

**PERTUKARAN OTOMATIS INFORMASI:
KAJIAN PENDAHULUAN**

***AUTOMATIC EXCHANGE OF INFORMATION:
A PLEMINARY STUDY***

Lillyana Mulya, Lastria Nurtanzila

Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada

Sekip Unit I, Caturtunggal, Sleman, DI Yogyakarta

Email: *lillyana.mulya@ugm.ac.id, lastrianurtanzila@ugm.ac.id*

Abstract

Automatic Exchange of Information (AEOI), popularly known soon after Panama Papers took place, shows up as one among many solutions to overcome tax fraud. Nowadays studying AEOI limits itself on economic and political aspects. The article suggests that the study should discuss exchange object i.e data among others that are considered to be digital records and their problems to be. Literature study is implemented to understand its challenge and response in the developing countries, and digital records. The results are digital records of AEOI as supporting records influencing access policy, its relations with other records and its usefulness as evidence or tax information source.

Keywords: Automatic Exchange of Information, Taxes

Abstrak

Pertukaran Otomatis Informasi (*Automatic Exchange of Information [AEOI]*), terkenal setelah kasus Panama Papers, muncul sebagai salah satu solusi untuk mengatasi masalah penggelapan pajak. Kajian tentang kebijakan pertukaran informasi otomatis tersebut selama ini terbatas dari segi ekonomi dan politik. Artikel ini berpendapat bahwa kajian pertukaran informasi mestinya juga membahas objek pertukaran, yaitu data yang berupa kumpulan arsip elektronik. Kajian ini meninjau bagaimana proses pertukaran data dilakukan untuk memprediksikan persoalan apa yang mungkin timbul karenanya. Metode yang digunakan terbatas pada studi pustaka untuk mendapatkan gambaran tentang tantangan AEOI pada negara berkembang dan arsip digital. Simpulan dari kajian ini menunjukkan bahwa posisi data AEOI sebagai *supporting records* mempengaruhi kebijakan akses, keterkaitan dengan arsip lainnya serta kekuatannya dalam bukti atau sumber informasi perpajakan.

Kata Kunci: Pertukaran Otomatis Informasi, Perpajakan

PENDAHULUAN

Sepanjang paruh terakhir 2016, berita dalam dan luar negeri didominasi oleh kebocoran data *shell company* milik Mosack Fonseca, sebuah firma hukum dan penyedia jasa konsultasi bisnis yang berbasis di Panama. Data tersebut kemudian akrab disebut dengan Panama Papers. Kuantitas kebocoran data sebesar 2,6 Terabita tercatat menjadi kebocoran data elektronik terbesar sepanjang sejarah. Jumlah ini melebihi kebocoran data pada tahun-tahun sebelumnya seperti Swiss Leaks tahun 2015 (3,3 GB), Luxemburg Leaks tahun 2014 (4 GB), Offshore Leaks tahun 2013 (260 GB) dan Wikileaks tahun 2010 (1,7 GB). Data ini dibocorkan oleh sumber anonim melalui media komunikasi terenkripsi, tanpa pertemuan sama sekali, kepada *Süddeutsche Zeitung*, media massa Jerman yang menjadi tujuan pengaduan. Media masa, melalui asosiasi *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ), kemudian mengolah dokumen mentah tersebut dan merangkai cerita berdasarkan data Panama Paper (<http://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56>).

Satu-satunya media Indonesia yang memiliki ijin untuk akses basis data Panama Papers adalah media masa Tempo. Untuk memudahkan pemahaman tentang Panama Papers, baik *Süddeutsche Zeitung* maupun Tempo membuat laman web khusus yang

membahas tentang Panama Papers. Dalam web yang dimiliki Tempo (<https://investigasi.tempo.co/panama/>), berita yang ditampilkan meliputi tokoh dunia yang terlibat dalam bisnis ilegal dan respon pemerintah Indonesia terhadap isu penggelapan pajak oleh tokoh-tokoh tersebut.

Isu perpajakan merupakan efek terbesar yang timbul dari Panama Paper. Panama, secara geografis, telah lama dikenal sebagai kawasan yang tidak menarik pajak penghasilan (*tax havens*). Dalam artian, bahkan perusahaan biasa, bukan *shell company*, yang didirikan di Panama tidak akan dikenai pajak. Kawasan *tax havens* muncul sejak peningkatan tarif pajak penghasilan membebani masyarakat sehingga beberapa pihak berusaha memindahkan kekayaannya ke wilayah tertentu yang tidak menarik pajak penghasilan. Beberapa negara yang menerapkan pajak rendah merupakan negara kaya, namun biasanya menerapkan pajak tinggi untuk bidang lain seperti bea cukai. Dapat dikatakan, peningkatan tarif pajak secara tidak langsung membuat bertambahnya negara yang memposisikan diri sebagai *tax havens*. Menurut The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), terdapat tiga ciri *tax havens*, yaitu tarif pajak rendah/bebas pajak, minimnya transparansi dan minimnya

efektifitas pertukaran informasi (Gómez, tt; Suryowati, Kompas 11 April 2016).

Sifat tertutup dari *shell company* yang menjadi pokok bisnis Mossack Fonseca menjadikan tipe perusahaan ini sering digunakan untuk menyembunyikan atau mengolah uang yang berasal dari aktivitas terlarang. Secara hukum, pendirian perusahaan cangkang model ini bukanlah suatu kegiatan kriminal sejauh jenis bisnisnya tidak terlarang. *Shell Corporation* tidak selalu digunakan untuk menutupi aktivitas penggelapan pajak atau aktivitas ilegal lainnya, namun dapat juga digunakan untuk kepentingan legal seperti pendaftaran bendera kapal negara asing, pembayaran uang muka, pemindahan dana investasi, dan kegiatan bisnis lainnya. Praktik yang menjadikannya terlarang adalah karena mayoritas uang yang masuk merupakan hasil dari aktivitas ilegal seperti perampokan, kartel narkoba, jual beli senjata dan bahan bakar untuk terorisme dan lain sebagainya.

Secara historis, penggelapan pajak juga bukan sesuatu yang baru. Di Indonesia, pajak yang telah dikenalkan sejak masa kerajaan di Jawa sebagai salah satu pendapatan negara, dalam beberapa kasus, memberatkan secara individu maupun kelompok. Pada prinsipnya, penarikan pajak merupakan pengurangan atas jumlah modal (kapital) sehingga praktik penggelapan pajak

tetap menjadi isu yang berkelanjutan selama berabad-abad. Oleh sebab itu, beberapa praktik dilakukan masyarakat untuk meringankan beban pajak seperti menambah jumlah anggota keluarga untuk pajak hasil pertanian, penyelundupan untuk menghindari pajak terhadap barang dagangan ataupun penyuaan pegawai pajak. Di masa lalu, praktik penggelapan pajak ini direspon oleh pemerintah dengan pendataan ulang jumlah penduduk beserta kekayaannya seperti tanah dan bangunan. Pada masa Raffles khususnya, disusunlah suatu data kadaster tanah untuk reformulasi model penarikan pajak di wilayah Jawa (Carey, 2011).

Salah satu strategi modern yang kini banyak dilakukan adalah menyembunyikan profit yang didapatkan dengan tidak menyimpan penghasilan dalam satu bank umum, namun diputar kembali dalam suatu perusahaan yang datanya tidak dapat terdeteksi oleh radar pajak. Strategi di atas tidak menyurutkan usaha pemerintah untuk membuat masyarakat membayar pajak, salah satunya dengan skema amnesti (pengampunan) pajak. Pengampunan pajak ini mengizinkan suatu perusahaan, terutama perusahaan dengan modal asing, untuk tidak membayar denda pajak selama mereka bersedia untuk melaporkan total kekayaan yang dimiliki. Usaha ini dilakukan untuk mendapatkan data mengenai jumlah

kekayaan yang berputar di negara Indonesia. Program ini membuahkan hasil, namun belum nampak signifikan.

Dalam investigasi Tempo, Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro (menjabat 2014-2016) mengungkapkan strategi lain untuk mendapatkan data kekayaan milik warga negara Indonesia, yaitu *Automatic Exchange of Information* (selanjutnya disingkat dengan AEOI) atau pertukaran informasi otomatis (*Tempo Investigasi*). Untuk menindaklanjuti AEOI, Menteri Keuangan mengklaim telah memiliki data pengusaha yang menyimpan kekayaannya di tiga kawasan antara lain British Virgin Islands, Cook Island (dekat Selandia Baru) dan Singapura. Dasar itu digunakan untuk menjalin kerjasama dengan negara yang bersangkutan agar mau menukarkan datanya dengan Indonesia. Namun, pertukaran ini tidak serta merta bisa dilaksanakan tanpa persiapan dari berbagai aspek, terutama pemahaman atas implikasi pelaksanaan pertukaran informasi.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan karakter arsip elektronik yang menjadi objek pertukaran dalam AEOI. Argumen awal yang diajukan adalah praktek AEOI merupakan praktek multidisiplin yang tidak cukup dikaji dari perspektif politik ekonomi saja, namun AEOI merupakan salah satu contoh kasus pemindahan arsip

elektronik yang perlu dikaji menggunakan perspektif ilmu kearsipan.

Diantara sedikit referensi yang membahas tentang AEOI, kajian Vokhid Urinov berjudul *Developing Country Perspective on Automatic Exchange of Tax Information* memberikan gambaran tentang bagaimana negara berkembang menjawab kebijakan global yang ditawarkan oleh OECD. Dalam kajiannya, standar ketat dari OECD menyebabkan negara berkembang sulit untuk mengimplementasikan AEI. Sehingga saat ini, negara-negara yang telah menjalankan AEOI terbatas pada beberapa negara maju saja. Disebutkan bahwa *most of these "precondition" rules relate to the availability of domestic legislation on due diligence and data collection by financial institutions, on taxpayer confidentiality, data safeguards, and the proper use requirements for sending and receiving information* (Urinov, 2015). Meskipun negara berkembang sulit untuk menerapkan AEOI karena tuntutan kemampuan finansial, teknologi dan dukungan politik, namun sesungguhnya negara berkembang akan mendapatkan keuntungan lebih dari keterlibatan AEOI dengan negara maju. Salah satu tantangan (namun juga kesempatan) adalah dibangunnya kesepakatan bilateral hingga kerjasama dengan negara yang menjadi mitra pertukaran.

Selanjutnya, kajian yang dijadikan rujukan untuk diskusi arsip elektronik adalah “*Testing Our Truth: Delineating the Parameters of the Authentic Archival Electronic Records*” yang ditulis oleh Anne J. Gilliland-Swetland pada jurnal *the American Archivist* tahun 2002. Dengan menggunakan beberapa studi kasus, Gilliland menganalisa elemen-elemen yang dibutuhkan untuk menetapkan seberapa otentik arsip elektronik. Terdapat empat pendekatan untuk memahami arsip elektronik, pertama, penetapan identitas dan integritas arsip; kedua, karakteristik berdasarkan tipe sistem informasi yang digunakan; ketiga, analisis fungsional arsip dalam perusahaan; dan keempat, yaitu analisis konten. Kajian ini menyimpulkan bahwa otentikasi arsip elektronik tergantung pada jumlah dan tingkatan pekerjaan yang terpenuhi. Semakin tinggi jumlah bidang pekerjaan yang didukung oleh arsip tersebut, semakin tinggi nilai otentiknya. Sehingga, pengenalan tentang lingkungan di mana arsip elektronik ini berproses dapat memberikan pengetahuan awal tentang bagaimana menindaklanjuti arsip elektronik melalui ilmu kearsipan (Gilliland-Swetland, 2002).

Kajian ini, menyetujui argument Urinov yang menyebutkan bahwa negara berkembang, seperti halnya Indonesia, masih harus menyesuaikan diri dalam

bidang teknologi untuk dapat bertukar informasi secara otomatis dengan negara maju. Lebih spesifik, kajian ini menawarkan perspektif kearsipan untuk melihat sifat media informasi yang dipertukarkan. Pemahaman atas sifat dan lingkungan arsip elektronik hasil AEoI dapat memberikan analisis ruang lingkup (fungsi dan aktivitas bisnis) arsip elektronik di salah satu instansi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode studi pustaka untuk mengetahui kajian akademik terhadap isu kebijakan *Automatic Exchange of Information*. Pencarian data dalam bentuk literatur terbatas pada jurnal-jurnal internasional dengan isu AEoI dalam konteks ekonomi, politik dan kearsipan. Gambaran mengenai praktik AEoI belum dapat dikumpulkan sejak implementasi pertama AEoI baru dilakukan pada akhir 2018.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pertukaran informasi merupakan praktik memberi dan menerima informasi secara dua arah. Praktik ini sudah dikenal sejak pertukaran informasi oral melalui percakapan. Selanjutnya, saat ditemukan medium baru berupa tulisan, pertukaran informasi semakin masif dan luas dilakukan. Salah satu model pertukaran informasi dengan medium tulisan adalah

korespondensi. Meskipun tampak sederhana, namun pertukaran informasi tidak dapat disimplifikasi menjadi sebatas “memberi dan menerima” tanpa mengetahui karakteristik pelaku ataupun lingkungan pertukaran. Prinsip yang umum diakui oleh pelaku pertukaran informasi adalah mutualisme (saling menguntungkan). Prinsip ini memberikan pemahaman bahwa *mutualisme* merupakan proses dua arah, yaitu pihak penerima juga memberi dalam kuantitas maupun kualitas informasi (atau subjek lain) yang disepakati. Dalam AEOI, prinsip ini disebut dengan *resiprositas*, yaitu negara penerima data secara otomatis juga mestinya mampu menyediakan informasi dengan kualitas yang sama (Urinov, 2015; Akmam, 2017).

Kajian mengenai sejarah pertukaran informasi di Indonesia (masa Hindia Belanda) telah dilakukan oleh Charles Jeurgens. Salah satu aktivitas yang dijadikan objek penelitian adalah korespondensi dalam sistem administrasi formal antara Hindia Belanda dengan Menteri Jajahan di Belanda. Dalam kajiannya, Jeurgens menyebutkan bahwa pemahaman atas informasi dipengaruhi oleh model pelaporan dari tingkat yang lebih rendah kepada yang lebih tinggi. Seringkali, administrator kolonial dengan kemampuan menulis atau mendata yang buruk menyulitkan atasannya untuk membaca laporan yang dikirimkan. Pengumpulan informasi ini kerap

mendapatkan hambatan sejak mereka memiliki posisi sosial dan karakter yang berbeda yang didorong oleh konstruksi Timur dan Barat. Perbedaan bahasa dan karakter juga turut menghambat dalam teknis pengumpulan informasi. Akibatnya adalah kesulitan penguasa untuk memahami keadaan aktual dan mengontrol wilayah koloni. Sebagai upaya mengatasi hal ini, pemerintah memutuskan untuk memberlakukan penyeragaman dalam teknis penulisan laporan ataupun surat (Jeurgens, 2012).

Studi informasi dengan perspektif historis di atas menunjukkan bahwa data digunakan oleh pemerintah sebagai sumber informasi untuk mengontrol sumber daya yang dimilikinya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Oleh sebab itu, data harus selalu diperbaharui untuk melihat sejauh mana perubahan pada sektor-sektor tertentu. Selanjutnya, data tersebut akan dianalisis untuk menjadi dasar pengambilan keputusan oleh negara (Subarsono, 2005).

Dalam kajian ini, data diartikan sebagai kumpulan informasi faktual yang digunakan sebagai dasar diskusi atau analisis. Secara spesifik, data ditetapkan atau diikat oleh topik/subjek yang sama. Perkembangan demokrasi saat ini, tidak hanya menempatkan data sebagai monopoli pemerintah, namun juga milik masyarakat. Laporan kinerja untuk fungsi akuntabilitas

merupakan salah satu publikasi data kepada masyarakat. Keterbukaan ini semakin didukung dengan perkembangan data digital. Konsep keterbukaan ini lantas menjadi sesuatu yang diakui negara dengan diterbitkannya Undang-Undang No.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Walaupun akuntabilitas mensyaratkan keterbukaan informasi, namun pemerintah masih memiliki hak istimewa untuk menentukan tingkat keterbukaan suatu informasi.

Singkatnya, penjelasan di atas menunjukkan bahwa informasi memiliki lingkup yang terbatas dan berjenjang, dari yang umum hingga rahasia. Batasan pertukaran didasarkan pada efek yang ditimbulkan apabila informasi ini ditransaksikan. Bagaimanapun juga, meski terdapat pembatasan akses untuk informasi tertentu, namun informasi ini tetap dapat merembes melalui media oral yang lebih cair. Hanya saja, akses informasi jenis ini menyulitkan suatu pembuktian sejak peraturan hukum mengkonstruksi legalitas suatu kejadian terletak pada bukti fisik yang dihadirkan. Dalam kasus pertukaran data digital, kehadiran bukti fisik yang dapat dibaca, menjadi tantangan sebab mensyaratkan kesepahaman dalam teknis maupun interpretasi atas teknologi yang digunakan.

Dalam AEOI, data digital merupakan agregat dari arsip elektronik

yang bersifat dinamis (*electronic records*). *A Guide to Archiving of Electronic Records*, mendefinisikan *electronic records* sebagai *information recorded in electronic form that requires a computerized system to access or process* (Stiles, et.al., 2014). Lebih lanjut, dalam *Electronic Records: A Workbook for Archivists* terbitan International Council of Archives (ICA Study 16, 2005) arsip diartikan sebagai informasi terekam yang dibuat atau diterima dalam proses memulai, melaksanakan dan menyelesaikan aktifitas organisasi atau individu yang mengandung konten, konteks dan struktur yang memadai sebagai bukti suatu aktivitas. Karakteristik dari arsip digital yang signifikan dalam kajian ini adalah kemudahan dalam pemindahannya. Namun, kemudahan pemindahan sekaligus juga memberikan tantangan dalam perubahan konten dan struktur, terutama jika hal ini terkait pemindahan arsip elektronik dalam skala besar.

Mobilitas data telah lama ditandai sebagai unsur dalam jaringan global, terutama dalam bidang ekonomi. Aktifitas mengirim dan menerima informasi, dalam hal ini disebut dengan pertukaran, semakin dipermudah dengan adanya media digital yang terhubung dengan jaringan internet. Model pertukaran ini kemudian berkembang menjadi gagasan pertukaran informasi otomatis yang dilakukan oleh aktor yang lebih besar lagi, yaitu negara. Dalam skala

kepentingan negara, undang-undang dan standar dibutuhkan guna memberikan dasar suatu kebijakan dan mengarahkan gerak implementasinya. Pada tahun 2009, gagasan mengenai pertukaran informasi otomatis (*Automatic Exchange of Information*) menjadi isu yang dibahas dalam forum G20 di London. Pemicu isu ini terutama diawali oleh kesadaran mengenai adanya *tax haven* yang mengurangi pendapatan negara, sehingga perlu ada kerjasama dalam penanganannya.

Kesepakatan dalam pertukaran informasi ini merumuskan tiga jenis status dalam AEOI antara lain, 1) permintaan (*on request*); 2) otomatis; dan 3) spontanitas.

Berikut adalah tahapan dari pertukaran informasi secara singkat (Panayi, 2016), yaitu:

1. Agen pembayar pajak mengumpulkan atau menghasilkan informasi dari wajib pajak,
2. Agen pembayar pajak melaporkan informasi kepada otoritas pajak,
3. Otoritas pajak mengkonsolidasikan informasi berdasarkan negara tempat tinggal,
4. Informasi dikriptasikan dan bundel dikirimkan kepada negara residen otoritas pajak,
5. Informasi diterima dan didekripsikan oleh negara residen,

6. Negara residen memasukkan informasi yang relevan ke dalam proses penyesuaian data otomatis atau manual,
7. Negara residen menganalisis hasil dan mengambil tindakan yang diperlukan.

Seperti diketahui bahwa Indonesia telah meratifikasi kesepakatan mengenai AEOI dan siap untuk mengimplementasikannya pada akhir tahun 2018. Legalitas dari kesepakatan ini dirumuskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.60/PMK.03/2014 tentang Tata Cara Pertukaran Informasi (*Exchange of Information*). Dalam Permen tersebut, dijelaskan alur birokratif pengajuan permintaan informasi keuangan melalui Direktorat Jenderal Pajak Indonesia berdasarkan tiga cara (permintaan, otomatis dan spontan). Berdasarkan keterangan dalam sumber legal di atas, kajian ini mengasumsikan bahwa pemerintah telah siap dengan segala upaya untuk mengoperasikan AEOI. Termasuk diantaranya adalah kesiapan dalam sumber daya administratif, finansial dan teknologi. Selama ini, ketiga hal itu disebutkan berpotensi menjadi hambatan implementasi AEOI bagi negara berkembang. (Urinov, 2015).

Hambatan di atas merupakan bagian dari proses penyesuaian yang memakan waktu. Sebagai contoh, Singapura saat pertama kali menerapkan AEI

dikategorikan dalam yurisdiksi *grey list*, baru pada tahun 2013 yurisdiksi ini diakui dalam kategori *white list*. Dapat dikatakan bahwa, proses penyesuaian (*adjustment*) sangat tergantung dengan kapasitas awal yang dimiliki oleh suatu negara. Dalam hal ini, perbedaan signifikan pada karakter administrasi dapat ditemui pada negara berkembang dan negara maju. Termasuk di dalamnya adalah cara memandang arsip elektronik.

Dari proses penyesuaian di atas, teknologi merupakan unsur yang menjadi dasar pemikiran pada rangkaian persiapan untuk melaksanakan AEOI. Hal ini disebabkan karena AEOI memiliki standar yang ditetapkan oleh OECD (standar dapat ditilik pada <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>).

Jika dilihat dari proses pertukaran di atas, informasi akan dikemas dalam bundel yang dienkripsi untuk menjaga kerahasiaan. Setelah diterima oleh pihak negara residen, bundel akan didekripsi dan masuk ke dalam tahap penyesuaian. Melalui tahapan proses, dapat diketahui bahwa perlu adanya keseragaman metadata agar informasi yang dikirimkan dapat diolah dan dibaca oleh sistem di negara residen.

Problem lanjutan dari konsep pertukaran ini adalah kebijakan mengenai kerahasiaan data pribadi yang dipegang oleh setiap instansi penyimpan kekayaan,

misalnya bank atau instansi terkait. Untuk itu, objek dasar yang disepakati untuk dipertukarkan terbatas pada nama akun, nomor pokok wajib pajak/npwp; alamat permanen dan sementara; tipe dan jumlah pendapatan; nama pihak ketiga (*payer*); asset atau harta tidak berpindah dan refunds VAT/*Value Added Tax* (Panayi, 2016). Kebijakan dalam kerahasiaan data ini berbeda antara negara satu dan lainnya. Oleh sebab itu, kadang implementasi AEOI yang hendak dilaksanakan oleh negara justru tidak disepakati oleh instansi penyimpan kekayaan di negara itu.

Tidak hanya di Indonesia, perpajakan menjadi problematika di hampir semua negara sebab sektor ini menjadi pendapatan negara terbesar yang legal ditarik dari aktifitas warga negaranya. Artinya, warga negara menjadi kata kunci dalam penarikan pajak. Ketika seseorang telah menjadi warga negara, maka ia memiliki hak dan kewajiban, salah satu kewajibannya adalah membayar pajak. Perpajakan lintas menjadi masalah lintas negara ketika globalisasi memungkinkan pemilik kekayaan untuk tidak mengelola keuangannya di dalam negara residen. Isu bersama ini yang kemudian menjadi dasar perundingan skema pertukaran informasi untuk kepentingan perpajakan pada forum internasional G20.

Secara akademis, pertukaran informasi merupakan aktivitas sehari-hari

yang justru tidak didokumentasi dan dipelajari oleh banyak disiplin ilmu. Pertukaran informasi pada prinsipnya adalah kesepakatan memberi dan menerima informasi. Sejauh ini, terdapat tiga hal yang diketahui terimplikasi penerapan sistem AEOI: 1) kesiapan staff administrasi, teknologi dan finansial, 2) legitimasi politik, serta 3) hubungan internasional (*trust*).

Implikasi pertama merupakan perkara teknis yang fundamental bagi suatu praktik pertukaran informasi (data) lintas negara yang sudah diakui oleh beberapa pengkaji AEOI. Jika merujuk pada proses transfer yang dijelaskan di atas, pertukaran ini membutuhkan keseragaman format laporan dan sistem pengamanan. Dalam kasus arsip elektronik, maka penguasaan ketrampilan teknis dalam bidang ini perlu diperhatikan oleh bukan saja ahli teknologi bidang perpajakan, namun juga bidang kearsipan.

Menilik dari segi fungsi, data yang dihasilkan dari implementasi AEOI akan digunakan sebagai bukti untuk menentukan denda jika wajib pajak tidak melaporkan kekayaan yang disimpan di luar negeri. Dengan kata lain, hanya jika wajib pajak tidak melapor maka arsip elektronik akan diajukan sebagai bukti dalam menerbitkan denda terhadap wajib pajak. Namun, jika wajib pajak telah melapor kepada otoritas pajak di negaranya, arsip ini hanya disimpan dan mungkin tidak segera digunakan.

Dari perspektif kearsipan, arsip idealnya dikelola sejak ia diterima hingga dimusnahkan atau dinilai permanen. Lebih jauh lagi, arsip elektronik yang dibicarakan di sini merupakan arsip finansial yang bersifat dinamis aktif sehingga unsur kerahasiaannya menjadi perhatian dalam proses pertukaran maupun pemanfaatannya. Selain kerahasiaan, karakteristik arsip elektronik yang juga patut diwaspadai adalah kemungkinan jumlah arsip elektronik terus meningkat jika pertukaran dilakukan secara otomatis. Hal ini membutuhkan pengelolaan sebab arsip elektronik berada di luar sistem pengelolaan arsip konvensional. Lebih lanjut, medium arsip elektronik terletak pada komputer maupun *server* sehingga ketergantungannya terhadap alat baca tinggi. Selain itu, arsip elektronik menemui tantangan karena mudahnya dimanipulasi, diubah atau dihilangkan tanpa meninggalkan jejak (Rustam, 2014).

Untuk mengakomodasi arsip elektronik yang masih menunggu untuk digunakan, maka perlu dikembangkan sistem pengelolaan arsip elektronik disamping sistem informasi bisnis. Sue Mckemmish berpendapat, sebagaimana dikutip oleh Frank Upward dalam *Structuring the Records Continuum - Part One: Structuring postcustodial and properties* (1996) bahwa,

The loss of physicality that occurs when records are captured

electronically is forcing archivists to reassess basic understandings about the nature of the records of social and organisational activity, and their qualities as evidence. Even when they are captured in medium that can be felt and touched, records as conceptual constructs do not coincide with records as physical objects. Physical ordering and placement of such records captures a view of their contextual and documentary relationships, but cannot present multiple views of what is a complex reality.

Urgensi pengelolaan arsip elektronik memberikan tantangan bagi arsiparis atau pengelola arsip untuk menggunakan pendekatan lain selain *life cycle*. Hal mendasar yang berubah adalah penilaian kembali (*reassessment*) sifat arsip elektronik dari aktivitas sosial dan organisasionalnya, serta kualitas kebuktiannya.

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh pengelola arsip elektronik adalah menjaga otentikasi pada arsip elektronik. Karakter arsip elektronik dianggap cenderung tidak lagi otentik ketika terjadi perubahan format yang bisa disebabkan karena pemindahan atau transfer. Otentitas dapat dijamin jika ada sistem atau prosedur yang dapat menetapkan (Rustam, 2014):

1. Apakah arsip elektronik tersebut telah diubah;
2. Reliabilitas keandalan aplikasi perangkat lunak yang menciptakan sistem tersebut;
3. Tanggal waktu penciptaan dan perubahan terhadap arsip elektronik;
4. Identitas pencipta arsip elektronik;
5. Tempat penyimpanan dan penanganan arsip yang aman.

Menurut Gilliland, kunci untuk menetapkan otentikasi arsip elektronik adalah mengenali identitas dan integritas arsip elektronik. Identitas arsip merujuk pada atribut unik yang menjadi karakteristik dan membedakannya dari arsip lain. Atribut ini antara lain nama yang terekam dalam format; keterangan waktu penciptaan dan pemindahan; aksi di mana arsip akan digunakan; bagaimana arsip dihubungkan dengan arsip lain dalam satu aksi (misalnya dengan kode klasifikasi); dan indikasi lampiran. Sementara integritas merujuk pada keutuhan dan kekukuhan dalam segala hal yang penting (Gilliland, 2002).

Untuk memenuhi teknis pengelolaan arsip elektronik ini, maka diperlukan ahli kearsipan yang berdampingan dengan staff administrasi. Selain itu, asistensi dari OECD juga disediakan selama dibutuhkan, namun perlu diperhatikan dalam bidang pembiayaannya. Untuk ini tentu negara membutuhkan kesiapan finansial yang tidak sedikit.

Implikasi yang lebih besar adalah legitimasi politik atas pemberlakuan AEOI di Indonesia. Kultur politik disebutkan dapat mempengaruhi adopsi sistem internasional. Untuk itu, AEOI terlebih dahulu harus mendapatkan legitimasi politik untuk mendapatkan simpati, dan selanjutnya prioritas dalam anggaran negara. Aspek ini sedikit banyak terkait dengan hubungan internasional Indonesia dengan negara lain. Dalam hal ini, negara harus menilik keadaan hubungan internasional, melakukan diplomasi awal dan meningkatkan nilai tawar agar yurisdiksi sasaran bersedia menukarkan informasinya dengan Indonesia.

Saat ini, Indonesia telah memiliki kesepakatan pertukaran informasi otomatis dengan Singapura (Sidharta Akmam, 2017). Walaupun kedua negara telah sepakat untuk bekerjasama, namun Singapura masih mengeluhkan minimnya kualitas sistem informasi dan administrasi. Selain masalah teknis, Singapura juga berpendapat bahwa hukum dan peraturan di Indonesia tentang kerahasiaan dan perlindungan data masih belum cukup jelas.

KESIMPULAN

Secara historis, pertukaran informasi secara mutualisme telah dipraktikkan oleh pemilik informasi baik dalam skala perorangan, kelompok ataupun negara. Mutualisme dalam sistem AEOI,

yang termasuk dalam modernisasi sistem pertukaran informasi (data), dapat dipahami secara teknis dengan penelaahan standar dari OECD. Standar ini menjadi panduan untuk menangkap, menukarkan dan memproses data dengan cepat dan efektif. Lebih lanjut, persoalan yang diprediksi timbul tidak hanya berhenti ketika data diterima, namun penumpukan dan kajian tentang keotentikan arsip elektronik. Persoalan ini membutuhkan analisis dari perspektif sistem pengelolaan arsip elektronik.

Hasil dari diskusi di atas menunjukkan bahwa data AEOI merupakan arsip elektronik yang berada pada level strategis sebagai *supporting records*. Posisi ini mempengaruhi bagaimana pengelolaan terhadapnya, termasuk di antaranya akses, keterkaitan dengan arsip lainnya dalam sistem maupun kekuatannya sebagai sumber informasi wajib pajak. Tema kajian kearsipan tentang praktik AEOI masih terbuka, terutama kajian teknis setelah data diterima.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penyusunan hingga terwujudnya tulisan ini tidak terlepas dari bimbingan dan bantuan berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya, terutama kepada orang tua, keluarga, dan sederet sahabat terbaik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Wahid. 2013. *From Revenue Farming to State Monopoly: the Political Economy of Taxation in Colonial Indonesia: Java ca.1816-1942*. Ph.D Thesis. (Utrecht: Universiteit Utrecht).

Center for Indonesia Taxation Analysis. 2016. *Exchange of Information: Peluang dan Tantangan*.

Gilliland-Swetland, Anne J. 2002. "Testing Our Truth: Delineating the Parameters of the Authentic Archival Electronic Records" in *the American Archivist Vol.65, No.2*. Society of American Archivists.

Gómez, Náyade Guerrero. *The History, Evolution and Future of Tax Havens*, Universitat Jaume I.

Jeurgens, Charles. 2012. "Information on the move. Colonial archives: pillars of the past global information exchange" in *Colonial Legacy in Southeast Asia*.

Panayi, Christina. 2016. *Current trends on Automatic Exchange of Information*.

Raffles. 1817. *History of Java*. London: Black, Parburry and Allen.

Rustam, Muhammad. 2014. *Modul Pengantar Pengelolaan Arsip Elektronik*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Stiles, Tim, et.al. 2014. *A Guide to Archiving of Electronic Records*. Scientific Archivists Group.

Subarsono, A.G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Upward, Frank. 1996. "Structuring the Records Continuum - Part One: Structuring postcustodial and properties" in *Archives and Manuscripts 24 (2)*.

Urinov, V. 2015. "Developing Country Perspectives on Automatic Exchange of Tax Information", 2015(1) in *Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD)*.

Sidharta Akmam. 2017. "Pertukaran Otomatis dalam Informasi: Perspektif Ekonomi Politik" dalam *Jurnal Hubungan Internasional Tahun X No.2*.

Web Page

Obermaier, Frederi, et.al. *About the Panama Papers*. (Online). (<http://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56febff0a1bb8d3c3495adf4/>)

Tempo Investigasi. *Jejak Korupsi Global dari Panama*. (Online). <https://investigasi.tempo.co/panama> Automatic Exchange Portal. (Online).

(<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/>)

Suryowati, Estu. Mengenal “Tax Haven” atau Suaka Pajak, dan Fakta Mencengangkan di Baliknyanya. (Online).

(<https://ekonomi.kompas.com/read/2016/04/11/060300926/Mengenal.Tax.Haven.atau.Suaka.Pajak.dan.Fakta.Mencengangkan.di.Baliknyanya>)