadilan bagi wajib pajak.

E. Penutup

Berdasarkan analisis di atas, Penulis telah menyimpulkan beberapa poin penting untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian ini, sebagai berikut:

1. Doktrin *substance over form* diposisikan sebagai GAAR melalui PP 55/2022. Hal tersebut disimpulkan dari rumusan Pasal 32 ayat (4) yang menyebutkan doktrin *substance over form* sebagai pedoman bagi DJP untuk menentukan kembali besarnya pajak yang seharusnya terutang terhadap praktik penghindaran pajak. Konstruksi Pasal 32 ayat (4) PP 55/2022 telah memenuhi

karakteristik GAAR yakni bersifat umum dan sebagai *last resort* dari SAAR. Di samping itu, Pasal 32 ayat (1) PP 55/2022 juga telah memuat elemen aktivasi GAAR yang terdiri dari (1) adanya suatu skema, (2) adanya manfaat pajak (*tax benefit*) dari skema tersebut, dan (3) tujuan yang semata-mata atau terutama untuk memperoleh manfaat pajak (*tax benefit*); dan

2. Tantangan penerapan doktrin *substance over form* sebagai GAAR yang dapat menghambat efektivitas pencegahan penghindaran pajak antara lain, yaitu (1) terciptanya ketidakpastian hukum akibat tidak adanya batasan yang jelas antara *permissible tax avoidance* dan *impermissible tax avoidance*, (2) metode interpretasi yang beragam dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda meskipun sama-sama menggunakan doktrin *substance over form*. Metode interpretasi yang baik digunakan dalam mencegah kasus penghindaran pajak adalah *practical reasoning* atau *dynamic method*, dan (3) adanya isu ketidakseimbangan hak untuk menerapkan doktrin *substance over form* antara wajib pajak dengan otoritas pajak, dimana wajib pajak harus terikat dengan bentuk formal yang telah dipilihnya dalam suatu perjanjian atau kesepakatan dan harus menanggung implikasi perpajakan dari bentuk formal transaksi yang ia pilih.

F. Daftar Pustaka

- Abdulkadir, Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
- Aji, R. Herjuno Wahyu. “Menyoal Pemajakan atas Reorganisasi Usaha”, DDTC News, <https://news.ddtc.co.id/menyoal-pemajakan-atas-reorganisasi-usaha-15021>, diakses pada 15 Maret 2023.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Badan Pusat Statistik, “Realisasi Pendapatan Negara (Milyar Rupiah), 2018-2020”, <https://www.bps.go.id/indicator/13/1070/2/realisasi-pendapatan-negara.html>.
- Chen, Yingxin. “Use the Substance-over-Form Convention to Regulate the Related Transaction.” *International Journal of Business and Management* 4, no. 3 (February 17, 2009): p156. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v4n3p156>.

- Commissioner of Internal Revenue v. Newman, 159 F.2d 848 (2d Cir. 1947) (US Court of Appeals for the Second Circuit February 20, 1947).
- Cooper, Graime S. “International Experience with General Anti-Avoidance Rules.” *SMU Law Review* 54, no. 1 (2001). <https://core.ac.uk/reader/147631770>.
- Cunningham, Noel B., and James R. Repetti. “Textualism and Tax Shelters.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, April 2, 2004. <https://papers.ssrn.com/abstract=463560>.
- Darussalam, et.al., *Transfer Pricing: Ide, Strategi, dan Panduan Praktis dalam Perspektif Pajak Nasional* (Jakarta: Danny Darussalam Tax Center, 2013).
- DDTCNews. “Prinsip Substance Over Form Di PP 55/2022 Bakal Berperan Sebagai GAAR,” February 15, 2023. <https://news.ddtc.co.id/prinsip-substance-over-form-di-pp-552022-bakal-berperan-sebagai-gaar-45751>.
- Freedman, Judith, ed. *Beyond Boundaries: Developing Approaches to Tax Avoidance and Tax Risk Management*. Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation, 2008.
- Gregory v. Helvering, 293 U.S. 465 (1935) (US Supreme Court January 7, 1935).
- Haula R. Rasin T, *Perpajakan Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Rajagrafindo, 2005).
- Hillier, Christophe J. Waerzeggers, Cory. “Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR): Ensuring That a GAAR Achieves Its Purpose.” IMF, 2016. <https://www.imf.org/en/Publications/Tax-Law-Technical-Note/Issues/2016/12/31/Introducing-a-General-Anti-Avoidance-Rule-GAAR-Ensuring-That-a-GAAR-Achieves-Its-Purpose-43662>.
- Hukumonline, “12 Pengertian Hukum Menurut Para Ahli Hukum”, Hukumonline.com, Agustus 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengertian-hukum-menurut-para-ahli-lt62e73b860a678?page=1>.
- Ikatan Konsultan Pajak Indonesia. “Tinjauan atas Penerapan Prinsip ‘Substance-Over-Form’ Sebagai Aturan Umum Pencegahan Penghindaran Pajak.” Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, February 8, 2023. <https://ikpi.or.id/tinjauan-atas-penerapan-prinsip-substance-over-form-sebagai-aturan-umum-pencegahan-penghindaran-pajak/>.

- Irawan, Ferry, and Annisa Diah Hapsari. "Usulan Desain Statutory GAAR Indonesia: Studi Komparatif Tiga Sistem Hukum Berbeda." *Jurnal SIKAP (Sistem Informasi, Keuangan, Auditing Dan Perpajakan)* 6, no. 2 (July 8, 2022): 157–71. <https://doi.org/10.32897/jsikap.v6i2.734>.
- Kadir, Abdul. *Kapita Selekta Perpajakan di Indonesia*. (Medan: Pustaka Bangsa Press: Medan, 2013).
- Keenan, John, and Julia Lagun. "Limitations on Taxpayers' Ability to Disavow Tax Consequences of Contract Terms." *The Tax Adviser*, January 1, 2009. <https://www.thetaxadviser.com/issues/2009/jan/limitationsontaxpayers-abilitytodisavowtaxconsequencesofcontractterms.html>.
- Kementerian Keuangan, "Menkeu: Kinerja Penerimaan Negara Luar Biasa Dua Tahun Berturut-turut", Kemenkeu RI, <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Kinerja-Penerimaan-Negara-Luar-Biasa>.
- Kementerian Keuangan RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kelima atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan* (Jakarta: Kemenkeu RI, 2021).
- Khalimi dan Iqbal, Moch., *Hukum Pajak Teori dan Praktik* (Bandar Lampung: Aura, September 2020).
- Knight, Ray A, and Lee G Knight. "Substance Over Form: The Cornerstone of Our Tax System or a Lethal Weapon in the IRS's Arsenal?" *Akron Tax Journal* 8, no. 3 (1991).
- Kujinga, Benjamin T. "Factors That Limit the Efficacy of General Anti-Avoidance Rules in Income Tax Legislation: Lessons from South Africa, Australia, and Canada." *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 47, no. 3 (2014): 429–59. <https://www.jstor.org/stable/43894817>.
- Lampreave, Patricia. "An Assessment of Anti-Tax Avoidance Doctrines in the United States and the European Union." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, November 1, 2011. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2026120>.

- Lee, Grace Soyon. "What's in a Name?: The Role of Danielson in the Taxation of Credit Card Securitizations." *Baylor Law Review* 62, no. 1 (April 5, 2010). <https://papers.ssrn.com/abstract=1593648>.
- Macdonald, Graeme. "Substance, Form and Equity in Taxation and Accounting." *The Modern Law Review* 54, no. 6 (1991): 830–47. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1991.tb01853.x>.
- Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta: Andi Offset, 2008).
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2010).
- Mudzakkir, "Pengaturan Hukum Pidana di Bidang Perpajakan dan Hubungannya dengan Hukum Pidana Umum dan Hukum Pidana Khusus", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 1, 2011.
- Muhasan, Imam. "Menakar Ulang Spesialitas Hukum Pajak dalam Lapangan Hukum di Indonesia (Tinjauan atas Penerapan Kompetensi Absolut dalam Penyelesaian Sengketa Pajak)", *Jurnal Pajak Indonesia*, Vol. 1 No. 1, 2017.
- Nugroho, Adrianto Dwi. "Anti-Avoidance Rules di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Pajak Penghasilan," n.d.
- OECD. "Glossary of Tax Terms - OECD." Accessed June 17, 2023. <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.
- Ordonansi Pajak Perseroan 1925.
- Ostwal, T.P., and Vikram Vijayaraghavan. "Anti-Avoidance Measures." *National Law School of India Review* 22, no. 2 (2010): 59–103. <https://www.jstor.org/stable/44283791>.
- Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-25/PJ/2018 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2022 tentang Penyesuaian Pengaturan di Bidang Pajak Penghasilan.
- Pradhana, Andyan Zakiy dan Nugrahanto, Arif, "Agresivitas Pelaporan Keuangan dan Penghindaran Pajak", *Jurnal Pajak Indonesia*, Vol. 5 No. 2, 2021, hlm. 92.

- Prebble, Rebecca, and John Prebble KC. “Does the Use of General Anti-Avoidance Rules to Combat Tax Avoidance Breach Principles of the Rule of Law?” *Saint Louis University Law Journal* 2, no. 2 (2012). <https://papers.ssrn.com/abstract=1523043>.
- Pusdiklat Pajak, “Hubungan Hukum Pajak dengan Hukum Perdata”, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kemenkeu RI, 13 Mei 2015. <https://bppk.kemenkeu.go.id/pusdiklat-pajak/berita/hubungan-hukum-pajak-dengan-hukum-perdata-510693>.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 429/B/PK/PJK/2013 antara DJP dan PT Iron Wire Works Indonesia.
- Risma Hasiholan Sinaga, “Analisis Yuridis Penerapan Doktrin *Substance Over Form* dalam Hukum Kontrak di Indonesia” (Tesis, Universitas Gadjah Mada, 2021).
- Rosdiana, Haula dan Tarigan, Rasin, *Perpajakan Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Gramedia, 2005).
- Sabino Mullane, Joy. “Tax Practice Gets a Mary Kay Makeover: The Tale of Peterson and the Danielson Rule.” *South Carolina Law Review* 72, no. 1 (2019). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3388156>.
- Sands, Philippe. *Principle of International Environmental Law Second Edition* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2004).
- Seotang, Nalphan. “Tinjauan atas Penerapan Doktrin “Substance-Over-Form” Sebagai Aturan Umum Pencegahan Penghindaran Pajak”, Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, <https://ikpi.or.id/tinjauan-atas-penerapan-doktrin-substance-over-form-sebagai-aturan-umum-pencegahan-penghindaran-pajak/>.
- Smith, Robert Thornton. “Substance and Form: A Taxpayer’s Right to Assert the Priority of Substance.” *The Tax Lawyer* 44, no. 1 (1990): 137–79. <https://www.jstor.org/stable/20771328>.
- Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Raja Grafindo: Jakarta, 1995).

- Soemitro, Rochmat, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan* (Bandung: Eresco, 1977).
- Sofian, Ahmad. “Makna ‘Doktrin’ Dan ‘Teori’ Dalam Ilmu Hukum.” Business Law Binus University, May 30, 2016. <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/>.
- Steenkamp, Lee-Ann. “Combating Impermissible Tax Avoidance through Efficient Administrative Approaches: What SARS Can Learn from Its Canadian Counterpart.” *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 45, no. 2 (2012): 227–57. <https://www.jstor.org/stable/24027093>.
- Sulistiyo, Agung Budi. “Mengungkap Kompleksitas Masalah pada Konsep *Substance over Form*”, *Ekuitas: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 18 No. 3, September 2014.
- Suryana. *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. (Jakarta: Universitas Pendidikan Indonesia, 2010).
- Sutrisno, Deddy, *Hakikat Sengketa Pajak: Karakteristik Pengadilan Pajak; Fungsi Pengadilan Pajak* (Kencana: Jakarta, 2016).
- Suwardjono, *Teori Akuntansi Perekayasaan Pelaporan Keuangan* (BPFE: Yogyakarta, 2011).
- Thomas, E W. “The Evolution from Form to Substance in Tax Law: The Demise of the Dysfunctional ‘Metwand.’” *Waikato Law Review: Taumauri* 19, no. 1 (2011).
https://www.waikato.ac.nz/_data/assets/pdf_file/0003/102819/Waikato-Law-Review-Vol-19-Issue-1-2011.pdf.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

UOLLB First Class Law Notes. "Principle vs Doctrine." UOLLB First Class Law Notes. Accessed July 8, 2023. <https://uollb.com/blog/law/principle-vs-doctrine>.