



Analisis penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan

Dinda Fali Rifan*¹

¹Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Lampung, Indonesia

Abstract

The exchange of information has begun since 1926 and constantly changed and improved. Initially, it had limitations regarding banking secrecy, but nowadays it has been conducted automatically. This research aims to analyze the trend of the development in the implementation of the taxation transparency in the form of exchange of financial information. This qualitative research collected data through library and in-depth interviews with informants from the Directorate General of Taxation, tax consultants, and academics. The results indicate a trend occurring in the tax regime has led to an era of taxation transparency of information, but some obstacles exist such as incompetent human resources, inadequate infrastructure, lack of an audit of the system information exchanged, banking secrecy, and lack of the protection of taxpayer rights.

Keywords: tax payer's right; information exchange; taxation transparency

Abstrak

Pertukaran informasi sudah mulai dilakukan sejak tahun 1926 dan terus mengalami perubahan serta penyempurnaan ke arah yang lebih baik. Pertukaran informasi pada awalnya masih memiliki keterbatasan terkait kerahasiaan perbankan tetapi sekarang telah dilaksanakan secara otomatis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tren perkembangan yang terjadi terhadap penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dan studi lapangan yang dilakukan dengan wawancara mendalam terhadap narasumber yakni pihak Direktorat Jenderal Pajak, konsultan pajak, dan akademisi. Hasil penelitian menunjukkan tren yang terjadi di dalam rezim perpajakan telah mengarah kepada era keterbukaan informasi dalam bentuk transparansi perpajakan namun beberapa kendala ditemukan yakni sumber daya manusia belum kompeten, infrastruktur belum memadai, belum adanya sistem audit terhadap informasi yang dipertukarkan, kerahasiaan perbankan, dan masih minimnya perlindungan terhadap hak-hak wajib pajak.

Kata Kunci: hak wajib pajak; pertukaran informasi; transparansi perpajakan

Diterima: Oktober 2019
Direvisi: November 2019
Disetujui: Desember 2019

Koresponding:
Dinda Fali Rifan
dinda.falirifan@
radenintan.ac.id

DOI:
[http://dx.doi.org/10.17977/
um004v7i12020p23](http://dx.doi.org/10.17977/um004v7i12020p23)

PENDAHULUAN

Salah satu manfaat dari adanya globalisasi yakni dapat membawa perekonomian menjadi lebih dekat (Mcgee, 2004). Hal ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya transaksi yang terjadi antar negara yang banyak dilakukan oleh para pelaku bisnis sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi otoritas pajak dalam menerapkan aturan perpajakan yang ada (Oguttu, 2014). Kebijakan masing-masing negara dalam memberikan tarif pajak berbeda-beda. Aktivitas ini dapat dijadikan sebagai peluang oleh para pelaku bisnis untuk melakukan praktik *international tax avoidance* atau *aggressive tax planning*, khususnya terhadap negara-negara yang menetapkan tarif pajaknya rendah atau bahkan sampai dengan 0%, yang sering disebut sebagai negara surga pajak (*tax haven country*). Zucman (2013) menyatakan bahwa 8% dari kekayaan individu di dunia (senilai US\$ 6 triliun) ditanamkan di negara-negara surga pajak. Dalam rangka memberantas praktik *international tax avoidance* atau *aggressive tax planning* yang dilakukan oleh para pelaku bisnis, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), beserta negara-negara anggota *Group of Twenty* (G-20) sepakat menjadi pelopor untuk menerapkan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi secara otomatis. Menurut Hernandez (2005), penggelapan pajak (*tax evasion*) atau penghindaran pajak (*tax avoidance*) menjadi salah satu aspek yang paling penting dalam mendesain kebijakan

pajak (*tax policy*). Pengadopsian secara luas dan pelaksanaan secara cepat *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) yang diusung oleh OECD dan standar pertukaran informasi yang ditetapkan oleh Forum Global OECD terkait transparansi perpajakan merupakan prioritas dari G-20 untuk mencegah terjadinya penghindaran dan penggelapan pajak (Finley, 2016). Hal ini dibuktikan dengan para menteri keuangan dari Inggris, Jerman, Perancis, Italia, dan Spanyol yang menulis kepada rekan-rekan G-20 pada tanggal 14 April untuk mendesak kemajuan lebih lanjut ke arah pertukaran informasi yang global (Goodall, 2016).

Indonesia merupakan salah satu anggota dari G-20. Oleh sebab itu, Indonesia memiliki peranan aktif dalam menerapkan pertukaran informasi secara otomatis atau yang sering disebut dengan *Automatic Exchange of Information* (AEOI). Semenjak adanya reformasi perpajakan yang ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang perpajakan tahun 1983, sistem perpajakan di Indonesia berubah dari *official assessment* menjadi *self assessment*. Dengan adanya *self assessment*, wajib pajak memiliki hak dan kewajiban baik dalam menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri jumlah kewajiban perpajakannya. *Self assessment* sebagai teknik pelaporan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak merupakan standar untuk pengumpulan informasi pajak yang relevan di seluruh dunia. Dengan diberlakukannya mekanisme ini, maka sebagian besar fakta berada di tangan wajib pajak karena berdasarkan kejujuran dari mereka sendiri. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh wajib pajak terhadap penyampaian informasi untuk tujuan perpajakan, maka dibutuhkan penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi sebagai alat untuk otoritas pajak melakukan *cross check* atas informasi yang telah tersedia.

Penerapan transparansi perpajakan ini sebenarnya sudah lama dirintis, tetapi menemui kendala dengan adanya aturan terkait kerahasiaan perbankan. Negara-negara yang tergabung dalam G-20 pada tahun 2009 mendeklarasikan komitmen bersama untuk mengakhiri era kerahasiaan bank untuk tujuan perpajakan. Tahun berikutnya, salah satu hasil sidang di dalam pertemuan G-20 yang diadakan di Toronto Kanada adalah pengenaan sanksi atau pemberian tekanan bagi negara-negara yang tidak mau bekerja sama dalam perjanjian transparansi perpajakan dan pertukaran informasi (Nelson, 2010). Pada tahun yang sama, Amerika Serikat juga menerbitkan aturan domestik mengenai penerapan transparansi perpajakan, *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). Pada tahun 2014, anggota G-20 dan OECD menyetujui *Common Reporting Standard* (CRS) yang diliris oleh OECD sebagai instrumen pertukaran informasi keuangan secara otomatis. Standar ini menggantikan standar pertukaran informasi yang sebelumnya berupa pertukaran informasi berdasarkan permintaan. Standar baru ini mewajibkan lembaga jasa keuangan untuk melaporkan informasi akun keuangan berupa rekening keuangan yang dimiliki oleh wajib pajak luar negeri kepada otoritas perpajakan negara domisili.

Indonesia bersama dengan *Competent Authority* dari Australia, Kanada, Chili, Kosta Rika, India, dan Selandia Baru telah menandatangani *Multilateral Competent Authority Agreement* (MCAA) pada tanggal 3 Juni 2015. MCAA merupakan instrumen multilateral yang memfasilitasi pelaksanaan pertukaran informasi secara otomatis dengan menggunakan CRS berdasarkan pasal 6 dari *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* yang ditandatangani Indonesia pada tanggal 3 November 2011 dan telah disahkan juga melalui penerbitan Peraturan Presiden Nomor 159 tahun 2014. Indonesia mulai menerapkan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan secara otomatis ini di tahun 2018. Dalam rangka menuju ke tahap tersebut, Indonesia memberlakukan amnesti pajak di tahun 2016. Amnesti pajak memungkinkan wajib pajak untuk menyatakan pajak yang belum dibayar di masa lampau dan membayar sejumlah nominal yang ditetapkan dalam hal pengampunan dari tuntutan dan hukuman yang dapat dikenakan akibat masa lampau (Urinov, 2015). Amnesti pajak dapat berfungsi sebagai jembatan transisi yang dapat dilakukan pemerintah dalam melakukan transisi dari rezim perpajakan yang lama ke rezim perpajakan yang baru untuk menghadapi era keterbukaan informasi keuangan nantinya (Urinov, 2015).

Untuk dapat memperkuat landasan hukum terkait pertukaran informasi perpajakan serta memastikan FATCA dan CRS dapat diimplementasikan di Indonesia dengan efektif, maka pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah menerbitkan PMK-60/PMK.03/2014 tentang Tata Cara Pertukaran Informasi sebagaimana telah diubah terakhir dengan PMK-39/PMK.03/2017 (Kementerian Keuangan, 2017). Peraturan ini didasarkan pada pasal 32A Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008. Selain itu, untuk mendukung terlaksananya penerapan transparansi perpajakan ini, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengeluarkan Peraturan OJK Nomor 25/POJK.03/2015 tentang Penyampaian Informasi Nasabah Asing terkait Perpajakan kepada Negara Mitra atau Yurisdiksi Mitra. Meskipun pemerintah telah menerbitkan aturan ini, masih banyak kendala yang dihadapi dalam penerapan transparansi perpajakan yakni

kerahasiaan perbankan. Oleh sebab itu, dibutuhkan koordinasi dengan pihak lain seperti OJK untuk dapat memberikan otoritas dalam membuka akses informasi perbankan. Selain itu, landasan hukum yang secara spesifik mengatur tentang perlindungan hukum bagi wajib pajak atas informasi yang dipertukarkan juga dibutuhkan. Nergelius (2015) menyatakan bahwa poin penting dari perlindungan data bukan hanya tentang kerahasiaan data yang dikumpulkan dan ditukarkan, melainkan informasi tersebut harus tetap terjaga kerahasiaannya dan hanya pihak-pihak yang memperoleh otorisasi yang dapat mengakses informasi tersebut.

Amerika Serikat merupakan negara pelopor dalam penerapan transparansi perpajakan, yakni dengan dikeluarkannya FATCA pada tahun 2010. Aturan ini mewajibkan lembaga jasa keuangan di seluruh dunia untuk memberikan informasi terkait wajib pajak Amerika Serikat yang memiliki rekening di lembaga jasa keuangan suatu negara kepada otoritas pajak Amerika Serikat. Jika aturan ini tidak dilaksanakan maka akan dikenakan sanksi. Indonesia mulai menerapkan FATCA pada September 2016. FATCA yang dikeluarkan oleh Amerika dan CRS yang dikeluarkan oleh OECD memiliki tujuan yang sama yakni memberantas terjadinya praktik penghindaran dan penggelapan pajak melalui penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi. FATCA bersifat unilateral sedangkan CRS bersifat multilateral. Banyak negara yang sudah semakin peduli dengan maraknya isu *profit shifting* yang dilakukan oleh para pelaku bisnis ke negara-negara dengan tarif pajak yang rendah atau bahkan sampai dengan 0%. Penelitian ini mengangkat fenomena tersebut sebagai bahan penelitian yang akan digunakan untuk melakukan analisis terhadap tren perkembangan pertukaran informasi di dunia maupun di Indonesia. Fenomena ini menyebabkan banyaknya tren yang bermunculan dalam pengajuan mekanisme pertukaran informasi keuangan ini sebelum pertukaran tersebut benar-benar dilaksanakan. Oleh sebab itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tren perkembangan pertukaran informasi keuangan di Indonesia dan dunia.

Penelitian mengenai pertukaran informasi memang sudah cukup banyak dilakukan, tetapi belum ada penelitian yang menganalisis tren perkembangan pertukaran informasi sejak tahun 1926 sampai dengan sekarang. Hal ini perlu dilakukan karena model yang diterapkan selalu berkembang dan berubah untuk penyempurnaan ke arah yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan para pengguna informasi keuangan. Selain itu, Indonesia menerapkan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan secara otomatis sehingga dibutuhkan model pertukaran informasi keuangan secara otomatis yang dapat berjalan secara efektif. Penelitian ini menganalisis tren perkembangan pertukaran informasi keuangan yang ada di dunia sehingga dapat menjadi referensi untuk model pertukaran informasi keuangan secara otomatis di Indonesia.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Falasif (2011) adalah pembahasan mengenai kebijakan pertukaran informasi (*exchange of information*). Perbedaannya terletak pada fokus penelitian. Penelitian tersebut berfokus kepada peranan kebijakan pertukaran informasi dalam upaya menangkal praktik penghindaran pajak melalui skema *transfer pricing*, terutama pertukaran informasi berdasarkan permintaan. Penelitian ini lebih berfokus pada tren dari perkembangan penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan secara otomatis di dunia, khususnya di negara-negara berkembang dan Indonesia.

METODE

Jenis Penelitian dan Sumber Data

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Pemilihan jenis ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisis tren dari perkembangan penerapan pertukaran informasi keuangan di dunia dan juga di Indonesia. Penelitian ini menguraikan pengetahuan dan informasi seputar tren perkembangan pertukaran informasi keuangan secara otomatis yang diterapkan di dunia mulai tahun 2017 dan di Indonesia pada tahun 2018. Penelitian ini tidak hanya menggambarkan atau menjelaskan mengenai data yang diperoleh tetapi juga menganalisis dan menginterpretasikan data dari hasil wawancara dan kajian pustaka yang dilakukan. Sumber data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder.

Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini melakukan studi kepustakaan dan studi lapangan. Studi lapangan dilakukan dengan cara wawancara mendalam (*in-depth interview*) ke para partisipan yang berasal dari Direktorat Jenderal Pajak yaitu staf bagian pertukaran informasi perpajakan internasional dan pelaksana bagian *transfer pricing* dan transaksi khusus lainnya, praktisi konsultan pajak yaitu *Senior Manager of Tax Compliance and Litigation Services* Danny Darussalam *Tax Center*, dan akademisi dari dosen Perpajakan Universitas Indonesia.

Metode Analisis Data

Metode penelitian kualitatif digunakan dalam penelitian ini dengan alasan sebagai berikut: (1) Penelitian bersifat naturalistik karena mempelajari objek secara apa adanya tanpa bermaksud melakukan manipulasi ataupun intervensi. (2) Analisis dilakukan secara induktif dengan cara mendalami data untuk menemukan dimensi dan hubungan yang penting. (3) Pengumpulan data lebih bersifat fleksibel dan dapat berubah sewaktu-waktu tergantung kebutuhan. (4) Data yang tersedia bersifat kualitatif dan kutipan langsung berupa ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan.

Menurut Mack, Woodson, MacQueen, Guest, dan Namey (2005), metode umum yang digunakan dalam penelitian kualitatif untuk memperoleh data yakni *participant observation*, *in-depth interview*, dan *focus group*. Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka atas bahan-bahan literatur serta peraturan terkait. Selain itu, penelitian ini mewawancarai mendalam ahli serta orang-orang yang terlibat langsung dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yaitu Direktorat Jenderal Pajak bagian Direktorat Perpajakan Internasional serta Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan, konsultan pajak dan juga akademisi. Hasil wawancara dan *literature review* kemudian dianalisis sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada tahun 1926-1927, terdapat empat model *treaties on double taxation* yang terdiri dari dua model terkait penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan dua model lainnya terkait penggelapan pajak (*tax evasion*). Pada dua dekade selanjutnya, Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) didirikan yang merupakan cikal bakal dari OECD yang dibentuk tahun 1961. Pada tahun 1958-1963, tim fiskal dari OEEC/OECD mengajukan *series model article* terkait pertukaran informasi untuk tujuan perpajakan. Pada tahun 1963, OECD menerbitkan versi pertama dari *Model of Double Taxation Convention on Income and Capital* dilengkapi dengan *Commentary* untuk setiap artikelnnya. Pertukaran informasi diatur di *Article 26*. Pada tahun 1977, OECD merilis versi baru dari *Convention Model* dan melakukan pembaharuan atas penjelasannya. Terdapat tiga cara berbeda dalam melakukan pertukaran informasi, yaitu melalui permintaan, spontan, dan otomatis. Konsep ini berlaku untuk semua pajak yang dikenakan oleh *Contracting State* dan tidak hanya untuk pajak yang dilindungi oleh *Convention*. Sejumlah besar pertukaran informasi secara otomatis untuk kategori dari data-data tertentu telah terjadi selama puluhan tahun. Pada tahun 2008, 2010, dan 2014 OECD melakukan pembaruan terhadap *Convention Model* tetapi *Article 26* berikut penjelasan yang relevan mengenai artikel tersebut juga berubah secara signifikan.

Sampai saat ini, pertukaran informasi keuangan yang dilakukan dalam rangka mengurangi praktik penghindaran dan penggelapan pajak adalah pertukaran informasi berdasarkan permintaan. Informasi yang diperoleh dari negara mitra digunakan untuk melengkapi informasi yang telah tersedia di dalam negeri. Jika di dalam negeri tidak ada informasi terkait wajib pajak, maka informasi tersebut dapat dijadikan sebagai *trigger* awal dalam menggali potensi pajak. Namun, pada praktiknya, pertukaran informasi berdasarkan permintaan ini dinilai tidak cukup efektif dalam memberantas praktik penghindaran pajak yang sudah semakin agresif dengan skema-skema yang semakin canggih. Hal ini dikarenakan panjangnya prosedur administratif pertukaran informasi yang diperlukan. Oleh sebab itu, OECD merekomendasikan kebijakan pertukaran informasi keuangan secara otomatis ini untuk dapat diimplementasikan secara global.

Isu terkait kerahasiaan perbankan akan sangat erat kaitannya dalam penerapan pertukaran informasi yang dilakukan antar negara atau oleh beberapa negara. Pada tahun 2000, OECD meningkatkan perhatiannya terkait penyalahgunaan kerahasiaan dalam yurisdiksi asing yakni dengan mengeluarkan laporan "*Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*". Di laporan ini dilakukan identifikasi terhadap sejumlah pengukuran yang digunakan untuk mencapai pertukaran informasi yang efektif dan dikemukakan standar ideal untuk mengakses informasi bank. Perkembangan yang dilakukan dalam penerapan transparansi perpajakan yakni berupa pertukaran informasi yang ditandai dengan deklarasi komitmen untuk mengakhiri era kerahasiaan bank untuk tujuan perpajakan oleh anggota G-20 pada tahun 2009. Selanjutnya pada tahun 2010, Amerika Serikat mengeluarkan standar terkait pertukaran informasi, yaitu FATCA. Menurut Schneidman (2016), penerapan FATCA belum juga efektif sampai dengan tahun 2014. Pada tanggal 15 Juli 2013, Dewan OECD menyetujui CRS sebagai standar yang dibuat untuk melakukan pertukaran informasi keuangan secara otomatis. Hal ini juga didukung oleh G-20 di September 2013 sehingga pada Februari 2014, anggota G-20 dan OECD secara bersama-sama menyetujui CRS sebagai sebuah standar untuk menerapkan transparansi perpajakan. OECD membuat sebuah standar terkait dengan pertukaran informasi keuangan secara otomatis yang terbagi menjadi dua komponen, yaitu CRS dan MCAA. CRS berisi aturan untuk pelaporan keuangan yang dikumpulkan oleh lembaga jasa keuangan. MCAA merupakan sebuah

perjanjian yang di dalamnya mengatur tentang aturan terkait pertukaran informasi yakni berupa jenis informasi yang dipertukarkan dan waktu pelaksanaannya. Tahap selanjutnya yakni pada Juli 2014, OECD merilis versi lengkap dari standar AEOI yang memuat *Common Reporting Standard Multilateral Competent Authority Agreement* (CRS MCAA) dan di November 2014 anggota G-20 setuju untuk menggunakan CRS. Data yang diperoleh sampai dengan 28 Oktober 2016 menunjukkan bahwa sudah terdapat 106 negara yang setuju untuk melakukan pertukaran informasi secara otomatis dengan menandatangani sebuah konvensi yang bernama *Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*.

Terdapat dua hal utama yang harus dibedakan terkait perlindungan hukum terhadap wajib pajak, yaitu *commercial secret* dan *bank secret*. *Commercial secret* merupakan rahasia perusahaan, seperti strategi perusahaan yang harus dilindungi dan tidak boleh diberikan kepada pihak lain dikarenakan kompetisi bisnis. *Bank secret* merupakan kerahasiaan terkait identifikasi nama wajib pajak, seperti saldo rekening wajib pajak. Jenis kerahasiaan ini tidak lagi dilindungi oleh pihak manapun karena jika kerahasiaan bank ini masih dilindungi maka akan dapat mengganggu perekonomian negara.

OECD membagi hak-hak wajib pajak pada saat melakukan pertukaran informasi menjadi tiga kategori, yaitu *notification right*, *consultation right*, *intervention right*. *Notification right* merupakan hak untuk diberitahu mengenai permintaan terkait informasi dan konten-konten yang esensial walaupun dalam standar internasional tidak terdapat ketentuan bahwa prosedur pemberitahuan ini harus dilakukan terhadap wajib pajak. Prosedur pemberitahuan ini dapat dilakukan jika aturan domestik di negara tersebut mengatur hal ini juga. Salah satu contoh negara yang telah menerapkan prosedur pemberitahuan ini adalah Amerika Serikat. *Consultation right* merupakan hak untuk berpartisipasi dalam proses pengumpulan informasi. *Intervention right* hak untuk mengajukan banding dan untuk mengontrol legitimasi dari permintaan informasi.

Pertukaran informasi keuangan dilatarbelakangi oleh semakin meningkatnya transaksi “*cross border*” yang dilakukan banyak negara akibat skema penghindaran dan penggelapan pajak yang semakin canggih dari sebelumnya dan lebih sulit untuk dilacak. Di dalam sebuah perjanjian pajak, khususnya terkait dengan pertukaran informasi keuangan antara negara berkembang dan negara maju, kemungkinan akan terjadi informasi asimetris dimana negara maju adalah pihak yang akan lebih diuntungkan. Negara maju memiliki ketertarikan yang tinggi dalam hal melakukan pertukaran informasi keuangan dengan negara-negara berkembang serta membutuhkan informasi lebih banyak dibandingkan negara-negara berkembang. Hal ini mengakibatkan negara berkembang akan mengeluarkan “biaya tambahan” atas penerapan pertukaran informasi keuangan tersebut. Permasalahan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang terkait penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan adalah kurangnya sumber daya manusia pada saat pelaksanaan pertukaran informasi, infrastruktur yang belum memadai, dan belum adanya sistem audit yang relevan untuk menangani permintaan informasi dari negara mitra. Untuk menghadapi permasalahan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang tersebut, maka UN dan OECD telah menawarkan beberapa solusi yang disajikan pada Tabel 1.

Keuntungan yang diperoleh negara berkembang atas penerapan pertukaran informasi dengan negara maju adalah mencegah terjadinya penghindaran dan penggelapan pajak sehingga dapat menghalangi negara-negara berkembang untuk melakukan kompetisi pajak yang tidak sehat yang salah satu caranya ialah dengan membuat “*tax heaven country*”.

Tabel 1. Tantangan Pertukaran Informasi di Dunia

Tantangan	OECD Model		UN Model		Akademisi	
	Solusi	Kelemahan	Solusi	Kelemahan	Solusi	Kelemahan
Kurangnya Sumber Daya Manusia yang kompeten	<i>Tax Inspectors without Borders</i>	Sumber Daya Manusia pindah ke pihak konsultan	<i>Revenue Sharing Mechanism</i>	Informasi sebagai komoditas	Revenue Sharing Mechanism	Informasi dijadikan sebagai komoditas
Belum adanya infrastruktur yang memadai			<i>Revenue Sharing Mechanism</i>	Informasi sebagai komoditas		
Belum adanya sistem audit atas pertukaran informasi			<i>Cross Border Join Tax Audit</i>	Kedaulatan suatu negara dapat terganggu		

Sumber: Petruzzi dan Spies (2014)

Negosiator negara berkembang harus memperhitungkan biaya-biaya tambahan yang mungkin timbul akibat pelaksanaan prosedur pertukaran informasi yang dilakukan untuk menjaga keefektifan pertukaran ketika membuat perjanjian pajak terkait penerapan pertukaran informasi. Selain itu, negosiator negara berkembang harus dapat berargumentasi untuk memperoleh hak yang sesuai dalam melakukan perjanjian pajak dengan negara maju. Hal ini dikarenakan adanya kemungkinan bahwa negara maju pada saat pelaksanaannya akan selalu meminta informasi kepada negara-negara berkembang sedangkan negara berkembang tidak memperoleh keuntungan sama sekali atas pertukaran informasi tersebut sehingga negara berkembang hanya seperti bekerja untuk negara maju. Berdasarkan data yang diperoleh sampai dengan September 2016, jumlah perjanjian pajak yang dilakukan oleh Indonesia terhadap negara mitra berkaitan dengan pertukaran informasi yakni sebanyak 65 *tax treaty (Double Tax Avoidance Agreement)*, 6 TIEA, 94 *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, dan 80 MCAA.

Posisi Indonesia saat ini termasuk ke dalam kategori negara nonkooperatif dalam hal mempersiapkan penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi (lihat Tabel 2). Suatu negara harus memenuhi setidaknya dua dari tiga kriteria berikut untuk dapat dikategorikan sebagai negara kooperatif. Kriteria pertama yakni menandatangani *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. Kriteria kedua yakni memperoleh hasil *largely compliant* atau *compliant* pada saat dilakukan *review* terhadap pertukaran informasi berdasarkan permintaan. Kriteria ketiga yakni komitmen untuk bertukar informasi tidak hanya sekedar komitmen semata melainkan di-*assess*.

Pada kriteria *assessment* ini dilihat apakah *primary law*-nya sudah meyakinkan atau belum. Indonesia berada pada tahapan "*partially compliant*" berdasarkan *Peer Review Ratings* yang dilakukan oleh Global Forum per 26 Juli 2016. Hal ini dikarenakan Indonesia hanya menandatangani bantuan administratif bersama dalam bidang perpajakan (*Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*) sedangkan kriteria lainnya belum dipenuhi sehingga Indonesia termasuk ke dalam kategori negara nonkooperatif. OECD (2006) mengklasifikasikan jenis pertukaran informasi menjadi enam, yaitu *on request*, *spontaneous*, *automatic*, *industry-wide*, *simultaneous*, dan *tax abroad*. Pertukaran informasi yang bisa dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak yang disajikan pada Tabel 3.

Tabel 2. Posisi Indonesia dalam Persiapan Pertukaran Informasi

No	Persyaratan menjadi negara kooperatif	Indonesia
1	Negara telah menandatangani <i>Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters</i>	Terpenuhi
2	Hasil <i>review</i> yang dilakukan terhadap suatu negara atas pertukaran informasi berdasarkan permintaan mendapatkan <i>rating largely compliant</i> atau <i>compliant</i>	Belum Terpenuhi
3	<i>Primary law</i> terkait pertukaran informasi dari suatu negara sudah meyakinkan	Belum Terpenuhi

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2016), telah diolah kembali.

Tabel 3. Bentuk Pertukaran Informasi di Indonesia

No.	Jenis Pertukaran Informasi	Penerapan di Indonesia	Peraturan yang berlaku di Indonesia
1	Pertukaran informasi berdasarkan permintaan		V
2	Pertukaran informasi secara spontan	V	V
3	Pertukaran informasi rutin atau otomatis	V	V
4	<i>Industry-Wide Exchange of Information</i>	-	-
5	<i>Simultaneous Tax Examination</i>	-	V
6	<i>Tax Examination Abroad</i>	-	V

Sumber: Kementerian Keuangan (2015)

Indonesia mengatur pertukaran informasi berdasarkan permintaan secara spontan, dan otomatis. Cara pertukaran informasi melalui *simultaneous* dan *tax examination abroad* dalam konteks internasional pun masih jarang dilakukan. Indonesia sedang mempersiapkan dua poin utama yakni dari sisi regulasi dan sisi IT dalam menghadapi era transparansi perpajakan. Selain itu, salah satu langkah yang telah dilakukan adalah dengan melakukan amnesti pajak pada tahun 2016. Tantangan yang dihadapi Indonesia adalah belum adanya infrastruktur yang memadai untuk mengumpulkan dan melakukan pertukaran informasi serta belum adanya regulasi yang secara detail dan fokus terhadap penerapan transparansi perpajakan ini, khususnya dalam hal perlindungan hak-hak wajib pajak (lihat Tabel 4).

Tabel 4. Tantangan Pertukaran Informasi di Indonesia

Tantangan yang dihadapi Indonesia	Solusi	Kelemahan
Belum adanya infrastruktur yang memadai	Pihak Direktorat Jenderal Pajak dan Otoritas Jasa Keuangan telah berdiskusi untuk membuat sistem informasi teknologi yang diperuntukkan untuk domestik terkait pengumpulan informasi dari pihak Lembaga Jasa Keuangan kepada pihak Otoritas Jasa Keuangan dan kemudian disampaikan kepada Direktorat Jenderal Pajak	Ketepatan waktu dalam pengumpulan dan pertukaran informasi dapat sesuai dengan <i>timeline</i> atau tidak
Belum adanya regulasi yang secara detail terkait penerapan pertukaran informasi dan perlindungan terhadap hak-hak wajib pajak	Sampai dengan saat ini regulasi yang mengatur terkait penerapan ini yaitu berupa PMK 125/PMK.010/2015 dan POJK 25/POJK.03/2015	Regulasi ini masih bersifat umum dan belum adanya aturan khusus mengenai perlindungan terhadap hak-hak dari wajib pajak

Sumber: Direktorat Perpajakan Internasional (2016), telah diolah kembali

Permasalahan lainnya di Indonesia untuk mendapatkan informasi wajib pajak tertentu adalah kendala otoritas pajak terkait kerahasiaan perbankan. Solusi yang ditawarkan untuk jangka pendek terkait permasalahan kerahasiaan perbankan adalah dengan mengadakan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak perbankan, baik melalui pihak OJK maupun dari pihak lembaga jasa keuangan kepada para nasabah untuk menjelaskan jenis kerahasiaan perbankan yang nantinya akan dihapuskan dalam penerapan transparansi perpajakan seperti jenis data-data atau informasi yang akan dibuka dan diberikan kepada pihak yang berwenang. Untuk solusi jangka panjang, revisi terhadap undang-undang perbankan bisa dilakukan. Revisi terhadap undang-undang perbankan membutuhkan proses yang panjang dan waktu yang cukup lama, tetapi Indonesia tetap harus memiliki payung hukum yang jelas dalam menerapkan transparansi perpajakan supaya kerahasiaan perbankan tidak lagi menjadi kendala dalam melakukan pertukaran informasi. Poin utamanya adalah melakukan revisi terhadap undang-undang perbankan terlebih dahulu, baru setelahnya peraturan-peraturan lainnya akan mengikuti secara otomatis.

Model penerapan transparansi perpajakan berupa pertukaran informasi keuangan secara otomatis yang akan diterapkan Indonesia adalah secara resiprokal. Hal ini karena di dalam CRS, opsi yang terdapat untuk penerapan transparansi perpajakan adalah hanya bersifat resiprokal atau non-resiprokal. Mekanisme yang terdapat di dalam CRS semuanya berasal dari otoritas pajak baik informasi yang akan dikirimkan ke negara mitra maupun informasi yang akan diterima dari negara mitra. Untuk penerapan terhadap FATCA, Indonesia akan menggunakan Model 1. Unit-unit yang akan dilibatkan di dalam penerapan pertukaran informasi secara otomatis untuk informasi yang keluar ke negara mitra, yakni Direktorat Perpajakan Internasional akan berkoordinasi dengan Direktorat Teknologi Informasi Perpajakan. Unit-unit yang dilibatkan di dalam penerapan pertukaran informasi secara otomatis untuk informasi yang masuk ke Indonesia, yakni Direktorat Perpajakan Internasional akan berkoordinasi dengan Kantor Pengelolaan Data Eksternal.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan yaitu tren yang terjadi pada rezim perpajakan internasional saat ini telah mengarah kepada era keterbukaan informasi yakni berupa pertukaran informasi keuangan secara otomatis. Tantangan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang di dunia dalam melakukan pertukaran informasi keuangan yaitu kurangnya jumlah sumber daya manusia yang kompeten, belum adanya infrastruktur yang memadai, belum tersedianya sistem audit atas informasi yang dipertukarkan, dan masih lemahnya perlindungan terhadap hak-hak wajib pajak. Beberapa solusi yang ditawarkan adalah dengan melakukan *tax inspectors without borders*, *revenue sharing mechanism*, dan *cross border join tax audit*. Tren yang terjadi di Indonesia dalam penerapan pertukaran informasi keuangan sudah mulai menuju ke arah transparansi perpajakan. Hal ini dibuktikan dengan diterapkannya pertukaran informasi keuangan secara otomatis di Indonesia pada tahun 2018. Persiapan yang telah dilakukan Indonesia yakni dengan menerapkan amnesti pajak dan membuat regulasi terkait pertukaran informasi. Tantangan yang dihadapi Indonesia adalah belum adanya infrastruktur yang memadai, belum adanya regulasi secara detail terkait penerapan pertukaran informasi ini, dan kerahasiaan perbankan. Oleh sebab itu, untuk selanjutnya dibutuhkan model pertukaran informasi keuangan secara otomatis yang efisien sehingga Indonesia dapat menerapkan transparansi perpajakan secara optimal.

DAFTAR RUJUKAN

- Falasif, R. (2011). *Kebijakan Pertukaran Informasi dalam Upaya Pencegahan Praktik Penghindaran Pajak Melalui Skema Transfer Pricing (Studi Kasus pada Pemeriksaan Pajak)*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta.
- Finley, R. (2016). BEPS and Transparency Among G-20's Top Priorities. *Tax Notes International*, Vol. 82, Number 4, pp. 344-345.
- Goodall, A. (2016). Multinational: More than 20 Countries Join Information Exchange Pilot Program. *Tax Notes International*, Vol. 82, Number 5, pp. 451-452.
- Hernandez, C. G. (2005). *Trends in the Exchange of Relevant Tax Information*. Wien: LINDE VERLAG Ges.m.b.H.
- Kementerian Keuangan. (2017). *Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 39/PMK.03/2017 Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 60/PMK.03/2014 tentang Tata Cara Pertukaran Informasi di Bidang Perpajakan*.
- Kurniawan, A. M. (2012). *Tax Treaty: Memahami Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) melalui Studi Kasus*. Jakarta.
- Mack, N., Woodson, C., MacQueen, K. M., Guest, G., & Namey, E. (2005). Qualitative research methods: a data collector's field guide. 2005. *Family Health International (FHI)*, NC, USA.
- Mcgee, R. W. (2004). Is Tax Competition Harmful?. *Andreas School of Business Working Paper Series*, Barry University, 1-9.
- Nelson, R. M. (2010). Analyst in International Trade and Finance. *The G-20 and International Economic Cooperation: Background and Implications for Congress*.
- Nergelius, J. (2015). November. *The Rights to Confidentiality and Privacy in an Age of Transparency*. The First International Conference on Taxpayer Rights, Washington DC.
- Oguttu, A. W. (2014). A Critique on the Effectiveness of Exchange of Information on Tax Matters in Preventing Tax Avoidance and Evasion: A South African Perspective. *Bulletin for International Taxation*, 2-19.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Model Tax Convention on Income and on Capital (Condensed Version)*. OECD Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *What it is, How it works, Benefits, What Remain to be done?*. OECD Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011)-+. *Implementing The Tax Transparency Standards*. OECD Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006). *Manual on The Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes*. OECD Publications.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2012. *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2012 tentang Pemberian dan Penghimpunan Data dan Informasi yang Berkaitan dengan Perpajakan*.
- Petruzzi, Raffaele & Karoline, S. (2014). *Tax Policy Challenges in the 21st Century*. Wien: LINDE VERLAG Ges.m.b.H.
- Rocha, S. A. (2016). Exchange of Tax-Related Information and the Protection of Taxpayer Rights: General Comments and the Brazilian Perspective. *Bulletin for International Taxation*, 502-516.
- Schneidman, L. (2016). A Wayfarer's Guide to FATCA Compliance for Nonfinancial Entities. *Tax Notes International*, Vol. 82, Number 12, pp. 189-190.
- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2007). *What is Good Governance?*. Agustus 18, 2016. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- Turina, A. (2016). Visible, Though Not Visible in Itself. *World Tax Journal*, 1-54.
- Urinov, V. (2015). Tax Amnesties as a Transitional Bridge to Automatic Exchange of Information. *Bulletin for International Taxation*, 168-176.
- Zucman, G. (2013). The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?. *Quarterly Journal of Economics* 128(3): 1321-1364.