

Ensuring a Balanced Tax System

Tax Law Design and Policy Series
No 1617, February 2017

INSENTIF PAJAK UNTUK KEGIATAN FILANTROPI

Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji

ISSN: 2354-5941



Darussalam, Danny Septriadi,
dan B. Bawono Kristiaji¹

INSENTIF PAJAK UNTUK KEGIATAN FILANTROPI*

Kegiatan filantropi menjadi salah satu katalis untuk mencapai kesejahteraan sosial dan memenuhi kepentingan publik di suatu negara. Dengan peranannya yang semakin penting, pemerintah mendorong publik untuk terlibat dalam kegiatan tersebut, contohnya melalui pemberian insentif pajak. Di Indonesia, insentif pajak untuk kegiatan filantropi telah diberikan di bidang Pajak Penghasilan (PPH), namun pemanfaatannya dirasa masih kurang.

Tulisan ini akan memaparkan konsep, potensi, dan pentingnya peran pemerintah dalam kegiatan filantropi. Selain itu, tulisan ini juga akan menggambarkan desain insentif pajak yang ideal bagi kegiatan filantropi melalui pengalaman dan tren penerapannya di beberapa negara. Penulis akan menganalisis daya tarik insentif tersebut, ruang lingkup kegiatan filantropi, sistem administrasi dan kontrol terhadap insentif, definisi organisasi filantropi, kegiatan filantropi antaryurisdiksi, jenis insentif yang ideal, aspek sosialisasi, hubungan pemberi dan penerima, serta ketersediaan data dan studi empiris yang mampu memetakan pola filantropi di Indonesia.

Pada akhir tulisan ini, penulis akan memberikan alasan pentingnya peran aktif pemerintah dalam kegiatan filantropi serta telaah kritis terhadap kebijakan insentif pajaknya di Indonesia saat ini. Penulis menyimpulkan terdapat beberapa tujuan yang harus diseimbangkan dalam memberikan insentif pajak bagi kegiatan filantropi.

* Artikel ini dipersiapkan untuk pemantik diskusi dalam FGD tentang "Penelitian tentang Insentif Pajak untuk Kegiatan Filantropi" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan pada tanggal 24 Januari 2017. Acara ini dibuka oleh Bivitri Susansi PSKH dan di moderatori oleh Eryanto Nugroho. Beberapa pihak hadir dalam FGD ini seperti: Koalisi Seni Indonesia, Filantropi Indonesia, Dompot Dhuafa, CIPG, Pirac, Knowledge Sector Initiative

1. Darussalam adalah Managing Partner, DDTC; Danny Septriadi adalah Senior Partner, DDTC; dan B. Bawono Kristiaji adalah Partner, Tax Research & Training Services, DDTC. Penulis berterima kasih kepada Arum Puspita Prihandika atas dukungan riset.

Disclaimer:

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date received or that it will continue to be accurate in the future. The author's views expressed in this Working Paper do not necessarily reflect of the views of DDTC. Working Papers describe research in progress by the authors and are published to elicit comments and to further debate.

DAFTAR ISI

1. Pendahuluan.....	3
2. Filantropi: Gambaran Umum.....	4
3. Kegiatan Filantropi dan Insentif Pajak.....	8
4. Studi Komparasi.....	11
5. Deskripsi dan Analisis Insentif Pajak bagi Kegiatan Filantropi di Indonesia.....	16
6. Penutup.....	24

1. Pendahuluan

Kegiatan filantropi merupakan suatu aktivitas yang difokuskan untuk berkontribusi dalam membawa perubahan sosial tertentu sesuai dengan nilai atau moral individu yang melakukannya. Prinsip kegiatan filantropi terletak pada kesukarelaan yang didorong oleh suatu altruisme, yaitu naluri untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

Dewasa ini, kegiatan filantropi menunjukkan tren yang semakin meningkat dan memainkan peranan yang semakin penting. Tingginya kepedulian sosial dan dana yang terkumpul untuk perbaikan Aceh pasca-tsunami 2004 merupakan contoh nyata dari kegiatan filantropi.¹ Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Bambang P.S. Brodjonegoro, menganggap penggiat filantropi sebagai salah satu dari empat pilar pendukung keberhasilan *Sustainable Development Goals*.²

Adanya kesadaran bahwa kesejahteraan sosial dan kepentingan publik tidak selalu bisa dipenuhi, pemerintah di banyak negara berupaya mendorong publik untuk terlibat dalam kegiatan filantropi. Cara yang umum dipergunakan adalah melalui pemberian insentif pajak. Skema insentif dinilai mampu mengubah perilaku publik untuk melakukan aktivitas yang diharapkan pemerintah, karena melibatkan adanya suatu *reward*.³ Hal ini juga telah dibuktikan secara empiris, di mana kegiatan filantropi cenderung elastis terhadap adanya insentif pajak.⁴

Menyadari tingginya potensi kegiatan filantropi di Indonesia, pemerintah telah memberikan insentif di bidang pajak penghasilan berupa pengecualian dari objek pajak (*tax exemption*) serta biaya kegiatan filantropi yang dapat dipergunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak (*tax deduction*). Menurut kajian yang dilakukan oleh CAF (2014)⁵, rezim insentif pajak di Indonesia sebenarnya sudah cukup lengkap dan menarik. Akan tetapi, angka pemanfaatan fasilitas ini dirasa masih rendah. Beberapa hal dirasa masih

menjadi kendala, seperti: rezim insentif pajak yang membingungkan, sosialisasi yang masih rendah, dan sebagainya.⁶

Hal yang tak kalah pentingnya adalah pertanyaan mengenai sejauh mana desain insentif tersebut telah mampu menggairahkan kegiatan filantropi di Indonesia. Lantas, apa saja kelebihan dan kelemahannya jika dibandingkan dengan sistem yang ideal dan pengalaman di negara lain? Kajian ini akan menjawab hal-hal tersebut.

Istilah filantropi dalam artikel ini didefinisikan sebagai segala inisiatif pribadi dan kesukarelaan dalam mewujudkan tujuan bersama.⁷ Dengan demikian, sumbangan, bantuan, maupun donasi dapat diartikan sebagai wujud dari filantropi. Selain itu, lembaga atau badan yang bertujuan untuk mengelola dan menyalurkan dana filantropi akan disebut dengan istilah organisasi filantropi atau organisasi nirlaba. Perlu untuk diketahui bahwa artikel ini hanya akan membahas insentif dalam konteks Pajak Penghasilan (PPh) saja. Fasilitas bagi kegiatan filantropi atas jenis Pajak Pertambahan Nilai, Bea Materai, dan lainnya berada di luar ruang lingkup artikel ini.

Tulisan ini terdiri dari 6 bagian. Bagian pertama adalah pendahuluan. Pada bagian kedua, penulis akan memaparkan tentang konsep, potensi, serta pentingnya peran pemerintah dalam kegiatan filantropi. Bagian ketiga akan membahas mengenai kelebihan dan kelemahan dari insentif pajak. Termasuk di dalamnya juga turut memaparkan tentang jenis insentif pajak bagi kegiatan filantropi dan bagaimana desain yang dirasa ideal. Studi komparasi akan dijelaskan pada bagian keempat. Selain melihat pengalaman dan tren penerapan insentif pajak kegiatan filantropi secara global, penulis juga memilih 4 negara yang dijadikan studi kasus: Amerika Serikat, Belanda, Jerman, serta Swiss.

Tinjauan teori dan studi komparasi di bagian sebelumnya akan dipergunakan sebagai bahan telaah kritis rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia. Telaah kritis dibagi ke dalam 9 kriteria, mulai dari administrasi pengawasan, sosialisasi, definisi organisasi filantropi, hingga perlunya kajian mengenai insentif pajak kegiatan filantropi dalam laporan *tax expenditure*. Bagian keenam adalah penutup.

1. Lihat Sisata Jayasuriya dan Peter McCawley, *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*, (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010).

2. Pilar lainnya adalah pemerintah dan parlemen, akademisi dan profesional, serta masyarakat sipil dan media. Lihat Kompas, "Filantropi jadi Pilar Pembangunan", 8 Oktober 2016.

3. Sigrid Hemels, "Tax Incentives as a Creative Industries Policy Instrument" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 34.

4. John A. List, "The Market for Charitable Giving" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No.2 (2011): 172.

5. Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF, 2014).

6. Pendapat ini dirangkum dari FGD.

7. Definisi ini mengacu pada definisi yang diungkapkan oleh Koele. Lihat Ineke A. Koele, *International Taxation of Philanthropy*, (IBFD: Amsterdam, 2007), 3.

2. Filantropi: Gambaran Umum

2.1. Konsep Dasar Filantropi

Kegiatan filantropi merupakan suatu aktivitas yang difokuskan untuk berkontribusi dalam membawa perubahan sosial tertentu sesuai dengan nilai yang dipercaya oleh individu yang melakukannya. Pada umumnya, kegiatan tersebut diwujudkan ke dalam rangkaian aktivitas yang dijalankan oleh yayasan (*foundation*). Dengan menggunakan sumber daya yang ada, suatu yayasan kemudian menjadi wadah bagi orang-orang bergerak di dalamnya untuk mencapai misi perubahan yang telah ditetapkan.⁸

Secara esensi, kegiatan filantropi dapat dikatakan sudah ada sejak awal mula berkembangnya peradaban sosial.⁹ Hal ini karena kegiatan filantropi merupakan cerminan hakikat manusia yang memiliki sisi moral.¹⁰ Tindakan demikian pada dasarnya dapat digerakkan oleh tiga faktor.¹¹ *Pertama*, perilaku altruisme. Perilaku ini mengedepankan tanggung jawab moral dengan menyediakan kebutuhan sesama anggota masyarakat. *Kedua*, didorong oleh adanya motivasi untuk mendapat pengakuan atau kredibilitas di mata masyarakat. *Ketiga*, faktor tanggung jawab melaksanakan perintah agama. Beberapa agama memiliki perintah secara langsung agar pemeluknya melakukan kegiatan-kegiatan yang mencerminkan sifat filantropi.

Terlepas dari motif yang melandasinya, organisasi filantropi memiliki peran strategis dalam memberikan dampak positif terhadap perkembangan sosial suatu masyarakat. Pertama-tama, hal ini dikarenakan organisasi filantropi memang khusus didirikan untuk mencapai misi perubahan sosial. Tidak mengherankan jika orang-orang yang bekerja dalam organisasi tersebut memiliki totalitas dalam mengerahkan sumber daya untuk tujuan tersebut.¹² Organisasi filantropi memiliki keleluasaan untuk mengambil peran perubahan secara lebih cepat karena tidak adanya ketergantungan terhadap birokrasi pemerintah dan kekangan politik. Dengan mengidentifikasi permasalahan sosial atau ekonomi yang berkembang di masyarakat, organisasi filantropi dapat menjadi pionir dan inisiator untuk memperbaiki keadaan.

8. Michael Q. Patton, Nathaniel Foote, dan James Radner, "A Foundation's Theory of Philanthropy: What It Is, What It Provides, How to Do It", *The Foundation Review* Volume 7 Issue 4 (2015): 11-12.

9. OECD, "Philanthropic Foundations and Development Cooperation", *Off-print of the DAC Journal* Vol. 4 No. 3 (2003): 12-14.

10. James Andeoni et al., "Philanthropy", *Handbook of the Economics of Giving, Altruism, and Reciprocity* Vol. 2 (2006): 2.

11. *Ibid.*

12. Heather Grady, "Philanthropy as An Emerging Contributor to Development Cooperation", *background paper for the conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors* (2014): 1-8.

Singkatnya, organisasi filantropi menjadi suatu unit dalam tatanan masyarakat yang berperan dalam penyediaan barang publik secara cuma-cuma dan tidak membutuhkan timbal balik secara ekonomi. Perilaku filantropi tidak lagi berpedoman pada maksimisasi kepuasan namun oleh sejauh mana misi kedermawanan dapat tercapai.¹³ Oleh karena itu, tidak mengherankan jika organisasi sosial justru dapat memberikan solusi atas permasalahan-permasalahan sosial ekonomi yang tidak dapat dijawab oleh mekanisme pasar.

2.2. Potensi Filantropi

Lantas, seberapa besar potensi kegiatan filantropi baik di Indonesia maupun secara global? Informasi mengenai hal ini dapat dijadikan suatu indikasi awal seberapa jauh kegiatan filantropi mendesak untuk difasilitasi oleh pemerintah. Akan tetapi, ada baiknya kita mengetahui terlebih dahulu tentang nilai-nilai sosial dan altruisme di suatu negara.

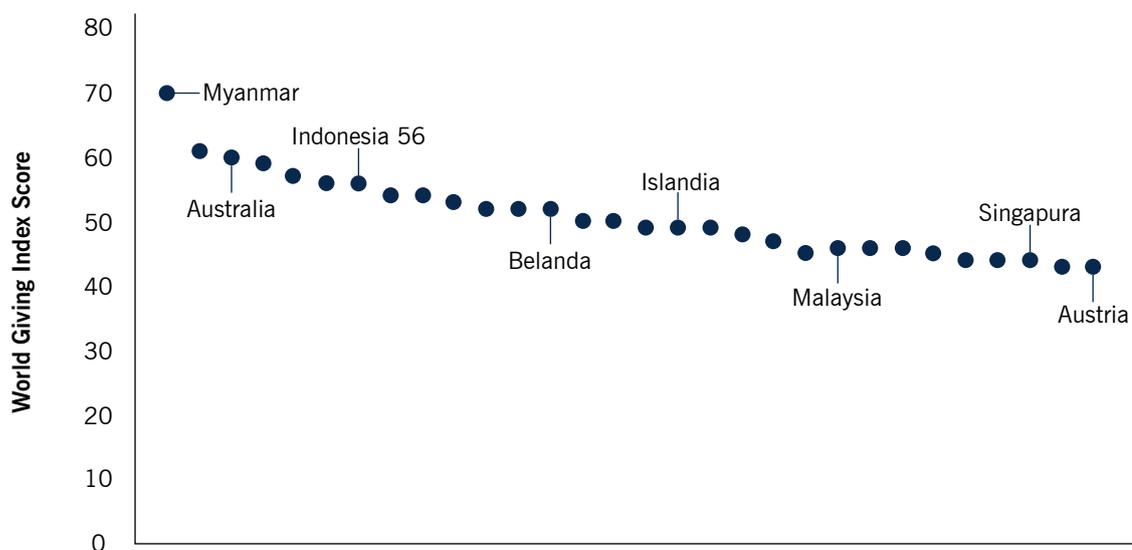
Data mengenai hal ini diperoleh dari kajian yang diterbitkan oleh *Charities Aid Foundation* (CAF) berdasarkan survei atas tiga perilaku kebaikan sosial, yaitu: mendonasikan uang untuk kegiatan amal, menolong orang asing, serta menyediakan waktu untuk bekerja sosial. Ketiga perilaku tersebut kemudian dijadikan suatu indeks kebaikan memberi (*giving index*) dengan skor antara 0 hingga 100 (nilai tertinggi). Artinya, semakin tinggi skor suatu negara, masyarakat di negara tersebut cenderung memiliki nilai-nilai kebaikan sosial, kemauan memberi, serta menolong orang lain secara lebih tinggi juga. Atau, dengan kata lain: menunjukkan persepsi masyarakat atas kegiatan filantropi, terlepas dari faktor-faktor politik, ekonomi, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan sebagainya.

Survei CAF yang dilakukan di 2016 atas 140 negara memberikan hasil yang cukup menggembirakan. Indonesia merupakan negara dengan peringkat ketujuh tertinggi di dunia berdasarkan *World Giving Index*, dengan skor sebesar 56. Atau dengan kata lain, 56% populasi Indonesia menanamkan nilai-nilai filantropi dalam kehidupan mereka. Sedangkan, dari ketiga indikator pembentuk indeks tersebut, Indonesia juga meraih peringkat kedua tertinggi di dunia atas indikator mendonasikan uang untuk kegiatan amal (75% dari populasi).¹⁴ Singkatnya, ada potensi kegiatan filantropi yang sangat besar di Indonesia.

Hal ini kemudian terkonfirmasi dalam besaran angka kegiatan filantropi yang sejauh ini

13. James Andeoni et al., *Op.Cit.*, 1-10.

14. Charities Aid Foundation, *CAF World Giving Index 2016: The World's Leading Study of Generosity*. (CAF, 2016), 20-21.

Gambar 1. 30 Negara Peringkat Teratas berdasarkan *World Giving Index Score*, 2016

Sumber: Charities Aid Foundation, *CAF World Giving Index 2016: The World's Leading Study of Generosity*. (CAF, 2016). Survei diadakan untuk 140 negara di dunia selama 2011-2015. Skala 0 hingga 100 di mana semakin tinggi semakin baik.

tercatat di Indonesia yang kian meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014, dana filantropi perusahaan mengalami kenaikan hingga dua kali lipat dari tahun sebelumnya. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Public Interest Research and Advocacy Center* (PIRAC), jumlah sumbangan perusahaan di tahun 2014 mencapai Rp12,45 triliun atau bertambah Rp8,6 triliun dari tahun 2013.¹⁵ Peningkatan kegiatan filantropi juga dapat dilihat dari statistik penghimpunan dana zakat yang terus mengalami kenaikan dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2015, dana zakat yang berhasil dihimpun secara nasional naik pada angka 10,62% hingga mencapai Rp3,7 triliun.¹⁶

Tak hanya hanya di Indonesia, potensi kegiatan filantropi secara global juga menunjukkan tren peningkatan. Sebagai ilustrasi, kegiatan filantropi di negara anggota OECD mengalami peningkatan tajam mencapai 10 kali lipat selama kurang dari 20 tahun, dari US\$5 milyar di tahun 1991 hingga US\$53 milyar di tahun 2008.¹⁷ Selain itu kegiatan filantropi juga mulai mendunia, di mana donasi dilakukan lintas negara, seperti ketika terjadi bencana tsunami di Jepang maupun gempa bumi di Haiti, serta tren filantropi oleh orang-orang terkaya di dunia.¹⁸

15. Lihat: <https://m.tempo.co/read/news/2015/06/16/090675379/tren-filantropi-perusahaan-naik-rp-12-45-triliun>. Diakses pada 19 Januari 2017.

16. Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2017*, (Jakarta: Puskas Baznas, 2016).

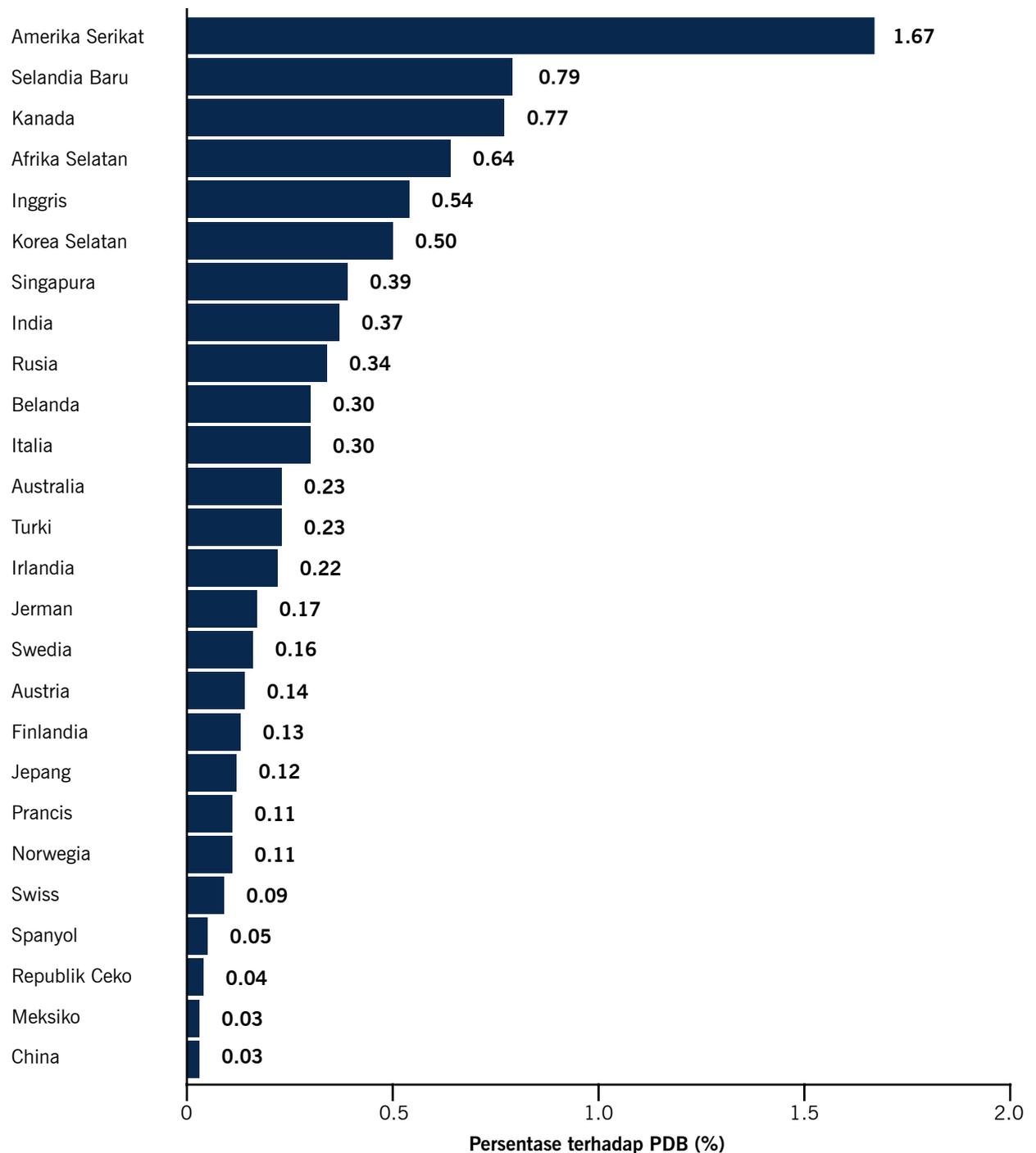
17. Robert Goulder, "Charitable Giving Goes Global," *Tax Notes International* (15 Oktober 2012): 242.

18. The New York Times, "Mark Zuckerberg Vows to Donate 99% of His Facebook Shares for Charity", 1 Desember 2015; atau gerakan orang-orang terkaya di dunia yang berkomitmen untuk menyumbangkan

Angka kegiatan filantropi yang besar juga ditunjukkan dari survei yang kembali dilakukan oleh CAF terkait dengan proporsi kegiatan filantropi atas Produk Domestik Bruto (PDB) di 26 negara dunia selama 2010-2015. Dalam survei ini, ukuran kegiatan filantropi terhadap PDB di Amerika Serikat adalah yang terbesar, yaitu: 1,76% dari PDB. Kinerja ini kemudian diikuti oleh Selandia Baru (0,79%), Kanada (0,77%), Afrika Selatan (0,64%), serta Inggris (0,54%) di peringkat 2 hingga 5.

Terlepas dari jumlah negara yang disurvei dalam besaran donasi kegiatan filantropi, terdapat indikasi adanya hubungan dari bagaimana masyarakat menilai kegiatan filantropi dengan besaran (*size*) dari kegiatan filantropi yang selama ini dilakukan. Pertama, nilai-nilai masyarakat atas 'kebaikan memberi' merupakan modal awal kegiatan filantropi. Hal ini terlihat dari bahwa secara rata-rata negara yang memiliki angka donasi yang besar adalah negara yang memiliki skor *World Giving Index* yang cukup tinggi. Kedua, agaknya terdapat suatu korelasi antara besaran donasi dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Artinya, realisasi nilai-nilai kebaikan sosial dalam bentuk kegiatan filantropi dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yaitu: tingkat penghasilan (tingkat kesejahteraan) penduduk serta dorongan dari pemerintah.

kekayaan mereka melalui kegiatan filantropi. Lihat The Giving Pledge (<https://givingpledge.org/>). Diakses pada 14 Januari 2017.

Gambar 2. Perbandingan Besaran Donasi di Beberapa Negara, 2010-2015

Data diambil dari survei yang dilakukan pada kurun tahun 2010-2015.

Sumber: CAF, *Gross Domestic Philanthropy: An International Analysis of GDP, Tax and Giving*, (London: CAF, 2006).

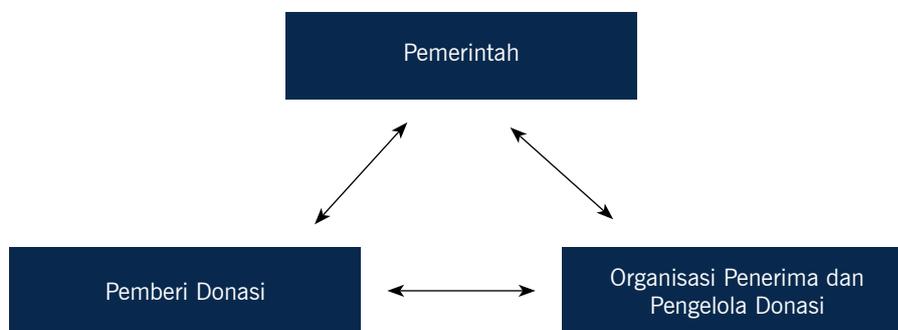
2.3. Mendorong Kegiatan Filantropi

Dari pembahasan di bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa potensi kegiatan filantropi sangatlah besar namun siapakah yang harus berperan dalam hal ini? Menurut List (2011), terdapat tiga pihak dalam pasar kegiatan filantropi. Mereka adalah: donor atau pihak pemberi donasi, organisasi filantropi yang mencari sumber pendanaan dan mengalokasikannya, serta

pemerintah yang dapat mendorong kegiatan tersebut sekaligus berperan dalam mengelola alokasi belanja publik.¹⁹ Masing-masing pihak tersebut memiliki kepentingan dan cara pandang yang berbeda terkait dengan kegiatan filantropi. Hal ini akan dibahas pada bagian berikutnya.

19. John A. List, "The Market for Charitable Giving", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.25, No.2 (2011): 157.

Gambar 3. Tiga Aktor Utama dalam Kegiatan Filantropi



2.3.1. Justifikasi Peran Pemerintah dari Perspektif Ekonomi Publik

Dari perspektif ekonomi publik, pemerintah harus berperan aktif dalam mendorong kegiatan filantropi. Terdapat tiga argumen mengenai hal ini. Pertama, adanya kesadaran bahwa tugas untuk menghadirkan kesejahteraan sosial sulit untuk disediakan seluruhnya oleh pemerintah. Dengan begitu, pemerintah perlu untuk mengajak keterlibatan pihak lain. Kedua, upaya untuk menangkap potensi yang besar dari kegiatan filantropi dalam wadah yang lebih konkret dan dikelola secara lebih baik. Ketiga, adanya sektor-sektor yang 'sepi' dari pendanaan namun kehadirannya dibutuhkan. Selain itu, terdapat sektor yang membutuhkan urgensi tinggi untuk diselesaikan secara cepat dengan dana yang besar.²⁰

Memfasilitasi kegiatan filantropi juga berarti turut mengatasi persoalan *free rider* dan eksternalitas positif yang timbul dari konsumsi barang publik.²¹ Persoalan *free rider* sesungguhnya mendorong perilaku *underinvest*. Akibatnya, ketersediaan barang publik menjadi tidak terjamin. Koreksi pemerintah dapat mendorong pihak-pihak yang memiliki kepedulian tinggi (*high preference*) untuk terlibat langsung dalam pendanaan. Lebih lanjut lagi, adanya ketersediaan barang publik sejatinya menciptakan eksternalitas positif bagi pihak lain. Sebagai contoh, adanya fasilitas olahraga yang kemudian menciptakan eksternalitas

positif bagi masyarakat sekitar karena mereka mendapatkan peluang usaha ketika terdapat *event* olahraga di fasilitas tersebut.

2.3.2. Justifikasi Peran Pemerintah dari Teori tentang CSR

Perdebatan mengenai perlunya intervensi pemerintah dalam kegiatan filantropi juga dapat didiskusikan dari sudut pandang perusahaan, sebagai pihak yang berpotensi menjadi donor. Perusahaan pada umumnya melaksanakan kegiatan filantropi melalui tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*).²² Dalam konteks CSR, terdapat tiga pandangan terkait hubungan antara perusahaan, pemerintah dan pemegang saham. Pertama, *artificial entity view*. Pada perspektif ini, perusahaan dipandang sebagai bentuk 'mini' dari pemerintah, yang artinya perusahaan bertanggungjawab secara penuh kepada publik.²³ Oleh karena itu, perusahaan memiliki kewajiban, baik untuk membayar pajak maupun memberikan CSR.²⁴

Kedua, *real entity view*. Perspektif ini berpandangan bahwa perusahaan harusnya diartikan sebagai sebuah entitas yang terpisah dari pemerintah serta pemegang sahamnya.²⁵ Dengan demikian, perusahaan memiliki kewajiban untuk membayar pajak dan tidak diwajibkan untuk

20. Hamid Abidin, Yuni Kusumastuti dan Zaim Saidi, *Kebijakan Insentif Perpajakan untuk Organisasi Nirlaba*, (Jakarta: PIRAC, 2012), 15-19.

21. Penting untuk dicatat bahwa kegiatan filantropi adalah aktivitas sukarela yang dilakukan untuk mencapai tujuan bersama, yang seringkali berkaitan dengan ketersediaan barang publik. Barang publik bersifat *non-rivalry*, artinya konsumsi atasnya tidak mengurangi kemungkinan pihak lain untuk mengkonsumsi dengan jumlah dan tingkat yang sama. Barang publik juga bersifat *non-excludable*, yang mana individu yang tidak membayar atas barang tersebut bisa serta merta dikecualikan dari konsumsinya. Oleh karena itu, barang publik menyertakan persoalan mengenai *free rider* (tidak mau berkontribusi dalam membayar namun ingin menikmati) serta eksternalitas. Lihat John Leach, *A Course in Public Economics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

22. CSR atau tanggung jawab sosial perusahaan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

23. Reuven, S. Avi-Yonah, "Corporate Social Responsibility and Strategic Tax Behavior" dalam *Tax and Corporate Governance*, ed. Wolfgang Schon (Berlin: Springer, 2008), 190-191.

24. Hal ini agaknya menjadi ruh dalam pasal mengenai kewajiban CSR bagi perusahaan yang bergerak atau berkaitan dengan sektor sumber daya alam. Lihat Pasal 74, Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kewajiban ini diatur pula dalam Pasal 15 huruf (b) UU Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

25. Reuven, S. Avi-Yonah, *Op.Cit.*, 191-193.

memberikan CSR, karena CSR tidak berhubungan secara langsung dengan aktifitas perusahaan. Walau demikian, mengingat manfaat CSR bagi masyarakat, negara dirasa perlu mendorong aktivitas CSR. Dari sisi perusahaan, kegiatan filantropi atau CSR dapat dimanfaatkan sebagai alat untuk memperbaiki reputasi perusahaan atau nama baik.²⁶ Dari perspektif *real entity view* ini, fasilitas pemerintah tuntut kegiatan filantropi atau CSR dapat dijustifikasi.

Terakhir, *aggregate view*. Dalam perspektif *aggregate view*, fungsi perusahaan semata-mata hanyalah untuk memberikan keuntungan semaksimal mungkin kepada pemegang saham.²⁷ Kegiatan CSR sebaiknya hanya dilakukan selama bisa meningkatkan keuntungan. Oleh karena itu, pemerintah justru tidak perlu mendorong kegiatan CSR yang pada akhirnya berdampak buruk bagi para pemegang saham.

Dalam konteks upaya untuk mendorong kegiatan filantropi, sejatinya pandangan *real entity* dirasa paling sesuai. Dari pandangan ini, pemerintah melakukan intervensi namun tidak mewajibkan adanya CSR kepada sektor korporasi. CSR pada dasarnya adalah suatu bentuk etika sosial yang tidak diwajibkan dalam kerangka hukum.²⁸ Kewajiban CSR justru ditakutkan dapat menyederhanakan preferensi publik yang beragam sebatas kepada preferensi perusahaan yang berorientasi laba dan reputasi. Adanya kewajiban CSR juga bisa mengurangi kapasitas ekspansi bisnis perusahaan. *Real entity view* tidak memberikan beban tambahan bagi perusahaan, sekaligus tetap membuka ruang bagi publik untuk menentukan sasaran kegiatan filantropi, meskipun subjektif.²⁹

2.3.3. Bentuk Intervensi Pemerintah: Subsidi atau Insentif Pajak?

Pada dasarnya terdapat dua pilihan bagi pemerintah dalam mendorong suatu sektor atau membiayai suatu proyek: subsidi atau memberikan insentif. Jika pemerintah memilih subsidi, pembiayaannya akan berasal dari uang pajak. Sayangnya, desain kebijakan subsidi yang dilakukan oleh pemerintah seringkali terdistorsi oleh berbagai kepentingan, tidak dilakukan secara transparan, serta mengesampingkan preferensi

publik yang beragam. Keputusan pemerintah pada umumnya memenangkan mayoritas dan kelompok yang berada di 'tengah'.³⁰ Selain itu, penting untuk dicatat bahwa publik menanggung seluruh biaya subsidi tersebut melalui uang pajak.

Di sisi lain, jika insentif pajak yang dipilih, pemerintah menyerahkan keputusan kepada pihak-pihak yang sangat berkepentingan untuk kegiatan filantropi tersebut atau memiliki preferensi lebih tinggi bagi sektor tertentu. Adanya insentif pajak tentu menguntungkan bagi pihak-pihak yang ingin berkontribusi secara langsung karena memiliki preferensi yang tinggi atas suatu sektor. Dengan demikian, preferensi publik difasilitasi secara langsung oleh pemerintah. Selain itu, dana pemerintah yang dibutuhkan untuk membangun suatu sektor atau kegiatan tidak lagi sebesar jika ditopang seluruhnya oleh pemerintah melalui subsidi. Uang pajak yang dibutuhkan berkurang karena masyarakat yang memiliki preferensi telah bersedia berkontribusi secara langsung melalui kegiatan filantropi.³¹

Lebih lanjut lagi, jika dibandingkan dengan skema subsidi, insentif pajak lebih menjamin pemberdayaan masyarakat. Bagi organisasi filantropi, dana hibah atau subsidi yang diberikan oleh pemerintah berpotensi menciptakan ketergantungan serta mengurangi independensi aktivitas mereka. Di sisi lain, adanya insentif pajak tetap menjamin independensi sekaligus terkumpulnya dana/barang sumbangan.

3. Kegiatan Filantropi dan Insentif Pajak

3.1. Pro dan Kontra Insentif Pajak

3.1.1. Manfaat

Insentif pajak memiliki banyak manfaat. Pertama, jika didesain dengan baik dan terukur serta diarahkan pada target yang tepat, insentif pajak dapat memberikan kontribusi positif terhadap perekonomian dan kondisi sosial (*social wellbeing*).³² Dalam konteks ekonomi, kontribusi yang diberikan oleh insentif pajak biasanya berwujud peningkatan volume investasi. Dalam konteks sosial, berwujud dalam perubahan

26. Lihat Stephen Brammer dan Andrew Millington, "Corporate Reputation and Philanthropy: An Empirical Analysis", *Journal of Business Ethics* Vol. 61, Issue 1 (2005): 29-44.

27. Reuven, S. Avi-Yonah, *Op.Cit.*, 193-196.

28. Hans Gribnau, "Corporate Social Responsibility and Tax Planning: Not by Rules Alone," *Social & Legal Studies*, Vol. 24(2) (2015): 225-250.

29. Artinya, publik yang mendonasikan uangnya ke salah satu kegiatan memiliki pendapat bahwa penyaluran tersebut lebih tepat guna dan tepat sasaran dibandingkan alokasi yang dilakukan oleh pemerintah.

30. Ini adalah contoh klasik *median voter theorem*, yaitu bagaimana kebijakan publik seringkali hanya memikirkan jalan tengah di antara preferensi publik yang ekstrem.

31. Sigrid Hemels, "Tax Incentives as a Creative Industries Policy Instrument" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 56-59.

32. IMF, OECD, UN, dan World Bank, "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment", *A Report to the G-20 Development Working Group* (2015): 6-11.

perilaku masyarakat untuk terlibat ke dalam suatu kegiatan tertentu. Keduanya sama-sama saling mempengaruhi dalam meningkatkan manfaat terhadap perekonomian maupun sosial.

Kedua, volume investasi atau dana yang mengalir ke sektor tertentu berperan dalam meningkatkan kapasitas produksi, pertumbuhan ekonomi, dan peningkatan daya saing. Pendanaan juga berpotensi menurunkan kesenjangan pendapatan, jika disasar pada sektor tertentu yang tertinggal secara ekonomi.³³ Lebih jauh lagi, pertumbuhan kegiatan filantropi akan berdampak positif kepada sektor lain yang memiliki kaitan rantai produksi atau distribusi dengan kegiatan tersebut. Dengan kata lain, volume investasi yang meningkat akibat insentif pajak memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) kepada perekonomian secara keseluruhan.³⁴ Sebagai catatan, salah satu sektor yang dianggap memiliki *multiplier effect* yang besar dan sering dijadikan sasaran insentif pajak adalah sektor penelitian dan pengembangan.³⁵

Ketiga, insentif pajak juga turut berperan dalam mendorong keterlibatan masyarakat dalam suatu aktivitas atau kegiatan tertentu.³⁶ Hal ini juga telah dibuktikan secara empiris. List (2011) menyimpulkan bahwa perilaku donasi sangat elastis atau dipengaruhi dari ketersediaan suatu insentif dari pemerintah.³⁷ Tillmann (1989) juga menekankan bahwa beban pajak yang menurun akan menciptakan insentif bagi pekerja untuk menambah waktu kerjanya dalam rangka mencapai tingkat kepuasan yang lebih tinggi.³⁸

Terakhir, insentif juga memungkinkan pengumpulan sumbangan atau dana filantropi secara cepat. Anggaran pemerintah pada umumnya telah terikat secara hukum dan perubahannya tidak mudah dilakukan. Padahal, pada saat-saat tertentu bisa terjadi kejadian yang bersifat mendadak dan membutuhkan kehadiran pemerintah secara langsung, contohnya: bencana alam. Adanya insentif pajak untuk kegiatan filantropi menjamin ketersediaan dana masyarakat dalam waktu yang cepat tanpa memerlukan birokrasi yang kompleks.

33. Alex Easson dan Eric Zolt, "Tax Incentives", *World Bank Institute* (2002): 9-24.

34. Duanjie Chen, "The Framework Assessing Tax Incentives: A Cost-Benefit Analysis Approach", *Paper for United Nations Workshop on Tax Incentives and Base Protection* (2015): 10-11.

35. Lihat Appelt, S. et al, "R&D Tax Incentives: Evidence on Design, Incidence, and Impacts", *OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers* No. 32 (2016): 6; atau Darussalam dan Ganda C. Tobing,

36. European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), "Using Tax Incentives to Promote Education and Training", *Cedefop Panorama Series* (2009): 14-16.

37. John A. List, "The Market for Charitable Giving" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No.2 (2011): 172.

38. Georg Tillmann, *Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems: Equity, Incentives, and Taxation* (Berlin: Springer-Verlag, 1989), 20-21.

3.1.2. Kritik

Terdapat beberapa kritik mengenai insentif pajak, khususnya untuk kegiatan filantropi. Pertama, insentif pajak untuk kegiatan filantropi diperkirakan dapat menciptakan situasi yang tidak adil.³⁹ Manfaat dari kebijakan tersebut pada umumnya sangat besar dan diterima hanya oleh segelintir pihak, namun biaya tersebut justru harus ditanggung oleh sebagian besar wajib pajak. Terlebih dalam situasi di mana tidak terdapat proses yang transparan sehingga memunculkan peluang adanya lobi dan upaya mempengaruhi kebijakan pemberian insentif.

Kedua, adanya insentif seringkali mengaburkan sistem progresivitas dalam pajak. Sebagai contoh, adanya pemberian insentif berupa *tax deduction* bagi donor yang mayoritas adalah individu berpenghasilan tinggi atau dianggap kelompok kaya. Adanya insentif justru berpotensi merusak upaya redistribusi pendapatan. Fenomena ini sering disebut sebagai *upside down effect*.⁴⁰

Ketiga, insentif juga dapat membuat sistem pajak semakin kompleks, sulit untuk dipahami, dan mencederai prinsip netralitas.⁴¹ Timbulnya perbedaan dari *benchmark tax system* menuntut pemahaman yang lebih baik dari pemangku kepentingan di sektor pajak. Selain itu, insentif pajak bisa mendistorsi perekonomian sehingga tidak bersifat netral. Distorsi tersebut mendorong perubahan perilaku publik, yang pada akhirnya bisa mencederai prinsip efisiensi dari perekonomian.

Keempat, insentif pajak berkaitan erat dengan konsep *tax expenditure*. *Tax expenditure* adalah aktivitas belanja pemerintah melalui kebijakan perpajakan, misalnya kredit pajak, keringanan pajak, dan lain-lain.⁴² Sejauh ini adanya *tax expenditure* cenderung terlepas dari kontrol pemerintah. Padahal, pengeluaran tersebut berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengontrol dan mengevaluasi efektivitas *tax expenditure* karena 'subsidi melalui sistem pajak' tersebut haruslah terukur, baik biaya maupun efektivitasnya. Saat ini terdapat tren pelaporan *tax expenditure* kepada publik atau parlemen yang mencerminkan prinsip akuntabilitas dan

39. OECD, *Tax Expenditure in OECD Countries*, (Paris: OECD Publishing, 2010), 26.

40. Stanley S. Surrey dan Paul R. McDaniel, *Tax Expenditure*. (Cambridge: Harvard University Press, 1985), 87.

41. Sigrid Hemels, "Tax Incentives as a Creative Industries Policy Instrument" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 44.

42. Darussalam dan B. Bawono Kristiaji, "Tax Expenditure atas Pajak Penghasilan: Rekomendasi bagi Indonesia", *DDTC Working Paper* No.0814 (2014).

transparansi.⁴³ Dalam konteks insentif pajak bagi kegiatan filantropi, pemerintah tidak hanya perlu mengukur besarnya namun juga perlu mengaitkan kebijakan tersebut dengan tujuannya.

Terakhir, insentif pajak dimanfaatkan bagi perencanaan pajak yang agresif. Perencanaan pajak yang agresif merupakan strategi meminimalkan beban pajak secara legal dengan memanfaatkan celah-celah hukum pajak.⁴⁴ Salah satu upaya untuk mengurangi beban pajak dapat dilakukan melalui meningkatkan biaya yang dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak (*deductible expense*). Adanya insentif berupa *deduction* atas sumbangan atau dana filantropi, justru dapat mendorong wajib pajak untuk memanfaatkan ketentuan tersebut sebagai salah satu strategi perencanaan pajaknya.

3.2. Desain Insentif Pajak yang Ideal

Dari paparan mengenai perbedaan sudut pandang serta pro dan kontra, paling tidak terdapat lima syarat desain insentif pajak yang ideal.

- a) Perbedaan sudut pandang baik dari pemerintah, donatur, perusahaan, dan organisasi pengelola dana sumbangan tentang kegiatan filantropi dalam konteks sistem pajak haruslah diadopsi. Artinya, desain sistem pajak (hukum, kebijakan, dan administrasi) dalam hal kegiatan filantropi haruslah menjaga keseimbangan antar pemangku kepentingan.
- b) Insentif pajak harus didesain agar dapat diadministrasikan secara mudah.
- c) Ada baiknya kategori, cakupan dan karakteristik kegiatan filantropi yang bisa memperoleh insentif pajak tidak dibatasi. Hal ini mempertimbangkan adanya preferensi publik yang bervariasi dalam sesuatu yang bersifat altruisme.
- d) Desain insentif pajak yang ideal haruslah disusun agar tidak mudah disalahgunakan dan justru dijadikan alat perencanaan pajak yang agresif. Upaya untuk mencegah hal ini dapat diatasi terutama dengan ketersediaan informasi dari pihak ketiga.⁴⁵
- e) Selain itu, insentif pajak bagi kegiatan filantropi

juga merupakan salah satu komponen *tax expenditure* yang pelaksanaannya bisa dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, wajar jika desainnya dibuat tidak hanya untuk mendorong kegiatan filantropi namun juga terukur dan dapat dipastikan efektivitasnya.

3.3. Taksonomi Insentif Pajak dalam Kegiatan Filantropi

3.3.1. Jenis Insentif

Ditinjau dari jenisnya, insentif pajak bagi kegiatan filantropi dapat dikategorikan menjadi beberapa perlakuan. Pertama, *tax exemption* di mana terdapat penghasilan tertentu yang diterima oleh organisasi filantropi, yang dikecualikan sebagai objek pajak penghasilan. Dengan demikian, beban pajak yang diterima oleh organisasi tersebut semakin berkurang. Walau definisi organisasi filantropi berbeda-beda di setiap negara, pada umumnya terdapat satu syarat yang sama, yaitu: organisasi yang bertujuan untuk kepentingan umum dan tidak mencari keuntungan.⁴⁶ Organisasi filantropi biasanya dapat berbentuk yayasan atau *social enterprise*. OECD mendefinisikan *social enterprise* sebagai aktivitas yang dilakukan oleh swasta yang berhubungan dengan kepentingan publik, menerapkan strategi bisnis, namun tidak memiliki tujuan utama untuk memaksimalkan keuntungan.⁴⁷

Untuk mengklasifikasikan apakah sebuah organisasi berhak untuk mendapatkan insentif pajak atas kegiatan filantropi, beberapa negara menerapkan serangkaian pengujian (tes). Terdapat dua jenis pengujian yang umumnya dilakukan, yaitu *organizational test* dan *operational test*.⁴⁸ *Organizational test* berupa pengujian dokumen-dokumen yang dapat membuktikan bahwa tujuan entitas tersebut telah sesuai dengan tujuan organisasi filantropi. Sedangkan *operational test* merupakan pembuktian bahwa aktivitas-aktivitas yang dilakukan organisasi tersebut secara konsisten bertujuan untuk kepentingan umum.

Kedua, *tax deduction* di mana terdapat biaya-biaya tertentu yang dapat dibebankan oleh wajib pajak sebagai pengurang penghasilan kena pajak, atau dapat dibiayakan. Insentif ini diberikan kepada pemberi sumbangan atau bantuan. Subjek pajak *tax deduction* dapat berupa individu atau

43. Lihat penerapannya di berbagai negara dalam Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Brix, dan Christian Valencuc, "Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practice" dalam *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through Tax System*, ed. Hana Polackova Brix, Christian M.A. Valencuc, dan Zhicheng Li Swift, (Washington D.C.: The World Bank, 2004),

44. Perencanaan pajak yang agresif sejatinya mencerminkan adanya kelemahan dan ketidaksempurnaan hukum. Namun, menurut Gribnau, yang lebih penting untuk ditekankan adalah: apakah suatu pihak tersebut telah mempertimbangkan etika dalam kerangka pengambilan keputusan terkait pajak. Lihat Hans Gribnau, "Corporate Social Responsibility and Tax Planning: Not by Rules Alone," *Social & Legal Studies*, Vol.24(2) (2015): 227

45. OECD

46. Lihat John A. List, "The Market for Charitable Giving" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No.2 (2011): 157-180.

47. Anuschka J. Bakker, "The Taxation of Social Enterprise", *European Taxation* (Mei, 2015): 201.

48. Pembahasan mengenai hal ini dapat dilihat pada Sabine Hadenbauer, et.al., "Cross Border Charitable Giving and Its Tax Limitations" *Bulletin for International Taxation* (November, 2013); atau pada Ineke A. Koele, *International Taxation of Philanthropy*, (IBFD: Amsterdam, 2007).

korporasi (badan usaha). Hal yang membedakan rezim *tax deduction* di berbagai negara adalah hubungan pemberi dan penerima (pengelola) sumbangan, karakteristik pemberi sumbangan, lingkup kegiatan, dan besarnya biaya donasi yang dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak.

Selain insentif berupa *tax exemption* dan *tax deduction*, masih terdapat beberapa jenis insentif lainnya. Sebagai contoh, kredit pajak, di mana nilai bantuan atau sumbangan menjadi pengurang dari jumlah pajak terutang. Kredit pajak juga dianggap dapat mengatasi persoalan *upside-down effect* yang timbul dari penerapan rezim *tax deduction*. Selain itu, terdapat pula *tax assignment* yang berkaitan erat dengan adanya pajak atas kegiatan keagamaan semisal *church tax* di Jerman, Austria, dan Swiss.⁴⁹ Beberapa negara juga menerapkan *reduced rate*, *tax deferral* (penundaan pembayaran pajak), hingga pembebasan pajak atas warisan yang disumbangkan untuk kegiatan filantropi.

3.3.2. Bentuk Sumbangan atau Bantuan

Insentif juga dapat dibedakan menurut bentuk sumbangan: uang atau dalam wujud barang (*donations in kind*). Ada kalanya, suatu pemberian donasi dalam bentuk barang lebih dibutuhkan atau lebih tepat, misalkan barang seni atau barang teknologi tinggi untuk suatu keperluan sosial. Sebagian besar negara tidak membedakan perlakuan insentif, atau juga tidak memiliki rezim khusus atas sumbangan yang berupa barang. Hal ini akhirnya justru menciptakan persoalan di lapangan, terutama karena karakteristik barang yang membutuhkan valuasi nilai yang lebih akurat. Tidak mengherankan jika beberapa negara juga turut mengatur secara khusus insentif bagi donasi berwujud barang seperti halnya di Australia lewat *Cultural Gifts Program* atas donasi barang seni atau di Inggris melalui *Cultural Gift Schemes*.⁵⁰

3.3.3. Lokasi Kegiatan Filantropi

Insentif pajak untuk kegiatan filantropi juga dapat dibedakan berdasarkan lokasi, yaitu kegiatan filantropi yang berada dalam yurisdiksi yang sama (domestik) maupun yang bersifat lintas yurisdiksi. Namun, tidak semua negara membedakan dua wilayah tersebut dalam aturan yang jelas.

Insentif pajak bagi kegiatan filantropi pada umumnya berlaku jika baik pemberi dan penerima sumbangan merupakan wajib pajak dalam

negeri. Selain itu, insentif pajak seringkali juga dibedakan jika salah satu pihak (pemberi atau penerima) adalah non-residen. Misalnya kebijakan '*landlocked*' yang diterapkan oleh Amerika Serikat, di mana donor yang berhak memperoleh *tax deduction* hanyalah wajib pajak dalam negeri.⁵¹ Dengan demikian, melakukan kegiatan amal bagi organisasi filantropi yang di luar domisili akan terasa lebih 'mahal'. Hal ini jelas menghambat kegiatan filantropi yang dilakukan di negara-negara berkembang.

Terdapat dua alasan yang melatarbelakangi pembedaan tersebut.⁵² Pertama, argumentasi *public sector relief*. Pemerintah lebih menginginkan donor domestik untuk menyalurkan bantuannya ke dalam negeri dibandingkan luar negeri. Hal ini untuk mendorong adanya peran dari sektor non-pemerintah dalam pembangunan dan mengatasi permasalahan sosial. Di saat yang bersamaan, hal tersebut juga dapat mengurangi beban pemerintah. Kedua, *lack of fiscal control*. Sumbangan yang disalurkan ke luar negeri membatasi kontrol pemerintah dalam memastikan efektivitasnya dan bahwa penggunaannya tidak salah sasaran. Selain itu, terdapat kekhawatiran pemerintah bahwa donasi tersebut justru dipergunakan sebagai kedok pendanaan organisasi-organisasi kriminal atau jaringan terorisme internasional.

Di era globalisasi, ketertarikan untuk mendanai kegiatan yang dilakukan oleh organisasi filantropi di negara lain sangat dimungkinkan. Perlakuan insentif pajak yang non-diskriminatif justru dapat menciptakan kompetisi yang sehat antarorganisasi filantropi untuk menarik sumbangan dari filantropis dari mancanegara.⁵³

4. Studi Komparasi

4.1. Gambaran Umum

Dewasa ini, peran kegiatan filantropi ternyata tidak lagi dipandang sebelah mata karena potensi kontribusinya bagi perekonomian yang signifikan. Hal ini tampaknya juga tidak terlepas dari adanya dorongan dari pemerintah melalui insentif pajak. Insentif pajak yang diberikan bagi kegiatan filantropi umumnya dapat diklasifikasikan dalam tiga wujud. Pertama, adanya pengecualian bagi organisasi filantropi, organisasi nirlaba, atau organisasi yang aktivitasnya terutama untuk

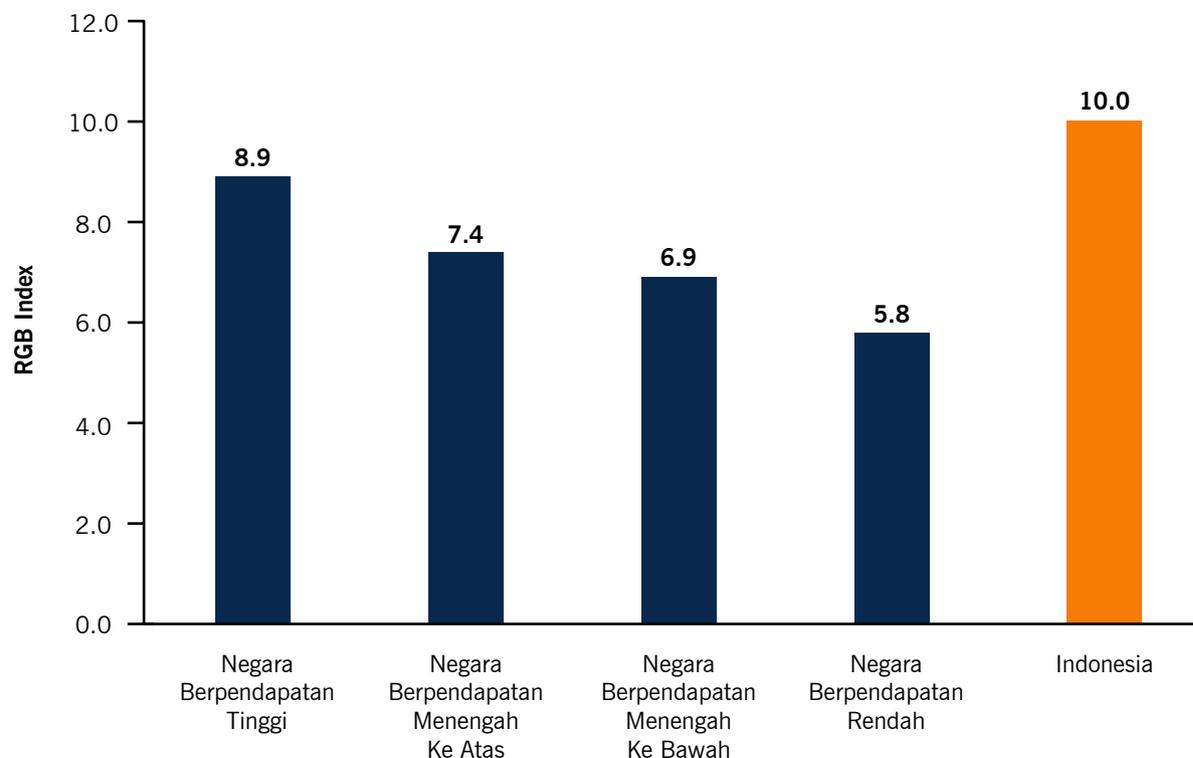
49. Sigrid Hemels, "Tax Incentives for Museums and Cultural Heritage" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 112-115.

50. Sigrid Hemels, "Tax Incentives for Museums and Cultural Heritage" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 116-119.

51. Ineke A. Koele, *International Taxation of Philanthropy*, (IBFD: Amsterdam, 2007), 4

52. Lihat Otmar Thoenmes dan Brigitte W. Muehlmann, "Cross-Border Charitable and Other Pro-Bono Contributions", *Bulletin for International Taxation*, Vol. 68, No.9 (2012).

53. Renate Bujize, "Tax Incentives Crossing Borders", *Tax Incentives for the Creative Industries*, Ed. Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 85-88.

Gambar 4. Perbandingan *RGB Index* di Indonesia dengan Rata-rata Tiap Kelompok Pendapatan, 2014

Sumber: Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF, 2014). Survei diadakan pada 177 negara. Klasifikasi negara dalam kelompok pendapatan mengacu pada klasifikasi World Bank.

kegiatan sosial. Kedua, adanya suatu insentif pajak bagi donator, baik untuk individu maupun korporasi. Terakhir, di negara-negara yang mengimplementasikan pajak warisan, acapkali juga ditemukan suatu insentif bagi dana warisan yang dihibahkan untuk kegiatan amal atau sosial.

Dari survei yang dilakukan oleh Quick, Kruse, dan Pickering pada tahun 2014 terhadap 177 negara di dunia, mayoritas negara (171 negara atau 97% dari negara responden) telah memiliki paling tidak salah satu jenis insentif untuk kegiatan filantropi tersebut. Artinya, di banyak negara, kegiatan filantropi merupakan sesuatu yang didorong dan didukung.

Studi ini juga memberikan nilai *Rules to Give By (RGB) Index* yang mengukur sejauh mana komitmen suatu negara dalam mendorong kegiatan filantropi melalui peraturan (pajak) yang dimilikinya. Skor dari *RGB Index* terentang dari 0 (negara tidak mendukung kegiatan karena tidak memiliki aturan insentif) hingga 11 (negara memiliki seluruh *tools* peraturan untuk mendorong kegiatan filantropi). Skor yang dimiliki oleh masing-masing negara ternyata berkorelasi dengan tingkat pendapatannya, di mana semakin tinggi pendapatan suatu negara akan diikuti dengan upaya pemerintah untuk mendorong kegiatan filantropi. Hal ini mungkin dapat

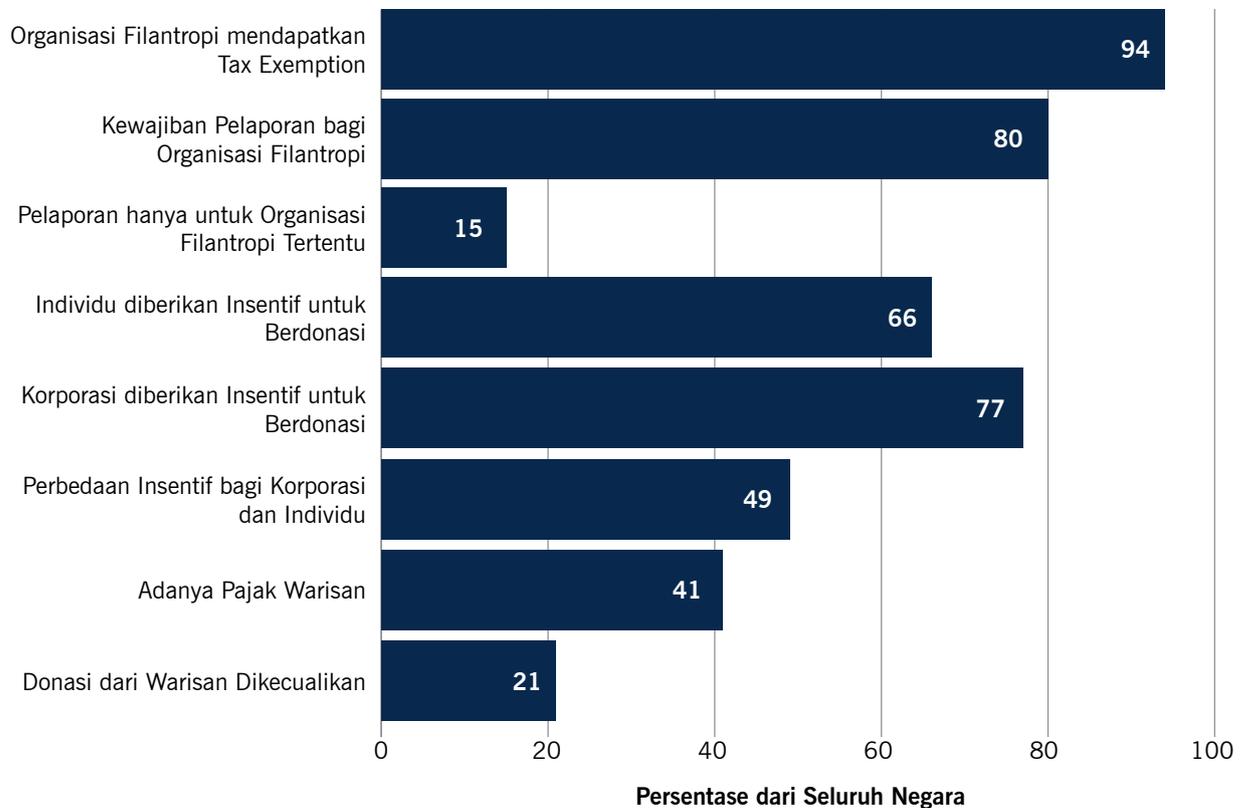
dijelaskan sebagai adanya ketersediaan orang kaya di negara berpendapatan tinggi, yang kemudian dioptimalkan kontribusinya oleh negara melalui peraturan.

Hal ini juga bisa dijelaskan sebagai berikut. Dengan tingkat kekayaan yang rendah di negara berkembang, motivasi untuk kegiatan amal serta permintaan insentif dari publik sebagai calon donor relatif rendah. Selain itu, tuntutan dari organisasi filantropi atas diberikannya insentif juga nyaris tidak ada.⁵⁴

Menariknya, Indonesia, walaupun menjadi salah satu anggota kelompok negara berpendapatan menengah ke bawah, memiliki skor *RGB Index* yang tinggi, yaitu: 10.0. Hal ini juga lebih tinggi daripada rata-rata skor *RGB Index* di negara berpendapatan tinggi. Agaknya, pola sosial dan budaya filantropi yang tinggi di Indonesia telah mampu diterjemahkan oleh pemerintah sebagai suatu kegiatan yang perlu mendapat perhatian melalui berbagai aturan mengenai insentif.

Selanjutnya, insentif pajak yang paling umum diterapkan adalah adanya pemberian *tax exemption* untuk organisasi filantropi. Di mana, penghasilan

54. Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF), 35.

Gambar 5. Perbandingan Ketersediaan Insentif di 177 Negara, 2014

Sumber: Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF, 2014). Survei diadakan pada 177 negara. Klasifikasi negara dalam kelompok pendapatan mengacu pada klasifikasi World Bank.

yang berupa sumbangan atau donasi, dikecualikan dari objek pajak. Hanya sekitar 9 negara, atau 6% dari negara responden, yang tidak mengatur tentang insentif ini dalam peraturan perundang-undangan pajaknya, yaitu: Korea Utara, Eritrea, Zimbabwe, Djibouti, Micronesia, Belarusia, Palau, Suriname, dan Siprus.

Dalam konteks *tax exemption* tersebut, pada umumnya banyak negara mewajibkan bagi organisasi filantropi atau lembaga pengelola dana sumbangan tersebut untuk memberikan laporan berkala. Kewajiban pelaporan bagi organisasi filantropi dianggap dapat membantu tata kelola pemerintahan yang lebih baik nantinya akan memperbaiki standar dan mendorong kepercayaan dari donor. Pelaporan yang pada umumnya dipersyaratkan di berbagai negara mencakup salah satu atau seluruhnya dari hal berikut: menyampaikan laporan keuangan dan pencatatan, rekap donasi, laporan berkala atas aktivitas dan penggunaan dana, membuka laporan kegiatan dan catatan bagi publik, terkait dengan status pajak.⁵⁵ Khusus mengenai pajak, adanya transparansi dan juga aspek pelaporan juga terkait dengan kemungkinan pemerintah untuk

melakukan verifikasi sebelum diberikannya suatu pengecualian.

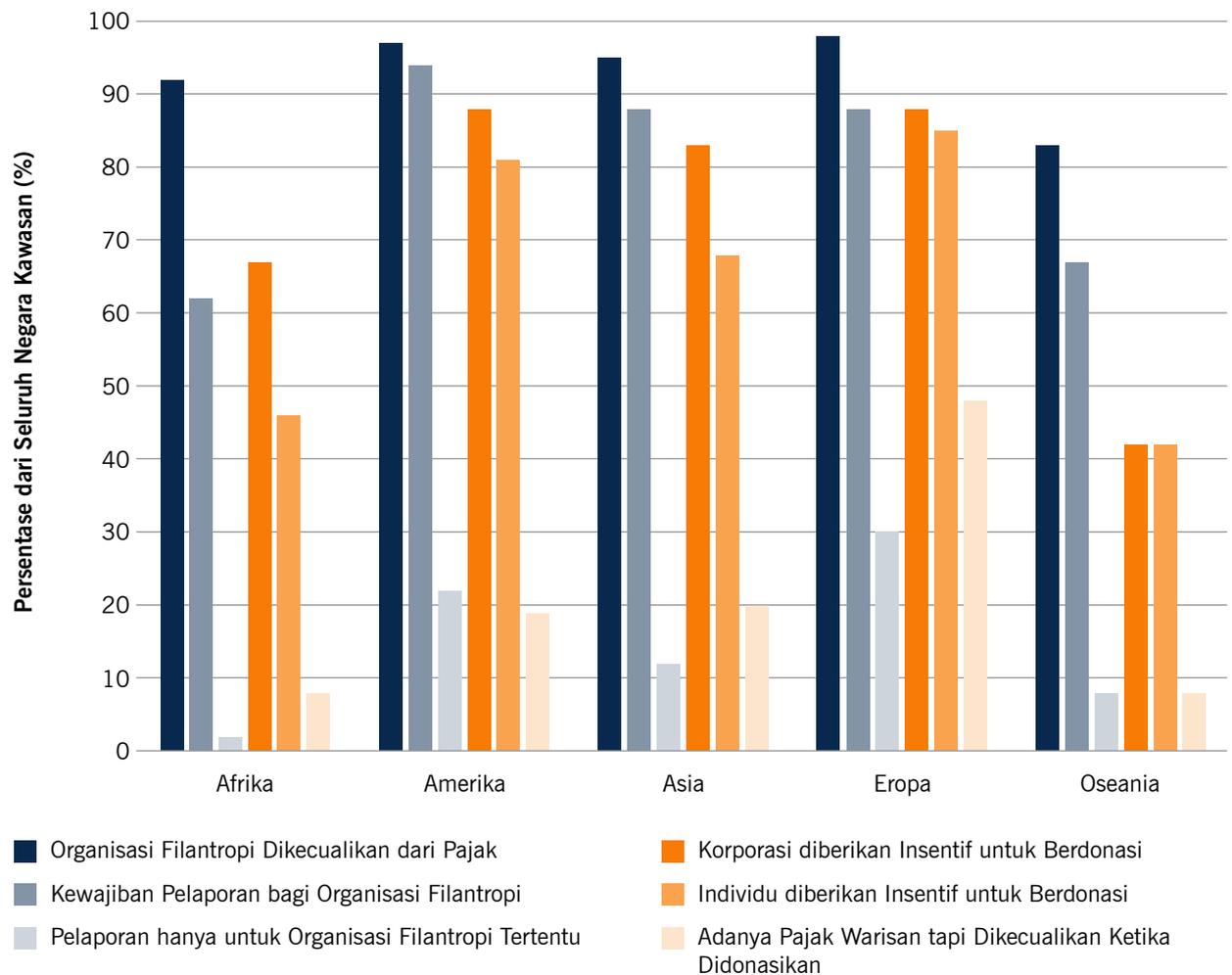
Dari 168 negara yang mengatur tentang penghasilan organisasi filantropi yang dikecualikan dari objek pajak, sekitar 144 di antaranya mengatur lebih jauh tentang kewajiban pelaporannya (80% dari negara responden). Atau dengan kata lain, kewajiban pelaporan pada umumnya menjadi bagian tidak terpisahkan dari adanya rezim *tax exemption* bagi organisasi filantropi.

27 dari 144 negara yang memiliki aturan terkait kewajiban pelaporan bagi organisasi filantropi, turut mengatur tentang karakteristik organisasi filantropi yang wajib melaporkan berbagai hal tersebut. Pada umumnya terdapat perbedaan perlakuan bagi organisasi filantropi berskala kecil karena mereka dirasa belum memiliki kemampuan atau kapasitas untuk mendokumentasikan dan melaporkan kegiatan ataupun hal-hal yang berkaitan dengan keuangan.

Berikutnya, insentif yang berlaku bagi pemberi donasi atau penggiat filantropi. Insentif yang diberikan pada umumnya berupa suatu pengurang penghasilan kena pajak atau aktivitas donasi dapat dibiayakan. Akan tetapi, insentif lain seperti: kredit pajak, *tax assignment*, dan sebagainya juga diaplikasikan di beberapa negara.

55. Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF, 2014), 31-32.

Gambar 6. Pola Ketersediaan Insentif Berdasarkan Kawasan, 2014



Sumber: Elaine Quick, Toni Ann Kruse dan Adam Pickering, *Rules to Give By: A Global Philanthropy Legal Environment Index*, (Nexus, McDermott Will & Emery, CAF, 2014). Survei diadakan pada 177 negara.

Sebanyak 136 dari 177 negara responden memiliki insentif yang berlaku bagi donator dari korporasi (77%); sedangkan sebanyak 117 dari 177 negara responden memiliki aturan insentif bagi donator dari individu (66%). Lebih banyaknya negara yang mengatur tentang insentif bagi korporasi pada hakikatnya dapat dipahami sebagai masih besarnya peran korporasi dalam melakukan kegiatan amal atau *corporate social responsibility* (CRS). Ketersediaan insentif baik bagi individu dan korporasi untuk berdonasi juga memiliki pola yang menurun pada negara-negara yang berpendapatan semakin rendah. Selain itu, sekitar 50% dari seluruh negara responden ternyata memiliki rezim insentif yang berbeda bagi donasi yang berasal dari korporasi (badan usaha) dan individu.

Terakhir, terkait dengan pajak warisan (*inheritance* atau *estate tax*). Dari 73 negara yang memiliki pajak warisan, 37 negara di antaranya menerapkan rezim insentif pajak bagi dana warisan yang disumbangkan.

Dilihat dari pola kawasan, ketersediaan insentif pajak bagi kegiatan filantropi di kawasan Amerika, Eropa, dan Asia termasuk tinggi. Hal ini dapat dilihat dari persentase negara yang memiliki insentif terhadap total negara di kawasan tersebut. Sebagai ilustrasi, lebih dari 50% negara di ketiga kawasan tersebut memiliki insentif bagi donator, baik untuk korporasi (badan usaha) maupun individu.

Jika ketersediaan insentif dalam berdonasi dikaitkan dengan perilaku beramal di negara tersebut, maka terdapat Di negara dengan tersedianya insentif pajak bagi filantropi bagi individu, partisipasi masyarakat yang beramal lebih tinggi yaitu 33% dibandingkan dengan 21%.

Sayangnya, penelitian ini tidak mengupas secara detail mengenai perbandingan rezim insentif ataupun sektor kegiatan yang bisa mendapatkan suatu insentif. Walau demikian, adanya survei tersebut telah memberikan suatu gambaran umum.

4.2. Amerika Serikat

Insentif pajak yang diberikan berupa *tax exemption* untuk organisasi filantropi dan *tax deduction* bagi donatur. Di Amerika Serikat, definisi organisasi filantropi mengacu pada perusahaan atau komunitas, penggalang dana atau yayasan, yang dioperasikan secara independen, bertujuan untuk membantu kegiatan keagamaan, amal, penelitian, keamanan publik, sastra, pendidikan, atau untuk membantu perkembangan kompetisi olahraga tingkat nasional maupun internasional (bukan berupa fasilitas atau peralatan olahraga), dan melindungi anak-anak atau hewan.⁵⁶ Walau insentif diberikan pada beragam cakupan kegiatan, sebagian besar publik Amerika Serikat cenderung menyumbang untuk kegiatan yang bersifat keagamaan, yaitu sebesar 61%.⁵⁷

Selain itu, berdasarkan hukum di Amerika Serikat, terdapat empat macam organisasi filantropi resmi, yaitu organisasi nirlaba, *unincorporated association*, *lifetime* atau *testamentary trust*, dan *Multi-member Limited Liability Company (LLC)*. Untuk mendapatkan insentif *tax exemption*, setiap organisasi tersebut harus lulus persyaratan *organizational test* dan *operational test*. *Organizational test* mengacu pada maksud dan tujuan pendirian organisasi yang tertera secara legal atau pada saat pengajuan izin. Sedangkan, *operational test* mengacu pada sejauh mana kegiatan dan aktivitas organisasi tersebut sesuai dengan tujuan pendirian serta berkontribusi pada kepentingan publik.

Pemberian *tax exemption* di Amerika Serikat terbilang cukup rumit. Ada kategori khusus untuk penerima *tax exemption*, yaitu organisasi yang memiliki tujuan khusus untuk amal atau disebut dengan *charitable organization*.⁵⁸ Terminologi amal dalam hal ini dibagi menjadi empat kategori, yaitu dalam rangka pengurangan kemiskinan, peningkatan pendidikan, peningkatan keagamaan, dan semua yang memberikan manfaat bagi komunitas. Dari kategori terakhir, terlihat bahwa Amerika Serikat memberikan kelonggaran untuk mendefinisikan terminologi amal tersebut.

Tax deduction, dapat diberikan kepada individu maupun korporasi (badan usaha). Akan tetapi, terdapat rezim yang berbeda. *Deduction* diberikan kepada individu dengan batas maksimal donasi adalah 50% dari pendapatan bruto per tahunnya. Terdapat ketentuan tambahan mengenai donasi

individu, di mana apabila sumbangan yang diberikan bukan dalam bentuk uang, maka batas maksimal donasi adalah 30%. Sedangkan, *deduction* bagi korporasi hanya berlaku dengan jumlah donasi maksimal 10% dari penyesuaian pendapatan bruto per tahun.⁵⁹

Hingga saat ini, rezim insentif pajak di Amerika Serikat telah berhasil mendorong kegiatan filantropi di negara tersebut. Secara empiris, terlihat bahwa kegiatan donasi terutama yang dilakukan oleh kelas kaya meningkat dengan adanya insentif.⁶⁰

4.3. Jerman

Rezim insentif pajak di Jerman juga berupa *tax exemption* dan *tax deduction*. *Tax exemption* diberikan kepada organisasi filantropi yang didefinisikan sebagai organisasi yang bersifat independen dan tidak membagikan laba ke *stakeholders*. Organisasi tersebut mendapat keringanan pajak (*tax exemption*) apabila aktivitas yang dilakukan berupa kegiatan amal, sosial atau keagamaan yang menghasilkan manfaat bagi publik. kegiatan amal didefinisikan sebagai aktivitas yang dilakukan dalam rangka membantu orang-orang miskin atau yang membutuhkan bantuan personal.

Sedangkan, untuk jenis kegiatan organisasi yang mendapatkan *tax exemption* mencakup kegiatan penelitian, pendidikan, seni dan budaya, agama, pengembangan obat-obatan, perlindungan lingkungan, dukungan untuk pemuda, dukungan untuk lansia, kesehatan umum, olahraga, isu demokrasi (anti-diskriminasi), perlindungan tanaman dan hewan, serta sejumlah aktivitas lainnya.⁶¹ Selain itu, Jerman juga memberikan insentif tambahan khusus untuk organisasi filantropi yang bergerak di bidang penelitian dan kebudayaan.⁶² Dengan demikian, Jerman tidak memberi batasan yang sempit mengenai aktivitas yang bermanfaat tersebut.

Penghasilan organisasi filantropi di Jerman yang dikecualikan dari objek pajak meliputi hibah, warisan, serta kontribusi dan pengalihan aset.⁶³ Organisasi filantropi tersebut tetap membayar pajak penghasilan (hasil kegiatan komersial), pajak bumi dan bangunan, serta pajak pertambahan nilai. Bentuk formal dari organisasi filantropi di Jerman dapat berupa perusahaan (dengan kriteria

56. Ineke A. Koele, *International Taxation of Philanthropy*, (IBFD: Amsterdam, 2007), 53

57. Lihat John Pelozo dan Piers Steel, "The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis." *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 24, No. 2 (2005): 260-272.

58. Ineke A. Koele, *Op.Cit.*, 55

59. *Ibid.*, 69

60. Jon Bakija, "Tax Policy and Philanthropy: A Primer on the Empirical Evidence for the United States and Its Implications," *Social Research* Vol.80, No:2 (2013): 557-584.

61. Ineke A. Koele, *Op.Cit.*, 56

62. *Ibid*, 163

63. *Ibid*, 161

tertentu), asosiasi, yayasan, dan *trust*.⁶⁴ Sama halnya dengan Amerika Serikat, untuk menentukan pemberian *tax exemption*, dilakukan *organizational test* dan *operational test*.

Khusus bagi *tax deduction*, Jerman menetapkan batasan donasi yang diberikan oleh individu atau korporasi, namun tidak ada perbedaan rezim bagi keduanya. Sumbangan yang dapat dibebankan sebagai pengurang penghasilan kena pajak (dapat dibiayai) tidak boleh lebih dari 5% dari penghasilan neto per tahun, kecuali untuk tujuan khusus, seperti penelitian, kebudayaan, dan amal dengan batasan maksimal 10%.⁶⁵ Bagi individu yang terlibat dalam bisnis organisasi filantropi namun ingin melakukan donasi, kontribusinya dibatasi hingga maksimal 0,2% dari total gajinya per tahun.

4.4. Belanda

Insentif pajak untuk kegiatan filantropi di Belanda memiliki sedikit perbedaan dengan yang ada di Amerika Serikat dan Jerman. Di negara ini, organisasi kegiatan filantropi hanya dibebaskan dari pajak warisan ataupun pajak hibah. Namun tidak ada perlakuan khusus untuk pajak penghasilan (*tax exemption*) antara organisasi yang berorientasi laba dengan organisasi nirlaba, seperti halnya organisasi filantropi.⁶⁶

Mengapa? Dalam hukum perpajakan Belanda tidak terdapat bentuk organisasi filantropi, sehingga konsep yang digunakan adalah *public benefit organization* (PBE).⁶⁷ PBE didefinisikan sebagai sebuah institusi, baik resmi maupun tidak, yang seluruh aktivitasnya hanya ditujukan untuk kesejahteraan umum. PBE di Belanda pada umumnya memiliki aktivitas pada bidang keagamaan, kebudayaan, amal, penelitian, dan kesejahteraan umum.⁶⁸ Pada praktiknya, organisasi filantropi atau PBE selalu berbentuk asosiasi atau yayasan.

Belanda juga memberikan insentif *tax deduction* kepada pemberi donasi. Individu dapat memberikan hibah kepada organisasi filantropi dan jumlahnya dapat dibebankan sebagai pengurang pendapatan bruto pada batas 1% hingga 10%.⁶⁹ Sedangkan, donatur perusahaan dapat membebaskan hibah yang diberikan kepada organisasi filantropi dengan batasan nilai sebesar 10% dari pajak penghasilan per tahun.

64. *Ibid*, 165-174

65. *Ibid*, 162

66. *Ibid*, 235

67. *Ibid*, 233

68. *Ibid*, 57

69. *Ibid*, 233

4.5. Swiss

Swiss juga merupakan salah satu negara yang memberikan insentif pajak untuk kegiatan filantropi berupa pengecualian objek pajak atau *tax exemption*. Untuk mendapatkan insentif tersebut, Swiss memiliki empat syarat yang harus dipenuhi oleh organisasi filantropi.⁷⁰ Pertama, bertujuan untuk kepentingan umum. Lingkup kepentingan umum dalam hal ini meliputi kegiatan amal, kemanusiaan, kesehatan, lingkungan, pendidikan, penelitian, dan budaya. Swiss tidak membatasi kegiatan-kegiatan tersebut dalam lingkup domestik. Organisasi filantropi di Swiss dapat melakukan kegiatan tersebut di luar negeri apabila sesuai dengan tujuan tersebut.

Kedua, *disinterest*. *Tax exemption* tidak hanya diberikan untuk kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan publik saja. Namun, juga harus memuat unsur subjektif, yaitu berdasarkan altruisme. Dalam hal ini, pengelola organisasi filantropi harus mengesampingkan kepentingan pribadinya. Ketiga, aktivitas nyata. Untuk mendapatkan pembebasan pajak, organisasi terkait harus memberikan bukti bahwa kegiatan filantropi benar-benar dilakukan. Hal tersebut merupakan kontrol dari otoritas pajak untuk memastikan bahwa pemberian *tax exemption* sudah tepat. Terakhir, donasi yang diberikan tidak dapat ditarik kembali.

5. Deskripsi dan Analisis Insentif Pajak bagi Kegiatan Filantropi di Indonesia

Pada bagian ini akan dibahas mengenai rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi yang berlaku di Indonesia.

5.1. Tax Exemption

Insentif dalam bentuk *tax exemption* atau pengecualian objek pajak di Indonesia lebih mengarah kepada perlakuan perpajakan untuk penerima sumbangan atau organisasi filantropi. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf m, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan UU Nomor 36 Tahun 2008 (UU PPh). Terdapat tiga pengecualian objek pajak yang berkaitan dengan kegiatan filantropi.

Pertama, bantuan atau sumbangan yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan di Indonesia dan yang diterima oleh

70. Xavier Oberson, "The Taxation of Philanthropy in Switzerland: Current Status and Suggestions for Improvement" *Bulletin for International Taxation* (April/Mei, 2015): 234.

penerima sumbangan yang berhak.⁷¹ Termasuk di dalamnya adalah zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak, atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia.

Hal ini kemudian dijabarkan lebih detail melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan atau Sumbangan termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan (PP 18/2009). Dari PP 18/2009, dijelaskan bahwa:

- Bantuan atau sumbangan dikecualikan sebagai objek pajak penghasilan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan di antara pihak-pihak yang bersangkutan;
- Zakat maupun sumbangan keagamaan hanya bisa dikecualikan sebagai objek pajak penghasilan selama dua syarat terpenuhi: (i) lembaga yang menerima merupakan lembaga yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah; serta (ii) zakat dan sumbangan diterima oleh pihak yang berhak;
- Bantuan atau sumbangan yang bisa dikecualikan sebagai objek pajak penghasilan berupa pemberian dalam bentuk uang atau barang (*in-kind*) kepada orang pribadi atau badan.

Kedua, pengecualian objek pajak atas harta hibahan yang diterima oleh keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, badan keagamaan, badan pendidikan, badan sosial termasuk yayasan, koperasi, atau orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan kecil.⁷² Peraturan lebih detail tentang hal ini kemudian dijabarkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 245/PMK.03/2008 tentang Badan-Badan dan Orang Pribadi yang Menjalankan Usaha Mikro dan Kecil yang Menerima Harta Hibah, Bantuan, atau Sumbangan yang Tidak Termasuk sebagai Objek Pajak Penghasilan (PMK 245/2008). PMK 245/2008 tersebut menjelaskan bahwa:

- Harta hibah, bantuan, atau sumbangan yang dikecualikan sebagai objek pajak penghasilan sepanjang diterima oleh: keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, badan keagamaan, badan pendidikan, badan sosial termasuk yayasan dan koperasi, atau orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan kecil;
- Keluarga sedarah dalam garis keturunan

lurus satu derajat adalah orang tua dari anak kandung;

- Badan keagamaan adalah badan keagamaan yang kegiatannya semata-mata mengurus tempat-tempat ibadah dan/atau menyelenggarakan kegiatan keagamaan, yang tidak mencari keuntungan;
- Badan pendidikan adalah badan pendidikan yang kegiatannya semata-mata menyelenggarakan pendidikan, yang tidak mencari keuntungan;
- Badan sosial termasuk yayasan dan koperasi adalah badan sosial yang kegiatannya semata-mata menyelenggarakan: (a) pemeliharaan kesehatan; (b) pemeliharaan orang lanjut usia (panti jompo); (c) pemeliharaan anak yatim-piatu, anak atau orang terlantar, dan anak atau orang cacat; (d) santunan dan/atau pertolongan kepada korban bencana alam, kecelakaan, dan sejenisnya; (e) pemberian beasiswa; (f) pelestarian lingkungan hidup; dan/atau (g) kegiatan sosial lainnya, yang seluruhnya tidak mencari keuntungan;
- Orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan usaha kecil adalah orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan usaha kecil, yang memiliki dan menjalankan usaha produktif yang memenuhi kriteria: (a) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp500 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau (b) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp2,5 miliar;
- Pengecualian tersebut berlaku apabila pihak pemberi hibah, bantuan, atau sumbangan tidak mempunyai hubungan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan dengan penerima;
- Harta hibah, bantuan, atau sumbangan dibukukan oleh pihak penerima, sesuai dengan nilai buku harta hibah, bantuan, atau sumbangan dari pihak pemberi.

Kedua perlakuan *tax exemption* di atas tidak berlaku jika pemberi dan penerima memiliki hubungan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan. Lalu, apa yang definisi dari hubungan-hubungan tersebut? Hal ini diatur dalam Pasal 8, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan (PP 94/2010), seperti dijelaskan sebagai berikut:

- Hubungan di antara pihak-pihak yang bersangkutan berkenaan dengan usaha dapat terjadi apabila terdapat transaksi yang bersifat rutin antara kedua belah pihak;
- Hubungan di antara pihak-pihak yang bersangkutan berkenaan dengan pekerjaan

71. Pasal 4 ayat (3) huruf a, UU PPh.

72. Pasal 4 ayat (3) huruf a, UU PPh.

terjadi apabila terdapat hubungan yang berupa pekerjaan, pemberian jasa, atau pelaksanaan kegiatan secara langsung atau tidak langsung antara kedua pihak tersebut;

- Hubungan di antara pihak-pihak yang bersangkutan berkenaan dengan kepemilikan atau penguasaan terjadi apabila terdapat penyertaan modal secara langsung atau tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) huruf a dan b UU PPh.

Ketiga, perlakuan mengenai sisa lebih yang diterima atau diperoleh badan atau lembaga nirlaba yang bergerak dalam bidang pendidikan dan/atau bidang penelitian dan pengembangan, dalam jangka waktu 4 tahun sejak diperolehnya sisa lebih tersebut.⁷³ Hal ini kemudian diatur lebih mendetail dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.03/2009 tentang Sisa Lebih yang Diterima atau Diperoleh Badan atau Lembaga Nirlaba yang Bergerak dalam Bidang Pendidikan dan/atau Bidang Penelitian dan Pengembangan, yang Dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan (PMK 80/2009); serta Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER - 44/PJ/2009 tentang Pelaksanaan Pengakuan Sisa Lebih yang Diterima atau Diperoleh Badan atau Lembaga Nirlaba yang Bergerak Dalam Bidang Pendidikan dan/atau Bidang Penelitian dan Pengembangan yang Dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan (PER-44/2009).

Dari kedua peraturan turunan tersebut, dijelaskan bahwa:

- Sisa lebih yang diperoleh badan atau lembaga nirlaba yang ditanamkan kembali dalam bentuk sarana dan prasarana kegiatan pendidikan dan/atau penelitian dan pengembangan yang diselenggarakan bersifat terbuka kepada pihak manapun, dalam jangka waktu paling lama 4 tahun sejak diperolehnya sisa lebih tersebut dikecualikan sebagai objek Pajak Penghasilan;
- Sisa lebih adalah selisih dari seluruh penerimaan yang merupakan objek PPh selain penghasilan yang dikenakan PPh tersendiri, dikurangi dengan pengeluaran untuk biaya operasional sehari-hari badan atau lembaga nirlaba;
- Badan atau lembaga nirlaba adalah badan atau lembaga nirlaba yang bergerak dalam bidang pendidikan dan/atau bidang penelitian dan pengembangan, yang telah terdaftar pada instansi yang membidangnya;
- Sarana dan prasarana tersebut meliputi: (a) pembelian atau pembangunan gedung dan prasarana pendidikan, penelitian dan pengembangan termasuk pembelian

tanah sebagai lokasi pembangunan gedung dan prasarana tersebut; (b) pengadaan sarana dan prasarana kantor, laboratorium dan perpustakaan; serta (c) pembelian/pembangunan asrama mahasiswa, rumah dinas guru, dosen atau karyawan, dan sarana prasarana olahraga, sepanjang berada di lingkungan/lokasi lembaga pendidikan formal;

- Apabila setelah jangka waktu lebih dari 4 tahun terdapat sisa lebih yang tidak digunakan atau digunakan selain untuk pengadaan sarana dan prasarana, maka sisa lebih diakui sebagai penghasilan dan dikenai PPh pada tahun berikutnya ditambah dengan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku;
- Badan atau lembaga nirlaba wajib menyampaikan pemberitahuan mengenai rencana fisik sederhana dan rencana biaya kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat wajib pajak terdaftar bersamaan dengan penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) PPh tahun pajak diperolehnya sisa lebih atau maksimal sebelum pembangunan dan pengadaan sarana dan prasarana;⁷⁴
- Persyaratan mengenai pembukuan, perlakuan penyusutan, biaya bunga dan pinjaman, surat pernyataan, pencatatan, dan laporan.⁷⁵

5.2. Tax Deduction

Kebijakan insentif pajak untuk kegiatan filantropi dalam bentuk *tax deduction* telah diatur dalam beberapa pasal dalam UU PPh.

Pertama, melalui Pasal 6 ayat (1) huruf i, j, k, l, dan m, UU PPh mengenai sumbangan yang dapat dibiayakan. Hal tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 93 Tahun 2010 tentang Sumbangan Penanggulangan Bencana Nasional, Sumbangan Penelitian dan Pengembangan, Sumbangan Fasilitas Pendidikan, Sumbangan Pembinaan Olahraga, dan Biaya Pembangunan Infrastruktur Sosial yang dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (PP 93/2010); serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 76/PMK.03/2011 tentang Tata Cara Pencatatan dan Pelaporan Sumbangan Penanggulangan Bencana Nasional, Sumbangan Penelitian dan Pengembangan, Sumbangan Fasilitas Pendidikan, Sumbangan Pembinaan Olahraga, dan Biaya Pembangunan Infrastruktur Sosial yang dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (PMK 76/2011).

Dari aturan-aturan tersebut, dapat disimpulkan mengenai insentif *tax deduction* atas kegiatan filantropi di Indonesia, sebagai berikut:

73. Pasal 4 ayat (3) huruf m, UU PPh.

74. Pasal 2 ayat (3), PER-44/2009.

75. Lihat Pasal 3, 4, 5, dan 6, PER-44/2009.

- Sumbangan yang dapat dibiayakan terdiri dari: (a) sumbangan dalam rangka penanggulangan bencana nasional; (b) sumbangan dalam rangka penelitian dan pengembangan yang dilakukan di Indonesia; (c) sumbangan dalam rangka pembinaan olahraga; (d) sumbangan fasilitas pendidikan; serta (e) biaya pembangunan infrastruktur sosial. Sumbangan-sumbangan tersebut dapat diberikan dalam bentuk uang dan/atau barang, kecuali biaya pembangunan infrastruktur sosial yang hanya dalam bentuk sarana dan/atau prasarana;
 - Sumbangan dalam rangka penanggulangan bencana nasional merupakan sumbangan untuk korban bencana nasional yang disampaikan secara langsung melalui badan penanggulangan bencana atau disampaikan secara tidak langsung melalui lembaga atau pihak yang telah mendapat izin dari instansi/ lembaga yang berwenang untuk pengumpulan dana penanggulangan bencana;
 - Sumbangan dalam rangka penelitian dan pengembangan merupakan sumbangan untuk penelitian dan pengembangan yang dilakukan di wilayah Republik Indonesia yang disampaikan melalui lembaga penelitian dan pengembangan;
 - Sumbangan fasilitas pendidikan merupakan sumbangan berupa fasilitas pendidikan yang disampaikan melalui lembaga pendidikan;
 - Sumbangan dalam rangka pembinaan olahraga merupakan sumbangan untuk membina, mengembangkan dan mengoordinasikan suatu atau gabungan organisasi cabang/jenis olahraga prestasi yang disampaikan melalui lembaga pembinaan olah raga;
 - Biaya pembangunan infrastruktur sosial merupakan biaya yang dikeluarkan untuk keperluan membangun sarana dan prasarana untuk kepentingan umum dan bersifat nirlaba;
 - Sumbangan dan/atau biaya dapat dikurangkan dari penghasilan bruto dengan syarat kumulatif: (a) wajib pajak mempunyai penghasilan neto fiskal berdasarkan SPT Tahun Pajak sebelumnya; (b) pemberian sumbangan dan/ atau biaya tidak menyebabkan rugi pada Tahun Pajak sumbangan diberikan; (c) didukung oleh bukti yang sah; dan (d) lembaga yang menerima sumbangan dan/ atau biaya memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), kecuali badan yang dikecualikan sebagai subjek pajak sebagaimana diatur dalam UU PPh;
 - Besarnya nilai sumbangan dan/atau biaya pembangunan infrastruktur sosial yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto dibatasi tidak melebihi 5% (lima persen) dari penghasilan neto fiskal Tahun Pajak sebelumnya;
 - Sumbangan dan/atau biaya sebagaimana tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto bagi pihak pemberi apabila sumbangan dan/atau biaya diberikan kepada pihak yang mempunyai hubungan istimewa;
 - Nilai sumbangan dalam bentuk barang ditentukan berdasarkan: (a) nilai perolehan, apabila barang yang disumbangkan belum disusutkan; (b) nilai buku fiskal, apabila barang yang disumbangkan sudah disusutkan; atau (c) harga pokok penjualan, apabila barang yang disumbangkan merupakan barang produksi sendiri. Sedangkan, nilai biaya pembangunan infrastruktur sosial ditentukan berdasarkan jumlah yang sesungguhnya dikeluarkan untuk membangun sarana dan/atau prasarana;
 - Sumbangan dan/atau biaya wajib dicatat sesuai dengan peruntukannya oleh pemberi sumbangan;
 - Baik badan penanggulangan bencana serta lembaga atau pihak yang menerima sumbangan harus menyampaikan laporan penerimaan, biaya, dan penyaluran sumbangan kepada Dirjen Pajak.
- Kedua,** zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, juga dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Hal ini seperti tertera pada Pasal 9 (1) (g) UU PPh. Lebih lanjut lagi, hal ini diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (PP 60/2010). Terdapat beberapa catatan penting mengenai fasilitas *tax deduction* bagi penghasilan dari zakat dan sumbangan keagamaan:
- Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi: (a) zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau (b) sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi wajib pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah;

- Zakat atau sumbangan keagamaan dapat berupa uang atau yang disetarakan dengan uang;
- Apabila pengeluaran untuk zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat atau lembaga keagamaan, pengeluaran tersebut tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

5.3. Telaah Kritis

5.3.1. Gambaran Umum: Daya Tarik Insentif

Dari data CAF mengenai *Rules to Give By (RGB) Index*,⁷⁶ Indonesia memiliki skor sebesar 10.0 yang artinya ketersediaan aturan insentif pajak untuk mendorong kegiatan filantropi sudah lebih dari cukup dan hampir sempurna (nilai tertinggi adalah 11.0). Indonesia hanya tidak memiliki aturan mengenai pengecualian objek pajak warisan yang disumbangkan. Hal ini karena Indonesia sendiri tidak memiliki rezim terkait pajak warisan.

Rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia juga telah mencakup baik dari sisi pemberi donasi (*tax deduction*) yang berlaku baik individu ataupun korporasi, maupun penerima donasi (*tax exemption*). Adanya kewajiban pelaporan yang berlaku bagi pemberi dan penerima sumbangan juga selaras dengan perkembangan global. Dengan demikian, secara umum dapat dinyatakan bahwa insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia sudah cukup menarik dan lengkap, serta selaras dengan tren global.

5.3.2. Ruang Lingkup Kegiatan Filantropi

Di Indonesia, kegiatan filantropi yang bisa memperoleh *tax deduction* hanya terbatas pada: kegiatan keagamaan (zakat dan sumbangan keagamaan lain), penanggulangan bencana, penelitian dan pengembangan, pembinaan olahraga, dan pembangunan infrastruktur sosial. Cakupan tersebut dirasa masih sangat sedikit yang akhirnya kurang menggairahkan kegiatan filantropi ke sektor-sektor lain yang 'sepi' dari pendanaan publik. Sebagai contoh, kegiatan filantropi di sektor ekonomi kreatif khususnya pemeliharaan benda seni dan cagar budaya, museum, ataupun seni-seni yang tidak populer. Selain untuk kepentingan ekonomi, dorongan kegiatan filantropi di area tersebut juga diperlukan karena pertimbangan eksternalitas positif, mendukung inovasi, serta menunjukkan identitas.⁷⁷ Sektor lainnya yang

bersifat sosial hingga aktivitas lingkungan hidup pun dapat dipertimbangkan.

Sedangkan, untuk cakupan kegiatan yang bisa memperoleh *tax exemption* adalah hibah, bantuan, dan/atau sumbangan yang diperoleh organisasi filantropi yang bergerak dalam bidang: keagamaan (mengurus tempat-tempat ibadah dan/atau menyelenggarakan kegiatan keagamaan), menyelenggarakan pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pemeliharaan orang lanjut usia, pemeliharaan anak yatim-piatu, anak atau orang terlantar, dan anak atau orang cacat, santunan dan/atau pertolongan kepada korban bencana alam, kecelakaan, dan sejenisnya, pemberian beasiswa, pelestarian lingkungan hidup, kegiatan sosial lainnya. Seluruh kegiatan tersebut dimaksudkan untuk tidak mencari keuntungan.

Dari sisi kegiatan yang bisa memperoleh *exemption*, cakupannya bisa dianggap sangat luas dan tidak terbatas hanya pada apa yang tertera dalam insentif *deduction*. Sebagai contoh, cakupan 'kegiatan sosial lainnya' yang bisa diterjemahkan secara luas selama ditujukan tidak untuk mencari keuntungan. Apalagi, pengecualian tersebut juga berlaku bagi individu yang memiliki usaha mikro dan kecil dengan batasan kekayaan dan hasil usaha tertentu, tanpa melihat sektor kegiatannya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia cenderung berpihak pada pengecualian objek penghasilan ditinjau dari cakupannya yang lebih luas. Akan tetapi, ada baiknya pemerintah perlu mengaitkan (*matching*) cakupan yang ada dalam rezim *deduction* dengan *exemption*, sehingga baik pemberi dan penerima hibah, bantuan, maupun sumbangan mendapatkan insentif. Pada akhirnya, hal tersebut akan menciptakan keseimbangan permintaan dan penawaran kegiatan filantropi di sektor yang ingin disasar oleh pemerintah.

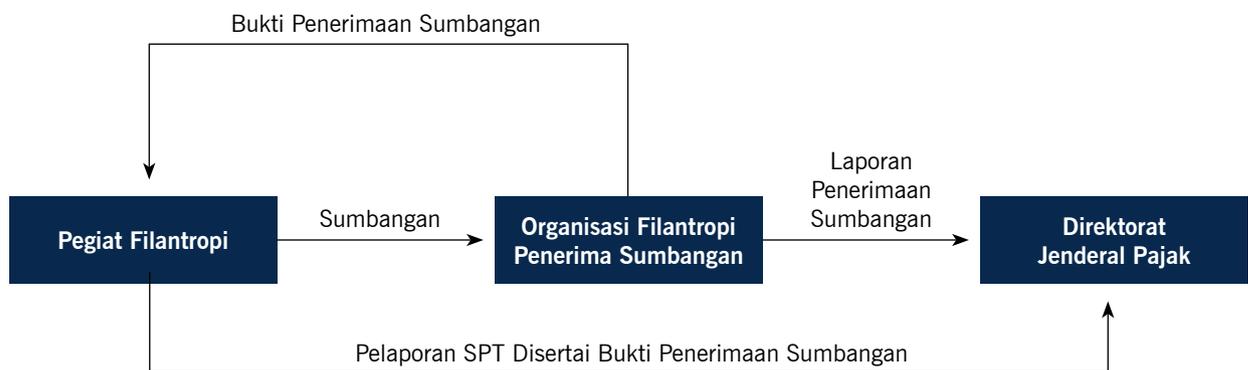
5.3.3. Sistem Administrasi dan Kontrol

Berikutnya, persoalan mengenai administrasi dalam kegiatan filantropi. Aturan mengenai administrasi sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari upaya untuk mencegah penyalahgunaan insentif, misalkan untuk perencanaan pajak yang agresif, serta sekaligus menjamin efektivitas pemberian insentif. Artinya, aktivitas pemberian donasi ditujukan kepada yang berhak dan sekaligus dikelola oleh badan atau lembaga yang akuntabel. Dalam hal ini, justru peran kontrol pemerintah sangat diperlukan.

Dalam konteks *tax deduction*, pemerintah telah menjamin hal tersebut dengan mensyaratkan

76. Hal ini telah dijelaskan pada bagian mengenai studi komparasi rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi.

77. Lihat Kazuko Goto, "Why Do Governments Financially Support the Creative Industries," *Tax Incentives for the Creative Industries*, Ed. Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 21-32.

Gambar 7. Administrasi Pelaporan *Tax Deduction* untuk Kegiatan Filantropi

bahwa zakat dan sumbangan keagamaan lainnya harus dikelola oleh lembaga yang dibentuk atau disahkan pemerintah.⁷⁸ Sedangkan untuk definisi lembaga yang bisa mengelola dana dan/atau sumbangan lainnya hanya mengacu pada lembaga yang memiliki aktivitas pada masing-masing bidang. Kelonggaran pada definisi tersebut dikompensasi dengan adanya kontrol yang lebih ketat dari aspek kewajiban administrasi, yaitu: (i) memiliki NPWP kecuali yang dikecualikan sebagai subjek pajak⁷⁹; dan (ii) menyediakan laporan penerimaan sumbangan kepada Direktorat Jenderal Pajak, dan/atau laporan penyaluran sumbangan untuk badan penanggulangan bencana, serta laporan biaya sebagai lampiran laporan keuangan.⁸⁰ Pemberi donasi (donor) pun wajib untuk melampirkan bukti penerimaan sumbangan dan/atau biaya pada SPT dengan menggunakan formulir penerimaan sumbangan.⁸¹

Pada Gambar 7, masing-masing subjek pajak, yaitu donor dan lembaga atau badan penerima sumbangan, memiliki kewajiban pelaporan. Kewajiban tersebut dapat dikatakan lebih sederhana jika dibandingkan dengan transaksi-transaksi bisnis yang bersifat komersial. Ketentuan ini bertujuan untuk memberi jaminan kepada pemerintah bahwa dana yang diperlakukan sebagai pengurang penghasilan bruto dalam perhitungan pajak benar-benar disalurkan untuk kegiatan filantropi, sehingga tidak ada penyelewengan. Tidak kalah pentingnya, ketersediaan dokumen tersebut dapat dijadikan alat verifikasi serta alat untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak (donor maupun penerima dana).

Untuk insentif *tax exemption*, terutama untuk sisa lebih, rencana fisik dan biaya pembangunan sarana dan prasarannya juga harus disampaikan

kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat wajib pajak terdaftar. Badan atau lembaga nirlaba yang menggunakan sisa lebih juga harus menyampaikan surat pernyataan penggunaan sisa lebih dan laporan penyediaan dan penggunaan sisa lebih dalam lampiran SPT.⁸²

Dengan demikian, aturan mengenai administrasi pemberian insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia sudah tepat. Selain sebagai fungsi kontrol, di sini juga terdapat upaya untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas dari organisasi penerima donor dalam rangka mengelola dana yang *tax deductible* tersebut. Bagi organisasi atau lembaga pengelola dana filantropi, adanya laporan dan akuntabilitas organisasi juga menguntungkan mereka karena dapat dijadikan salah satu faktor daya jual.⁸³ Ketentuan pelaporan ini juga selaras dengan tren global, di mana 80% negara di dunia mengimplementasikan kewajiban pelaporan bagi organisasi yang mengelola dana filantropi.

5.3.4. Definisi Organisasi Filantropi

Selain itu, persoalan mengenai definisi atas organisasi filantropi penting untuk dipertajam. Organisasi yang bisa menerima dan mengelola dana kegiatan filantropi seharusnya tidak dibatasi dengan lembaga yang dibentuk dan disahkan oleh pemerintah saja (misalkan untuk mengelola sumbangan keagamaan), maupun yang bergerak di bidang-bidang tertentu selama tidak mencari keuntungan. Ada baiknya, pemerintah perlu untuk mengatur dan mencantumkan persyaratan tentang *organizational* dan *operational test*, seperti halnya di Jerman dan Amerika Serikat. Ketentuan ini akan menyiratkan bahwa pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya bagi badan atau

78. Pasal 1, PP 60/2010.

79. Pasal 2 huruf d, PP 93/2010.

80. Pasal 8, PP 93/2010.

81. Pasal 8, PMK 76/2011.

82. Pasal 5, PER-44/2009.

83. Lihat Pahala Nainggolan, "Tax Incentives and Transparency of NGOs in Indonesia," *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 8, Issue 4 (Agustus 2006): 30-33.

lembaga yang memang bertujuan untuk mengelola dan menyalurkan dana filantropi. Walau demikian, adanya persyaratan mengenai dimilikinya NPWP tetap perlu dipertahankan untuk menjamin tercatatnya kegiatan organisasi dalam sistem pajak.

5.3.5. Kegiatan Filantropi Antaryurisdiksi

Indonesia juga belum mengatur terkait dengan kegiatan filantropi yang dilakukan antaryurisdiksi. Tentu saja, dengan kebutuhan akan ketersediaan dana filantropi maka dibutuhkan suatu pengaturan yang tidak saja mendorong pemberian donasi dalam negeri, namun di sisi lain membuka ruang agar organisasi filantropi Indonesia bisa menerima donasi dari luar negeri.

Terdapat beberapa cara untuk mengatasi hal ini.⁸⁴ Dari sisi pemerintah solusi pertama bersifat unilateral dengan cara mengeliminasi batasan yurisdiksional untuk insentif pajak bagi pihak yang ingin memberikan donasi lintas yurisdiksi. Hal ini seperti diterapkan di Belanda yang khusus diterima oleh organisasi yang ditetapkan oleh otoritas pajak sebagai PBE.⁸⁵ Insentif ini berlaku jika sumbangan tersebut diterima dari negara yang telah memiliki perjanjian pertukaran informasi dengan Belanda, atau kalau pun tidak ada, informasi tersebut masih bisa didapatkan.

Kedua, bilateral melalui Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B). Sayangnya, kegiatan donasi atau sumbangan berada di luar ruang lingkup P3B.⁸⁶ Walau demikian, beberapa negara memasukkan klausul tentang donasi dalam P3B mereka, sebagai contoh: Pasal 22 P3B antara Barbados dan Belanda (2006, diamandemen 2009).⁸⁷ Terakhir, melalui solusi supranasional, contohnya yang ada di Uni Eropa.⁸⁸

84. Renate Bujize, "Tax Incentives Crossing Borders", *Tax Incentives for the Creative Industries*, Ed. Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 90-95

85. PBE adalah organisasi yang khusus mendedikasikan aktivitasnya untuk kepentingan publik (paling tidak 90% kegiatannya).

86. Lihat UN Commentary pada Pasal 24 Paragraf 1 Poin 11 terkait prinsip non-diskriminasi "...neither are they (they contracting states) to be construed as obliging a State which accords special taxation privileges to private institutions not for profit whose activities are performed for purposes of public benefit, which are specific to that State, to extend the same privileges to similar institutions whose activities are not for its benefit."

87. Pasal 22 P3B antara Barbados dan Belanda berbunyi: "Contributions by a resident of a Contracting State to an organization constituting a charitable organization under the income tax laws of the other Contracting State shall be deductible for the purposes of computing the tax liability of that resident under the tax laws of the firstmentioned Contracting State under the same terms and conditions as are applicable to contributions to charitable organizations of the firstmentioned State where the competent authority of the first-mentioned State agrees that the organization qualifies as a charitable organization for the purposes of granting a deduction under its income tax laws."

88. Komisi Eropa memaparkan Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European Foundation (8 Feb 2012): "It will allow foundations to more efficiently channel private funds to public benefit purposes on a cross-border basis in the EU." Lihat COM(2012) 35 final, 2012/0022 (APP), 3.

Dari sisi non-pemerintah, lembaga filantropi bisa membentuk organisasi di negara asal donor yang bergerak dalam kegiatan donasi maupun untuk penggalangan dana atau biasa disebut sebagai *friends of organization*. Selain itu, organisasi filantropi Indonesia juga bisa berinisiatif untuk membentuk *intermediary charity organization* di negara donor yang berperan sebagai perantara atau bagian dari jaringan global. Sebagai contoh: King Baudouin Foundation United States yang didirikan di Amerika Serikat untuk menggalang dana dari wajib pajak Amerika Serikat yang mau mendonasikan dana ke negara-negara Afrika maupun Eropa.⁸⁹

5.3.6. Deduction vs. Exemption

Jenis insentif pajak manakah yang lebih baik: *deduction* atau *exemption*? Untuk menjawab hal tersebut, kita perlu untuk meninjau kembali tiga pertanyaan mendasar dalam mendesain kebijakan insentif pajak bagi kegiatan filantropi.⁹⁰

Pertama, area atau kegiatan apa sajakah yang bisa mendapatkan insentif dan bagaimana menentukan sektor atau kegiatan yang menjadi prioritas? Kedua, bagaimana suatu kegiatan filantropi akan berdaya guna ataupun dikelola secara baik dari organisasi yang memiliki kapabilitas untuk melakukan hal tersebut? Hal ini sangatlah sulit mengingat bahwa organisasi penerima dana filantropi seringkali bersifat nirlaba sehingga pengukuran kinerjanya tidak bisa menggunakan laporan laba rugi. Terakhir, kapan waktu terbaik (*timing*) dana atau sumbangan tersebut dibelanjakan dan disalurkan dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut kemudian perlu diletakkan dalam kerangka minimnya peran pemerintah, mengingat skema insentif memberikan ruang lebih banyak atas preferensi publik. Dengan demikian, jenis insentif yang dapat menjamin kualitas prioritas, kinerja, serta waktu pengalokasian yang tepat adalah jenis insentif di mana pihak di luar pemerintah (pemberi donasi, penerima manfaat akhir, maupun pengelola donasi) bisa menjamin ketiganya. Walau terlihat serupa, *deduction* maupun *exemption* pada dasarnya akan memberikan dampak yang berbeda terutama dari sejauh mana ketiga aspek tersebut (skala prioritas, kinerja, serta *timing*) relatif lebih mudah tercapai.

89. Lihat <http://kbfus.org/> (diakses pada 15 Februari 2017).

90. Hal ini dijelaskan dengan baik dalam David Schizer, "Subsidies and Nonprofit Governance: Comparing the Charitable Deduction with the Exemption for Endowment Income", *Columbia University School of Law Working Paper No. 558* (2017): 16-20.

Menurut Schier, *tax deduction* lebih ideal dibanding *tax exemption*. Pertama, karena *deduction* memberikan kekuatan (*bargaining power*) yang lebih besar bagi pemberi donasi (donor), sedangkan *exemption* lebih condong kepada manajer atau pengelola dana di organisasi filantropi. Kedua, *exemption* mengurangi kewenangan donor untuk memonitor dan memengaruhi pengelolaan dana setelah donasi diberikan. Ketiga, *exemption* tidak efektif dalam mempercepat atau menentukan waktu belanja dana yang diterima. *Exemption* justru berpotensi mendorong pengelola dana di organisasi filantropi untuk mencadangkan dananya dengan pertimbangan keuangan organisasi.

Terakhir, *deduction* lebih menjamin tercapainya nilai sosial dari filantropi yaitu adanya kesediaan donor untuk berkomitmen dalam membelanjakan dananya. Sedangkan, dari sisi organisasi adalah: diperolehnya suatu surplus dana yang nantinya dapat diinvestasikan secara optimal. Padahal, surplus tidak selalu diikuti dengan penyaluran dana yang optimal bagi kesejahteraan sosial. Hal ini dikarenakan adanya bias dari keputusan manajer yang berakibat pada penggunaan dana yang belum tentu berkaitan dengan efektivitas atau tujuan organisasi.⁹¹

5.3.7. Pentingnya Aspek Sosialisasi

Sosialisasi terkait insentif sejatinya harus dilakukan untuk menjamin informasi sampai kepada penggiat filantropi, karena berperan penting dalam meningkatkan partisipasi dalam kegiatan filantropi. Sebagai contoh 82% individu kaya di Belanda, terutama yang memiliki benda seni, tidak berkontribusi terhadap kegiatan donasi atau amal karena mereka tidak memiliki informasi tentang insentif yang bisa didapatkan.⁹² Apalagi untuk Indonesia, di mana masyarakat melek pajak belum sepenuhnya terbentuk dan banyaknya persoalan informasi asimetri di area pajak.⁹³

Selain itu, organisasi filantropi seharusnya juga giat untuk menginformasikan kepada calon pendonor terkait dengan insentif (keuntungan) yang mereka dapatkan, dalam bentuk yang lebih menarik dan sederhana. Kenapa? Sejatinya, organisasi filantropi yang berperan sebagai pengelola dan penyalur dana juga memiliki kepentingan agar sumbangan publik disalurkan

melalui mereka. Oleh karena itu, insentif pajak merupakan sesuatu yang bisa 'dijual'.

Terakhir, apakah minimnya penggiat filantropi di Indonesia yang memanfaatkan insentif pajak diakibatkan oleh sosialisasi yang kurang efektif? Hal ini bisa saja benar. Akan tetapi, hal ini juga bisa diakibatkan karena persoalan lain, semisal adanya kewajiban untuk melampirkan bukti sumbangan pada SPT. Padahal, tingkat penyampaian SPT (kepatuhan formal) di Indonesia masih cukup rendah, yaitu sekitar 63% dari wajib pajak yang wajib menyampaikan SPT.⁹⁴

5.3.8. Hubungan Pemberi dan Penerima

Insentif *tax exemption* dan *deduction* bagi kegiatan filantropi tidak diperoleh jika terdapat suatu hubungan khusus antara pemberi dan penerima donasi. Untuk *exemption*, insentif tidak diperkenankan jika: (a) terdapat hubungan usaha yang dapat terjadi apabila terdapat transaksi yang bersifat rutin antara kedua belah pihak; (b) hubungan yang berupa pekerjaan, pemberian jasa, atau pelaksanaan kegiatan secara langsung atau tidak langsung antara kedua pihak tersebut; serta (c) hubungan istimewa seperti tertera pada Pasal 18 ayat (4) UU PPh (kecuali untuk hubungan keluarga). Sedangkan, *deduction* tidak diperoleh jika hanya terdapat hubungan istimewa.

Ketentuan tersebut selaras dengan dibatasinya insentif pajak bagi kegiatan filantropi yang dilakukan antarpihak yang memiliki hubungan khusus. Ketentuan tersebut terutama dibuat agar dana filantropi tidak salah sasaran, tidak disalahgunakan dan diberikan kepada pihak yang tidak berhak. Selain itu, pembatasan ini dimaksudkan untuk mencegah adanya perencanaan pajak yang agresif melalui skema CSR, sumbangan, atau hibah. Khusus ketentuan mengenai hubungan istimewa, hal itu sangat wajar karena adanya hubungan istimewa (baik dari penyertaan modal maupun penguasaan manajemen) dapat mendistorsi keputusan dan perilaku organisasi penerima dana.⁹⁵

Di Amerika Serikat, aturan pembatasan mengenai ini dinamakan *self-dealing rules* yakni saat terjadinya transaksi organisasi filantropi dengan *disqualified persons*. *Disqualified persons* sendiri mencakup: donatur utama dari organisasi filantropi, manager dari organisasi filantropi, pemilik usaha yang merupakan donator utama dari organisasi filantropi, anggota keluarga, badan

91. David Schizer, "Subsidies and Nonprofit Governance: Comparing the Charitable Deduction with the Exemption for Endowment Income", *Columbia University School of Law Working Paper* No. 558 (2017): 16-20.

92. Sigrid Hemels, "Tax Incentives for Museums and Cultural Heritage" dalam *Tax Incentives for the Creative Industries*, (ed.) Sigrid Hemels dan Kazuko Goto, (Singapura: Springer, 2017), 128.

93. B. Bawono Kristiaji, "Asymmetric Information and Its Impact on Tax Compliance Cost in Indonesia: A Conceptual Approach", *DDTC Working Paper* No 0113 (2013).

94. Data Kementerian Keuangan, sebagaimana diolah oleh Kontan edisi 13 Februari 2017.

95. Distorsi ini terutama timbul akibat adanya penguasaan. Lihat pembahasan ini pada Ramon Dwarkasing, *Associated Enterprises: A Concept Essential for the Application of the Arm's Length Principle and Transfer Pricing* (Nijmegen: Wolf Legal Publisher, 2011).

usaha maupun *partnership* yang dimiliki oleh *disqualified persons*, hingga pegawai pemerintah. Aturan ini dibuat untuk mencegah adanya *insiders* atau pihak yang berada dalam posisi dapat mengendalikan atau mempengaruhi organisasi tersebut, sehingga dapat memperoleh keuntungan dari transaksi donasi yang dilakukan.⁹⁶

5.3.9. Data dan Studi Empiris

Selain persoalan di atas, hal lain yang juga tidak kalah penting untuk mulai dilakukan di Indonesia adalah: adanya studi empiris yang bisa memetakan pola filantropi di Indonesia. Hasil studi ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih lengkap dan andal mengenai: potensi, pola kegiatan filantropi, keterkaitan antara insentif dan jumlah dana filantropi, hingga efektivitas penyaluran dana bagi terpenuhinya kepentingan sosial di Indonesia. Pemerintah juga perlu memulai kajian rutin mengenai *tax expenditure* yang di dalamnya terdapat pengukuran dan pertanggungjawaban mengenai insentif pajak atas kegiatan filantropi.

6. Penutup

Potensi kegiatan filantropi di Indonesia sangatlah besar, namun perlu dikelola dengan baik. Terdapat lima argumen mengapa pemerintah harus berperan aktif dalam kegiatan ini. Pertama, adanya kesadaran bahwa tugas untuk menghadirkan kesejahteraan sosial sulit untuk dipenuhi seluruhnya oleh pemerintah. Dengan begitu, pemerintah perlu untuk mengajak keterlibatan pihak lain. Kedua, upaya untuk menangkap potensi yang besar dari kegiatan filantropi dalam wadah yang lebih konkret dan dikelola secara lebih baik. Ketiga, adanya sektor-sektor yang 'sepi' dari pendanaan namun kehadirannya dibutuhkan. Keempat, terdapat sektor yang membutuhkan urgensi tinggi untuk diselesaikan secara cepat dengan dana yang besar.⁹⁷ Terakhir, intervensi pemerintah dapat turut mengatasi persoalan *free rider* dan eksternalitas yang timbul dari penyediaan barang publik.

Bentuk ideal dari kehadiran pemerintah dalam kegiatan filantropi adalah dengan cara pemberian insentif pajak. Insentif pajak sejatinya tidak dapat dilepaskan dari pro dan kontra. Sebagai contoh, walaupun secara empiris insentif pajak terbukti dapat menggairahkan aktivitas pemberian bantuan dan sumbangan, namun juga rentan disalahgunakan dan sulit untuk diukur

efektivitasnya. Oleh karena itu, desain insentif pajak pada sektor ini perlu mempertimbangkan faktor-faktor seperti: mudah diadministrasikan, bisa dikontrol dan dievaluasi, memiliki cakupan yang luas mengingat beragamnya preferensi publik atas kegiatan altruisme, dan sebagainya. Bentuk insentif pajak yang umum diberikan bagi kegiatan filantropi mencakup *tax exemption* dan *tax deduction*. Sedangkan rezim insentif yang diberikan pun bisa beragam tergantung dari bentuk sumbangan maupun lokasi penyerahan kegiatan filantropi.

Tingginya 'gairah' keterlibatan publik dalam menciptakan kesejahteraan sosial juga telah mendorong penerapan kebijakan insentif pajak di berbagai negara. Dari 177 negara yang disurvei oleh CAF di tahun 2014, hanya terdapat 6 negara yang tidak memiliki insentif pajak bagi kegiatan filantropi. Sebagian besar negara-negara tersebut memiliki rezim *tax exemption* yang diberikan pada organisasi filantropi. Pemberian insentif ini pada umumnya juga diiringi dengan adanya kewajiban pelaporan kepada otoritas terkait pengelolaan dana hingga persoalan pajak. Jenis insentif yang juga banyak diberikan adalah dapat dibiayakannya dana sumbangan bantuan (*tax deduction*). Walau insentif tersebut dapat diberikan baik bagi individu maupun korporasi (badan usaha), mayoritas negara cenderung mengatur pemberian insentif bagi korporasi. Selain itu, insentif lain berupa pembebasan pajak warisan, *tax assignment*, hingga *reduced rate*.

Berdasarkan kajian CAF (2014), Indonesia memiliki *Rules to Give By (RGB) Index* yang tinggi, yaitu sebesar 10,0 dari skala 0 hingga 11 (suatu negara memiliki rezim insentif pajak kegiatan filantropi yang lengkap dan beragam). Bahkan, skor ini jauh lebih tinggi daripada rata-rata skor *RGB Index* di negara-negara berpendapatan tinggi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa rezim insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia sudah lebih dari cukup.

Indonesia sendiri memiliki rezim *tax exemption* berupa pengecualian penghasilan organisasi filantropi yang diterima dari sumbangan atau bantuan. Rezim ini berlaku untuk organisasi filantropi yang bergerak di bidang keagamaan, kegiatan sosial, penelitian dan pengembangan, dan sebagainya. Pengecualian juga berlaku bagi dana sisa lebih yang dipergunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana kegiatan pendidikan. Pemerintah juga memberikan insentif pajak berupa *tax deduction*. Insentif ini diberikan bagi sumbangan atau bantuan untuk kegiatan penanggulangan bencana alam, keagamaan, infrastruktur sosial, hingga kegiatan olahraga.

96. Lihat Benjamin T. White, "Avoiding Conflicts of Interest and Self-Dealing for Family Foundation Boards," *National Center Family Philanthropy Passage Issue Brief* (Mei, 2013).

97. Hamid Abidin, Yuni Kusumastuti dan Zaim Saidi, *Kebijakan Insentif Perpajakan untuk Organisasi Nirlaba*, (Jakarta: PIRAC, 2012), 15-19.

Walau cukup lengkap dan menarik, terdapat beberapa kritik bagi kebijakan insentif pajak kegiatan filantropi di Indonesia. Pertama, mengenai cakupannya yang dirasa kurang luas dan tidak berimbang (cakupan kegiatan yang diberikan *tax exemption*). Kedua, mengenai definisi organisasi filantropi yang terkesan sangat sempit. Misalkan dalam konteks kegiatan filantropi keagamaan yang mana lembaga yang bisa memperoleh insentif adalah lembaga yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah. Hal ini sebenarnya dapat dipahami sebagai maksud untuk menjamin dana filantropi dikelola secara akuntabel dan efektif. Akan tetapi, upaya menjamin akuntabilitas dana dapat saja menggunakan suatu persyaratan (*organizational test* dan *operational test* seperti halnya di Amerika Serikat dan Jerman) dan kewajiban pelaporan yang lebih baik, dan bukan tergantung dari diskresi pemerintah.

Ketiga, upaya menggairahkan pendanaan kegiatan filantropi dari non-residen Indonesia (lintas yurisdiksi) juga bisa dilakukan melalui terobosan peraturan pemerintah maupun dari inisiatif organisasi filantropi. Keempat, ditinjau dari efektivitas untuk mencapai kesejahteraan sosial, rezim *deduction* relatif lebih baik daripada rezim *exemption*. Oleh karena itu, jika terdapat revisi terkait kebijakan insentif pajak bagi kegiatan filantropi, pemerintah harus memfokuskan diri pada pembenahan *deduction* termasuk batasan

biaya yang dapat menjadi pengurang hingga kemudahan administrasinya. Kelima, insentif pajak bagi kegiatan filantropi juga perlu untuk diletakkan dalam konteks pelaporan *tax expenditure* pemerintah yang di dalamnya mencakup biaya kebijakan, dampak, hingga efektivitasnya.

Terakhir, kebijakan insentif pajak bagi kegiatan filantropi di Indonesia sesungguhnya sangat perlu ditunjang dengan adanya sosialisasi yang masif dalam rangka meningkatkan partisipasinya. Tanggung jawab mensosialisasikan hal tersebut bukan saja diletakkan di pundak pemerintah, namun juga organisasi filantropi. Selain itu, masih belum optimalnya pemanfaatan insentif pajak dari kegiatan menyumbang atau donasi juga harus ditinjau dari adanya kewajiban menyertakan bukti sumbangan sebagai lampiran dari SPT. Terdapat kemungkinan bahwa hal ini sangat berkaitan dengan tingkat kepatuhan penyampaian SPT di Indonesia yang masih rendah.

Sebagai penutup, penting untuk dipahami bahwa aturan insentif pajak untuk kegiatan filantropi pada dasarnya harus menyeimbangkan beberapa tujuan: menggairahkan kegiatan filantropi, mencegah penyalahgunaan aturan, efektif dan efisien dalam pelaksanaannya, serta pada akhirnya memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat.



Ensuring a Balanced Tax System

Menara Satu Sentra Kelapa Gading
6th Floor Unit #0601 - #0602 - #0606
Jl. Bulevar Kelapa Gading LA3 No. 1
Summarecon, Kelapa Gading
Jakarta Utara 14240 Indonesia
Phone: +62 21 2938 5758
Fax: +62 21 2938 5759
www.ddtc.co.id