

TELISIK PANDORA PAPERS

Iwan Hermawan

19

Abstrak

Keputusan berinvestasi pada perusahaan cangkang distimulasi oleh tingkat risiko dan imbal hasilnya. Namun seringkali keputusan tersebut bertalian dengan agenda tersembunyi yang menyentuh etika dan integritas pribadi. Kajian ini bertujuan menelisik Pandora Papers dan dampaknya bagi perekonomian Indonesia. Pendekatan deskriptif kualitatif dan kuantitatif digunakan untuk menjawabnya dengan didukung data dan informasi dari Global Financial Integrity, Kementerian Keuangan, dan lainnya. Temuan kajian memperlihatkan bahwa berinvestasi pada perusahaan cangkang adalah aksi bisnis yang rasional. Tawaran privilege perusahaan cangkang patut diduga membuka celah moral hazard. Jika berkalkulasi terhadap potensi pencegahan aliran gelap uang maka dampaknya positif bagi perekonomian dan sektoral Indonesia. Oleh sebab itu, Pandora Papers dapat menjadi reflektor untuk membenahi sektor investasi dan fiskal. Dalam hal ini, dukungan politik melalui Komisi VI dan XI DPR RI berperan: (a) mengakselerasi efektivitas kebijakan dan program investasi dan fiskal nasional, (b) mendorong regulasi pencegahan penghindaran pajak, dan (c) mendorong pengembangan teknologi informasi dalam investasi dan fiskal.

Pendahuluan

Pandora Papers mampu menemukan hubungan antara perusahaan-perusahaan cangkang (*shell companies*) di negara-negara suaka pajak (*tax havens*) dengan para selebritas, miliarder, politikus, pemimpin dan mantan pemimpin dunia, bandit kriminal, hingga pengedar narkoba. Hubungan itu, baik membeli aset atau mendirikan perusahaan, disinyalir memiliki *moral hazard* terkait dengan penghindaran pajak (*tax evasion*), pencucian uang, suap, dan lainnya. *Pandora Papers* dirilis oleh *International Consortium*

of Investigative Journalists (ICIJ) yang melibatkan 600 jurnalis dari sejumlah media untuk menginvestigasi 11,9 juta dokumen bocor dari 14 perusahaan jasa keuangan di seluruh dunia (*icij.org*, 3 Oktober 2021). Sebelumnya ada *Panama Papers* pada tahun 2016 yang daya dobraknya mampu memicu pengunduran diri Perdana Menteri Islandia dan pelengseran pemimpin Pakistan (*cnbcindonesia.com*, 5 Oktober 2021).

Dalam *Pandora Papers*, dua nama menteri koordinator kabinet Era Pemerintahan Joko Widodo dan



dua nama pengusaha terkemuka tidak luput disebut sehingga mengeskalisasi kehebohan berita *Pandora Papers* di Indonesia (tempo.co., 4 Oktober 2021). Sebagai pejabat publik, Airlangga Hartarto dilaporkan memiliki dua perusahaan cangkang di *British Virgin Islands*, yaitu *Buckley Development Corporation* dan *Smart Property Holdings Limited*. Sedangkan Luhut Binsar Pandjaitan dilaporkan menjabat di perusahaan cangkang bernama *Petrocapital S.A.* Keduanya sama-sama menyangkal tentang berita tersebut (voi.id., 5 Oktober 2021).

Aksi bisnis menjadi polemik tatkala bersinggungan dengan perusahaan cangkang yang berstigma negatif. Selain itu, momentum pandemi Covid-19 membuat *Pandora Papers* melahirkan ironi ketika keputusan strategi bisnis dibenturkan dengan etika dan integritas pribadi. Saat negara sedang membutuhkan banyak dana guna membantu masyarakat dan pemulihan ekonomi, pada saat itu pula terdapat pejabat dan pengusaha yang diduga melakukan penghindaran pajak. Berdasarkan latar belakang dan permasalahan itu, kajian ini bertujuan menelisik *Pandora Papers* dan dampaknya bagi perekonomian Indonesia. Untuk menjawab tujuan tersebut digunakan dua pendekatan, yaitu: (1) kualitatif deskriptif dan (2) kuantitatif dengan membangun Model *Computable General Equilibrium* (CGE) untuk memperkirakan potensi pencegahan aliran gelap uang, termasuk *Pandora Papers*, terhadap perekonomian. Aplikasi kedua pendekatan itu dilengkapi data sekunder yang bersumber dari *Global Financial Integrity*, Kementerian Keuangan, Tabel *Input-Output* (I-O), dan sumber lainnya.

Ekspos *Pandora Papers*

Keputusan berinvestasi sangat tergantung pada tingkat risiko dan

imbal hasilnya. Rasionalitas itu melekat sebagai bentuk keputusan berinvestasi yang terukur. Saat ini Indonesia masih menerapkan tarif PPh yang cukup tinggi bagi wajib pajak, yaitu 5-30%, sedangkan misal di Singapura hanya 2-22%. Kondisi tersebut menjadi disinsentif sehingga banyak aset warga Indonesia yang tersimpan di luar negeri (bisnis.com., 5 Oktober 2021).

Perusahaan cangkang atau dikenal sebagai *Special Purpose Vehicle* (SPV) merupakan alat investasi yang memiliki kelebihan dibandingkan perusahaan bukan cangkang. Beberapa kelebihan antara lain: (a) memiliki kerahasiaan pemilik atau pemegang saham serta kerahasiaan terhadap sumber dana. Hal itu memberi ruang bagi investor untuk mengambil langkah strategis dalam persaingan usaha dan (b) kerahasiaan kepemilikan perusahaan pada kondisi tertentu dapat menjadi pilihan strategi bisnis. Meskipun Indonesia bukan negara suaka pajak, namun legalitas SPV tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 127/PMK.010/2016 tentang Pengampunan Pajak berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak bagi Wajib Pajak yang Memiliki Harta Tidak Langsung melalui *Special Purpose Vehicle*.

Kelebihan perusahaan cangkang rentan dimanipulasi oleh investor dengan kegiatan yang berpotensi melanggar hukum, seperti penghindaran pajak, pencucian uang, hingga penyembunyian dana hasil tindak pidana, seperti korupsi dan narkoba. Dalam hal penghindaran pajak, modusnya mengalihkan laba perusahaan afiliasi di luar negeri ke perusahaan cangkang. Taktik ini akan menutupi laba yang diterima perusahaan afiliasi sehingga mengurangi nilai pajaknya (hukumonline.com., 20 April 2021).

Pejabat publik atau *public figure* dituntut oleh masyarakat memiliki

integritas dan kebijaksanaan terhadap keputusannya. Pilihan berinvestasi di perusahaan cangkang pun memunculkan polemik karena sulit memisahkan antara jabatan dan pribadi. Polarisasinya merujuk pada dugaan pelanggaran hukum yang sedang disembunyikan atau hanya sekedar berinvestasi sebagai hak pribadi mengelola portofolionya (makassar.terkini.id., 5 Oktober 2021).

Dampak Pandora Papers

ICIJ memperkirakan total dana dalam *Pandora Papers* mencapai USD5,6 triliun-USD32 triliun. Menurut Dana Moneter Internasional, kerugian dari pajak hilang setiap tahun sebesar USD600 miliar (kompas.com., 4 Oktober 2021). Bahkan kerugiannya tidak hanya menyasar berkurangnya dana untuk membangun sarana dasar seperti pendidikan dan kesehatan, tetapi juga memengaruhi performa nilai tukar dan tingkat suku bunga.

Di Indonesia, data dana dalam *Pandora Papers* belum tersedia. Oleh sebab itu, secara kualitatif dampaknya akan menurunkan pendapatan dari pajak sehingga memperburuk rasio pajak. Pada tahun 2021 rasio pajak terhadap PDB diperkirakan 8,18% (cnbcindonesia.com., 4 Juni 2021) atau lebih rendah dari negara-negara di wilayah Asia Pasifik, yaitu sebesar 21%.

Selain hilangnya potensi pajak, total dana yang dialihkan ke perusahaan cangkang lalu dikembalikan ke dalam negeri juga dapat diukur dampaknya. Berdasarkan hasil telusur dari media *online* diketahui Luhut Binsar Pandjaitan menyeter modal awal sebesar USD5 juta kepada *Petrocapital S.A.* (tempo.co., 5 Oktober 2021). Sedangkan berdasarkan data *Global Financial Integrity* (GFI), rata-rata aliran gelap uang dari Indonesia tahun 2008-2017 mencapai USD22.037 juta atau Rp313 triliun per tahun (GFI, 2020). Angka itu setara dengan 11,6% dari belanja APBN tahun 2022. Meskipun datanya tidak spesifik *Pandora Papers*, namun bentuk penggelapan uangnya relatif sama.

Pada Tabel 1 dan Tabel 2 disajikan hasil olah data dengan menggunakan Model CGE. Hasilnya menunjukkan bahwa pencegahan aliran gelap uang dengan menginvestasikan kembali dana perusahaan cangkang ke domestik berdampak positif terhadap kinerja perekonomian dan sektoral di Indonesia.

Aliran gelap uang yang diantisipasi akan mendorong Produk Domestik Bruto (PDB) bergerak positif. Bahkan jika salah satu kasus pada *Pandora Papers* dananya dialihkan untuk pembangunan inklusif maka masih memberikan dampak positif. Begitu pula pada sektor yang mendapat banyak perhatian saat pandemi, yaitu pendidikan dan kesehatan, yang menunjukkan kenaikan *output* dan penyerapan tenaga kerja. Temuan ini menguatkan argumentasi tentang pentingnya pembangunan yang *inward looking oriented*.

Tabel 1. Dampak Potensi Pencegahan Dugaan Aliran Gelap Uang terhadap Kinerja Perekonomian Indonesia (% perubahan)

Simulasi	PDB	Konsumsi	Investasi	Gov. Expenditure	Trade Balance
Sim 01	0,252	17,260	29,886	16,100	-13,773
Sim 02	0,016	1,162	1,423	0,003	-0,751

Sumber: olah data dengan Gempack 11,4, 2021.

Keterangan: Sim 01: Pencegahan dugaan aliran gelap uang dari Indonesia ke luar negeri.

Sim 02: Pencegahan dugaan aliran gelap uang dari Pandora Papers.

Tabel 2. Dampak Potensi Pencegahan Dugaan Aliran Gelap Uang terhadap Output dan Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Pendidikan dan Kesehatan di Indonesia (% perubahan)

Sektor	Output		Penyerapan Tenaga Kerja	
	Sim 01	Sim 02	Sim 01	Sim 02
Pendidikan swasta	7,352	0,595	8,522	0,770
Pendidikan pemerintah	15,768	0,030	16,645	0,019
Kesehatan swasta	4,323	0,404	4,798	0,617
Kesehatan pemerintah	15,163	0,075	17,249	0,074

Sumber: olah data dengan Gempack 11,4, 2021.

Keterangan: Sim 01: Pencegahan dugaan aliran gelap uang dari Indonesia ke luar negeri.

Sim 02: Pencegahan dugaan aliran gelap uang dari Pandora Papers.

Refleksi Pandora Papers

Berdasarkan temuan dari *Pandora Papers* dan kalkulasi potensi *benefit* pencegahan aliran gelap uang, terdapat poin-poin yang perlu ditindaklanjuti oleh *stakeholders* investasi dan fiskal. Hal ini karena *Pandora Papers* menjadi bagian temuan yang berulang, mulai dari HSBC Geneva tahun 2009, HSBC Jersey tahun 2012, *Offshore Leaks* tahun 2013, *Panama Papers* tahun 2016, hingga *Paradise Papers* tahun 2017. Kenaikan pajak 35% bagi orang kaya sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan membuat perusahaan cangkang masih akan dinilai menarik.

Beberapa poin penting yang perlu diperhatikan antara lain: *pertama*, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) berperan penting menjernihkan polemik ini. PPATK dapat bertukar informasi dengan Direktorat Jenderal Pajak-Kementerian Keuangan dan aparat penegak hukum untuk menginvestigasi sangkaan pelanggaran hukum (kompas.tv., 6 Oktober 2021).

Kedua, hasil investigasi ICIJ memunculkan dugaan penghindaran pajak oleh beberapa pejabat publik yang dapat digunakan sebagai tambahan informasi melengkapi laporan kekayaan pejabat publik. Di sisi lain, hal ini juga merupakan sinyal keras agar para

pengusaha super kaya taat pajak. Untuk itu, rencana *tax amnesty* Jilid II tahun 2022 perlu dikaji ulang secara komprehensif agar tidak memberi *benefit* bagi para penghindar pajak.

Ketiga, mendorong: (a) *beleid* pemerintah untuk mengurangi celah kecurangan, misalnya melalui *Alternative Minimum Tax* (AMT) dan *General Anti Avoidance Rule* (GAAR). Kerja sama lintas yuridiksi dengan bertukar data keuangan ternyata belum efektif menangkal penghindaran pajak (bisnis.com., 5 Oktober 2021); dan (b) penegakan hukum terhadap penetapan pemilik manfaat korporasi melalui Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Keempat, membangun infrastruktur investasi dan perpajakan berbasis *blockchain* untuk menyajikan data dan informasi yang lebih transparan dan efisien. Teknologi itu juga dapat membantu mendeteksi hilangnya potensi pajak akibat praktik penghindaran pajak (ddtc.co.id., 27 Juli 2021).

Penutup

Pandora Papers menjadi indikator penting bahwa aksi bisnis yang

melibatkan perusahaan cangkang berpotensi melahirkan praktik yang dekat dengan kelancungan atau bahkan menjadi curang. *Privilege* dari perusahaan cangkang memberi insentif bagi para pihak untuk berlanjut terlibat di dalamnya. Namun kompleksitasnya teramplikasi saat keputusan itu melibatkan jabatan atau status yang sarat dengan etika dan integritas.

Selain berdampak pada penerimaan negara melalui pajak, pencegahan aliran gelap uang juga berpotensi meningkatkan kinerja perekonomian Indonesia. Bahkan dana di perusahaan cangkang yang dialihkan ke sektor domestik berdampak positif terhadap kinerja sektor-sektor penyedia kebutuhan dasar.

Untuk dapat mengantisipasi dan mengatasi aliran gelap uang secara umum dan *Pandora Papers* secara khusus, maka perlu: (a) mendorong peran PPATK secara proaktif; (b) menggunakan *Pandora Papers* sebagai informasi tambahan pelaporan pajak; (c) memasukkan konten ketentuan anti-penghindaran pajak dan penegakan hukum pemilik manfaat korporasi; serta (d) membangun infrastruktur investasi dan fiskal berbasis *blockchain*. Fenomena *Pandora Papers* dan polemiknya memerlukan dukungan politik Komisi VI dan Komisi XI DPR RI. Dukungan tersebut diperlukan untuk: (a) mengawasi seluruh kebijakan dan program investasi dan fiskal; (b) mendorong regulasi yang mengurangi celah kecurangan penghindaran pajak; dan (c) mendorong pengembangan teknologi informasi di bidang investasi dan perpajakan.

Referensi

"Apa Itu Pandora Papers dan Sejauh Mana Kredibilitasnya?", 5 Oktober 2021, <https://voi.id/bernas/91525/apa-itu-pandora-papers-dan-sejauh-mana-kredibilitasnya>, diakses 7 Oktober 2021.

"Dua Pengusaha Indonesia yang Disebut dalam Pandora Papers", 4 Oktober 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1513640/dua-pengusaha-indonesia-yang-disebut-dalam-pandora-papers>, diakses 10 Oktober 2021.

"Fakta-Fakta Pandora Papers, Ada Nama Putin hingga Luhut", 5 Oktober 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211005065909-4-281406/fakta-fakta-pandora-papers-ada-nama-putin-hingga-luhut>, diakses 7 Oktober 2021.

GFI. (2020). *Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017*. Report GFI. Washington DC: Global Financial Integrity.

"Heboh Pandora Papers, Ini Kata PPATK dan Ditjen Pajak", 6 Oktober 2021, <https://www.kompas.tv/article/218872/heboh-pandora-papers-ini-kata-ppatk-dan-ditjen-pajak>, diakses 7 Oktober 2021.

"Kebocoran Pandora Papers Ungkap Uang Perusahaan Cangkang hingga Rp 456.817 Triliun", 4 Oktober 2021, <https://www.kompas.com/global/read/2021/10/04/110200870/kebocoran-pandora-papers-ungkap-uang-perusahaan-cangkang-hingga-rp-456817?page=all>, diakses 7 Oktober 2021.

"Luhut Terseret Pandora Papers, Netizen: Jabatan Dimanfaatkan untuk Merampok Negara", 5 Oktober 2021, <https://makassar.terkini.id/luhut-terseret-pandora-papers-netizen-jabatan-dimanfaatkan-untuk-merampok-negara/>, diakses 7 Oktober 2021.

"Makin Jeblok, Rasio Pajak Tahun Ini Diperkirakan Cuma 8,18%", 4 Juni 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210604173651-4->

250732/makin-jeblok-rasio-pajak-tahun-ini-diperkirakan-cuma-818, diakses 12 Oktober 2021.

“Mengenai Perusahaan Cangkang dan Potensi Penyalahgunaannya”, 20 April 2021, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt607e98841fa61/mengenai-perusahaan-cangkang-dan-potensi-penyalahgunaannya/>, 7 Oktober 2021.

“Pandora Papers: An Offshore Data Tsunami”, 3 Oktober 2021, <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/about-pandora-papers-leak-dataset/>, diakses 7 Oktober 2021.

“Pandora Papers: Bagaimana Cara Orang Kaya Indonesia Memanipulasi Pajak?”, 5 Oktober 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211005/9/1450548/pandora-papers-bagaimana-cara-orang-kaya-indonesia-memanipulasi-pajak>, diakses 7 Oktober 2021.

“Potensi Teknologi Blockchain dalam Mengatasi Penggelapan Pajak”, 27 Juli 2021, <https://news.ddtc.co.id/potensi-teknologi-blockchain-dalam-mengatasi-penggelapan-pajak-31544>, diakses 7 Oktober 2021.

“PPATK Teliti Pandora Papers yang Muat Nama Luhut dan Airlangga”, 5 Oktober 2021, <https://bisnis.tempo.co/read/1513929/ppatk-teliti-pandora-papers-yang-muat-nama-luhut-dan-airlangga/full&view=ok>, diakses 7 Oktober 2021.



Iwan Hermawan
iwana.hermawan@dpr.go.id.

Dr. Iwan Hermawan, SP., MSi. menyelesaikan pendidikan program doktoral Ilmu Ekonomi di Universitas Indonesia pada tahun 2020. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Muda di Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI dengan fokus pada isu-isu ekonomi makro, ekonomi internasional, dan ekonomi pertanian. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal terakreditasi, prosiding, dan buku, antara lain “Daya Saing Rempah Indonesia di Pasar ASEAN Periode Pra dan Pasca Krisis Ekonomi Global” (Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, 2015); “Indonesian Readiness for Digital Economy: Case on Trade Flows in ASEAN Region” (ICOT 2019); “Measuring ASEAN Rice NonTariff Measures (NTMs) and Its Impact on Indonesian Food (Rice) Security” (ICAME, 2018); dan “The Impact of ASEAN Economy Community on Indonesian Food Security: Rice Case” (bagian buku dari Challenges of the Global Economy: Some Indonesian Issues, 2019).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.