Scientax
Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia

djp

VOLUME 8 NO. 1 | OKTOBER 2026 Halaman Jurnal: ejurnal.pajak.go.id ISSN 2686-5718

Siapa Sebenarnya Menikmati Penghasilan? Kerangka mini-CORPNET untuk Pengujian *Beneficial Ownership*

Andri Puspo Heriyanto
Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta, Indonesia. Email: Andri.Heriyanto@pajak.go.id

Penulis korespondensi: Andri.Heriyanto@pajak.go.id

ABSTRACT

This study examines how actual economic flows and network analysis can be integrated into the substantive examination of beneficial ownership (BO) claims and Certificates of Domicile in treaty-shopping cases involving Indonesian-source income. Using a qualitative descriptive design that combines an integrative literature review, a regulatory analysis of PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021 and PMK-112/2025, and an illustrative audit case, the study develops a conceptual analytical framework, termed mini-CORPNET, rather than a quantitative model or simulation. The framework links three layers: a normative layer (substance over form and the BO criteria), an analytical layer (conduit–sink classification and the tracing of actual flows), and an evidentiary layer (entity-level documents and cash-flow reconstruction). The analysis shows that network-level signals are useful for risk screening and audit selection but cannot by themselves prove that a foreign recipient is not the beneficial owner; that conclusion must rest on entity-level evidence of control, risk-bearing, and onward-payment obligations. The study proposes a four-stage examination sequence with indicators and types of evidence for each BO criterion, and identifies data access and the absence of empirical validation as its main limitations.

Keywords: treaty shopping, beneficial ownership, actual economic flows, network analysis, conceptual framework

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji cara memadukan pendekatan aliran ekonomi aktual (*actual economic flows*) dan analisis jaringan (*network analysis*) dalam pengujian substantif atas status pemilik manfaat (*beneficial ownership*/BO) dan Surat Keterangan Domisili (SKD) pada kasus *treaty shopping* atas penghasilan dari Indonesia. Penelitian ini menggunakan desain kualitatif-deskriptif melalui tinjauan pustaka integratif, analisis regulasi atas PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, dan PMK-112/2025, serta ilustrasi kasus pemeriksaan. Hasilnya berupa kerangka analitis konseptual yang diberi nama mini-CORPNET; kerangka ini bukan model kuantitatif ataupun simulasi. Kerangka tersebut terdiri atas tiga lapis yang saling berkaitan, yaitu lapis normatif (prinsip *substance over form* dan kriteria BO), lapis analitis (klasifikasi *conduit–sink* dan penelusuran aliran ekonomi aktual), dan lapis pembuktian (dokumen serta rekonstruksi arus kas pada tingkat entitas). Hasil analisis menunjukkan bahwa indikasi dari analisis jaringan berguna untuk menyaring risiko dan menentukan sasaran pemeriksaan,

DOI: 10.52869/gra4hr84
Diunggah: 7 April 2026; Direvisi: 2 Oktober 2026; Diterima: 8 Oktober 2026; Diterbitkan: 30 Oktober 2026
2686-5718 © 2026 Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia. Diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak
Artikel ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY-NC-SA licence (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)
Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia adalah Jurnal Sinta 3 (https://sinta.kemdikbud.go.id/journals/profile/9121)
Cara Mengutip:
Heriyanto, A. P. (2026). Siapa sebenarnya menikmati penghasilan? Kerangka mini-CORPNET untuk pengujian beneficial ownership. *Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia, 8*(1), 39-61. https://doi.org/10.52869/gra4hr84

tetapi belum cukup untuk membuktikan bahwa penerima penghasilan di luar negeri bukan BO. Pembuktian tersebut tetap harus didasarkan pada bukti di tingkat entitas, yakni ada atau tidaknya kendali atas penghasilan, penanggungan risiko, dan kewajiban untuk meneruskan penghasilan kepada pihak lain. Penelitian ini mengusulkan empat tahap pengujian yang dilengkapi dengan indikator dan jenis bukti untuk setiap kriteria BO. Keterbatasan penelitian ini terletak pada akses data dan belum dilakukannya validasi empiris.

*Kata kunc*i: treaty shopping, beneficial ownership, aliran ekonomi aktual, analisis jaringan, kerangka konseptual

1. PENDAHULUAN

Salah satu teknik penghindaran pajak, yaitu pendirian badan usaha di negara-negara *offshore financial centres* (OFC) atau yurisdiksi berpajak rendah atau bebas pajak, memberikan tantangan sekaligus beban berat bagi banyak otoritas pajak di dunia, termasuk Indonesia. Salah satu tantangan utamanya terletak pada aliran ekonomi yang tidak mencerminkan substansi ekonomi (*substance over form*), terutama dalam konteks pemilik manfaat atau *beneficial owner* (BO).

Sejumlah studi telah mengestimasi hilangnya potensi penerimaan pajak akibat praktik tersebut. Cobham dan Janský (2018) mengestimasi ulang kerugian penerimaan pajak korporasi global akibat penghindaran pajak sekitar US$500 miliar per tahun, dengan negara berpendapatan rendah dan menengah menanggung beban yang secara proporsional lebih besar. Dalam versi kertas kerja studi tersebut, kerugian Indonesia diestimasi sekitar US$6,5–7,5 miliar atau 0,75–0,86% PDB, bergantung pada sumber data penerimaan yang digunakan (Cobham & Janský, 2017).

Selanjutnya, Garcia-Bernardo dan Janský (2024), dengan memanfaatkan data country-by-country reporting, memperkirakan bahwa perusahaan multinasional mengalihkan lebih dari US$850 miliar laba pada tahun 2017, terutama ke negara dengan tarif pajak efektif rendah (<10%), sehingga negara berpenghasilan lebih rendah kehilangan proporsi penerimaan pajak yang lebih besar. Tujuan utama pengalihan laba tersebut antara lain Kepulauan Cayman, Luksemburg, Singapura, Belanda, Swiss, dan Hong Kong. Temuan ini sejalan dengan Tørsløv et al. (2023) yang mengestimasi bahwa sekitar 36% laba perusahaan multinasional dialihkan ke negara suaka pajak.

Terkait Indonesia, kajian International Centre for Tax and Development (ICTD) menyebutkan bahwa Indonesia termasuk negara berkembang yang rentan terhadap potensi kehilangan penerimaan pajak *withholding* yang signifikan akibat *treaty shopping* (van 't Riet & Lejour, 2023). Studi berbasis analisis jaringan menunjukkan bahwa perusahaan multinasional dapat menurunkan beban pajak atas dividen yang direpatriasi dengan merutekan investasi melalui negara perantara (van 't Riet & Lejour, 2018), dan bahwa persetujuan penghindaran pajak berganda (P3B) merupakan determinan utama investasi yang disalurkan melalui entitas bertujuan khusus di negara *conduit* seperti Belanda (Weyzig, 2013).

Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sudah mengembangkan serangkaian kebijakan dan upaya, termasuk aturan, untuk memitigasi risiko *treaty shopping*. Indonesia telah terhubung dengan *Automatic Exchange of Information* (AEOI) dan menerima data keuangan lintas negara berbasis *Common Reporting Standard* (CRS). Indonesia juga telah meratifikasi *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting* (MLI) melalui Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2019, yang memasukkan *principal purpose test* (PPT) ke dalam P3B yang dicakup. Selain itu, DJP memanfaatkan

Country-by-Country Report (CbCR) dan data The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), memperkuat pemeriksaan *transfer pricing*, serta menyelenggarakan penyuluhan internal dan pelatihan analisis BO.

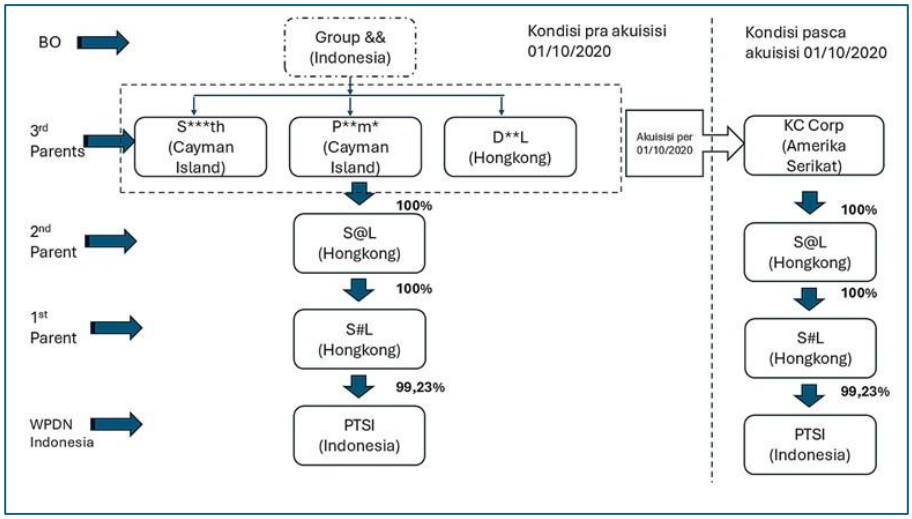
Dari segi aturan, DJP telah menerbitkan PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021 yang mengadopsi prinsip OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) Action 6 (*Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances*) (OECD, 2015). Berdasarkan aturan tersebut, pemeriksa pajak memiliki dasar hukum untuk tidak memberikan manfaat P3B jika substansi BO tidak terbukti, sehingga prinsip *substance over form* memperoleh kerangka formal dalam penerapan P3B di Indonesia. Sejak 31 Desember 2025, tata cara penerapan P3B diatur dalam PMK-112/2025 yang mempertahankan kriteria BO dan secara eksplisit mengatur uji tujuan utama berupa Pasal 18, 19, dan 28 dari PMK-112/2025. Sedangkan kasus yang dibahas dalam artikel ini terjadi pada tahun pajak 2020, sehingga analisis mengacu pada PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021, dengan merujuk pada padanan ketentuannya dalam PMK-112/2025.

Meskipun demikian, terdapat celah antara ketersediaan dasar hukum dan kemampuan pembuktiannya. Literatur hukum pajak internasional membahas BO terutama sebagai persoalan penafsiran (du Toit, 1999; Meindl-Ringler, 2016), sedangkan literatur ekonomi memetakan jaringan *conduit* dan *sink* pada tingkat makro (Garcia-Bernardo et al., 2017; van 't Riet & Lejour, 2018). Kajian di Indonesia pun lebih banyak menelaah norma dan putusan sengketa (Tiono & Sadjiarto, 2013; Ardiansyah, 2021) daripada metode pembuktiannya. Sejauh penelusuran peneliti, belum ada kajian yang menjembatani kedua arus literatur tersebut menjadi metode pengujian material yang terstruktur bagi pemeriksa pajak, dan belum ada laporan resmi maupun penelitian ilmiah yang mengukur efektivitas PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021. Celah inilah yang menjadi titik tolak penelitian ini.

Kebutuhan akan metode tersebut terlihat dari hasil pemeriksaan oleh pemeriksa pajak di Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan. Pemeriksa pajak memperoleh bukti adanya pengalihan saham (akuisisi) atas induk perusahaan lapisan ketiga dari PTSI di Indonesia, yang didirikan di Kepulauan

Gambar 1

Multilayering Ownership PTSI (Group &&) Pra dan Pasca Akuisisi



Catatan. Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan ringkasan transaksi dari dokumen pemeriksaan yang disampaikan oleh wajib pajak serta informasi dari sumber terbuka di internet yang ditemukan oleh pemeriksa pajak (nama entitas disamarkan).

Cayman dan Hong Kong, kepada KC Corp di Amerika Serikat (Gambar 1).

Dari transaksi pada Gambar 1, terdapat capital gain sebesar Rp16,8 triliun. Berdasarkan bukti-bukti yang ada dan aturan yang berlaku, pemeriksa pajak menetapkan bahwa atas PTSI terutang Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 26 sebesar Rp1,2 triliun yang berasal dari transaksi pengalihan saham secara tidak langsung (*indirect transfer of shares*). Penjual secara legal adalah induk lapisan ketiga di Kepulauan Cayman dan Hong Kong yang berstatus Wajib Pajak Luar Negeri (WPLN), sedangkan pihak yang secara substansi menikmati manfaat ekonomi atas penjualan tersebut adalah Group && yang berkedudukan di Indonesia.

Penerapan *multilayering ownership* ini memungkinkan kelompok usaha melakukan *treaty shopping* yang menghasilkan kondisi *double non-taxation*. Informasi penting terkait akuisisi tersebut justru diperoleh pemeriksa pajak dari sumber terbuka di internet, bukan dari data internal DJP. Jika pemeriksa pajak hanya mengandalkan pengujian substantif atas hubungan kepemilikan dengan induk ke-1 dan ke-2, yaitu S#L dan S@L [entitas disamarkan] di Hong Kong, pemeriksa pajak tidak akan memperoleh bukti atas pengalihan saham yang merupakan objek PPh Pasal 26.

Kasus tersebut menunjukkan bahwa pengujian BO yang berhenti pada dokumen formal dan rantai kepemilikan terdekat berisiko melewatkan aliran ekonomi yang sesungguhnya. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dipandu oleh dua pertanyaan: (1) bagaimana pendekatan *actual economic flows* dan *network analysis* dapat diintegrasikan ke dalam kerangka pengujian BO berdasarkan PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021; dan (2) indikator serta bukti apa yang dapat digunakan pemeriksa pajak untuk membedakan entitas *conduit* dari BO pada setiap tahap pengujian. Penelitian ini bertujuan menyusun kerangka kerja analitis yang menjawab kedua pertanyaan tersebut. Kontribusi teoretisnya adalah merumuskan pengujian BO sebagai persoalan inferensi lintas tingkat analisis, yang menjembatani literatur jaringan OFC yang bersifat makro dengan literatur hukum BO dan kebutuhan pembuktian yang bersifat mikro dan kasuistis. Kontribusi praktisnya adalah menyediakan tahapan pengujian substantif atas Surat Keterangan Domisili (SKD) dan BO yang dapat dimanfaatkan oleh Direktorat Jenderal Pajak pada tahap pemeriksaan pajak. Bagian selanjutnya menyajikan tinjauan pustaka dan kerangka konseptual, metodologi, hasil dan pembahasan, kesimpulan, serta implikasi praktis dan keterbatasan.

2. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL

2.1 Perkembangan Konsep *Beneficial Ownership* dan Perdebatannya

Istilah *beneficial owner* diperkenalkan ke dalam Pasal 10, 11, dan 12 OECD Model Tax Convention pada tahun 1977 untuk memastikan bahwa penurunan tarif pemotongan di negara sumber hanya dinikmati oleh penduduk negara mitra yang sungguh-sungguh menerima manfaat penghasilan, bukan oleh agen atau *nominee* yang disisipkan di antara pembayar dan penerima sebenarnya (du Toit, 1999). Model tersebut tidak memberikan definisi, sehingga makna istilah ini berkembang melalui *Commentary*. Pembaruan *Commentary* tahun 2003 memperluas pengecualian kepada perusahaan *conduit* yang, meskipun merupakan pemilik formal, memiliki kewenangan yang sangat sempit sehingga secara praktis hanya bertindak sebagai *fiduciary* atau administrator bagi pihak lain. Pembaruan tahun 2014 kemudian menegaskan bahwa penerima bukan BO apabila haknya untuk menggunakan dan menikmati penghasilan dibatasi oleh kewajiban kontraktual atau hukum untuk meneruskan pembayaran kepada pihak lain, termasuk kewajiban yang tersirat dari fakta dan keadaan (OECD, 2017).

Literatur kemudian terbelah menjadi dua pandangan. Pandangan pertama memaknai BO

sebagai istilah teknis yang sempit, yakni sekadar mengecualikan agen, *nominee*, dan *conduit* yang terikat kewajiban meneruskan penghasilan, sehingga BO tidak semestinya diperlakukan sebagai ketentuan anti-penyalahgunaan yang umum. Pandangan kedua memaknai BO secara lebih luas dan substantif sebagai instrumen anti-penyalahgunaan yang menilai siapa yang secara ekonomi menikmati penghasilan (du Toit, 1999; Meindl-Ringler, 2016). Perbedaan ini menentukan jenis pembuktian: pandangan sempit menuntut bukti adanya kewajiban meneruskan, sedangkan pandangan luas membuka ruang bagi bukti ekonomi seperti pola aliran kas, penanggungan risiko, dan kendali.

Ketegangan tersebut tercermin dalam putusan pengadilan. Dalam perkara *Indofood International Finance Ltd v JPMorgan Chase Bank NA* [2006] EWCA Civ 158, pengadilan Inggris menyatakan bahwa istilah BO memiliki makna internasional yang tidak terikat pada hukum domestik, dan menilai bahwa entitas perantara di Belanda yang direncanakan tidak akan menikmati manfaat penuh atas bunga sehingga bukan BO. Sebaliknya, dalam perkara *Prévost Car Inc. v. The Queen* (2009 FCA 57) dan *Velcro Canada Inc. v. The Queen* (2012 TCC 57), pengadilan Kanada menekankan unsur penguasaan, penggunaan, risiko, dan kendali atas penghasilan, serta menerima perusahaan induk sebagai BO karena tidak terbukti adanya kewajiban yang mengikat untuk meneruskan penghasilan. Di Uni Eropa, putusan Pengadilan Uni Eropa (CJEU) tanggal 26 Februari 2019 dalam perkara-perkara Denmark (perkara gabungan C-115/16 dkk. untuk bunga serta C-116/16 dan C-117/16 untuk dividen) menegaskan bahwa manfaat harus ditolak apabila terjadi penyalahgunaan dan menjadikan penerusan hampir seluruh penghasilan dalam waktu singkat setelah diterima sebagai salah satu indikator struktur artifisial.

Setelah proyek BEPS, OECD menyatakan bahwa ketentuan BO hanya mengatasi sebagian bentuk *treaty shopping* sehingga perlu dilengkapi dengan ketentuan *limitation on benefits* dan/atau PPT (OECD, 2015). Konsekuensinya, BO kini bekerja berdampingan dengan PPT: BO menilai hubungan penerima dengan penghasilan, sedangkan PPT menilai tujuan transaksi atau pengaturan. Pembedaan ini juga tercermin dalam PMK-112/2025 yang menempatkan BO dan uji tujuan utama sebagai dua ketentuan pencegahan penyalahgunaan yang berbeda (Pasal 18 ayat (3) huruf a dan huruf f). Selain itu, BO dalam P3B perlu dibedakan dari pemilik manfaat dalam rezim anti pencucian uang, yang merujuk pada orang pribadi yang pada akhirnya memiliki atau mengendalikan korporasi (*Financial Action Task Force* [FATF], 2014; Republik Indonesia, 2018). Kedua konsep saling melengkapi sebagai sumber data, tetapi menjawab pertanyaan yang berbeda: BO perpajakan menanyakan siapa yang berhak atas suatu penghasilan, sedangkan BO anti pencucian uang menanyakan siapa orang pribadi di balik suatu entitas.

Perdebatan serupa juga tampak dalam praktik dan kajian di Indonesia. Tiono dan Sadjiarto (2013) membandingkan penentuan BO di Indonesia, Amerika Serikat, dan Tiongkok, dan mencatat bahwa dalam kerangka Indonesia penyalahgunaan P3B baru dapat diidentifikasi pada saat pemeriksaan. Ardiansyah (2021) menganalisis putusan Pengadilan Pajak dan Mahkamah Agung dalam sengketa bunga berdasarkan P3B Indonesia–Belanda dan menemukan metode penentuan BO yang tidak konsisten: sebagian putusan menerapkan prinsip substance over form, sebagian menerima SKD sebagai bukti yang cukup, dan sebagian lagi merujuk pada ketentuan domestik Belanda. Hietland (2019) mencatat bahwa dari 27 sengketa terkait P3B Indonesia–Belanda pada periode 2002–2015, hanya dua yang dimenangkan otoritas pajak, antara lain karena status BO dinilai dengan kriteria yang tidak memadai seperti SKD. Erets dan Asqolani (2024) menemukan skema rekarakterisasi pembayaran bunga menjadi dividen melalui dua entitas di

Tabel 1
Rasio Arus Masuk FDI Neto terhadap PDB (%) pada Beberapa OFC, 2015–2024

Tahun	Cayman Islands	Luxembourg	Mauritius	Panama	Netherlands	Ireland	Singapore
2015	1709,8	-35,2	NA*	NA*	NA*	NA*	22,7
2016	1045,2	45,1	NA*	NA*	NA*	NA*	20,4
2017	985,3	120,3	NA*	NA*	NA*	NA*	29,7
2018	612,4	98,5	NA*	NA*	NA*	NA*	22,1
2019	234,1	234,3	NA*	NA*	NA*	NA*	28,3
2020	310,5	-22,1	4,7	3,2	NA*	NA*	22,8
2021	280,0	55,7	5,0	3,4	NA*	NA*	33,3
2022	372,5	-444,7	5,2	3,5	NA*	NA*	29,4
2023	95,1	-71,7	5,4	3,6	NA*	NA*	26,2
2024	NA*	NA*	NA*	3,8	-1,1	-25,4	27,8
Kategori OFC	*Sink*	*Sink*	*Sink*	Tidak diklasifikasikan **	*Conduit*	*Conduit*	*Conduit*

Catatan. Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan data World Bank, World Development Indicators [BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS] dan Garcia-Bernardo et al. (2017)
*: data tidak tersedia
**: Panama tidak teridentifikasi sebagai sink- maupun conduit-OFC dalam Garcia-Bernardo et al. (2017)

Belanda dan menyoroti belum adanya kriteria baku penentuan BO, sedangkan Tampubolon dan Pati (2024) menilai bahwa penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 perlu dilengkapi dengan ketentuan *limitation on benefits* dan PPT. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama di Indonesia bukan ketiadaan norma, melainkan standar dan metode pembuktian.

Bagi penelitian ini, perdebatan tersebut membawa dua implikasi. Pertama, karena regulasi Indonesia merumuskan kriteria BO secara rinci, termasuk kendali, penanggungan risiko, batas 50% penggunaan penghasilan, dan tidak adanya kewajiban meneruskan, pemeriksa pajak memerlukan bukti ekonomi dan bukan sekadar dokumen formal. Kedua, karena pengadilan cenderung menuntut bukti adanya kewajiban meneruskan, baik tertulis maupun tersirat dari fakta, rekonstruksi aliran ekonomi aktual menjadi sarana utama untuk membuktikan kewajiban yang tidak tertulis.

2.2 Pendekatan Garcia-Bernardo et al. (2017) dan Aliran Ekonomi Aktual

Garcia-Bernardo et al. (2017) mengembangkan pendekatan kuantitatif berbasis data granular (*firm-level ownership data*) untuk mengidentifikasi dan mengklasifikasikan *Offshore Financial Centers* (OFC) menjadi dua tipe utama, yaitu *sink*-OFC, yakni yurisdiksi yang menarik dan menyimpan modal asing, dan *conduit*-OFC, yakni yurisdiksi yang menjadi perantara dalam perutean modal ke dan dari *sink*-OFC dengan beban pajak yang nihil atau minimal.

Penelitian tersebut mengidentifikasi 24 yurisdiksi yang termasuk kategori *sink*-OFC dan lima yurisdiksi yang termasuk *conduit*-OFC, yaitu Belanda, Inggris, Irlandia, Singapura, dan Swiss. Selain itu, pendekatan *network analysis* ini dipandang lebih akurat dibandingkan dengan daftar *tax haven* Uni Eropa tahun 2015, serta mengungkap kontribusi dua negara anggota OECD, yaitu Belanda dan Inggris, dalam jaringan penghindaran pajak global (Garcia-Bernardo et al., 2017).

Salah satu indikator yang sering digunakan dalam kajian akademis dan laporan lembaga internasional untuk mengenali OFC adalah perbandingan nilai arus masuk *foreign direct investment* (FDI) terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Sejalan dengan gagasan Zucman (2014) bahwa statistik makroekonomi dapat mengungkap posisi kekayaan dan laba yang tidak tampak dalam laporan entitas, peneliti mengolah data rasio arus masuk FDI neto terhadap PDB dari *World Development Indicators* (World Bank, 2025) untuk periode 2015–2024. Hasilnya disajikan dalam Tabel 1, dengan klasifikasi *sink* dan *conduit* mengikuti Garcia-Bernardo et al. (2017).

Berdasarkan Tabel 1, pola pada tiga yurisdiksi dapat dijelaskan sebagai berikut.

- Cayman Islands (*sink*-OFC): nilai ekstrem hingga ribuan persen pada pertengahan 2010-an, lalu menurun drastis hingga sekitar 95% pada 2023.
- Luxembourg (*sink*-OFC): sangat fluktuatif, dengan lonjakan positif maupun negatif yang besar, misalnya -444,7% pada 2022 dan -71,7% pada 2023.
- Singapura (*conduit*-OFC): relatif stabil dengan tren tinggi (20–33% dari PDB), lebih konsisten dibandingkan dengan dua yurisdiksi *sink* di atas.

Sedangkan jika melihat data negara-negara Asia Tenggara, Singapura memiliki nilai rata-rata FDI/PDB selama sepuluh tahun sebesar 26,3% dan

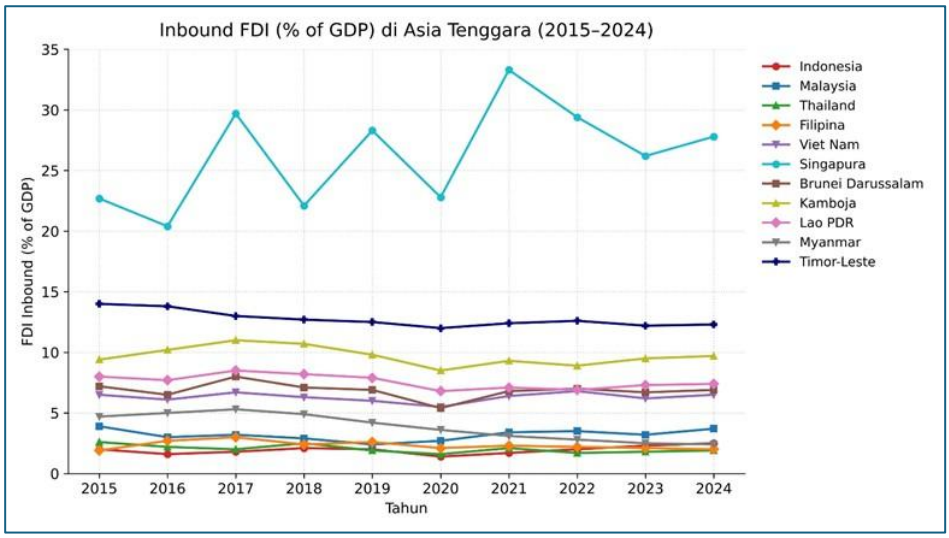
Tabel 2
Perbandingan FDI dan PDB di negara-negara ASEAN

Tahun	Indonesia	Malaysia	Thailand	Filipina	Vietnam	Singapura	Brunei Darussalam	Kamboja	Lao PDR	Myanmar	Timor Leste	Rata-rata
2015	2	3.9	2.6	1.9	6.5	22.7	7.2	9.4	8	4.7	14	7.5
2016	1.6	3	2.2	2.7	6.1	20.4	6.5	10.2	7.7	5	13.8	7.2
2017	1.8	3.2	2	3	6.7	29.7	8	11	8.8	5.3	13	8.4
2018	2.1	2.9	2.5	2.4	6.3	22.1	7.1	10.7	8.2	4.9	12.7	7.4
2019	2	2.4	1.9	2.6	6	28.3	6.9	9.8	7.9	4.2	12.5	7.7
2020	1.4	2.7	1.6	2.1	5.5	22.8	5.4	8.5	6.8	3.6	12	6.6
2021	1.7	3.4	2.1	2.3	6.4	33.3	6.8	9.3	7.1	3.1	12.4	8.0
2022	2	3.5	1.7	2.2	6.8	29.4	7	8.9	6.9	2.8	12.6	7.8
2023	2.3	3.2	1.8	2.1	6.2	26.2	6.7	9.5	7.3	2.5	12.2	7.8
2024	2.5	3.7	1.9	2	6.5	27.8	6.9	9.7	7.4	2.4	12.3	7.6
Rata-rata	1.9	3.2	2.0	2.3	6.3	26.3	6.9	9.7	7.6	3.9	12.8	7.5

Catatan. Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan data dari World Bank (2025), Our World in Data (2026), dan United Nations Conference on Trade and Development (2025), International Monetary Fund (n.d.)

Gambar 2

Grafik Perbandingan FDI dan PDB di negara-negara ASEAN



Catatan. Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan data dari World Bank (2025), Our World in Data (2026), dan United Nations Conference on Trade and Development (2025), International Monetary Fund (n.d.)

relatif konsisten setiap tahunnya, jauh di atas rata-rata sebelas negara ASEAN sebesar 7,5%. Di sisi lain, Indonesia memiliki nilai terendah di kawasan ASEAN, yaitu rata-rata sebesar 1,9% (lihat Tabel 2 dan Gambar 2).

Nilai yang ekstrem maupun negatif tersebut perlu dibaca dengan hati-hati. Damgaard et al. (2024) menunjukkan bahwa sekitar 40% FDI global merupakan *phantom* FDI, yaitu investasi yang melewati entitas cangkang tanpa aktivitas ekonomi riil. Karena itu, rasio FDI/PDB lebih tepat diperlakukan sebagai sinyal awal mengenai fungsi suatu yurisdiksi dalam jaringan, bukan sebagai bukti mengenai entitas tertentu.

Garcia-Bernardo et al. (2017) menekankan pentingnya pemetaan jaringan kepemilikan perusahaan (*ownership network*) dibandingkan dengan penggunaan label *tax haven* yang umum digunakan oleh OECD, FATF, dan IMF, untuk melacak siapa memiliki siapa, mengetahui ke mana modal bergerak secara aktual, dan di mana keuntungan berakhir (*sink*) atau sekadar dialirkan melalui perantara (*conduit*).

Hal ini sejalan dengan penelitian Zucman (2014) yang menekankan pendekatan berbasis aliran ekonomi aktual melalui neraca pembayaran dan data makro, dan tidak terbatas pada laporan badan usaha yang dapat dimanipulasi melalui penggunaan OFC. Penelitian tersebut juga mengungkapkan dominasi beberapa yurisdiksi, yaitu Belanda, Irlandia, Singapura, Luksemburg, Bermuda, dan Swiss, sebagai lokasi pencatatan laba perusahaan multinasional Amerika Serikat.

Akumulasi laba dan kekayaan global di OFC mengurangi potensi penerimaan pajak di berbagai negara, memperbesar ketimpangan ekonomi, dan mendistorsi perekonomian global (Zucman, 2014).

Literatur jaringan P3B memperkuat argumen tersebut. Mintz dan Weichenrieder (2010) menunjukkan bahwa perusahaan multinasional memanfaatkan rantai kepemilikan tidak langsung dan perusahaan induk antara untuk menekan beban pajak atas laba yang direpatriasi. Petkova et al. (2020) memperlakukan P3B sebagai jaringan dan menemukan bahwa pengaruh suatu P3B terhadap FDI bergantung pada rute alternatif yang tersedia melalui negara perantara. Dari sisi negara

berkembang, Hearson (2021) menunjukkan bahwa P3B yang disepakati negara berkembang cenderung membatasi hak pemajakan negara sumber, sehingga ruang yang tersisa untuk melindungi basis pajak sangat bergantung pada efektivitas ketentuan anti-penyalahgunaan seperti BO.

Kedua pendekatan tersebut bekerja pada tingkat agregat. Klasifikasi *conduit* dan *sink* menggambarkan fungsi suatu yurisdiksi dalam jaringan global, bukan fungsi entitas tertentu dalam suatu kelompok usaha; sebuah entitas di Singapura tidak serta-merta menjadi *conduit* hanya karena Singapura merupakan *conduit*-OFC. Implikasi ini diolah lebih lanjut dalam kerangka konseptual pada Subbab 2.4.

2.3 Prinsip *Substance Over Form* dalam Regulasi Perpajakan di Indonesia

Direktorat Jenderal Pajak melalui PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021 telah menetapkan kerangka normatif penerapan P3B (*tax treaty*) serta petunjuk teknis penelitian SKD pada proses pemeriksaan, keberatan, dan pengurangan atau pembatalan surat ketetapan pajak. Khususnya terkait penelitian aspek material SKD, pemeriksa pajak harus menguji kepatuhan material untuk membuktikan ada atau tidaknya penyalahgunaan P3B dan apakah WPLN memenuhi seluruh persyaratan sebagai BO. Ketentuan serupa kini diatur dalam Pasal 17 ayat (2) PMK-112/2025, yang menyatakan bahwa Formulir DGT yang disampaikan pada proses tersebut dapat dipertimbangkan sepanjang WPLN memenuhi persyaratan penerapan P3B.

Oleh karena itu, pemeriksa pajak sekurang-kurangnya harus membuktikan dua hal, yaitu: (1) ada atau tidaknya penyalahgunaan P3B dan (2) pemenuhan persyaratan sebagai BO. Untuk kriteria ke-1, WPLN dianggap tidak menyalahgunakan P3B apabila memiliki substansi ekonomi dalam pendirian entitas maupun transaksi (*substance over form*), bentuk hukum (*legal form*) sejalan dengan substansi ekonominya (bukan merupakan *letter-box* atau *shell company*), kegiatan usaha dikelola oleh manajemen sendiri dengan kewenangan cukup untuk melakukan transaksi, memiliki aset tetap dan tidak tetap yang memadai untuk menjalankan kegiatan usaha, memiliki pegawai yang cukup dan kompeten sesuai bidang usahanya, menjalankan kegiatan usaha aktif, bukan sekadar menerima dividen/bunga/royalti dari Indonesia, dan tidak ada transaksi yang dirancang untuk menghindari pajak di negara mana pun atau menghasilkan *double non-taxation* (tidak kena pajak di mana pun). Kriteria ini kini tercantum dalam Pasal 8 ayat (2) huruf c PMK-112/2025.

Dengan kata lain, pandangan DJP mengikuti prinsip *anti-treaty abuse*, yaitu hanya struktur usaha yang punya substansi bisnis yang pantas menikmati *tax treaty*.

Selanjutnya, untuk memenuhi kriteria pengujian ke-2, pemeriksa pajak harus membuktikan bahwa WPLN orang pribadi tidak bertindak sebagai agen atau *nominee*, sedangkan WPLN badan tidak bertindak sebagai agen, *nominee*, atau perusahaan *conduit* serta memenuhi persyaratan berikut: memiliki kendali untuk menggunakan atau menikmati dana, aset, atau hak yang menghasilkan penghasilan dari Indonesia; tidak menggunakan lebih dari 50% penghasilannya untuk memenuhi kewajiban kepada pihak lain, selain imbalan wajar kepada karyawan dan biaya usaha yang lazim; menanggung risiko atas aset, modal, atau kewajiban; dan tidak mempunyai kewajiban, tertulis maupun tidak tertulis, untuk meneruskan sebagian atau seluruh penghasilan dari Indonesia kepada pihak lain (kini Pasal 19 PMK-112/2025).

Dengan kriteria ini, entitas perantara yang hanya menyalurkan penghasilan (*conduit company*) pada dasarnya tidak memenuhi syarat sebagai *beneficial owner*.

2.4 Kerangka Konseptual Penelitian

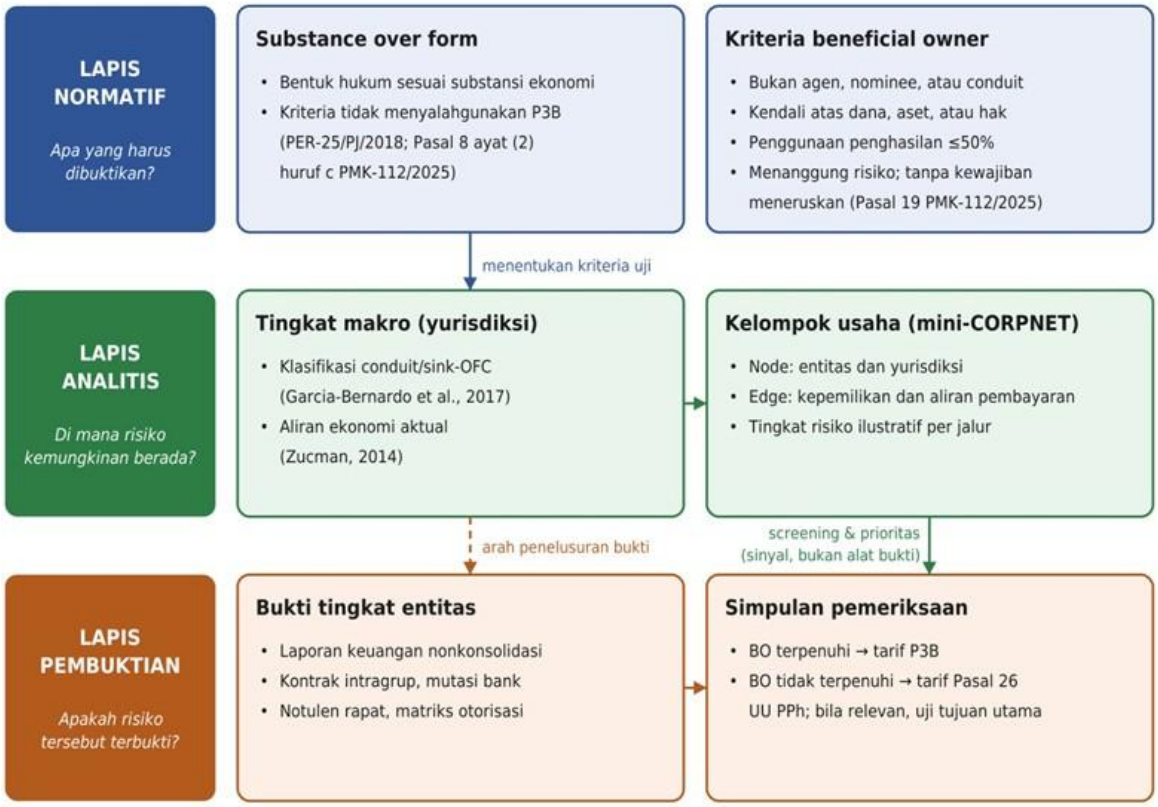
Mengacu pada Jabareen (2009), kerangka konseptual dalam penelitian ini disusun dengan memetakan konsep-konsep kunci dari literatur, mengidentifikasi hubungan antarkonsep, lalu mengintegrasikannya menjadi satu kerangka yang menjelaskan fenomena yang diteliti. Kerangka yang dihasilkan terdiri atas tiga lapis yang saling terhubung (Gambar 3).

Lapis pertama adalah lapis normatif yang berisi prinsip *substance over form* dan kriteria BO sebagaimana diatur dalam PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, dan PMK-112/2025, serta penafsiran BO dalam *Commentary* OECD dan putusan pengadilan (Subbab 2.1 dan 2.3). Lapis ini menentukan apa yang harus dibuktikan.

Lapis kedua adalah lapis analitis yang memadukan dua tingkat analisis. Pada tingkat makro, pendekatan aliran ekonomi aktual (Zucman, 2014; Tørsløv et al., 2023) dan analisis jaringan (Garcia-Bernardo et al., 2017; van 't Riet & Lejour, 2018) mengidentifikasi yurisdiksi yang berfungsi sebagai *conduit* atau *sink*. Pada tingkat kelompok usaha, logika yang sama diterapkan dengan memetakan entitas sebagai simpul (*node*) serta hubungan kepemilikan dan aliran pembayaran sebagai sisi (*edge*). Lapis ini menentukan di mana risiko kemungkinan berada.

Lapis ketiga adalah lapis pembuktian yang bekerja di tingkat entitas dan transaksi, antara lain

Gambar 3
Kerangka Konseptual Tiga Lapis Pengujian BO



Catatan. Sumber: Disusun oleh penulis dengan mengacu pada prosedur penyusunan kerangka konseptual dari Jabareen (2009), serta berdasarkan PER-25/PJ/2018 dan Pasal 8 ayat (2) huruf c serta Pasal 19 PMK 112 Tahun 2025 (lapis normatif); Zucman (2014) dan Garcia-Bernardo et al. (2017) (lapis analitis); serta Pasal 26 UU PPh dan ketentuan P3B terkait (lapis pembuktian).

laporan keuangan nonkonsolidasi, kontrak intragrup, bukti transfer bank, notulen rapat, dan dokumen lain yang dapat membuktikan atau membantah setiap kriteria BO. Lapis ini menentukan apakah risiko tersebut terbukti.

Hubungan antara tingkat makro dan mikro menjadi inti kerangka ini. Klasifikasi *conduit–sink* merupakan sifat statistik suatu yurisdiksi, sehingga menggunakannya untuk menyimpulkan sifat entitas tertentu berisiko menimbulkan kesalahan inferensi (*ecological fallacy*). Karena itu, sinyal jaringan hanya

Tabel 3
Operasionalisasi Kriteria BO ke dalam Indikator Aliran Ekonomi dan Jenis Bukti

Kriteria (lapis normatif)	Pertanyaan pengujian	Indikator aliran ekonomi/jaringan (lapis analitis)	Jenis bukti (lapis pembuktian)
Bukan agen, *nominee*, atau perusahaan *conduit*	Apakah penerima hanya perantara bagi pihak lain?	Penghasilan dari Indonesia diteruskan hampir seluruhnya dan dalam waktu singkat ke entitas lain, terutama di *sink*-OFC; entitas berada pada posisi perantara dalam rantai	Kontrak *back-to-back*, perjanjian *nominee*, *trust deed*, *side letter*, mutasi rekening bank
Kendali atas dana, aset, atau hak	Siapa yang memutuskan penggunaan penghasilan?	Keputusan penggunaan dana berasal dari induk di yurisdiksi lain; tidak ada otorisasi lokal	Notulen rapat direksi, *board resolution*, matriks otorisasi, korespondensi instruksi
Penggunaan penghasilan untuk kewajiban kepada pihak lain tidak lebih dari 50%	Berapa porsi penghasilan yang dipakai untuk membayar pihak lain?	Rasio pembayaran kepada pihak lain (bunga, royalti, jasa, dan sejenisnya) terhadap total penghasilan nonkonsolidasi	Laporan keuangan nonkonsolidasi, *general ledger*, rekonsiliasi antarperusahaan
Menanggung risiko atas aset, modal, atau kewajiban	Apakah entitas menanggung risiko kredit, pasar, dan operasional?	Margin tetap atau sangat tipis; risiko dialihkan secara kontraktual ke entitas lain	Kontrak intragrup, analisis fungsi-aset-risiko, dokumentasi *transfer pricing*
Tidak ada kewajiban meneruskan (tertulis maupun tidak tertulis)	Apakah ada kewajiban, termasuk yang tersirat, untuk meneruskan penghasilan?	Pola *cash sweep*; kesesuaian jumlah dan waktu antara penerimaan dan pembayaran keluar	Mutasi bank, jadwal pembayaran, kebijakan *treasury* grup
Substansi ekonomi (tidak menyalahgunakan P3B)	Apakah entitas memiliki kegiatan usaha aktif dan sumber daya yang memadai?	Jumlah pegawai, aset, dan aktivitas di luar penerimaan pasif dari Indonesia	Laporan tahunan, data pegawai, sewa kantor, CbCR, informasi dari *exchange of information on request* (EOI) dan AEOI

Catatan. Sumber: Disusun oleh penulis berdasarkan kriteria beneficial ownership (BO) dalam PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, dan Pasal 19 PMK 112 Tahun 2025 (lapis normatif); Zucman (2014), Garcia-Bernardo et al. (2017), dan van 't Riet dan Lejour (2018) (lapis analitis); serta OECD (2015, 2017) dan FATF (2014) (lapis pembuktian, yang mencakup jenis bukti dan pengujian substansi ekonomi).

digunakan sebagai alat penyaringan (*screening*), yaitu untuk memilih wajib pajak (WP), transaksi, dan jalur pembayaran yang perlu diuji lebih dalam. Simpulan bahwa suatu entitas bukan BO hanya dapat ditarik dari bukti di lapis pembuktian, yaitu ketika aliran aktual di tingkat entitas menunjukkan pola penerusan penghasilan, ketiadaan kendali, atau ketiadaan penanggungan risiko. Dengan demikian, pendekatan Garcia-Bernardo et al. (2017) yang bersifat makro dan kuantitatif dan kebutuhan pemeriksaan pajak yang bersifat mikro dan kasuistis tidak saling menggantikan, melainkan bekerja secara berurutan. Tabel 3 merinci operasionalisasi setiap kriteria ke dalam indikator aliran ekonomi dan jenis bukti.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain kualitatif-deskriptif dengan tiga komponen, yaitu tinjauan pustaka integratif (*integrative literature review*), analisis regulasi, dan ilustrasi kasus. Tinjauan pustaka integratif dipilih karena tujuan penelitian bukan menguji hipotesis atau mengukur efek, melainkan menyintesis literatur dari bidang yang berbeda, yaitu hukum pajak internasional dan ekonomi jaringan OFC, untuk menghasilkan kerangka konseptual baru (Snyder, 2019).Keluaran penelitian adalah kerangka kerja analitis pengujian substantif berbasis aliran ekonomi aktual dan analisis jaringan, yang dalam artikel ini disebut kerangka mini-CORPNET. Istilah tersebut merujuk pada kerangka konseptual dan panduan analitis, bukan model kuantitatif atau simulasi.

3.1 Strategi Penelusuran dan Seleksi Literatur

Penelusuran literatur diarahkan pada kualitas dan relevansi sumber, bukan pada jumlah. Sumber utama adalah artikel jurnal bereputasi yang telah melalui telaah sejawat, buku akademik rujukan di bidang hukum pajak internasional, dokumen resmi organisasi internasional (OECD dan FATF), putusan pengadilan yang menjadi rujukan dalam penafsiran BO, serta peraturan perundang-undangan perpajakan Indonesia.

Penelusuran dilakukan pada basis data Scopus, Web of Science, dan Google Scholar, dilengkapi dengan repositori kertas kerja (SSRN, arXiv, UNU-WIDER, dan ICTD), portal jurnal nasional (Garuda dan SINTA), serta situs resmi OECD, FATF, DJP, dan Kementerian Keuangan. Kata kunci yang digunakan meliputi *beneficial ownership*, *treaty shopping*, *conduit company*, *offshore financial centre*, *conduit* dan *sink*, *corporate ownership network*, *profit shifting*, *phantom FDI*, *substance over form*, dan *principal purpose test*, baik secara tunggal maupun dalam kombinasi. Rentang publikasi mencakup karya rujukan sejak 1999 hingga 2025 agar perkembangan konsep BO dan temuan empiris terbaru sama-sama tercakup.

Sumber diikutsertakan apabila (1) membahas secara langsung konsep BO, *treaty shopping*, atau struktur jaringan OFC; (2) diterbitkan oleh jurnal bereputasi, penerbit akademik, atau lembaga resmi; dan (3) menyajikan metode atau argumen yang dapat ditelusuri. Sumber dikeluarkan apabila tidak melalui telaah sejawat, tidak berasal dari lembaga resmi, bersifat promosi, atau hanya mengulang temuan sumber primer. Penelusuran dilengkapi teknik dengan *snowballing* melalui daftar pustaka sumber inti, misalnya Garcia-Bernardo et al. (2017) dan Meindl-Ringler (2016).

3.2 Sumber Data

Data yang digunakan bersifat sekunder, meliputi:

- Dokumen regulasi resmi, yaitu PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021 dari Direktorat Jenderal Pajak serta PMK-112/2025 dari Kementerian Keuangan;
- Literatur akademik internasional yang diseleksi sesuai Subbab 3.1, termasuk Garcia-Bernardo et

al. (2017), Zucman (2014), dan literatur BO, serta laporan OECD dan FATF;
- Data makroekonomi dan indikator FDI dari *World Development Indicators* (World Bank), IMF, dan UNCTAD;
- Ilustrasi kasus yang disusun dari hasil pemeriksaan atas struktur kepemilikan WP (kasus PTSI) dengan identitas pihak yang disamarkan, serta jenis data yang lazim tersedia bagi pemeriksa pajak, termasuk CbCR (*Country-by-Country Report*), laporan keuangan, dan informasi AEOI.

3.3 Teknik Analisis

Analisis tematik dilakukan mengikuti enam tahap Braun dan Clarke (2006). Pertama, peneliti membaca berulang seluruh sumber terpilih untuk memahami isinya. Kedua, peneliti memberi kode awal pada bagian teks yang relevan dengan pengujian BO, misalnya "kewajiban meneruskan", "kendali", "penanggungan risiko", "perutean melalui c*onduit*", dan "akumulasi di *sink*". Ketiga, kode dikelompokkan menjadi tema kandidat. Keempat, tema ditinjau ulang terhadap sumber asli dan ketentuan PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, serta PMK-112/2025. Kelima, tema didefinisikan dan diberi nama. Keenam, tema disusun menjadi kerangka konseptual (Subbab 2.4) dan tahapan pengujian (Subbab 4.3). Tiga tema utama yang dihasilkan adalah (1) kriteria normatif BO, (2) fungsi yurisdiksi dan entitas dalam jaringan, dan (3) bukti aliran ekonomi aktual di tingkat entitas. Tema-tema tersebut dioperasionalkan dalam kerangka analitis mini-CORPNET dengan elemen sebagai berikut:
- *Node*: entitas usaha (*special purpose vehicle*/SPV, *holding*, *parent company*) dan yurisdiksi negara;
- *Edge*: hubungan kepemilikan (*ownership ties*), aliran kas (dividen, bunga, royalti);
- *Indikator risiko*: tingkat risiko ilustratif (rendah, sedang, tinggi) berdasarkan posisi entitas (*conduit* atau *sink*), pergerakan dana, dan proporsi penghasilan yang diteruskan. Tingkat risiko ini bersifat kualitatif dan digunakan untuk penyaringan, bukan sebagai skor terkuantifikasi.

Analisis dilakukan dalam empat tahap utama yaitu:
1. Pemetaan struktur kepemilikan dan yurisdiksi;
2. Penelusuran aliran ekonomi aktual berdasarkan dokumen dan data transaksi;
3. Pengujian kriteria BO sesuai PER-25/PJ/2018 (kini Pasal 19 PMK-112/2025);
4. Integrasi hasil ke dalam analisis jaringan untuk *risk profiling* entitas dan transaksi.

Kerangka ini diharapkan mampu menjawab celah dalam pendekatan formalistik terhadap SKD dan memberikan panduan praktis bagi otoritas perpajakan dalam mitigasi risiko *treaty shopping*.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Pemetaan Aliran Ekonomi Aktual

Pendekatan aliran ekonomi aktual pada dasarnya mengedepankan penelusuran aliran nilai ekonomi yang nyata atas kas, dividen, bunga, royalti, *capital gains*, dan pergeseran (*shifting*) nilai melalui harga transfer dan restrukturisasi, dan tidak hanya menelusuri hak dan kewajiban legalnya.

Hal ini sejalan dengan prinsip *substance over form* dalam PER-25/PJ/2018 yang mensyaratkan kesesuaian antara bentuk hukum dan substansi ekonomi (kini Pasal 8 ayat (2) huruf c PMK-112/2025). Ditambah lagi, terdapat kewajiban pembuktian atas pemenuhan kriteria BO (kini Pasal 19 PMK-112/2025). Semua kriteria ini sebenarnya tidak bisa diuji hanya dari SKD dan struktur legal, sehingga harus melalui pengujian atas fakta aliran ekonomi.

4.2 Kerangka Analitis mini-CORPNET DJP

Penelitian Garcia-Bernardo et al. (2017) dibangun di atas dua tahapan kunci. Pertama, membangun jaringan usaha global dengan perusahaan dan negara sebagai simpul (*node*) serta hubungan kepemilikan sebagai sisi (*edge*) yang diberi bobot

Tabel 4
Tujuan Pengembangan mini-CORPNET di DJP

Tujuan	Penjelasan
Pemeriksaan Berbasis Risiko	Memprioritaskan WP dengan struktur global yang kompleks atau mencurigakan
Penegakan Prinsip *Substance Over Form*	Menolak SKD atau tarif P3B jika entitas terbukti hanya *conduit*
Penyusunan Kebijakan Pajak Internasional	Data ini mendukung negosiasi P3B dan penyempurnaan regulasi BO
Pencegahan Rekayasa Transaksi	Identifikasi awal atas potensi *treaty shopping* dan tax avoidance agresif

Catatan. Sumber: Disusun oleh penulis dengan mengadaptasi logika CORPNET dari Garcia-Bernardo et al. (2017) serta mengacu pada PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, dan PMK 112 Tahun 2025 terkait penegakan prinsip beneficial ownership (BO) dan substance over form; OECD (2015) terkait pencegahan treaty shopping; serta van 't Riet dan Lejour (2023) dan Hearson (2021) terkait kebijakan P3B.

kepemilikan dan nilai. Kedua, menghitung aliran nilai (*value flows*) melalui jalur kepemilikan, yaitu mengestimasi nilai ekonomi yang mengalir dari satu negara melalui suatu yurisdiksi ke negara lain (misalnya *high-tax* → *conduit* → *sink*). Dari sini dikembangkan ukuran *conduit centrality*, yaitu seberapa besar nilai yang melewati suatu negara menuju *sink*-OFC, dan *sink centrality*, yaitu seberapa besar nilai yang berakhir di negara tersebut.

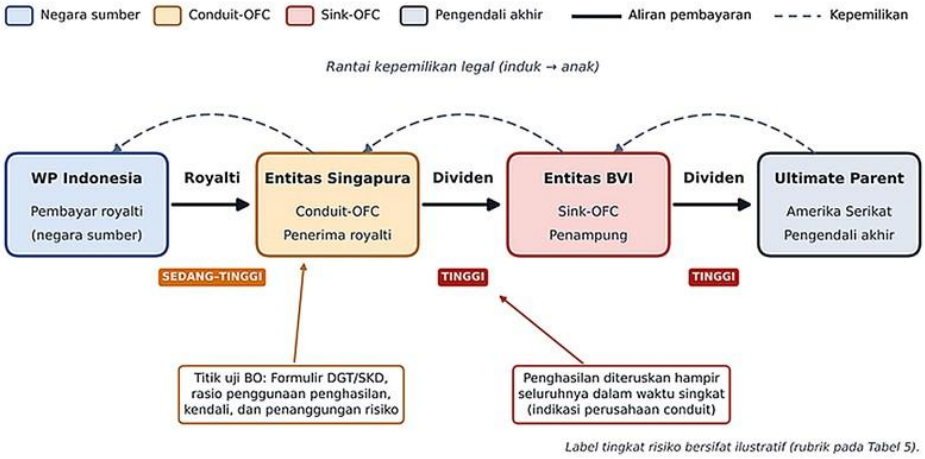
Hasilnya berupa 5 *conduit*-OFC utama (Belanda/NL, Inggris/UK, Irlandia/IE, Singapura/SG, dan Swiss/CH) yang mengalirkan porsi besar aset global ke 24 *sink*-OFC (antara lain British Virgin Islands (BVI), Cayman, Bermuda, Jersey, Luksemburg, Hong Kong, Malta, dan Mauritius). Pendekatan ini murni kuantitatif dan tidak bergantung pada label *tax haven* versi OECD/Uni Eropa (UE), sehingga dapat menunjukkan peran Belanda dan Inggris yang sebelumnya tidak masuk dalam daftar tersebut.

Bagi DJP, logika ini dapat diterjemahkan ke tingkat WP dan kelompok usaha dengan menyusun kerangka mini-CORPNET bagi kelompok usaha yang memiliki hubungan dengan OFC. Berbeda dengan CORPNET yang bekerja pada data global, mini-CORPNET adalah kerangka analitis untuk memetakan satu kelompok usaha, sehingga hasilnya berfungsi sebagai alat bantu penyaringan dan perencanaan pemeriksaan sebagaimana dijelaskan pada Subbab 2.4. Tabel 4 merangkum tujuan strategis pengembangan mini-CORPNET di DJP. Mini-CORPNET pada dasarnya merupakan langkah menuju pengawasan pajak berbasis data dan jaringan (*network-driven tax intelligence*) yang relevan di era ekonomi digital dan globalisasi.

Sebagai ilustrasi, Gambar 4 menyajikan diagram mini-CORPNET untuk struktur berikut: WP Indonesia membayar royalti kepada entitas di Singapura (*conduit*-OFC); entitas tersebut meneruskan hampir seluruh penerimaannya sebagai dividen kepada entitas di BVI (*sink*-OFC); dan penghasilan itu pada akhirnya berakhir di *ultimate parent* di Amerika Serikat. Tujuan visualisasi ini adalah menunjukkan rantai ekonomi aktual, bukan hanya aspek formal; menandai peran tiap entitas, yaitu perantara (*conduit*), penampung (*sink*), atau pengendali utama (*parent*); serta membantu pemeriksa pajak atau analis DJP dalam mendeteksi risiko *treaty abuse* dan teknik penghindaran pajak lainnya. Tingkat risiko pada setiap jalur bersifat ilustratif dan mengikuti rubrik pada Tabel 5.

Gambar 4

Diagram mini-CORPNET: Aliran Nilai, Peran Entitas, dan Tingkat Risiko Ilustratif



Catatan. Sumber: Disusun oleh penulis sebagai usulan pengembangan mini-CORPNET DJP, dengan mengadaptasi konsep conduit, sink, dan aliran nilai (value flows) dari Garcia-Bernardo et al. (2017). Titik pengujian beneficial ownership (BO) mengacu pada PER-25/PJ/2018 dan Pasal 19 PMK-112/2025, sedangkan tingkat risiko ditentukan berdasarkan rubrik pada Tabel 5.

Tabel 5

Rubrik Tingkat Risiko Ilustratif dalam Kerangka mini-CORPNET

Tingkat risiko	Indikasi pada jalur atau entitas	Tindak lanjut pemeriksaan
Rendah	Penerima berada di yurisdiksi yang bukan *conduit*- atau *sink*-OFC; memiliki kegiatan usaha aktif, pegawai, dan aset memadai; sebagian besar penghasilan tertahan di penerima	Penelitian dokumen formal (Formulir DGT/SKD) dan kewajaran transaksi
Sedang	Penerima berada di *conduit*-OFC atau memiliki substansi terbatas; sebagian penghasilan diteruskan kepada afiliasi	Pengujian kriteria BO dengan permintaan laporan keuangan nonkonsolidasi dan kontrak intragrup
Tinggi	Penghasilan diteruskan hampir seluruhnya dan dalam waktu singkat ke entitas di *sink*-OFC; penerima tanpa pegawai atau aset memadai; terdapat pola *back-to-back* atau *cash sweep*	Pengujian seluruh kriteria BO, rekonstruksi arus kas, penelusuran pemilik manfaat akhir melalui EOI dan sumber terbuka; pertimbangkan uji tujuan utama (PPT)

Catatan. Sumber: Disusun oleh penulis sebagai usulan pengembangan mini-CORPNET DJP dengan mengacu pada klasifikasi conduit dan sink-OFC dari Garcia-Bernardo et al. (2017), kriteria beneficial ownership (BO) dalam PER-25/PJ/2018, SE-35/PJ/2021, dan Pasal 19 PMK-112/2025, serta principal purpose test sebagaimana dibahas dalam OECD (2015). Rubrik yang disajikan bersifat ilustratif.

4.3 Tahapan Pengujian Substantif

Dalam rangka mengintegrasikan dua tahapan penelitian Garcia-Bernardo et al. (2017) ke dalam pembuktian aliran ekonomi faktual, terdapat empat tahapan yang dapat dilakukan oleh pemeriksa pajak, yaitu: (1) pemetaan jaringan kepemilikan dan yurisdiksi; (2) penelusuran *actual economic flows*, bukan hanya aspek legal; (3) pengujian kriteria BO dengan basis aliran ekonomi; dan (4) integrasi dengan *network analysis*. Tahap 1 dan Tahap 4 berada pada lapis analitis, sedangkan Tahap 2 dan Tahap 3 berada pada lapis pembuktian dalam kerangka konseptual (Gambar 3).

Tahap 1: Pemetaan jaringan kepemilikan dan yurisdiksi

Pemeriksaan pada tahap ini bertujuan untuk mendapatkan peta awal untuk fokus pemeriksaan, yaitu jalur yang melibatkan *conduit* menuju *sink*. Hal ini relevan untuk pengujian BO dan *treaty shopping*. Terdapat beberapa langkah dalam tahap ini. (1) Identifikasi seluruh entitas terkait, yaitu WP Dalam Negeri Indonesia dan semua entitas afiliasi luar negeri, termasuk SPV, *holding*, *IP-holding*, *treasury center*, dan *fund vehicles*. Sumber data adalah Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan PPh Badan, lampiran investasi, CbCR, AEOI, laporan keuangan konsolidasi, data BO domestik pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Ditjen AHU), dan basis data komersial (Orbis dan lain-lain). (2) Klasifikasikan yurisdiksi. Berikan *flag* pada entitas di negara yang termasuk 5 *conduit*-OFC (NL, UK, IE, SG, CH) dan 24 *sink*-OFC versi Garcia-Bernardo et al. (2017) (Karibia, Kepulauan Channel, beberapa yurisdiksi Eropa dan Asia), daftar OECD/UE "*non-cooperative jurisdictions*", atau daftar internal DJP. (3) Gambarkan rantai kepemilikan dan rantai P3B, misalnya Indonesia → Singapura (*conduit*) → BVI (*sink*) → *ultimate parent* di Amerika Serikat (AS) atau Uni Eropa. Tandai di mana SKD diterbitkan dan negara mana yang mengklaim P3B dengan Indonesia.

Tahap 2: Menelusuri *actual economic flows*, bukan hanya aspek legal

Pemeriksaan pada tahap ini bertujuan untuk mengetahui aliran penghasilan yang timbul di Indonesia dan kemudian bergerak melalui *conduit*/*sink*. Terdapat beberapa langkah dalam tahap ini. Pertama, memetakan jenis aliran, yaitu dividen, bunga, royalti, dan fee jasa. Berapa nilai bruto dari Indonesia ke entitas *conduit*? Berapa yang tinggal sebagai laba sebelum pajak di *conduit*? Berapa yang diteruskan (dividen/*interest*/*royalty*/*fee*) ke entitas *sink* atau ke *ultimate parent*?

Kedua, mengetahui pergerakan modal dan aset tidak berwujud. Transfer aset/brand/IP ke entitas di OFC, kemudian Indonesia membayar royalti/beban lisensi. Pinjaman *intra-group* melalui *conduit* (misalnya internal bank di Singapura) yang kemudian dana akhirnya parkir di *sink*. Ketiga, perbandingan beban pajak efektif. Apakah aliran tersebut menikmati tarif P3B yang sangat rendah di *conduit* (misalnya 0–5%), lalu di *sink* juga nyaris tak kena pajak? Keempat, yaitu mengetahui pola waktu. Apakah *conduit* menerima penghasilan dan meneruskan hampir seluruhnya dalam waktu singkat (misalnya dalam tahun pajak yang sama), tanpa banyak risiko bisnis? Jika diketahui bahwa entitas *conduit* sekadar "lewat" (*pass-through*) dan manfaat ekonomi akhir dinikmati di yurisdiksi lain, semakin kuat indikasi bahwa entitas tersebut adalah *conduit* sesuai definisi PER-25, sehingga bukan BO.

Tahap 3: Menguji kriteria BO dengan basis aliran ekonomi

Berdasarkan hasil pengujian Tahap 1 dan Tahap 2, selanjutnya pemeriksa pajak dapat menguji satu per satu kriteria BO badan (PER-25/PJ/2018; kini Pasal 19 PMK-112/2025). Pertama, pembuktian bahwa penerima tidak bertindak sebagai agen, *nominee*, atau *conduit*. Apabila hampir seluruh penghasilan dari Indonesia diteruskan ke entitas lain (terutama di *sink*-OFC) dalam waktu singkat tanpa fungsi yang nyata, terdapat indikasi kuat bahwa entitas itu bertindak sebagai *conduit*; indikator serupa digunakan oleh CJEU dalam perkara-perkara Denmark tahun 2019. Uji kontrak *back-to-back*, perjanjian *nominee*, *trust deed*, atau *side letter*. Kedua, membuktikan apakah WP mempunyai kendali untuk menggunakan atau menikmati dana, aset, atau hak. Uji *governance dan substance*: apakah direksi atau manajer lokal benar-benar memutuskan penggunaan dana, atau semua keputusan dikendalikan dari induk di negara lain? Sumber data: notulen rapat, matriks persetujuan internal, *board resolution*, pola instruksi melalui surel, dan sebagainya.

Ketiga, pembuktian atas syarat "tidak lebih dari 50% penghasilan badan digunakan untuk memenuhi kewajiban kepada pihak lain". Ini titik yang paling selaras dengan pendekatan *actual*

economic flows, yaitu menghitung total penghasilan entitas *conduit* berdasarkan laporan keuangan nonkonsolidasi (Pasal 19 ayat (2) huruf b PMK-112/2025), lalu membandingkannya dengan pembayaran kepada pihak lain (bunga, royalti, layanan, dan lain-lain). Jika lebih dari 50% penghasilan dipakai untuk membayar kewajiban kepada pihak lain (tidak termasuk gaji dan biaya usaha yang wajar), kriteria BO tidak terpenuhi.

Keempat, pembuktian atas syarat menanggung risiko atas aset, modal, atau kewajiban. Buktikan apakah terdapat kontrak yang memindahkan seluruh risiko (kredit, pasar, operasional) ke entitas lain. Entitas yang hanya mencatat penghasilan lalu mengalihkannya ke entitas lain tanpa menanggung risiko substansial cenderung bukan BO. Kelima, pembuktian atas syarat tidak mempunyai kewajiban (tertulis maupun tidak tertulis) untuk meneruskan penghasilan kepada pihak lain. Kembali ke pola *actual flows*: perhatikan apakah hampir semua penghasilan dari Indonesia rutin dialihkan ke entitas tertentu. Terdapat istilah "*cash sweep*", yaitu praktik pemindahan seluruh atau sebagian besar penghasilan kas dari satu entitas (biasanya entitas *conduit* di negara seperti Singapura, Belanda, atau Irlandia) ke entitas lain yang berada di yurisdiksi bebas pajak atau berpajak sangat rendah. Walaupun tidak ada bukti tertulis, pola ini dapat diargumentasikan sebagai bukti material atas kewajiban tidak tertulis untuk meneruskan penghasilan, sejalan dengan *Commentary* OECD yang mengakui bahwa kewajiban meneruskan dapat disimpulkan dari fakta dan keadaan (OECD, 2017). Dengan demikian, batas 50% penggunaan penghasilan untuk kewajiban kepada pihak lain dan pola realisasi arus kas menjadi fokus utama untuk menguji apakah entitas benar-benar BO atau sekadar *conduit*.

Tahap 4: Integrasi dengan analisis jaringan

Pendekatan Garcia-Bernardo et al. (2017) dapat dipakai DJP di *level sistem* untuk kebutuhan *risk profiling*, misalnya untuk menetapkan tingkat risiko jalur pembayaran: pembayaran dari Indonesia ke *conduit*-OFC (NL, UK, IE, SG, CH) diberi tingkat risiko sedang hingga tinggi, sedangkan pembayaran yang diteruskan ke *sink*-OFC (BVI, Cayman, Jersey, dan lain-lain) diberi tingkat risiko tertinggi (Tabel 5). Selanjutnya, visualisasi jaringan grup dapat dilakukan menggunakan *graph database* atau analitik jaringan, mirip dengan metode CORPNET: *node* adalah entitas dan negara, sedangkan *edge* adalah kepemilikan dan aliran kas. Dari sini DJP dapat melihat *node* mana yang berfungsi sebagai "*hub*", apakah entitas di NL/SG/UK dominan sebagai jalur transaksi, dan apakah ada "*star structure*" ke beberapa *sink* kecil (BVI, Bermuda, dan lain-lain).

Pemeriksa pajak dapat melakukan perbandingan dengan daftar *tax haven* konvensional. *Network analysis* menunjukkan bahwa beberapa negara yang tidak tercantum dalam daftar UE justru memiliki peran kunci (NL, UK). Hal ini membantu DJP untuk tidak terbatas pada daftar hitam formal, tetapi memakai indikator *de facto* aliran ekonomi aktual. Hasil analisis jaringan dapat dijadikan masukan dalam pemilihan sampel pemeriksaan (*risk-based audit*) dan indikator untuk pengujian lebih dalam atas BO dan *treaty shopping* pada WP dengan struktur kompleks. Sesuai kerangka konseptual, hasil analisis jaringan berfungsi sebagai dasar prioritas, bukan sebagai bukti; simpulan mengenai status BO tetap harus didukung oleh bukti dari Tahap 2 dan Tahap 3.

Ilustrasi pada kasus PTSI

Kasus PTSI (Gambar 1) menunjukkan nilai praktis tahapan tersebut. Pada Tahap 1, pemetaan yang berhenti pada induk lapisan pertama dan kedua di Hong Kong menghasilkan rantai yang tampak sederhana. Pemetaan sampai lapisan ketiga, yang dilengkapi dengan sumber terbuka, memperlihatkan bahwa induk lapisan ketiga berada di Kepulauan Cayman dan Hong Kong, keduanya *sink*-OFC menurut Garcia-Bernardo et al. (2017), dan bahwa pemilik manfaat akhirnya berkedudukan di Indonesia. Pada Tahap 2, yang ditelusuri bukan arus

dividen atau royalti, melainkan nilai ekonomi yang direalisasikan melalui penjualan saham induk di luar negeri, yang secara substansi mencerminkan nilai PTSI di Indonesia. Pada Tahap 3 dan Tahap 4, posisi entitas perantara di yurisdiksi *sink* menjadi dasar prioritas untuk menguji substansi usahanya serta untuk menerapkan prinsip *substance over form* atas pengalihan saham tidak langsung tersebut. Kasus ini juga menunjukkan bahwa ketersediaan data, termasuk data dari sumber terbuka, menjadi faktor penentu keberhasilan pengujian.

4.4 Pembahasan

Bagian ini mengaitkan hasil Subbab 4.1–4.3 dengan pertanyaan penelitian dan literatur yang dibahas pada Bab 2. Terkait pertanyaan penelitian pertama, hasil analisis menunjukkan bahwa *actual economic flows* dan *network analysis* dapat diintegrasikan ke dalam pengujian BO secara berurutan: analisis jaringan menentukan WP, transaksi, dan jalur pembayaran yang diprioritaskan, sedangkan penelusuran aliran aktual di tingkat entitas menentukan terpenuhi atau tidaknya kriteria BO. Temuan ini memperluas Garcia-Bernardo et al. (2017) dan van 't Riet dan Lejour (2018), yang mengidentifikasi fungsi conduit dan sink pada tingkat negara, dengan menurunkan logika tersebut ke tingkat kelompok usaha. Pada saat yang sama, kerangka ini membatasi penggunaan sinyal jaringan hanya untuk penyaringan, sejalan dengan temuan Damgaard et al. (2024) bahwa sebagian besar investasi di yurisdiksi perantara merupakan *phantom* FDI. Petkova et al. (2020) dan Weyzig (2013) menunjukkan bahwa rute investasi dipilih dengan mempertimbangkan seluruh jaringan P3B; karena itu, pengujian yang hanya melihat hubungan bilateral antara Indonesia dan negara penerima pembayaran berisiko melewatkan rute tidak langsung, sebagaimana tampak pada kasus PTSI.

Terkait pertanyaan penelitian kedua, Tabel 3 dan Tahap 3 menunjukkan bahwa setiap kriteria BO dapat diterjemahkan ke dalam indikator aliran ekonomi dan jenis bukti yang spesifik. Hasil ini menjawab dua persoalan yang diangkat oleh literatur. Pertama, putusan *Prévost Car* dan *Velcro* menunjukkan bahwa pengadilan menuntut bukti adanya kewajiban meneruskan penghasilan. Rekonstruksi arus kas, khususnya kesesuaian jumlah dan waktu antara penerimaan dan pembayaran keluar, menyediakan bukti atas kewajiban yang tidak tertulis tersebut, sejalan dengan *Commentary* OECD tahun 2014 dan indikator yang digunakan CJEU pada tahun 2019. Kedua, kajian di Indonesia menunjukkan bahwa sengketa BO kerap dimenangkan WP karena pengujian bertumpu pada SKD dan dilakukan dengan metode yang tidak konsisten (Tiono & Sadjiarto, 2013; Hietland, 2019; Ardiansyah, 2021). Kerangka ini menggeser pusat pengujian dari dokumen formal ke bukti ekonomi yang terstruktur menurut kriteria regulasi, sehingga simpulan pemeriksa pajak lebih mudah dipertahankan dalam proses keberatan dan banding.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan tiga kontribusi. Pertama, pengujian BO dirumuskan sebagai persoalan inferensi lintas tingkat analisis: data pada tingkat yurisdiksi dan jaringan kelompok usaha menghasilkan dugaan risiko, sedangkan simpulan hukum memerlukan bukti pada tingkat entitas. Rumusan ini menghubungkan literatur ekonomi jaringan OFC dengan literatur hukum BO yang selama ini berkembang secara terpisah. Kedua, penelitian ini merumuskan aturan penggunaan bukti, yaitu bahwa sinyal jaringan digunakan untuk penyaringan dan bukan untuk pembuktian, yang dapat menjadi acuan dalam menilai penggunaan data analitik pada pemeriksaan pajak. Ketiga, kriteria BO yang selama ini diperdebatkan secara normatif (du Toit, 1999; Meindl-Ringler, 2016) dioperasionalkan ke dalam indikator aliran ekonomi yang dapat diamati, sehingga membuka jalan bagi pengujian empiris pada penelitian berikutnya.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan menjawab dua pertanyaan. Terkait pertanyaan pertama, *actual economic flows* dan *network analysis* dapat diintegrasikan ke dalam pengujian BO berdasarkan PER-25/PJ/2018 dan SE-35/PJ/2021 melalui kerangka tiga lapis: lapis normatif menetapkan kriteria yang harus dibuktikan, lapis analitis memetakan posisi yurisdiksi dan entitas dalam jaringan kepemilikan dan pembayaran, dan lapis pembuktian menguji setiap kriteria dengan dokumen serta rekonstruksi arus kas di tingkat entitas. Integrasi ini bersifat berurutan: sinyal jaringan dari pendekatan makro digunakan untuk memprioritaskan WP, transaksi, dan jalur pembayaran, sedangkan simpulan mengenai status BO hanya ditarik dari bukti di tingkat entitas.

Terkait pertanyaan kedua, pemeriksa pajak dapat membedakan *conduit* dari BO melalui empat tahap pengujian dengan indikator yang spesifik untuk setiap kriteria (Tabel 3): pola penerusan penghasilan dalam jumlah dan waktu yang berdekatan untuk kriteria bukan *conduit* dan tidak adanya kewajiban meneruskan; lokus pengambilan keputusan untuk kriteria kendali; rasio pembayaran kepada pihak lain terhadap penghasilan nonkonsolidasi untuk kriteria 50%; serta alokasi risiko secara kontraktual dan aktual untuk kriteria penanggungan risiko. Kerangka ini tetap relevan setelah berlakunya PMK-112/2025, yang mempertahankan kriteria BO dan menambahkan uji tujuan utama sebagai lapis pengujian tersendiri. Kerangka ini masih bersifat konseptual dan belum diuji secara empiris; implementasinya membutuhkan dukungan data dan teknologi, pelatihan pemeriksa pajak, dan kerja sama lintas otoritas, baik domestik maupun internasional.

Selain kontribusi praktis tersebut, penelitian ini berkontribusi pada pengetahuan dengan merumuskan pengujian BO sebagai persoalan inferensi lintas tingkat analisis, menetapkan batas penggunaan sinyal jaringan sebagai alat penyaringan dan bukan alat bukti, serta mengoperasionalkan kriteria BO ke dalam indikator aliran ekonomi yang dapat diuji secara empiris (Subbab 4.4).

6. IMPLIKASI PRAKTIS DAN KETERBATASAN

Hasil analisis dan usulan tersebut di atas dapat diturunkan menjadi daftar periksa (*checklist*) pemeriksaan berbasis pendekatan *actual economic flows* dan jaringan OFC yang terdiri atas beberapa tahap sebagai berikut:

1) Tahap persiapan pemeriksaan. Yaitu memetakan struktur kepemilikan lintas negara dengan menandai *node* di *conduit* dan *sink*-OFC dan menentukan transaksi utama PPh 26 (dividen, bunga, royalti, jasa) yang mengalir ke entitas tersebut.
2) Pengumpulan bukti berupa SKD/Formulir DGT dan pernyataan BO (PER-25/PJ/2018; kini PMK-112/2025), laporan keuangan nonkonsolidasi entitas *conduit*, kontrak intragrup (*loan agreement*, *license agreement*, *service agreement*), bukti transfer bank, *general ledger* antarentitas, dan rekonsiliasi antarperusahaan, serta CbCR dan informasi dari AEOI bila tersedia.
3) Analisis substantif berupa rekonstruksi arus kas: berapa persen penghasilan dari Indonesia yang tertahan sebagai laba di *conduit* atau dialihkan ke *sink*/ultimate *parent*; uji batas 50% sesuai kriteria BO dan pola *pass-through*. Nilai apakah entitas memang menjalankan fungsi, aset, dan risiko yang wajar untuk imbalan yang diterimanya (selaras dengan prinsip *transfer pricing*).
4) Penarikan kesimpulan hukum. Jika kriteria BO tidak terpenuhi (khususnya karena entitas bertindak sebagai *conduit* atau *pass-through*), pemeriksa pajak dapat: (a) menolak penerapan tarif P3B dan menggunakan tarif domestik Pasal 26 UU PPh; (b) melakukan koreksi pemotongan PPh Pasal 26 beserta

sanksinya; (c) apabila P3B memuat ketentuan PPT, mempertimbangkan uji tujuan utama sesuai Pasal 28 PMK-112/2025; dan (d) dalam kasus ekstrem, mengkaji indikasi penghindaran pajak agresif atau rekayasa transaksi.

5) Level kebijakan dan pengawasan sistemik. Data hasil pemeriksaan dapat dikumpulkan untuk membangun basis data internal jalur *conduit–sink* yang paling sering digunakan oleh WP Indonesia. Hasilnya dapat dipakai untuk memperbarui *risk engine* di Coretax; menjadi masukan dalam negosiasi P3B (misalnya *limitation on benefits* dan *Principal Purpose Test*/PPT); dan penyempurnaan ketentuan terkait BO dan penggunaan data BO (misalnya kerja sama dengan Ditjen AHU, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan perbankan).

6.1 Tantangan Terkait Transparansi dan Keterbukaan Data

Dalam dokumen *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, FATF menjelaskan bahwa banyak kendaraan korporasi (perusahaan, *trust*, *foundation*) dapat disalahgunakan jika informasi tentang pemilik manfaat (*ultimate beneficial owner*/UBO) tidak tersedia bagi otoritas. Transparansi BO penting untuk mencegah penyalahgunaan perusahaan *shell* untuk *money laundering*, *tax evasion*, pendanaan terorisme, dan kejahatan keuangan lainnya. FATF menyebut bahwa struktur kepemilikan yang kompleks dan berlapis serta penggunaan *nominee directors/shareholders* membuat identifikasi orang di balik entitas menjadi sangat sulit, terutama ketika melibatkan banyak yurisdiksi (FATF, 2014).

OECD mengulas tantangan pengungkapan (*disclosure*), informasi, dan penegakan (*enforcement*) terkait BO. Studi tersebut menunjukkan bahwa tanpa transparansi yang memadai, struktur perusahaan dapat menyembunyikan pemilik sesungguhnya, sehingga meningkatkan risiko penghindaran pajak, korupsi, dan kejahatan keuangan. Kajian ini mencatat bahwa kerahasiaan kepemilikan dan pengelolaan *legal persons* menjadi pintu masuk penyalahgunaan, terutama ketika perusahaan digunakan sebagai sarana untuk aset asing, investasi anonim, atau transaksi lintas yurisdiksi (OECD, 2013).

Konovalova et al. (2023) menyimpulkan bahwa kerahasiaan *ownership structure* di negara-negara *tax haven* telah membuka kesempatan luas bagi kejahatan, termasuk penghindaran pajak dan pencucian uang. Tanpa transparansi BO, perusahaan dapat disalahgunakan untuk menyembunyikan aset ilegal, melakukan penggelapan pajak, atau memfasilitasi aliran dana gelap (FATF, 2014).

Berdasarkan kajian-kajian tersebut, tantangan terbesar bagi DJP dalam pengembangan aplikasi mini-CORPNET adalah transparansi dan ketersediaan data dari pemangku kepentingan di luar negeri. Michel (2021) bahkan menggambarkan bagaimana kerahasiaan pendirian badan usaha di beberapa negara bagian Amerika Serikat, antara lain Delaware, Wyoming, dan Nevada, menyulitkan penelusuran pemilik manfaat, termasuk oleh otoritas Amerika Serikat sendiri. Dapat disimpulkan bahwa otoritas pajak negara lain akan menghadapi kesulitan yang lebih besar jika membutuhkan data yang sama dari negara-negara bagian tersebut.

6.2 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, kerangka mini-CORPNET bersifat konseptual dan belum divalidasi secara empiris pada sampel kasus pemeriksaan, sehingga kontribusinya terhadap ketepatan pemilihan sasaran maupun keberhasilan koreksi belum dapat diukur. Kedua, tingkat risiko yang digunakan bersifat ilustratif dan kualitatif; penyusunan skor risiko kuantitatif memerlukan data kepemilikan dan transaksi dalam skala besar serta pengujian statistik. Ketiga, ilustrasi kasus terbatas pada satu struktur kepemilikan sehingga tidak dapat digeneralisasi. Keempat,

penerapan kerangka sangat bergantung pada ketersediaan data dari yurisdiksi lain, sebagaimana diuraikan pada Subbab 6.1.

Penelitian selanjutnya dapat menguji kerangka ini secara empiris menggunakan data pemeriksaan dan putusan Pengadilan Pajak, mengembangkan indikator risiko kuantitatif berbasis data kepemilikan dan transaksi DJP, serta menelaah interaksi antara pengujian BO dan uji tujuan utama setelah berlakunya PMK-112/2025.

REFERENSI

Ardiansyah. (2021). Implementasi konsep *beneficial owner* atas pemanfaatan *tax treaty* Indonesia–Belanda (studi sengketa pajak terkait pembayaran bunga). *IBLAM Law Review*, *1*(3), 155–171.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Cobham, A., & Janský, P. (2017). *Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results* (WIDER Working Paper No. 2017/55). UNU-WIDER. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf

Cobham, A., & Janský, P. (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: Re-estimation and country results. *Journal of International Development*, *30*(2), 206–232. https://doi.org/10.1002/jid.3348

Damgaard, J., Elkjaer, T., & Johannesen, N. (2024). What is real and what is not in the global FDI network? *Journal of International Money and Finance*, *140*, Article 102971. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2023.102971

Direktorat Jenderal Pajak. (2018). *Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-25/PJ/2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda*.

Direktorat Jenderal Pajak. (2021). *Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-35/PJ/2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penelitian Surat Keterangan Domisili Wajib Pajak Luar Negeri pada Proses Pemeriksaan, Keberatan, dan Pengurangan atau Pembatalan Surat Ketetapan Pajak*.

du Toit, C. P. (1999). *Beneficial ownership of royalties in bilateral tax treaties*. IBFD.

Erets, Y., & Asqolani, A. (2024). A case study of tax treaty to generate potential tax payer revenue. *International Public Sector Accounting Review*, *2*(2), 38–48. https://doi.org/10.31092/ipsar.v2i2.2948

Financial Action Task Force. (2014). *FATF guidance: Transparency and beneficial ownership*. Financial Action Task Force. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Transparency-and-beneficial-ownership.html

Garcia-Bernardo, J., Fichtner, J., Heemskerk, E. M., & Takes, F. W. (2017). Uncovering offshore financial centers: Conduits and sinks in the global corporate ownership network. *Scientific Reports*, *7*(1), Article 6246. https://doi.org/10.1038/s41598-017-06322-9

Garcia-Bernardo, J., & Janský, P. (2024). Profit shifting of multinational corporations worldwide. *World Development*, *177*, Article 106527. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106527

Hearson, M. (2021). *Imposing standards: The North-South dimension to global tax politics*. Cornell University Press.

Hietland, M. (2019, 30 September). *Tax treaties: Why the Indonesian government keeps losing in court*. International Centre for Tax and Development. https://www.ictd.ac/blog/tax-treaties-indonesia-government-losing-court/

Indofood International Finance Ltd v. JPMorgan Chase Bank NA [2006] EWCA Civ 158 (Court of Appeal of England and Wales).

International Monetary Fund. (n.d.). *Balance of payments (BOP)* [Data set]. Retrieved March 21, 2026, from https://data.imf.org/Datasets/BOP

Jabareen, Y. (2009). Building a conceptual framework: Philosophy, definitions, and procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, *8*(4), 49–62. https://doi.org/10.1177/160940690900800406

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda*.

Konovalova, M., Tuck, P., & Ormeño Pérez, R. (2023). In search of the owner: Regulating through transparency. *Critical Perspectives on Accounting*, *91*, Article 102421. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2022.102421

Meindl-Ringler, A. (2016). *Beneficial ownership in international tax law*. Kluwer Law International.

Michel, C. (2021). *American kleptocracy: How the U.S. created the world's greatest money laundering scheme in history*. St. Martin's Publishing Group.

Mintz, J. M., & Weichenrieder, A. J. (2010). *The indirect side of direct investment: Multinational company finance and taxation*. MIT Press.

N Luxembourg 1 and Others v. Skatteministeriet, Joined Cases C-115/16, C-118/16, C-119/16, and C-299/16, ECLI:EU:C:2019:134 (Court of Justice of the European Union, February 26, 2019).

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *Beneficial ownership and control: A comparative study–Disclosure, information and enforcement* (OECD Corporate Governance Working Papers No. 7). https://doi.org/10.1787/5k4dkhwckbzv-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, Action 6–2015 final report*. https://doi.org/10.1787/9789264241695-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Model tax convention on income and on capital: Condensed version 2017*. https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en

Our World in Data. (2026). *Foreign direct investment, net inflows as share of GDP* [Data set]. Data adapted from IMF International Financial Statistics and Balance of Payments; World Bank International Debt Statistics and GDP estimates; and OECD GDP estimates. https://ourworldindata.org/grapher/foreign-direct-investment-net-inflows-as-share-of-gdp

Petkova, K., Stasio, A., & Zagler, M. (2020). On the relevance of double tax treaties. *International Tax and Public Finance*, *27*(3), 575–605.

Prévost Car Inc. v. The Queen, 2009 FCA 57 (Federal Court of Appeal, Canada).

Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme*.

Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pengesahan Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*.

Skatteministeriet v. T Danmark and Y Denmark Aps, Joined Cases C-116/16 and C-117/16, ECLI:EU:C:2019:135 (Court of Justice of the European Union, February 26, 2019).

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, *104*, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Tampubolon, R. I., & Pati, U. K. (2024). Development of the principle of beneficial ownership identification of a corporation and their implications for tax paying obligation. *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization*, *12*(1), 61–67. https://doi.org/10.20961/jolsic.v12i1.84480

Tiono, A., & Sadjiarto, R. A. (2013). Penentuan *beneficial owner* untuk mencegah penyalahgunaan perjanjian penghindaran pajak berganda. *Tax & Accounting Review*, *3*(2). https://www.neliti.com/publications/157092/

Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2023). The missing profits of nations. *The Review of Economic Studies*, *90*(3), 1499–1534. https://doi.org/10.1093/restud/rdac049

United Nations Conference on Trade and Development. (2025). *World investment report 2025: International investment in the digital economy*. https://unctad.org/publication/world-investment-report-2025

van 't Riet, M., & Lejour, A. (2018). Optimal tax routing: Network analysis of FDI diversion. *International Tax and Public Finance*, *25*(5), 1321–1371. https://doi.org/10.1007/s10797-018-9491-6

van 't Riet, M., & Lejour, A. (2023). *Tax treaty shopping and developing countries: Serious potential for tax revenue losses* (ICTD Research in Brief No. 100). International Centre for Tax and Development. https://www.ictd.ac/publication/tax-treaty-shopping-2/

Velcro Canada Inc. v. The Queen, 2012 TCC 57 (Tax Court of Canada).

Weyzig, F. (2013). Tax treaty shopping: Structural determinants of foreign direct investment routed through the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, *20*(6), 910–937. https://doi.org/10.1007/s10797-012-9250-z

World Bank. (2025). *Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)* [BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS]. World Development Indicators. https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS

Zucman, G. (2014). Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits. *Journal of Economic Perspectives*, *28*(4), 121–148. https://doi.org/10.1257/jep.28.4.121