

BAB III
ANALISIS PENGIMPLEMENTASIAN *FOREIGN*
ACCOUNT TAX COMPLIANCE ACT (FATCA)

A. *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*

1. Sejarah FATCA

Runtuhnya sistem *Bretton Woods* memberikan dampak dan respon tersendiri bagi setiap negara tidak terkecuali bagi Amerika Serikat. Melalui sistem *Bretton Woods*, Amerika Serikat memberikan mata uangnya untuk direferensikan terhadap emas (Tanuwijaya, 2018). Suatu negara yang telah mereferensikan mata uangnya terhadap emas, maka negara tersebut harus menghitung jumlah cadangan emas yang mereka miliki terlebih dahulu sebelum mencetak uang (Tanuwijaya, 2018). Hal ini dilakukan agar mata uang yang dicetak tidak mengalami kehilangan nilainya. Perang Dunia II menjadikan Amerika Serikat sebagai negara pemenang perang dengan kemajuan ekonomi dan teknologi. Keberhasilan pertumbuhan ekonomi inilah yang mendorong pemerintah Amerika Serikat semakin giat untuk mencetak uang dan membantu beberapa negara di Eropa untuk membangkitkan kembali perekonomian nasional mereka. Setelah perekonomian beberapa negara di Eropa mulai membaik, tingkat perekonomian Amerika Serikat menjadi menurun. Hal ini dikarenakan kegiatan pencetakan uang yang dilakukan secara terus-menerus mengakibatkan jumlah uang yang beredar melebihi jumlah cadangan emas yang dimiliki (Tanuwijaya, 2018). Selain itu kekalahan yang dialami Amerika Serikat dalam Perang Vietnam menyebabkan meningkatnya nilai hutang Amerika Serikat. Sehingga pada bulan Agustus 1971 Presiden Amerika Serikat Richard Nixon mengumumkan bahwa Amerika Serikat tidak akan

mengkonversikan dollarnya terhadap emas kembali (IMF, 2018).

Puncak krisis dan kehancuran perekonomian Amerika Serikat diawali pada tahun 2001 yang ditandai dengan bangkrutnya beberapa perusahaan *dotcom* yaitu perusahaan yang melakukan basis kegiatannya dengan menggunakan layanan internet (Nezky, 2013). Para perusahaan *dotcom* tersebut tidak mampu membayar pinjaman mereka ke beberapa lembaga perbankan di Amerika Serikat. Hal ini mempengaruhi kebijakan *The Fed* yaitu Bank Sentral Amerika Serikat untuk menurunkan suku bunga yang dimanfaatkan oleh perusahaan perumahan dan perusahaan *developer* untuk melakukan pinjaman secara besar-besaran (Nezky, 2013). Efek suku bunga yang rendah ini menyebabkan tingginya kegiatan pembangunan perumahan murah di Amerika Serikat. Sehingga penduduk yang belum memiliki jaminan pendapatan tinggi dapat memiliki rumah harga murah dengan mudah. Pada tahap awal kegiatan ini terbukti mampu memberikan dampak positif bagi perekonomian Amerika Serikat, hingga akhirnya *The Fed* menaikkan suku bunga mencapai 5.25% pada bulan Juni 2004 (Puspitaningtyas, 2013). Kenaikan suku bunga yang tinggi ini menyebabkan beberapa nasabah yang notabennya adalah penduduk dengan jaminan pendapatan rendah tidak mampu membayar kredit perumahan murah tersebut. Kegagalan dalam pembayaran tersebut mengakibatkan beberapa lembaga keuangan ternama di Amerika Serikat mengalami kebangkrutan diantaranya adalah Fannie Mae, AIG dan Lehman Brothers pada tahun 2008 (Nezky, 2013). Kekacauan perekonomian ini menyebabkan beberapa investor menarik saham dan mengurungkan niatnya untuk menanamkan sahamnya di Amerika Serikat (Nezky, 2013). Sehingga saham dunia mengalami kemerosotan yang tajam di beberapa negara termasuk di Indonesia (Puspitaningtyas, 2013).

Kemerosotan perekonomian Amerika Serikat pada krisis ekonomi 2008 berbanding terbalik dengan China. Tingkat perekonomian negara tersebut semakin tinggi dan mampu menyeimbangkan antara kekayaan yang mereka miliki dengan

tingkat hutang yang ada (Goraah, 2017). Hal ini karena China meningkatkan sektor pendapatan yang berasal dari pajak. Sedangkan negara-negara di Benua Amerika dan Eropa kurang menyentuh sektor perpajakan. Lemahnya perhatian pemerintah Amerika Serikat terhadap perpajakan dimanfaatkan oleh oknum individu maupun badan usaha untuk melakukan tindak penyelewengan dan penghindaran pembayaran pajak. Kemerossotan saham dan perekonomian mendorong pemerintah Amerika Serikat untuk mencari pendapatan alternatif yaitu pendapatan yang berasal dari pajak. Hal ini merupakan salah satu bentuk campur tangan pemerintah Amerika Serikat untuk menyelamatkan negara di tengah sistem yang didominasi oleh kekuatan pasar di negara tersebut (Maksum, 2012). Selain itu keluarnya pernyataan bersama dari negara-negara anggota G20 dalam *London Summer-Leaders' Statement* yang menyatakan bahwa era kerahasiaan perbankan dunia telah berakhir menjadi salah satu semangat bagi pemerintah Amerika Serikat untuk membentuk kebijakan baru dalam dunia perbankan dan perpajakan. Oleh karena itu hal utama yang dilakukan pemerintah Amerika Serikat adalah memburu badan usaha atau individu berkewarganegaraan Amerika Serikat yang telah melakukan penghindaran dan pengemplangan pajak. Dikeluarkanlah kebijakan "*Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*" atau dikenal dengan Undang-Undang Kepatuhan Pajak Warga Negara Amerika Serikat pada tahun 2010 (Goraah, 2017).

Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) merupakan kebijakan perpajakan Amerika Serikat yang merujuk pada ketentuan dalam *Hiring Incentives to Restore Employment Act* (Kasmi, 2015). FATCA dibentuk oleh Kongres Amerika Serikat pada tanggal 18 Maret 2010 dan disahkan sebagai undang-undang serta mulai resmi dijalankan pada 17 Januari 2013 oleh *United States Department of Treasury* (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Kebijakan ini mengatur kewajiban bagi para *Foreign Financial Institution (FFI)* untuk memberikan laporan keuangan kepada *International Revenue Service (IRS)* mengenai akun atau

rekening bank milik warga negara Amerika Serikat yang terdapat dalam FFI (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Tujuan utama dari dibentuknya FATCA adalah untuk mencegah penghindaran pajak oleh warga Amerika (Kasmi, 2015). FATCA adalah perkembangan terpenting dari upaya Amerika Serikat untuk memperbaiki kepatuhan warga negaranya terhadap aturan perpajakan terkait dengan kepemilikan aset keuangan serta rekening bank di luar Amerika Serikat (Maybank, 2018).

2. Tahapan pengimplementasian FATCA

Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) telah secara resmi disahkan pada tanggal 17 Januari 2013 (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Kebijakan *unilateral* Amerika Serikat tersebut mengharuskan institusi keuangan luar negeri atau *Foreign Financial Institution* (FFI) untuk melaporkan informasi akun keuangan yang dimiliki oleh warga negara Amerika Serikat kepada pemerintah Amerika Serikat setiap tahunnya. Pemerintah Amerika Serikat melalui *United States Financial Institution* (USFI) dan *US Withholding Agent* akan memberikan sanksi berupa 30% *withholding tax*. Yaitu *United States Financial Institution* (USFI) dan *US Withholding Agent* akan memotong 30% pajak dari dana yang dikeluarkan Amerika Serikat bagi FFI yang berada di luar Amerika Serikat yang tidak patuh pada kebijakan FATCA (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Beberapa jenis pembayaran yang akan dikenakan pemotongan 30% bagi FFI yang tidak patuh dengan kebijakan FATCA adalah pembayaran bunga, deviden, serta keuntungan dari penjualan aset (Pribadi & Kusumawardani, 2013).

Pengesahan FATCA sebagai undang-undang resmi Amerika Serikat menimbulkan perdebatan bagi negara-negara di dunia termasuk bagi warga negara Amerika Serikat sendiri. Proses pengimplementasian sanksi 30% bagi FFI diluar Amerika Serikat yang tidak patuh dengan kebijakan FATCA menimbulkan berbagai reaksi di antara negara-negara di dunia termasuk di Indonesia. Hal ini menyebabkan penerapan

FATCA di negara lain mengalami kemunduran, sehingga *United States Treasury* mengumumkan penundaan pengimplementasian FATCA bagi FFI di luar Amerika Serikat selama enam bulan kedepan terhitung dari tanggal 12 Juli 2013 (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Kebijakan penundaan tersebut memberikan angin segar bagi negara-negara di dunia termasuk bagi Indonesia untuk mempersiapkan kebijakan yang akan diambil guna menyikapi *unilateral policy* dari Amerika Serikat yaitu FATCA. Indonesia termasuk negara yang perlu mempersiapkan kebijakan untuk menyikapi *unilateral policy* dari Amerika Serikat, mengingat Amerika Serikat merupakan negara adidaya dan negara mitra terbesar bagi Indonesia dalam hal perdagangan dan investasi. Berikut adalah tabel tahapan dan jadwal pengimplementasian FATCA yang telah dikeluarkan oleh *United States of the Treasury Department* :

Tabel 3.2 Tahapan dan Jadwal Pengimplementasian FATCA Bagi FFI Diluar Amerika Serikat		
<i>Topic</i>	<i>Prior Schedule</i>	<i>New Schedule</i>
Registration		
<i>FATCA Registration Portal opens</i>	<i>July 15, 2013</i>	<i>August 19, 2013</i>
<i>IRS electronically posting IRS FFI List</i>	<i>December 2, 2013</i>	<i>June 2, 2014</i>
<i>FFI finalize registration</i>	<i>October 25, 2013</i>	<i>April 25, 2014</i>
<i>Earliest effective date of FFI Agreement</i>	<i>January 1, 2014</i>	<i>June 30, 2014</i>
<i>Model 1 FFIs obtain GIIN</i>	<i>January 1, 2015</i>	<i>Same</i>
Pre-existing account due diligence		
<i>Prima facie FFIs documentation</i>	<i>June 30, 2014</i>	<i>December 31, 2014</i>
<i>Pre-existing account testing</i>	<i>US financial institution : accounts in existence on</i>	<i>US financial institution : accounts in existence on</i>

	<i>December 31, 2013</i>	<i>December 31, 2014</i>
	<i>PFFIs/RDCFFIs : December 31, 2013 or as of effective date of FFI Agreement</i>	<i>PFFIs/RDCFFIs : December 31, 2014 or as of effective date of FFI Agreement</i>
<i>Due dilligence for pre-existing high value accounts</i>	<i>December 31, 2014</i>	<i>July 1, 2015</i>
<i>Due dilligence for pre-existing other accounts</i>	<i>December 31, 2015</i>	<i>July 1, 2016</i>
<i>New account due diligence</i>		
<i>New account opening procedures</i>	<i>January 1, 2014</i>	<i>July 1, 2014</i>
<i>FATCA withholding on new accounts begins</i>	<i>January 1, 2014</i>	<i>July 1, 2014</i>
<i>Other provisions</i>		
<i>Expiration qualified intermediary/foreign withholding partnership and foreign withholding trust agreements</i>	<i>December 31, 2013</i>	<i>June 30,2014</i>
<i>Grandfathered obligations date outstanding</i>	<i>January 1, 2014</i>	<i>July 1, 2014</i>
<i>Reporting US accounts</i>	<i>March 31, 2015 (for calendar years 2013 and 2014)</i>	<i>March 31, 2015 (for calendar years 2013 and 2014)</i>
<i>Chapter 3 documentation expiring</i>	<i>December 31, 2013</i>	<i>June 30, 2014</i>

Sumber : IRS Notice 2013-43

Secara umum, FATCA dijalankan dengan adanya kerjasama antara Amerika Serikat dengan beberapa negara di dunia. Contohnya adalah kerjasama Amerika Serikat dengan

Jerman, Perancis, Spanyol, Inggris dan Italia (Kementerian Keuangan RI, 2013). Setelah adanya persetujuan kerjasama, maka FFI dan IRS harus menandatangani *FATCA Agreement*. Setelah dilaksanakannya perjanjian antara negara yang bersangkutan dengan Amerika Serikat, maka negara yang bersangkutan harus mengirimkan informasi akun keuangan warga negara Amerika Serikat yang ada di wilayah negara bersangkutan setiap tahunnya. Golongan orang-orang yang termasuk dalam warga negara Amerika Serikat adalah sebagai berikut (HSBC, 2018):

- a. Warga negara asli atau penduduk Amerika Serikat;
- b. Kerjasama atau korporasi yang dijalankan di bawah payung hukum Amerika Serikat maupun negara bagian Amerika Serikat;
- c. Orang yang tinggal di Amerika Serikat termasuk orang yang memegang *US Greencard*;
- d. Orang yang lahir di Amerika Serikat dan termasuk orang yang lahir di Amerika Serikat namun menjadi penduduk di negara lain (orang yang belum melepas kewarganegaraannya);
- e. Orang yang memiliki nomor telepon Amerika Serikat;
- f. Surat kuasa, otoritas tanda tangan dan instruksi pembayaran berulang yang diberikan kepada orang yang berdomisili di Amerika Serikat dan/atau dikirim ke atau melalui rekening di Amerika Serikat;
- g. Orang-orang tertentu yang menghabiskan waktunya cukup lama di Amerika Serikat setiap tahunnya;
- h. Orang yang memiliki alamat di Amerika Serikat dan termasuk kotak pos Amerika Serikat.

3. Model-model pengimplementasian FATCA

Pemerintah Amerika Serikat melalui *United States Department of Treasury* dan *United States International Revenue Service* (IRS) menetapkan dua model utama pengimplementasian FATCA. Berikut adalah model pengimplementasian FATCA (*Internal Revenue Service, 2013*):

a. Model 1 (*Business to Government Agreement (B to G)*)

Model *Business to Government Agreement (B to G)* dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat pada tanggal 26 Juli 2012 (Simpsons, 2013). Model 1 ini menetapkan bahwa *Foreign Financial Institution (FFI)* dapat mendaftarkan secara pribadi kepada *International Revenue Service (IRS)* tanpa melalui pemerintah negara dimana mereka berada (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Kemudian FFI dapat menandatangani perjanjian keikutsertaan serta kepatuhan terhadap kebijakan FATCA. Sehingga pemerintah Amerika Serikat melalui *United States Department of Treasury* dan *United States International Revenue Service (IRS)* akan berhubungan dengan FFI secara langsung tanpa adanya campur tangan dari pemerintah negara dimana FFI berada (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Pelaksanaan cara pengimplementasian FATCA model 1 ini memiliki kelebihan dan kekurangan.

Kelebihan yang dapat diambil dari pengimplementasian model ini adalah mekanisme pengimplementasian FATCA lebih sederhana dan mudah diterapkan (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Hal ini terjadi karena dalam tahapan pendaftaran hingga implementasi dilakukan tanpa adanya campur tangan pemerintah dimana FFI berada. Sehingga pengimplementasian FATCA dapat dilakukan secara langsung antara pemerintah Amerika Serikat dan FFI yang bersangkutan. Sebagai contohnya jika Indonesia menerapkan cara pengimplementasian dengan model B to G ini maka pemerintah Amerika Serikat akan berhubungan secara langsung dengan institusi keuangan yang ada di Indonesia seperti Bank BCA, Bank Mandiri, Bank HSBC, dll tanpa adanya campur tangan dari pemerintah Indonesia. Kelebihan selanjutnya adalah jangka waktu pengimplementasian FATCA menjadi lebih cepat. Hal ini karena FFI tidak perlu menunggu kesiapan dari FFI lainnya.

Selain kelebihan, setiap model pengimplementasian pasti memiliki sisi kelemahan. Kelemahan dari model ini adalah

kerjasama yang dilaksanakan oleh pemerintah Amerika Serikat dengan FFI memiliki tingkat pelanggaran hukum yang tinggi (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Hal ini dikarenakan pengimplementasian FATCA yang dilaksanakan tidak dinaungi oleh payung hukum yang sah melalui perjanjian antara pemerintah Amerika Serikat dengan pemerintah di negara FFI itu berada. Selain itu, kelemahan yang muncul adalah biaya yang dikeluarkan oleh FFI lebih tinggi karena FFI harus melakukan persiapan dari segi infrastruktur, administrasi, hukum, sistem dan sumber daya manusia sendiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah setempat (Pribadi & Kusumawardani, 2013).

b. Model 2 (*Inter-Governmental Agreement (G to G)*)

Model IGA dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat pada tanggal 26 Juli 2012 setelah munculnya kritik yang diberikan oleh Jepang, Prancis, Jerman, Italia, Spanyol, Switzerland dan Inggris (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Tujuh negara tersebut mengkritik model B to G yang ditawarkan oleh Amerika Serikat. Mereka beranggapan bahwa model B to G terlalu beresiko dan terlalu rumit. Selain itu tidak semua institusi keuangan mengarah pada tindakan penyelewengan pajak, sehingga perlu dibentuk model pengimplementasian baru yang dapat melindungi institusi lainnya. Kemudian ketujuh negara tersebut membentuk persetujuan bersama (*joint agreement*) dengan pemerintah Amerika Serikat terkait pembentukan *Inter-Governmental Agreement*. Model *Inter-Governmental Agreement (G to G)* lebih dikenal dengan model IGA.

Model IGA dibagi menjadi beberapa bentuk diantaranya adalah model IGA-1 dan model IGA-2. Model IGA-1 dikeluarkan pada tanggal 26 Juli 2012 dan model IGA-2 dikeluarkan pada tanggal 14 November 2012 (Simpsons, 2013). Model IGA menjelaskan bahwa proses pengimplementasian FATCA dilakukan dengan adanya perjanjian kerjasama antara pemerintah Amerika Serikat dengan pemerintah dimana FFI tersebut berada (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Perjanjian kerjasama yang digunakan

adalah perjanjian kerjasama bilateral. Model IGA-1 menekankan bahwa pertukaran informasi dilaksanakan secara tidak langsung (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Yaitu FFI hanya dapat melaporkan akun perbankan milik orang Amerika Serikat kepada otoritas jasa keuangan yang sudah ditunjuk di negara tersebut. Kemudian otoritas jasa keuangan tersebut yang akan mengirimkan informasi akun orang Amerika Serikat kepada IRS. Sehingga FFI di negara yang bersangkutan tidak dapat berhubungan secara langsung dengan IRS.

Model IGA-2 menekankan bahwa pertukaran informasi dilaksanakan secara langsung (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Yaitu FFI dapat melakukan pengiriman informasi akun keuangan orang Amerika Serikat secara langsung kepada IRS sesuai dengan perjanjian bilateral yang telah ditetapkan tanpa melewati otoritas jasa keuangan yang ada di negara tersebut. Sehingga FFI dapat berhubungan secara langsung dengan IRS. Kelebihan dari model IGA adalah pelaksanaan implementasi dilakukan dengan aman karena berada di bawah payung hukum perjanjian bilateral (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Selain itu adanya koordinasi yang jelas terkait pertukaran informasi yang dilakukan melalui otoritas jasa keuangan yang telah ditunjuk. Kelemahan dari model IGA adalah jika negara tersebut belum memiliki infrastruktur, sumber daya manusia dan administrasi yang memadai maka hal ini akan menghambat pertukaran informasi yang dapat berakibat pada hubungan bilateral kedua negara (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Model IGA merupakan model yang paling banyak diterapkan karena model ini menjaga kedaulatan suatu negara terhadap *unilateral policy* dari Amerika Serikat (Pribadi & Kusumawardani, 2013).

4. Reaksi dunia terhadap FATCA

Pengimplementasian *unilateral policy* Amerika Serikat yaitu FATCA menimbulkan beragam tanggapan pro dan kontra dari berbagai negara. Kebijakan baru yang memberikan sanksi bagi institusi keuangan diluar Amerika yang tidak patuh

justru semakin memperkeruh sistem keuangan internasional. Pasalnya Amerika adalah negara adidaya yang menjadi mitra utama bagi mayoritas negara di dunia. Hal ini mendorong negara-negara di dunia untuk mengkaji lebih lanjut guna menghasilkan suatu tindakan untuk menyikapi *unilateral policy* tersebut. Beberapa negara seperti Jepang, Prancis, Jerman, Inggris, Switzerland, Spanyol dan Italia mendukung terhadap kebijakan FATCA tersebut. Namun ketujuh negara tersebut beranggapan bahwa model pengimplementasian FATCA B to G terlalu beresiko dan mereka mendesak pemerintah Amerika Serikat untuk membentuk model pengimplementasian baru yaitu *Inter-Governmental Agreement (G to G)* melalui *joint agreement* dengan pemerintah Amerika Serikat. Setelah dikeluarkannya model IGA pada tanggal 26 Juli 2012, jumlah negara yang menyetujui dan telah melakukan pengimplementasian FATCA semakin bertambah (Pribadi & Kusumawardani, 2013). Pada bulan Desember 2013, *United State Department of Treasury* menyebutkan bahwa terdapat 12 negara yang telah menjadi mitra Amerika Serikat dalam mengimplementasikan FATCA diantaranya sebagai berikut :

No	Negara	Model	Tanggal Penandatanganan Kesepakatan
1	Mexico	IGA-1	19 November 2012
2	United Kingdom	IGA-1	9 Desember 2012
3	Ireland	IGA-1	23 Januari 2013
4	Switzerland	IGA-2	14 Februari 2013
5	Norway	IGA-1	15 April 2013
6	Spain	IGA-1	14 Mei 2013
7	Jerman	IGA-1	31 Mei 2013
8	Jepang	IGA-2	6 November 2013

9	Prancis	IGA-1	14 November 2013
10	Denmark	IGA-1	19 November 2013
11	Costa Rica	IGA-1	26 November 2013
12	Cayman Islands	IGA-1	29 November 2013

Sumber : Pribadi, G & Kusumawardani, P. P. O. 2013

Pemandangan berbeda muncul dari negara Swiss yang dikenal sebagai negara surga pajak. Swiss menjadi salah satu negara yang menolak diberlakukannya kebijakan FATCA. Anggota parlemen Swiss memandang bahwa FATCA merupakan salah satu bentuk semangat imperialis yang mulai dibangun oleh Amerika untuk menguasai dunia (Puji, 2015). Tuntutan untuk membuka kerahasiaan perbankan bukanlah tuntutan yang mudah untuk diterapkan di setiap negara terlebih bagi negara yang dikenal sebagai *Tax Heaven*. Selain itu, tanggapan berbeda diberikan oleh negara-negara di kawasan Timur Tengah dan Afrika yang cenderung lambat dalam menyikapi FATCA. Reaksi berbeda juga muncul dari beberapa negara anggota G20 yang merasa bahwa kebijakan FATCA lebih menguntungkan Amerika Serikat semata. Bagi negara-negara berkembang, kebijakan FATCA yang mengharuskan adanya keterbukaan informasi akun keuangan dinilai sangat memberatkan. Hal ini karena negara-negara berkembang tersebut harus memiliki modal infrastruktur, hukum, sistem administrasi dan sumber daya manusia yang kuat untuk dapat menjalankan kebijakan tersebut.

Aksi penolakan juga muncul dari beberapa lembaga perbankan domestik di Indonesia terhadap kerjasama FATCA karena biaya yang digunakan untuk mengubah sistem perbankan tersebut lebih besar daripada jumlah rekening warga negara Amerika Serikat yang ada di Indonesia (Hutauruk, 2013). Penerapan kebijakan FATCA juga berdampak bagi keberlangsungan sistem perpajakan dan kerahasiaan perbankan di Indonesia. Pemerintah Indonesia harus melakukan perubahan atau merevisi undang-undang perpajakan dan kerahasiaan perbankan agar FATCA dapat

terlaksana. Hal ini membutuhkan biaya dan waktu yang banyak. Selain mendapatkan kritik dari beberapa negara dan organisasi internasional, penolakan juga berasal dari warga negara Amerika Serikat. Sebanyak 5.411 warga negara Amerika Serikat melepaskan kewarganegaraannya dan menyerahkan *passport* sebagai bentuk penolakan dan kekecewaan terhadap kebijakan FATCA (Hardoko, 2017).

B. Panama Papers

1. Sejarah panama papers

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang dibayarkan oleh warga negara maupun badan usaha setiap tahunnya untuk memelihara kesejahteraan umum (Djajadiningrat, 2014, hal.1). Pada awalnya pajak dinilai sebagai salah satu isu pembahasan domestik setiap negara. Berkembangnya arus globalisasi menyebabkan semakin tingginya arus perpindahan informasi, modal dan tenaga kerja. Tingginya arus globalisasi yang tidak dimbangi dengan infrastruktur dan sistem administrasi yang baik maka dapat dimanfaatkan oleh oknum individu maupun badan usaha untuk melakukan penghindaran pajak atau penggelapan pajak. Menurut *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) menyatakan bahwa tindak penyelewengan pajak dikenal dengan istilah *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). BEPS merupakan tindakan yang dilakukan oleh pengusaha atau perusahaan multinasional (MNC) dengan cara memanfaatkan kelemahan peraturan perundang-undangan domestik di suatu negara kemudian mengalihkan keuntungan dari pendapatan mereka ke negara lain yang memiliki pajak rendah atau negara bebas pajak (*Tax Heaven*) dengan dalih investasi (Rakhmindarto, 2014, hal.1). Tindakan *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) semakin diperkuat dengan terbongkarnya dokumen yang menyimpan jutaan transaksi keuangan yang dilakukan oleh individu maupun badan usaha terkemuka di dunia. Kebocoran dokumen tersebut dikenal dengan istilah *Panama Papers*.

Panama Papers merupakan peristiwa terbongkarnya dokumen rahasia milik perusahaan *offshore Mossack Fonseca & Co.* yang terdiri dari 11.5 juta dokumen dari tahun 1977 hingga 2015 (Muhaimin, 2016). *Mossack Fonseca & Co.* adalah sebuah firma hukum yang memberikan layanan jasa pengelolaan aset perusahaan dan bermarkas di Panama. Perusahaan ini didirikan dari hasil kerjasama antara seorang pengacara di Panama sekaligus seorang novelis yaitu Ramon Fonseca Mora dengan seorang migran Jerman yang sedang belajar ilmu hukum di Panama yaitu Jürgen Mossack (*Freedom of Information*, 2016). Perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* telah bekerjasama dengan beberapa perbankan dunia seperti UBS dan HSBC (Bernstein, 2007, hal. 13). Kasus *Panama Papers* terbongkar ketika salah satu kantor perwakilan *Mossack Fonseca & Co.* di Las Vegas mengalami permasalahan. Permasalahan tersebut bermula saat dilayangkannya sebuah tuntutan hukum kepada perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* di salah satu Pengadilan Distrik Amerika Serikat di Las Vegas atas kasus pendirian 123 perusahaan di Nevada yang digunakan mantan Presiden Argentina untuk mencuri jutaan dolar dari kontrak perjanjian antara Pemerintah Amerika dengan Argentina (DPR RI, 2016). Pada persidangan kasus tersebut, pemerintah Amerika Serikat meminta perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* untuk menyerahkan rincian data keuangan dari 123 perusahaan yang ada di Nevada. Namun perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* menolak dan mangkir dari persidangan dengan alasan perusahaan sangat menjunjung tinggi kerahasiaan akun keuangan para nasabah dan adanya penyangkalan bahwa perusahaan *Mossack Fonseca Corporate Service (Nevada) Limited* bukan bagian dari perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* (DPR RI, 2016). Sikap perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* tersebut menarik perhatian dari *International Consortium of Investigative Journalism (ICIJ)*.

International Consortium of Investigative Journalism (ICIJ) adalah organisasi yang beranggotakan 220 wartawan dari 83 negara yang bekerjasama dengan lebih dari 100 media

untuk melaksanakan investigasi terhadap kasus-kasus penting di dunia (ICIJ, 2018). ICIJ dibentuk pada tahun 1997 oleh seorang jurnalis Amerika Serikat yaitu Charles ‘Chuck’ Lewis (ICIJ, 2018). Pada awal berdirinya ICIJ, organisasi tersebut berada di bawah naungan *Center for Public Integrity* (ICIJ, 2018). Hingga pada bulan Februari 2017, ICIJ memisahkan diri dari *Center for Public Integrity* dan pada bulan Juli 2017 ICIJ dinyatakan sebagai organisasi *independent* sesuai dengan keputusan 501(c)(3) (ICIJ Annual Report, 2017). ICIJ bermarkas di 1710 Rhode Island Ave NW, 11th floor Washington DC 20036 United State of America (ICIJ, 2018). Dalam menjalankan penyelidikannya, ICIJ mendapatkan donasi dari beberapa organisasi diantaranya adalah *Fund for Nonprofit News at The Miami Foundation (News Match)*, *Green Park Foundations*, *David and Helen Gurley Brown Institute for Media Innovation* dan *Franklin Philanthropic Foundations* (ICIJ, 2018).

Investigasi yang dilakukan oleh ICIJ terhadap perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* dilakukan setelah seseorang yang tidak diketahui identitasnya menghubungi salah satu media nasional Jerman yaitu *Süddeutsche Zeitung*. Seseorang tersebut memberikan dokumen internal yang terenskripsi dengan total data 2,6 *Terabytes* dari *Mossack Fonseca & Co.* (Obermaier, et.al, 2018). Suatu hal yang berada diluar prediksi bagi *Süddeutsche Zeitung* akan mendapatkan data terbesar dalam sejarah jurnalisme. *Süddeutsche Zeitung* kemudian mengajukan kerjasama dengan *International Consortium of Investigative Journalism* (ICIJ) untuk melakukan penyelidikan terkait 2.6 *terabytes* tersebut.

2. Isi panama papers

Investigasi oleh *International Consortium of Investigative Journalism* (ICIJ) dan *Süddeutsche Zeitung* dilakukan dengan perimbangan data sejarah dari beberapa kasus yang telah berhasil dibongkar seperti *Offshore Leaks*, *Lux Leaks and Swiss Leaks* (Obermaier, et.al, 2018). Setelah 12 bulan berjalan dalam masa penyelidikan, beberapa media

nasional dan internasional serta beberapa jurnalis ikut bergabung dalam penyelidikan tersebut. Penyelidikan tersebut diikuti sekitar 400 orang jurnalis dan lebih dari 100 organisasi media yang berasal lebih dari 80 negara di dunia (Obermaier, et.al, 2018). Beberapa media diantaranya adalah The Guardian, BBC di Inggris, *La Monde* di Perancis, *La Nación* di Argentina, *Sonntagszeitung* dari Swiss, The Austrian Weekly Falter dan Austria's National Public Broadcaster (Obermaier, et.al, 2018). Selain itu *Süddeutsche Zeitung* juga bekerjasama dengan media *broadcaster* Jerman yaitu NDR dan WDR (Obermaier, et.al, 2018). Tim penyelidikan tersebut melakukan pertemuan secara berkala di Munich, Washington DC, London dan Lillehammer untuk mendiskusikan pendekatan dan cara yang akan digunakan untuk mengupas perusahaan *Mossack Fonseca & Co.* (Obermaier, et.al, 2018). Jumlah dokumen yang diterima oleh *Süddeutsche Zeitung* senilai 2,6 *Terabyte* ini lebih besar berkali-kali lipat jika dibandingkan dengan dokumen yang telah dibocorkan sebelumnya. Berikut adalah grafik besaran dokumen yang diterima *Süddeutsche Zeitung* :

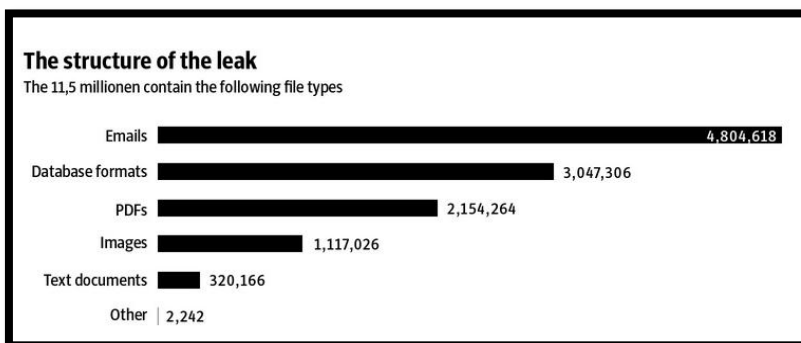


Gambar 3.2 Grafik Perbandingan Besaran Dokumen

Sumber : Obermaier, et.al. (2018)

ICIJ, *Süddeutsche Zeitung* dan tim penyelidik yang telah terbentuk menggunakan sistem NUIX untuk membuka 2,6

terabytes dokumen yang telah terenskripsi agar dapat terbuka dan terbaca. Nuix adalah *software* yang dibuat oleh perusahaan teknologi Australia bertujuan untuk membantu identifikasi, pencarian, analisis dan mengekstraksi sebuah data yang terenskripsi (Nuix, 2018). *Software* tersebut dapat digunakan untuk melakukan *digital investigation*, *cybersecurity* dan *e-discovery* dari informasi pemerintah, data migrasi dan data pribadi (Nuix, 2018). Setelah dokumen yang telah terenskripsi tersebut dapat dibuka, kemudian tim penyelidik akan mengaplikasikan *Optical Character Recognition* (OCR) agar data tersebut dapat ditransformasikan ke dalam mesin pendeteksi sehingga dapat dilakukan pencarian serta penganalisisan data dengan mudah (Obermaier, et.al, 2018). Setelah dokumen sebesar 2,6 *terabytes* tersebut dianalisis ternyata dokumen tersebut terdiri dari dokumen *e-mail* nasabah, transkrip dan *scan* dokumen, tanda tangan kontrak kerjasama dan *scan* identitas nasabah (Obermaier, et.al, 2018). Berikut adalah grafik data *Panama Papers* :



Gambar 3.3 Grafik Data *Panama Papers*

Sumber : Obermaier, et.al. (2018)

Penyelidikan yang dilakukan memuat nama-nama individu dan badan terkemuka di dunia. Nama-nama tersebut sempat membuat dunia internasional terkejut setelah munculnya beberapa kepala negara yang gemar menyerukan

pemerintahan bebas dari tindakan korupsi. Data tersebut mengungkapkan bukan hanya pengusaha yang bermain dalam *Panama Papers* saja, namun terdapat lebih dari 40 politisi di lebih dari 50 negara, selebritis dan pemain sepak bola dunia. Beberapa pesohor dunia yang masuk dalam deretan nama *Panama Papers* adalah Mauricio Macri sebagai Presiden Afghanistan, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson sebagai Perdana Menteri Islandia, King Salman bin Abdulaziz bin Abdulrahman Al Saud sebagai Raja Arab Saudi, Khalifa bin Zayed bin Sultan Al Nahyan sebagai Presiden UAE dan Pangeran Abu Dhabi (2000 – sekarang), Malcolm Turnbull sebagai Perdana Menteri Australia (2015 – sekarang) dan David Cameron sebagai Perdana Menteri Inggris (2010 – sekarang) (ICIJ, 2018).

Terdapat beberapa nama warga negara Indonesia yang diketahui tertera dalam data *Panama Papers* tersebut diantaranya adalah Tommy dan Mamik Soeharto yang telah membangun perusahaan di negara *Tax Heaven* melalui bendera *Hummus Group* (Mauliana, 2017). Selain itu Ketua BPK Harry Azhar Aziz masuk melalui perusahaan *offshore Sheng Yue International Limited* di Singapura (Tashandra, 2016).

Setelah 2,6 TB data tersebut diidentifikasi oleh tim penyelidik, kemudian ICIJ, *Süddeutsche Zeitung* dan gabungan dari jurnalis internasional lainnya melakukan publikasi terhadap nama-nama individu maupun badan usaha yang terindikasi masuk dalam deretan daftar *Panama Papers*. Publikasi tersebut dilakukan melalui website resmi *Süddeutsche Zeitung* pada tanggal 3 April 2016 pukul 8 *pm* (Obermayer & Obermaier, 2016). Publikasi *Panama Papers* terbukti mampu menarik perhatian masyarakat dunia dan membuktikan bahwa dunia sedang dalam keadaan yang tidak baik-baik saja.

3. Reaksi dunia terhadap *panama papers*

Publikasi *Panama Papers* mendapatkan sambutan hangat dari Edward Snowden dan *Wikileaks* dengan

memposting alamat website *Süddeutsche Zeitung* dalam sosial media *twitternya* (Obermayer & Obermaier, 2016). *Panama Papers* berhasil menjadi buah bibir bagi masyarakat dunia sebagai contohnya *#panamapapers* menjadi *trending topic* di *Twitter* selama beberapa hari dan ribuan cuitan tentang *Panama Papers* muncul di berbagai laman *Twitter*. Topik *Panama Papers* juga muncul sebagai halaman dan topik utama di koran-koran Australia, Eropa, Afrika, Korea Selatan, Thailand, Kanada, Amerika Selatan, Indonesia, *Washington Post*, *The New York Times*, *The Guardians*, *The Financial Times* dan *The Wall Street Journal* (Obermayer & Obermaier, 2016).

Tanggapan berbeda muncul dari beberapa pemimpin negara yang namanya berada di deretan data *Panama Papers* diantaranya adalah Perdana Menteri Islandia Sigmundur Gunnlaugssons yang menyangkal dirinya memiliki hubungan dengan perusahaan *offshore*. Penyangkalan yang dilakukan Perdana Menteri Islandia ini mengakibatkan keluarnya mosi tidak percaya dari kelompok oposisi dan munculnya aksi demonstrasi yang dilakukan untuk menuntut perdana menteri bersangkutan mundur dari jabatannya dengan dikeluarkannya petisi dan berhasil ditandatangani 27 ribu warga Islandia (Sari, 2016). Perdana Menteri Inggris David Cameron mengakui bahwa ia memang mendapatkan hasil keuntungan yang dibagi dengan istrinya dari perusahaan milik ayahnya, namun ia mengaku tidak mengetahui bahwa kucuran keuntungan tersebut dari perusahaan yang ada di *tax heaven* (Booth, Watt & Pegg, 2016). Tanggapan berbeda keluar dari Pemerintah China, setelah *Panama Papers* dipublikasikan melalui website resmi *Süddeutsche Zeitung* seketika itu laman *Panama Papers* disensor oleh Pemerintah China (Obermayer & Obermaier, 2016). Penyensoran ini diduga terjadi karena munculnya nama Presiden China Xi-Jinping beserta lingkaran kerabatnya yaitu Deng Xiaoping dan Jiang Zemin dalam daftar *Panama Papers* (Obermayer & Obermaier, 2016). Selain pemimpin negara, Presiden FIFA Gianni Infantino juga terseret dalam kasus *Panama Papers* dengan dugaan suap dari Hufo an Mariano

kepada pejabat UEFA agar mau menjual hak siar *Liga Champions*, *Liga Europe* dan Piala Super kepada jaringan televisi Amerika Selatan (Adisty, 2016).

Indonesia juga termasuk negara yang masuk dalam deretan nama di *Panama Papers* seperti munculnya nama Tommy Suharto, Mamik Suharto, Sandiaga Uno, Ketua BPK Harry Azhar Aziz, Muhammad Riza Chalid, pemilik Lippo Group dan Direktur PT. Indofood (Wardah, 2016). Masuknya nama-nama miliader dan pejabat negara jelas menjadi buah bibir di masyarakat Indonesia. Pemerintah Indonesia menyikapinya dengan melakukan kerjasama antara Kementerian Keuangan Indonesia, Direktorat Jenderal Pajak, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Kepolisian Republik Indonesia (Sari, 2016). Menurut Kapolri Badrun Haitin bahwa nama-nama warga negara Indonesia dan badan usaha yang tercantum dalam *Panama Papers* belum dapat divonis melakukan kesalahan pidana maupun tindakan korupsi. Oleh karena itu pemerintah Indonesia melalui Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Direktorat Jenderal Pajak akan melakukan penyelidikan terkait identitas, akun rekening dan nama perusahaan dari nama-nama individu maupun badan usaha yang tercantum dalam *Panama Papers*. Kepala Staf Presiden Republik Indonesia Teten Masduki menyatakan bahwa dari 1.038 nama warga negara Indonesia yang terdapat dalam *Panama Papers* diketahui bahwa 80% data tersebut cocok dengan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pajak (Kuwado, 2016). Kemudian Kepala Staf Presiden melakukan rapat koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri, Otoritas Jasa Keuangan, Jaksa Agung, Bank Indonesia dan Kapolri untuk membahas tindak lanjut *Panama Papers* yang menghasilkan dua hasil pembahasan utama (Kuwado, 2016). Pembahasan tersebut terdiri dari beberapa hal diantaranya adalah akan diadakannya rapat dengan Presiden Joko Widodo setelah presiden pulang dari kunjungan kerja di Eropa dan akan dilaksanakan pendalaman lebih lanjut mengenai nama-nama individu maupun badan usaha yang telah terkonfirmasi dengan bantuan Kapolri dan KPK (Kuwado, 2016).

Respon berbeda keluar dari Presiden Amerika Serikat Barack Obama terhadap kasus *Panama Papers* yang menyatakan bahwa *Panama Papers* merupakan bukti kuat terbongkarnya kasus pencucian uang, penggelapan dan penyelewengan pajak serta tindak korupsi secara global. *Panama Papers* digunakan oleh masyarakat global untuk menyembunyikan bisnis dan aset perusahaan serta pribadinya dari otoritas perpajakan di negaranya. Penyembunyian aset dilakukan dengan menggunakan nama orang lain atau pembentukan perusahaan *offshore*. Oleh karena itu, Barack Obama menegaskan perlu adanya transparansi keuangan dalam sistem keuangan internasional dan melakukan tindak pengadilan terhadap pelaku korupsi keuangan (Somanader, 2016). Pemerintah Amerika Serikat melalui *Treasury Department of United State of America* memberikan dua terobosan baru bagi sistem keuangan internasional. Terobosan pertama yaitu bagi institusi keuangan seperti bank, reksadana dan institusi keuangan lainnya harus melakukan identifikasi lebih mendalam terkait nasabahnya. Sehingga institusi keuangan dapat mengetahui darimana aset tersebut berasal. Terobosan kedua yaitu pemerintah Amerika Serikat meminta institusi keuangan diluar Amerika Serikat untuk melakukan identifikasi dan melaporkan informasi aset keuangan nasabahnya terutama warga negara Amerika Serikat kepada Internal Revenue Service (IRS) (Somanader, 2016).

Terobosan kedua dari Presiden Barack Obama ini merupakan langkah pemerintah Amerika Serikat untuk menyebarkan kebijakan *unilateralnya* kepada negara lain yaitu “*Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*” atau dikenal dengan Undang-Undang Kepatuhan Pajak Amerika Serikat. Presiden Barack Obama menegaskan bahwa FATCA dapat membantu memberantas penyelewengan serta penghindaran pajak, korupsi dan pencucian uang (Somanader, 2016). Amerika Serikat menggunakan isu *Panama Papers* sebagai alat untuk memaksa negara lain termasuk organisasi internasional salah satunya adalah G20 untuk menandatangani dan menyetujui kebijakan FATCA. Kejadian ini

menggerakkan G20 untuk mengeluarkan responnya. Negara-negara anggota G20 menyadari bahwa kejadian *Panama Papers* merupakan tindakan yang mengguncang sistem keuangan internasional dan berdampak bukan hanya bagi keuangan internasional tetapi juga keuangan nasional setiap negara. Negara-negara anggota G20 beranggapan perlunya dibuat suatu sistematika kerjasama multilateral yang dapat diikuti oleh semua negara untuk membantu membrantas tindak kejahatan terhadap perpajakan, korupsi dan pencucian uang (O'Dwyer, 2016).