

**HALAMAN JUDUL**



**KEPENTINGAN PANAMA SEBAGAI NEGARA TAX HAVEN  
(Panama Interest as Tax Haven Country)**

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional (S1) dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh

**Lisa Lilla Pakiding**

**NIM 140910101052**

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**

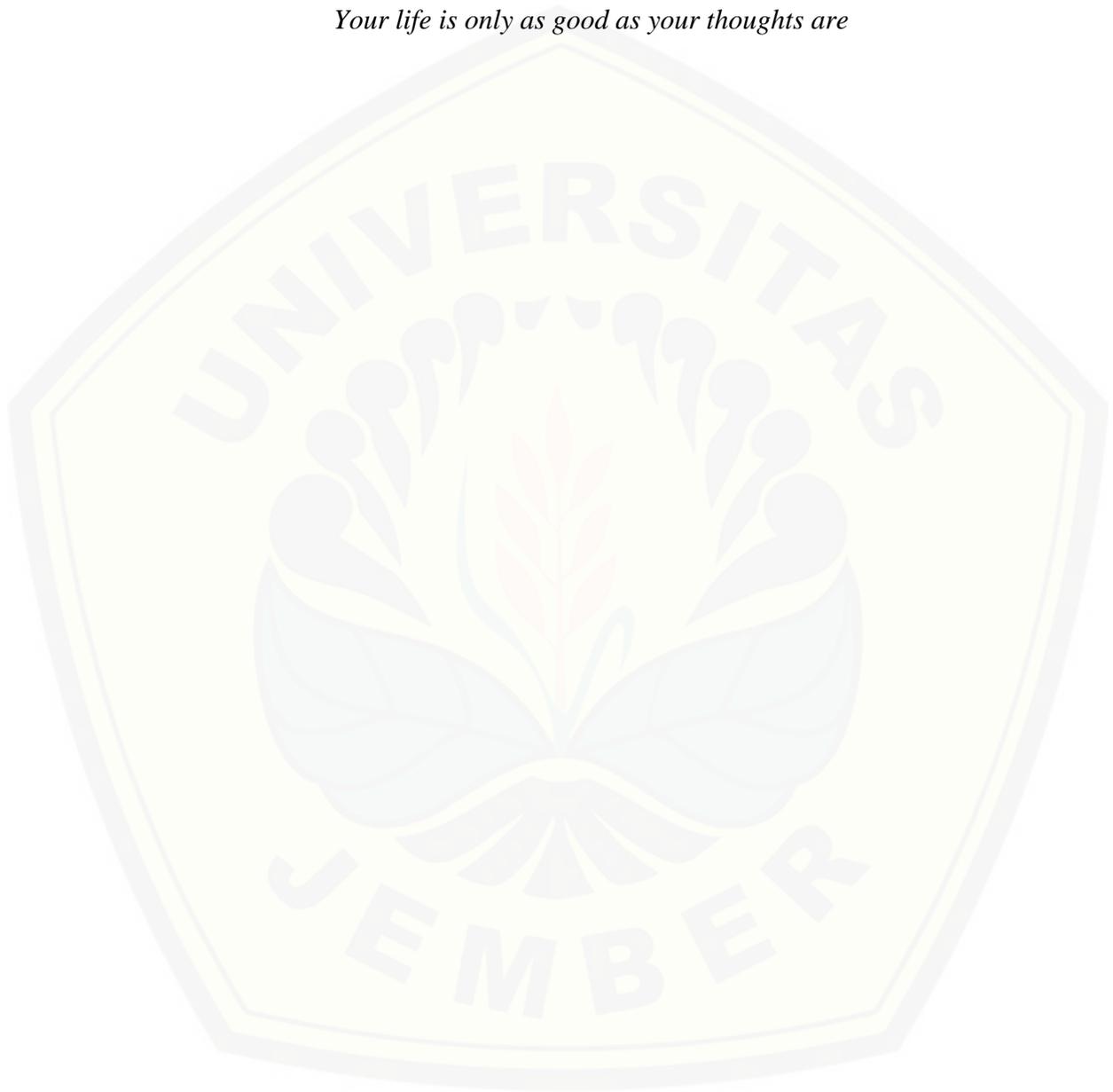
## PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Orangtua yang senantiasa berusaha keras untuk anak-anaknya agar terlihat sama dengan yang lain
2. Adik, Linda Lilla Pakiding yang sudah meluangkan waktunya untuk memberi semangat, doa dan juga motivasi
3. Teman-teman seperjuangan skripsi, HI angkatan 2014, Dewi Novitasari dan Asti Astari yang memberi dorongan untuk dapat menyelesaikan skripsi
4. Connect Group 3 AOG Mawar Sharon Jember yang selalu mendoakan kelancaran skripsi
5. Keluarga Mawar Sharon Church Jember yang sudah mengajari membimbing pertumbuhan rohani, mengajarkan banyak hal tentang kehidupan selama di Jember
6. Connect Group 3 yang selalu menemani dalam berbagai musim kehidupan disaat duka maupun senang. Keluarga pertama yang selalu ada di kota perantauan.
7. Dewi Novitasari dan Asti Astari yang selalu menemani untuk menemui dosen, teman seperjuangan dalam skripsi yang selalu memberi dukungan dalam setiap tantangan kehidupan di luar perkuliahan.
8. Mirza Izzati yang menawarkan bantuan secara finansial ketika hampir tidak mampu membayar perkuliahan menjelang tugas akhir.

**MOTTO**

*Your life is only as good as your thoughts are*



## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Lisa Lilla Pakiding

NIM : 140910101052

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Kepentingan Panama terkait Kebijakan Bebas Pajak” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, Januari 2019

Yang menyatakan,

Lisa Lilla Pakiding

NIM. 140910101052

SKRIPSI

**KEPENTINGAN PANAMA TERKAIT KEBIJAKAN BEBAS PAJAK**

Oleh

**LISA LILLA PAKIDING**

**NIM 140910101052**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dra. Sri Yuniati, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Dr. Puji Wahono, M.Si

**PENGESAHAN**

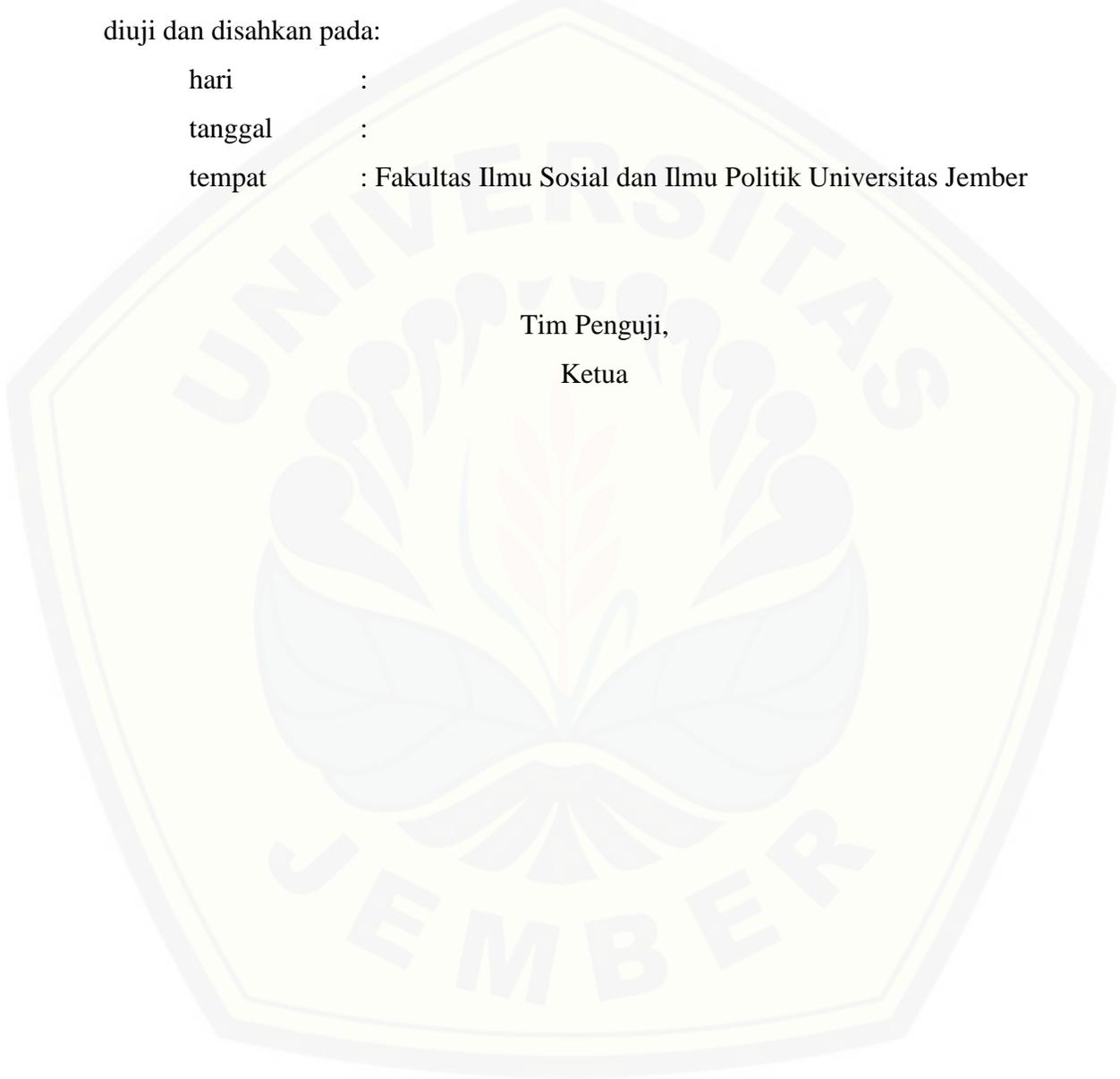
Skripsi berjudul “Kepentingan Panama terkait Kebijakan Bebas Pajak” telah diuji dan disahkan pada:

hari :

tanggal :

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji,  
Ketua



## RINGKASAN

**Kepentingan Panama terkait Kebijakan Bebas Pajak:** Lisa Lilla Pakiding, 140910101052; 2018; 83 halaman; Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Nama Panama terseret-seret dalam bocoran dokumen yang dirilis oleh salah satu media di Jerman yang kemudian dikenal sebagai Panama Papers. Bukan karena Terusan Panama yang sangat vital bagi pelayaran dalam perekonomian dunia, akan tetapi karena negeri di ujung wilayah Karibia ini disebut-sebut sebagai salah satu sorga bagi para pengemplang pajak (Tax Haven). Padahal Panama dikenal sebagai negara yang memiliki jalur perdagangan terpenting karena letaknya yang strategis. Terusan Panama mampu menghasilkan devisa yang tidak sekedar cukup bahkan lebih untuk membiayai anggaran belanja negaranya. Namun faktanya, Panama menerapkan kebijakan rendah pajak menjadi Tax Havens untuk menarik investasi asing. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan dibalik keputusan Panama menjadi salah satu negara Tax Havens.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian dekriptif kualitatif. Metode penelitian tersebut meliputi teknik pengumpulan data dan teknik analisis data. Teknik pengumpulan data adalah studi pustaka (*library research*) dan media internet untuk memperoleh data sekunder. Data tersebut kemudian dianalisis secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan Panama menjadi negara Tax Havens karena didasari suatu kepentingan. Kepentingan Panama yaitu ingin mengambil keuntungan yang nantinya digunakan untuk meningkatkan pertumbuhan PDB nasional yang didapat dengan menarik FDI, pengembangan kawasan ekonomi, dan peningkatan usaha-usaha domestik melalui pinjaman modal usaha.

## PRAKATA

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kepentingan Panama terkait Kebijakan Bebas Pajak”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

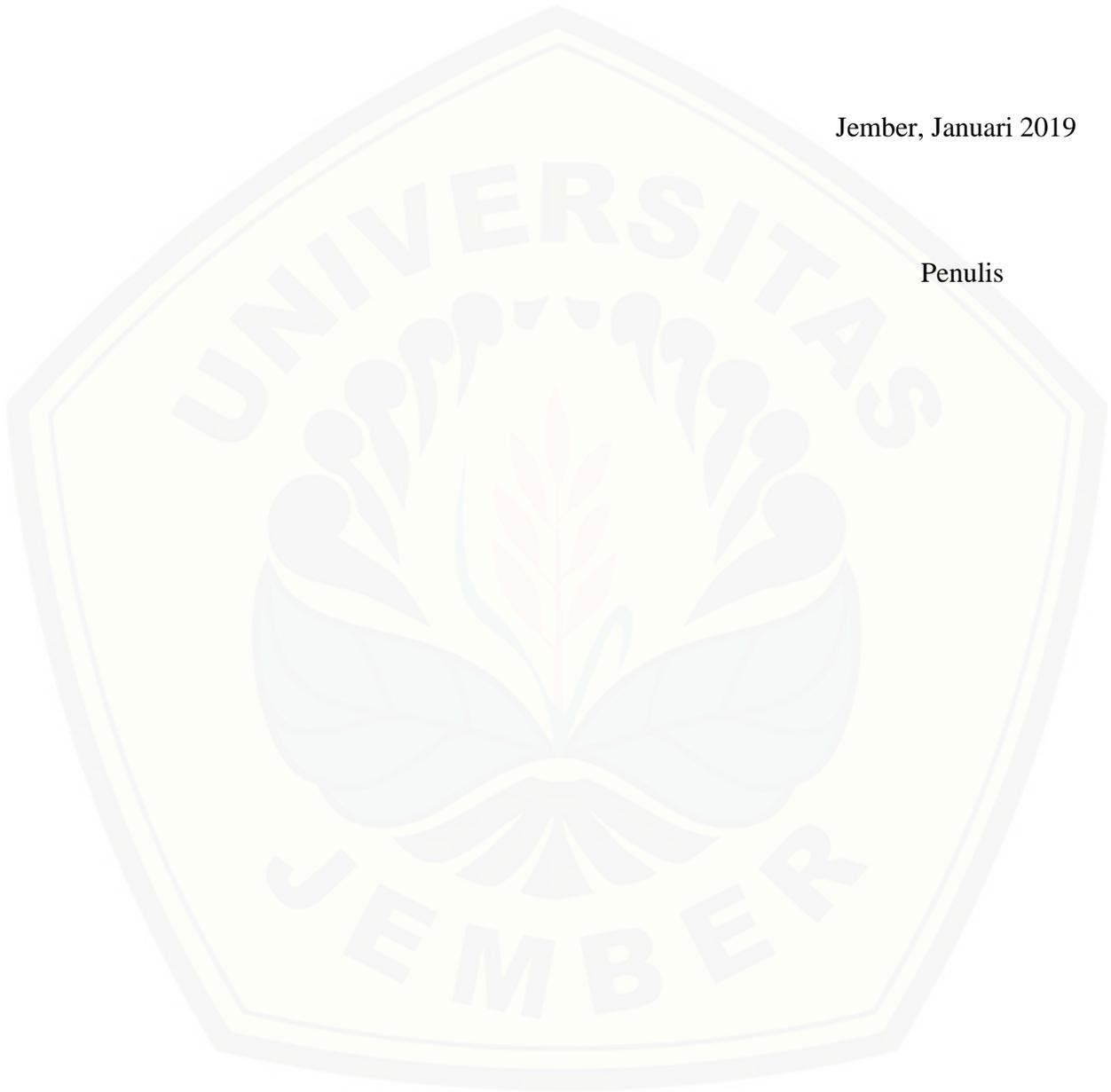
Penyusun skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Ardianto, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember
2. Bapak Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si, Ph.D, selaku Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional dan dosen wali akademik yang telah membimbing penulis selama jadi mahasiswa
3. Ibu Dra. Sri Yuniati, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Puji Wahono, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Anggota yang selalu sabar membimbing penulis hingga dapat menyelesaikan tugas akhir
4. Bapak dan Ibu dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember yang sudah memberikan ilmu yang bermanfaat.
5. Teman-teman Hubungan Internasional angkatan 2014 yang selalu bertemu di depan ruang jurusan dan menceritakan *up and down* dalam mengerjakan tugas akhir.
6. Orang tua yang selalu mendorong untuk terus berjuang dalam pengerjaan skripsi.

Dalam penulisan skripsi ini tentu masih terdapat kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu penulis menerima segala kritik dan saran demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember, Januari 2019

Penulis



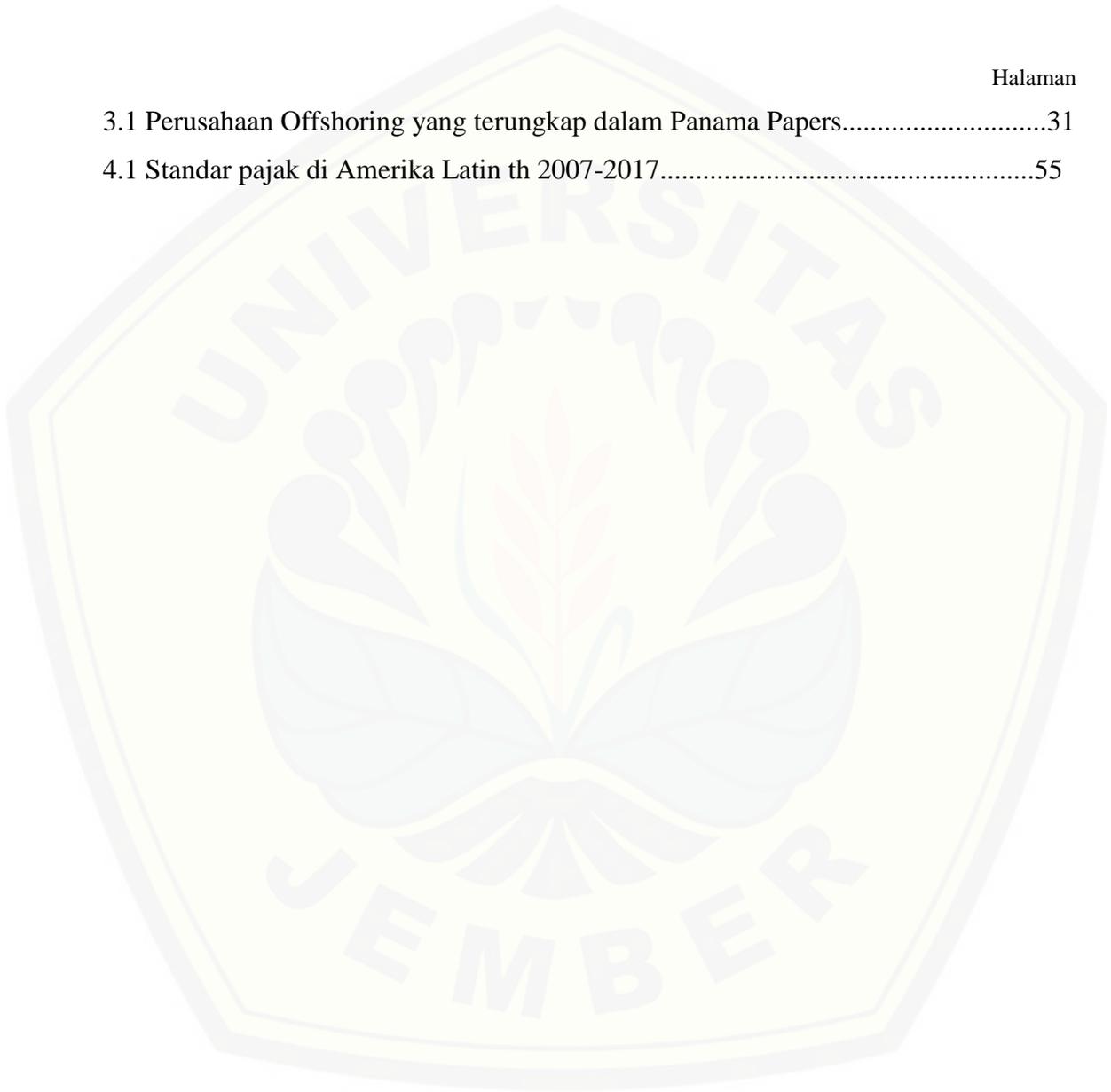
**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PEMBIMBING .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>PRAKATA.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN.....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang.....	1
1.2    Rumusan Masalah.....	3
1.3    Ruang Lingkup Pembahasan .....	3
1.3.1    Batasan Materi .....	4
1.3.2    Batasan Waktu .....	4
1.4    Tujuan Penelitian.....	4
1.5    Kerangka Konseptual .....	4
1.6    Argumen Utama .....	9
1.7    Metode Penelitian.....	10
1.7.1    Teknik Pengumpulan Data.....	10
1.7.2    Teknik Analisis Data.....	10
1.8    Sistematika Penulisan.....	11
<b>BAB 2. KONDISI SOSIAL, EKONOMI, dan POLITIK PANAMA .....</b>	<b>12</b>
2.1    Geografis .....	12
2.2    Demografis .....	13

2.2.1	Persebaran penduduk oleh kelompok Etnis .....	13
2.2.2	Struktur Populasi di Panama (Kependudukan) .....	16
2.3	Potensi Ekonomi.....	18
2.3.1	Sektor Primer .....	19
2.3.2	Sektor Sekunder .....	20
2.3.3	Sektor Tersier .....	21
2.4	Politik dan Pemerintahan Panama .....	22
2.4.1	Kerangka Konstitusional.....	22
2.4.2	Sistem Pemerintahan Panama .....	23
2.4.3	Regulasi Offshoring di Panama .....	24
<b>BAB 3. TAX HAVENS dan INVESTASI ASING/OFFSHORING.....</b>		<b>27</b>
3.1	Tax Havens .....	27
3.2	Offshoring.....	30
3.3	Panama Papers .....	35
3.3.1	Keterkaitan antara Tax Havens dan Tax Avoidance (Penghindaran Pajak) .....	37
3.3.2	Terungkapnya Panama Papers .....	38
3.3.3	Implikasi Bocornya Panama Papers.....	40
3.4	Investasi Ilegal dalam Panama Papers.....	42
3.4.1	Praktek bisnis <i>Mossack Fonseca</i> .....	48
3.4.2	<i>Mossack Fonseca</i> sebagai firma hukum penabung aktivitas ilegal .....	49
<b>Bab 4. KEPENTINGAN PANAMA TERKAIT KEBIJAKAN TAX HAVENS.</b>		<b>54</b>
4.1	Menarik <i>Foreign Direct Investment</i> (FDI) .....	54
4.1.1	FDI meningkatkan pendapatan nasional (PDB).....	60
4.1.2	FDI Multiplier Effect .....	62
4.2	Pengembangan Kawasan Ekonomi .....	66
4.3	Memberikan Pinjaman untuk keperluan Bisnis Domestik .....	70
<b>Bab 5. KESIMPULAN.....</b>		<b>75</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>77</b>
<b>LAMPIRAN 1.....</b>		<b>82</b>

**DAFTAR TABEL**

	Halaman
3.1 Perusahaan Offshoring yang terungkap dalam Panama Papers.....	31
4.1 Standar pajak di Amerika Latin th 2007-2017.....	55



**DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
2.1 Usia produktif dan non produktif di Panama tahun 2015.....	16
2.2 Proporsi populasi masyarakat urban dan rural di Panama tahun 2015.....	17
2.3 Distribusi ekonomi di wilayah Panama tahun 2014.....	18
3.1 Data yang terungkap pada Panama Papers.....	36
4.1 Tingkat FDI wilayah Amerika Latin tahun 2002 – 2013.....	56
4.2 Tingkat Inflasi di Panama.....	58
4.3 Tingkat pengangguran di Panama.....	63
4.4 Kontribusi sektor Pariwisata bagi PDB.....	67
4.5 Presentase income Panama untuk PDB tahun 2015.....	69
4.6 Pinjaman Bisnis Domestik Panama yang disediakan otoritas keuangan.....	71

## DAFTAR SINGKATAN



AS	= Amerika Serikat
CIAT	= Inter-American Center of Tax Administration
FIFA	= <i>Federation of International Football Association</i>
FDI	= Foreign Direct Investment
FSF	= <i>Financial Stability Forum</i>
GDP	= Gross Domestic Product
ICIJ	= <i>Internasional Consortium of Investigative Journalist</i>
IMF	= <i>International Monetary Fund</i>
IT	= Information Technology
MNCs	= Multinational Corporations
NPWP	= Nomor Pokok Wajib Pajak
OECD	= <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OFC	= <i>Offshore Financial Center</i>
PD	= Perang Dunia
PDB	= Produk Domestik Bruto
PPATK	= Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
PT	= Perseroan Terbatas
SDA	= Sumber Daya Alam
UK	= <i>United Kingdom</i>

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Panama adalah sebuah negara republik yang terletak di bagian negara tenggara Amerika Tengah yang memiliki lokasi geografis yang strategis. Dengan posisi yang strategis ini, Panama mulai dikenal karena Terusan Panama yang menghubungkan Samudra Atlantik (melalui laut Karibia) dan Samudra Pasifik sebagai jalur perdagangan Internasional (Meditz & Hanraty, 1989). Terusan Panama (Panama Canal) sendiri adalah terusan yang membelah daratan Amerika Utara dan Amerika Selatan yang berhasil menghubungkan Samudra Pasifik dan Atlantik. Terusan ini memotong waktu tempuh kapal laut karena tidak perlu memutar lewat ujung selatan Amerika Selatan (McCullough, 2004). Keberadaan Terusan Panama ini meningkatkan efisiensi dan efektivitas perjalanan kapal perdagangan, hal ini merupakan alasan Terusan Panama menjadi salah satu jalur perdagangan maritim yang terkenal.

Tidak hanya diuntungkan karena memiliki citra sebagai negara yang memiliki jalur perdagangan maritim Internasional yang penting bagi ekspor-impor, Terusan Panama ini merupakan potensi yang menjanjikan bagi Panama sendiri. Terusan Panama sebagai salah satu sumber pendapatan terbesar Panama. Pada tahun 2012, Panama memiliki pendapatan total dari Terusan Panama sebesar US\$33.873 juta yang terdiri dari pendapatan bersih US\$16.240 juta, pendapatan pajak US\$10.476 juta, dan pendapatan modal US\$7.157 juta (Massimo Deandreis, 2016). Sedangkan pada awal tahun 2011, parlemen Panama menyetujui anggaran belanja keseluruhan Panama sebesar US\$21.675 juta (Basu, 2011).

Namun sayangnya, pada tahun 2015 muncul kasus yang disebut Panama Papers yang membuka sebuah fakta baru tentang Panama. Panama Papers merupakan bocornya 11,5 juta dokumen rahasia mengenai sekitar 214.000 investor asing yang

diantaranya terdiri dari pelaku usaha, politisi, hingga para selebriti yang menyembunyikan aset kekayaannya di Panama (Rettig, 2016). Panama Papers ini membeberkan sebuah kejahatan dimana para pelakunya menggunakan sistem investasi *offshoring*<sup>1</sup> untuk menghindari pajak dengan menyembunyikan aset kekayaannya di negara dengan tarif pajak yang lebih rendah atau bahkan bebas pajak yang biasa dikenal dengan Tax Haven (Teauge, 2016).

Tax Haven adalah sebutan bagi negara di dunia yang memberikan tarif pajak rendah bahkan hingga 0% demi menarik para investor asing untuk menyimpan uangnya di negara tersebut (Hampton, 1996). Negara yang menjadi Tax Havens merupakan lokasi populer untuk melakukan restrukturisasi kepemilikan aset dan penyamaran aliran dana yang diduga hasil dari tindak pidana seperti korupsi dan pencucian uang (Dharmapala & Hines, 2009). Munculnya kasus Panama Papers, menunjukkan bahwa Panama merupakan salah satu negara Tax Havens yang banyak dituju para oknum yang ingin menghindari pajak di negaranya. Padahal pajak merupakan sumber pembiayaan utama anggaran belanja bagi suatu negara sehingga banyak negara yang memasang pajak dengan tarif yang tinggi.

Menurut Seligman, pajak adalah suatu sumbangan paksaan dari perorangan kepada pemerintah untuk membiayai pengeluaran yang bertalian dengan kepentingan orang banyak (umum), tanpa dapat ditunjukkan adanya keuntungan khusus terhadapnya (Anderson Seligman, 2012: 85). Menurut Cobham terdapat empat tujuan utama perpajakan yang berpotensi besar dan signifikan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat luas. Salah satunya adalah pajak sebagai sumber pendapatan yang paling jelas. Pendapatan dari pajak ini akan digunakan untuk kebutuhan jangka pendek seperti menanggulangi masalah kemiskinan, penyediaan pakaian, makanan, dan perawatan medis juga kebutuhan jangka panjang seperti pemeliharaan institusi sosial, dan pembangunan infrastruktur. Pajak juga digunakan untuk kebutuhan investasi masyarakat seperti pendidikan, pencegahan penyakit

---

<sup>1</sup> Perusahaan yang berada di wilayah yuridiksi negara lain

berbahaya, dan pemberdayaan ekonomi (Cobham, 2005). Hal ini mengapa beberapa negara menarik pajak dengan tarif yang tinggi, sedangkan Panama menjadi negara Tax Haven dan menerapkan kebijakan bebas pajak menawarkan berbagai keuntungan bagi investor untuk melakukan penghindaran pajak yang dapat merugikan masyarakat luas.

Dari Panama Papers ini muncul sebuah fakta baru yang mengalihkan citra Panama dari Terusan Panamanya yang sangat penting bagi jalur perdagangan maritim bergeser menjadi negara Tax Havens yang diketahui menjadi negara pelindung berbagai oknum untuk melakukan penyamaran aliran dana hingga penghindaran pajak. Resiko yang diputuskan Panama untuk menjadi Tax Havens harusnya didasari suatu alasan yang kuat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan yakni:

**Mengapa Panama menerapkan kebijakan pajak rendah / bebas pajak (Tax Havens) ?**

## **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Ruang lingkup pembahasan dalam sebuah penelitian ilmiah dapat dikatakan sangat penting. Ruang lingkup pembahasan dapat membantu penulis untuk tetap fokus pada pembahasan penelitian, selain itu ruang lingkup juga dapat membantu penulis untuk mempertegas apa yang ingin disampaikan melalui penelitiannya. Ruang lingkup penelitian juga dapat membantu pembaca dalam memahami hasil penelitian yang ada. Terdapat dua ruang lingkup pembahasan dalam penelitian ini yaitu bahasan materi dan batasan waktu.

### 1.3.1 Batasan Materi

Batasan materi perlu dibuat agar penelitian tersubstantif lebih fokus. Pada karya ilmiah ini penulis akan fokus pada hal-hal yang mendasari Panama menerapkan kebijakan bebas pajak dan akan menganalisis kepentingan Panama dibalik penerapannya.

### 1.3.2 Batasan Waktu

Batasan waktu digunakan penulis untuk memberi batasan periode waktu dari berlangsungnya sebuah fenomena yang diteliti oleh peneliti. Bertolak dari hal itu, penelitian ini dimulai dari tahun 2014. Menurut *A Euromoney Institutional Investor Company* tahun 2014 adalah saat dimana perekonomian Panama berada di posisi terpuruk yang ditandai dengan berhentinya pengoperasian di Terusan Panama. Kemudian batasan waktu akhir yang diambil penulis adalah tahun 2017 setelah terungkapnya skandal *Panama Papers*. Batasan ini dengan demikian akan menjadi tekanan dari aspek waktu, yang jadi pusat perhatian.

## 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan Panama dibalik penerapan kebijakan bebas Pajak.

## 1.5 Kerangka Konseptual

Untuk mengkaji penelitian ini, penulis menggunakan teori kepentingan nasional untuk mengungkapkan kepentingan Panama terkait kebijakannya sebagai Tax Haven. Secara teori, dalam hubungan maupun studinya, terdapat elemen yang berkontribusi dalam perkembangannya. Elemen tersebut antara lain adalah *actor*, *interest*, dan *power*. Ketiga hal tersebut berkolerasi dengan satu sama lain dalam membentuk identitas negara. Fungsi dari *national interest* itu sendiri adalah sebagai

panduan bagi para pemimpin dalam melakukan hubungan luar negeri dan patokan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam melakukan hubungan luar negeri.

Beberapa ahli memiliki pandangan berbeda dalam mendefinisikan arti kepentingan nasional. Pencetus pertama pengertian kepentingan nasional yaitu Hans J. Morgenthau berpendapat bahwa kepentingan nasional merupakan alat untuk mengejar kekuasaan, karena melalui kekuasaan itu suatu negara dapat mengontrol negara lain. Lebih spesifiknya konsep kepentingan nasional adalah kemampuan negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain (Markusen, 2002 ; Morgenthau, 2009). Selain Morgenthau, Felix E. Oppenheim mengartikan konsep kepentingan nasional adalah tujuan kesejahteraan pemerintah nasional dalam level internasional (Oppenheim, 1987). Hal tersebut mengindikasikan bahwa kepentingan nasional dari suatu negara adalah untuk menjaga otonomi politik dan integrasi nasionalnya demi keberlangsungan kesejahteraan masyarakatnya sampai ke tahap internasional. Secara garis besar kepentingan nasional adalah tujuan, cita-cita dan harapan yang ingin dicapai oleh suatu negara.

Untuk mencapai kepentingan nasional, suatu negara menetapkan kebijakan-kebijakan luar negeri untuk mengatur negara agar lebih terarah dalam mengadakan suatu hubungan internasional. Kepentingan nasional secara tidak langsung juga berfungsi sebagai akses suatu negara untuk melihat fenomena-fenomena antar batas lintas negara. Aktivitas negara dalam hubungan internasional juga perlu diperhatikan karena setiap tindakan yang dilakukan harus melihat kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh negara tersebut. Karena kepentingan nasional mempengaruhi suatu negara untuk mengambil keputusan dalam menjalin suatu hubungan internasional.

Pada hakikatnya kepentingan nasional ditentukan oleh keputusan negara. Keputusan yang dibuat negara tentunya harus memperhatikan kesejahteraan rakyatnya dan tidak boleh seenaknya. Bentuk dari kepentingan nasional antara lain seperti akses *warm-water ports*, kewenangan untuk membangun fasilitas tentara militer di negara asing, hubungan diplomasi antar negara yang baik, atau kepentingan

lain yang dapat melindungi aset diplomasi suatu negara (Clinton, 1986: 103). Kepentingan nasional berasal dari kebutuhan masyarakat negara tersebut, serta cita-cita negara untuk menjadi negara yang ideal. Sebab kepentingan nasional adalah intisari dari tujuan dan cita-cita negara sehingga negara merupakan penggerak utama dalam berhasil atau tidaknya pencapaian kepentingan nasional.

Kepentingan nasional dapat dicapai dengan beragam cara seperti pembangunan berkelanjutan, program-program pemerintah, bahkan kerja sama internasional. Untuk melakukan hubungan internasional, suatu negara membutuhkan adanya kepentingan nasional. Kepentingan nasional dan negara merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan. Ketika melakukan interaksi dengan dunia internasional, setiap negara pasti membawa misi masing-masing. Kepentingan negara membawa visi dan misi bagaimana kepentingan nasional negara mendapat bantuan agar dapat terakomodasi dan segera tercapai dalam jangkauan waktu yang efisien.

Penjelasan mengenai kepentingan nasional ini jika dikaitkan dengan Panama, akan menjadi jelas jika didukung dengan pernyataan Slemrod dan Wilson (2009) yang menjelaskan dengan sederhana mengenai kepentingan Panama menjadi Tax Haven. Slemrod dan Wilson menjelaskan bahwa secara umum negara Tax Havens berdiri dengan standar model kompetisi pajak dimana negara bersaing untuk mendapatkan modal asing melalui pengurangan tarif pajak. Perbedaan dari negara Tax Haven dan negara yang memiliki pajak rendah terletak pada jasa yang ditawarkan untuk para investor asing (Slemrod & Wilson, 2009). Salah satu penawaran yang ditawarkan adalah penyediaan jasa mampu menjaga kerahasiaan data investor agar mampu terhindar dari pajak domestik. Dalam kasus Panama Papers ini terungkap bagaimana Panama mendukung tindakan penghindaran pajak yang menguntungkan para investor asing.

Sebelum menjelaskan lebih dalam mengenai Tax Havens, kita perlu memahami teori pajak agar dapat mengerti bahwa penghindaran pajak dapat merugikan suatu negara dan dikategorikan sebagai suatu kejahatan. Pengertian pajak menurut Seligman adalah suatu sumbangan paksaan dari perorangan kepada

pemerintah untuk membiayai pengeluaran yang bertalian dengan kepentingan orang banyak, tanpa dapat ditunjukkan adanya keuntungan khusus terhadapnya (Anderson Seligman, 1895: 452). Menurut Cobham terdapat 4 tujuan utama perpajakan yang berpotensi besar dan signifikan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat luas. Salah satunya adalah pajak sebagai sumber pendapatan utama suatu negara. Pendapatan dari pajak akan digunakan untuk kebutuhan jangka pendek seperti menanggulangi masalah kemiskinan, penyediaan pakaian, makanan, dan perawatan medis. Sedangkan untuk jangka panjang, pendapatan dari pajak akan digunakan untuk pemeliharaan institusi sosial dan pembangunan infrastruktur. Pendapatan dari pajak juga digunakan untuk kebutuhan investasi, masyarakat seperti pendidikan, pencegahan penyakit berbahaya dan pemberdayaan ekonomi (Cobham, 2005: 17). Dari fungsi pajak dan kegunaannya kita dapat memahami mengapa penghindaran pajak merupakan suatu kejahatan dan merugikan masyarakat luas.

Terungkapnya Panama Papers membuka fakta baru bahwa Panama merupakan salah satu negara Tax Haven, yang berarti bahwa Panama bukan sekedar memberikan tarif pajak rendah namun menawarkan berbagai keuntungan dan manfaat bagi para investor asing untuk melakukan penghindaran pajak domestik. Tindakan penghindaran ini disebut dengan Tax Avoidance. Tax Avoidance adalah suatu penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak dengan memanfaatkan *loophole* atau kelemahan yang di peraturan perpajakan yang berlaku (Dharmapala & Hines, 2009: 670). Menurut Danny Darussalam banyak hal yang menyebabkan terjadinya kebocoran penerimaan pajak yang secara langsung merugikan negara. Kebocoran tersebut terjadi di beberapa titik. Pertama, penghasilan dari *shadow economy* yaitu penghasilan yang tidak dilaporkan ke pemerintah sebagai penghasilan kena pajak karena berasal dari kegiatan usaha yang melanggar hukum ataupun dari kegiatan usaha yang belum terdaftar di pemerintah. Kedua, penghasilan dari aset yang disimpan di negara *offshore* sehingga tidak dapat dikenakan pajak. Ketiga, penghasilan pajak yang disimpan di negara lain. Keempat, kebocoran akibat *tax*

*competition*<sup>2</sup>. Kelima, pajak terutang namun dengan berbagai asan tidak dibayarkan kepada negara (Darussalam, 2013: 32).

Secara teori, Tax Havens didefinisikan sebagai negara yang memberikan tarif pajak rendah bahkan membebaskan pajak disertai kebijakan regulasi yang menarik bagi para investor asing (Bilicka, Fuest, 2012: 55). Remeur menambahkan bahwa negara Tax Haven biasanya tergolong dalam kategori negara yang kecil seperti Bahamas, British Virgin Islan, Bermuda, dan Panama (Remeur, 2018: 33). Pada bulan Desember 2008, *The United Stated Government Accountability Office* menetapkan beberapa kriteria untuk menentukan negara yang termasuk dalam kategori negara Tax Haven, yaitu; tidak ada pajak atau pajak hanya sebagai formalitas, tidak adanya pertukaran informasi perpajakan dengan negara lain, tidak adanya transparansi dalam pelaksanaan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, tidak ada kewajiban bagi badan usaha asing untuk secara fisik berada pada negara tersebut, yang terakhir adalah negara Tax Haven akan selalu mengemas negaranya dengan keunggulan dibagian perbankan (*Financial Report of United Stated Government Accountability Office*, 2008). Berdasarkan teori-teori mengenai Tax Haven ini diperjelas dan diperkuat oleh laporan dari OECD pada tahun 2017. Menurut OECD, tidak semua negara dengan tarif pajak rendah dan termasuk kedalam kategori negara kecil secara otomatis berstatus sebagai Tax Havens (OECD, 2017). Seperti Singapore contohnya, pada tahun 2009 OECD secara resmi menghapus Singapore dari daftar negara Tax Havens karena keterlibatannya dalam *Tax Transparency Agreement* diman Singapore bersedia membuka informasi terkait investasi asing yang masuk. Hal ini dilakukan ketika Singapore masih memiliki tariff pajak yang tergolong rendah. Dari data tahun 2015, Singapura memiliki tarif pajak sebesar 17%, tarif pajak ini lebih rendah dibandingkan Thailand yang berada pada presentasi 23% bahkan lebih rendah dari Malaysia dan Indonesia yang berada pada

---

<sup>2</sup> *Tax Competition* adalah persaingan negara untuk menarik investasi asing dengan menurunkan tariff pajaknya. (Tax Justice. 2003. Tax Competition. <https://www.taxjustice.net/faq/tax-competition/>. Diakses pada tanggal 14 Maret 2018)

25%. Singapore tercatat sebagai yang negara dengan tarif pajak paling rendah di kawasan ASEAN (*Singapore Tax Profile*, 2015).

Dengan kondisi persaingan modal asing, Tax Haven berada di bawah tekanan internasional untuk memberikan transparansi. Sebagian dari Tax Havens telah menyetujui peraturan tentang penghapusan kerahasiaan tersebut, yang artinya Tax Haven dituntut untuk lebih transparan. OECD terkait perjanjian ini mengkategorikan wilayah Tax Havens menjadi tiga bagian dalam melakukan perjanjian mengenai transparansi, yaitu *White List*, *Grey List*, dan *Black List*. *White List* adalah yuridiksi yang telah menerapkan standar pajak yang telah disepakati secara internasional, dalam hal ini yuridiksi tersebut sudah tidak termasuk dalam Tax Havens oleh OECD seperti Singapore contohnya. Sedangkan Panama masuk dalam *Grey List*. *Grey List* adalah yuridiksi yang berkomitmen pada standar pajak yang telah disepakati secara internasional tetapi secara substansial belum menerapkan standar tersebut (OECD, 2017: 14).

Dengan teori-teori diatas mengenai teori kepentingan nasional, teori pajak, Tax Avoidance, dan konsep Tax Havens, penulis berusaha melihat kepentingan Panama dibalik statusnya sebagai Tax Havens sebagaimana telah terpapar dalam kebocoran Panama Papers. Dari teori-teori diatas akan lebih jelas mengapa Panama memilih konsep Tax Havens sebagai strategi dalam menarik investasi modal asing.

## 1.6 Argumen Utama

Argumen utama ditulis oleh penulis sebagai jawaban sementara untuk rumusan masalah yang ada. Berdasarkan kerangka konseptual yang ada penulis berargumen bahwa penerapan kebijakan bebas pajak yang dilakukan oleh Panama dengan munculnya *Panama Papers* merupakan aktivitas suatu negara terkait bidang keuangan yang dikategorikan sebagai tindakan ilegal yang berjalan tanpa transparansi pada otoritas terkait. Tindakan ini dilakukan karena Panama memiliki kepentingan

yaitu untuk mengambil keuntungan dengan menarik modal asing, yang nantinya akan digunakan untuk pengembangan wilayah ekonomi potensial, dan pengembangan bisnis domestik yang nantinya akan berdampak pada kenaikan PDB di negaranya sendiri.

## **1.7 Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah langkah yang ditempuh oleh penulis dalam mengolah data penelitian. Hal ini sangat penting untuk menentukan data yang dibutuhkan dan bagaimana data tersebut akan digunakan dalam analisis masalah.

### **1.7.1 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk kepentingan penelitian. Data yang telah terkumpul digunakan untuk menguji hipotesis yang telah dirumuskan (Golf & Wisata, 2002). Berdasarkan cara mendapatkannya, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang didapatkan dari analisa hasil penelitian atau pengalaman pihak lain yang terlibat langsung dalam bentuk sebuah berita, jurnal, hingga buku. Sumber dari data sekunder didapat dari,

1. Perpustakaan pusat Universitas Jember
2. Ruang baca Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember

Sumber literatur yang meliputi,

1. Buku, jurnal ilmiah, dan artikel
2. Media internet

### **1.7.2 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data adalah cara yang digunakan penulis untuk menganalisis data yang telah terkumpul. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2006). Analisis ini digunakan untuk dapat

mendiskripsikan dan menjelaskan sebuah fenomena dengan tujuan untuk menarik kesimpulan. Deskriptif kualitatif ini akan mendiskripsikan tentang bagaimana Panama menerapkan kebijakan bebas pajak, sehingga dapat ditarik kesimpulan berupa kepentingan Panama dibalik penerapan kebijakannya.

## **1.8 Sistematika Penulisan**

### **BAB 1 Pendahuluan**

Bab ini membahas tentang latar belakang, rumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, kerangka pemikiran, argumen utama, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB 2 Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik Panama**

Pada bab ini akan membahas tentang profil Panama yang berkaitan dengan data yang diperlukan pada penelitian.

### **BAB 3 Tax Havens dan Ivestasi Asing / *Offshoring***

Pada bab ini akan menjelaskan segala sesuatu yang berkaitan tentang Tax Havens dan *Offshoring*, termasuk prosedur *offshoring* yang dilakukan di Panama itu sendiri.

### **BAB 4 Kepentingan Panama sebagai Negara Tax Haven**

Bab ini penulis menjawab alasan Panama dibalik penerapan kebijakan bebas pajak.

### **BAB 5 Kesimpulan**

Bab ini merupakan kesimpulan dari uraian yang telah disebutkan dalam bab-bab sebelumnya.

## **BAB 2. KONDISI SOSIAL, EKONOMI, dan POLITIK PANAMA**

Bab ini menjelaskan Panama secara general mulai dari kondisi geografinya, demografis, potensi ekonomi, hingga pemerintahan di Panama. Penulis akan menjelaskan dengan data yang ada dan detail agar pembaca dapat mengetahui sumber daya dan bagaimana potensi yang ada di Panama

### **2.1 Geografis**

Secara geografis Panama adalah sebuah negara Republik yang terletak di tenggara Amerika Tengah (Benua Amerika Utara, Sub Region Amerika Tengah). Secara astronomis, Panama terletak pada 7°LU - 9°LU dan 77°BB - 83°BB. Jika dilihat dari peta, Panama memiliki bentuk seperti 'S' memanjang. Sebelah utara Panama, di sepanjang pantainya berbatasan dengan Laut Karibia yang membentang 800 mil (1.290 km), sedangkan sebelah selatan berbatasan dengan pantai Samudra Pasifik sepanjang 1.060 mil (1.700 km). Sedangkan di sebelah barat, Panama berbatasan dengan Kosta Rika dan di sebelah timur berbatasan dengan Kolombia, yang apabila ditarik garis, keduanya hanya membentang sekitar 480 mil (770 km). (Meditz & Hanraty, 1989)

Panama memiliki luas wilayah sebesar 75.420 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk pada tahun 2000-an berada pada angka 700 ribu hingga 800 ribu jiwa hingga tahun 2016 (Rettig, 2016). Beberapa pegunungan yang membentang disepanjang wilayah Panama yang membuat wilayah Panama akhirnya terbagi menjadi lereng yang menghadap ke Atlantik dan Pasifik. Lalu, terdapat dua pegunungan utama yaitu *Tabasará Mountains* yang berada di bagian Barat dan *San Blas Mts* yang membentang di bagian Timur Panama yang terpisah oleh dataran yang lebih rendah. Sebelah timur dari *San Blas Mts*, terdapat sebuah daratan yang cukup sempit sekitar 30 mil (50 km) dikenal dengan tanah genting, disini jalur yang dilalui Terusan Panama. (Meditz & Hanraty, 1989)

Kondisi geografis Panama mendukung *statement* Altshuler (2004) bahwa negara-negara kecil yang penduduknya di bawah atau mendekati angka satu juta jiwa adalah salah satu karakteristik dari Tax Havens (Altshuler & Grubert, 2004: 68). Lalu, akan muncul sebuah pertanyaan “mengapa negara dengan kondisi geografis yang kecil dikategorikan sebagai Tax Haven?”. Logika sederhananya adalah negara yang tergolong yuridiksi kecil harus menarik sumber daya agar dapat mempertahankan eksistensinya. Negara-negara kecil sangat bergantung pada investasi langsung. Panama menjadi Tax Haven untuk tetap bertahan hidup. Wilson (1991) dalam *Jurnal Urban Ekonomi* (Wilson, 1991) dan Bucovetsky (1991) dalam *Regional Science and Urban Economy* (Bucovetsky, 1991) mengatakan bahwa jika dua negara dengan ukuran yuridiksi yang berbeda bersaing dalam pajak, maka negara dengan yuridiksi lebih kecil akan memilih tarif pajak yang lebih rendah. Kanbur dan Keen (1993) berpendapat bahwa negara dengan yuridiksi yang kecil berspesialisasi dalam penghindaran pajak Internasional (Kanbur & Keen, 1993: 882).

## 2.2 Demografis

Pada bagian ini, penulis berusaha menjelaskan Panama secara demografis. Demografis berbicara tentang bagaimana kependudukan dan distribusi penduduk di Panama. Akan ada data tentang kelompok etnis, bahasa dan agama, pola pemukiman, informasi kematian, kelahiran, potensi ekonomi, hingga pemerintahan yang ada di Panama. Dari sini kita akan lebih fokus mendalami dan melihat Panama sebagai negara yang potensial tanpa segala kebijakannya sebagai yuridiksi Tax Haven.

### 2.2.1 Persebaran penduduk oleh kelompok Etnis

Statusnya sebagai negara transit membuat Panama menjadi titik pertemuan budaya dari seluruh budaya di seluruh dunia, terlihat dari penyebaran kelompok etnis yang menetap di Panama. Dari sini kita akan melihat dengan keberagaman etnis yang tersebar di wilayah Panama membuat penduduk Panama memiliki keberagaman mata

pencapaian yang membuktikan bahwa Panama sebagai negara yang potensial dengan sumber daya yang ada.

Pada abad ke-16, ketika orang-orang Spanyol datang ke tanah genting, wilayah itu sudah dihuni oleh suku Kuna (*Cuna*), Guaymi, Choco, dan kelompok Indian Amerika lainnya. Banyak dari populasi penduduk di Panama ini orang-orang campuran Spanyol dan India yang disebut Mestizos. Selama masa kolonial, orang-orang dari Afrika dibawa dan diperbudak di tanah genting<sup>3</sup>, sehingga ada penduduk campuran lainnya yang berkembang ketika orang Afrika mulai masuk ke dalam Panama. Selama abad ke-19 pada masa pembangunan jalur kereta api Panama yang pada masa itu dikenal dengan *Colón Railroad*, kelompok-kelompok baru berdatangan terutama dari Amerika Serikat, Perancis dan Cina. Sejumlah besar orang Indian Barat, terutama Inggris, Barbados, dan Jamaika, serta Marinique datang ke Panama sebagai buruh selama pembangunan *Colón Railroad* hingga muncul proyek pembangunan Terusan Panama. (Meditz & Hanraty, 1989)

Meskipun kelompok Indian hanya sebagian kecil dari seluruh total populasi di Panama, namun orang-orang Indian ditemukan tersebar cukup luas di berbagai wilayah Panama. Dari seluruh kelompok Indian, suku Guaymi merupakan mayoritas penduduk yang mendiami wilayah bagian barat Panama mulai dari Chiriqui, Bocas del Toro, dan Veraguas. Selanjutnya ada suku Kuna yang ditemukan menghuni di dataran *San Blas* dan pantai terdekat dari daerah tersebut (bagian utara Panama). Sedangkan suku Chocó banyak tinggal di provinsi Darien yang wilayahnya berada di bagian timur Panama (Meditz & Hanraty, 1989)

---

<sup>3</sup> Tanah genting adalah sebuah daratan kecil yang menghubungkan Amerika Utara dan Selatan di antara Laut Karibia dan Samudera Pasifik. Saat ini tanah genting terpotong menjadi Terusan Panama karena lokasinya yang sangat penting bagi transportasi baik darat maupun laut. (Meditz, S. W., & Hanraty, D. M. 1989. Panama: a Country Study, 323. <https://doi.org/10.122:550-46/987>. Diakses tanggal 5 September 2018)

Sebagian besar kelompok Indian yang menempati wilayah timur Panama tergantung pada pertanian subsisten<sup>4</sup> dengan memancing dan berburu. Sedangkan beberapa orang dari kelompok Kuna bekerja sebagai pedagang, pelaut, atau mekanika. Untuk kelompok Guaymi sendiri mereka banyak bekerja di perkebunan pisang yang berada di wilayah barat Panama. (Meditz & Hanraty, 1989)

Selain kelompok Indian, Panama juga dihuni oleh kelompok Mestizos yang menjadi kelompok terbesar yang bermukim di Panama. Kebanyakan dari mereka menempati wilayah barat Panama, lebih tepatnya di daerah *Tabasará Mountains* atau dataran Sabana dan juga di provinsi bagian tengah Panama seperti *Colón* (Meditz & Hanraty, 1989). Hal ini mengapa pemukiman kota terpadat di Panama berada di sekitar Terusan Panama (wilayah bagian barat Panama), di dataran rendah di sekitaran sungai *Chagres* dan di pusat kota seperti *Colón*.

Sedangkan untuk orang-orang keturunan Afrika, mereka menetap dan tersebar secara merata di dataran rendah yang panas seperti di lembah sungai *Chagres*, provinsi timur *Darien* dan juga di dataran rendah dekat perbatasan Karibia, sehingga menjadi bagian timur wilayah Panama ini menjadi daerah pedesaan terpadat yang berada di daerah dataran yang lebih luas dengan perbukitan rendah di antara Semenanjung *Axuero* dan *Tabasara Mts*. Kelompok Indian Barat juga merupakan salah satu kelompok pendatang yang ada di Panama, namun karena mereka merupakan pendatang baru di Panama jumlah mereka masih terbilang sedikit dibanding dengan kelompok pendatang lain dan menjadi kelompok minoritas yang ada di Panama. Kelompok Indian Barat ini banyak tinggal di kota besar Panama dan ada juga yang di provinsi *Bocas del Toro* yang berada di wilayah barat Panama. (Meditz & Hanraty, 1989)

Amerika Serikat telah banyak mempengaruhi ekonomi dan budaya di Panama. Warga Amerika Serikat yang menetap di Panama biasanya akan memilih pusat kota

---

<sup>4</sup> Pertanian subsisten adalah pertanian swasembada atau biasa dikenal dengan *self-suffocoency* dimana petani fokus pada usaha membudidayakan bahan pangan dalam jumlah yang cukup untuk mereka sendiri dan keluarga. (Ibid)

seperti di daerah Terusan Panama. Dari warga Amerika Serikat yang menetap ditemukan beberapa kelompok minoritas seperti orang Cina dan Timur Tengah yang semuanya memainkan peran penting dalam perdagangan dan industri. Ada juga yang berpartisipasi dalam kehidupan politik dan profesi penting lainnya di Panama (Meditz & Hanraty, 1989), sehingga pusat kota Panama yang menghadap Samudra Pasifik tepatnya di Teluk Panama menjadi pusat kegiatan komersial industri dan politik.

### 2.2.2 Struktur Populasi di Panama (Kependudukan)

Pada tahun 2015, Panama mengalami banyak perubahan dalam struktur populasi yang disebabkan oleh tahap transaksi demografisnya.



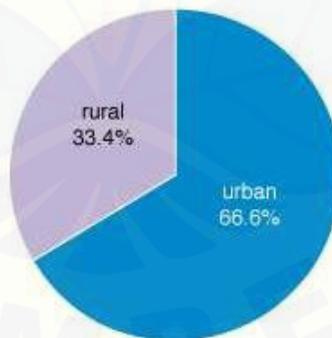
Gambar 2.1 Usia produktif dan non-produktif di Panama tahun 2015  
sumber: Population Pyramid. 2015. Encyclopedia Britannica, Inc.

<https://www.populationpyramid.net/panama/2015/>. Diakses tanggal 3 April 2018.

Menurut proyeksi tahun 2015, populasi Panama terdiri dari 27% anak-anak antara usia 0-14 tahun, 65% usia antara 15-64 tahun, dan sekitar 8% untuk usia lanjut. Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa populasi usia produktif di Panama cukup mendominasi dibanding usia non-produktif dan jika dilihat dari presentase angka untuk usia dibawah 15 tahun, berarti pada tahun-tahun selanjutnya akan terjadi pertumbuhan populasi menuju usia produktif. Dengan banyaknya populasi usia produktif ini maka kontribusi penduduk terhadap pertumbuhan ekonomi bisa

dikatakan sebagai potensi ekonomi bagi Panama. Dalam periode ini Panama akan berada pada tingkat kemakmurannya karena memiliki tenaga kerja yang berpotensi karena penduduknya didominasi oleh usia produktif/kerja (Teauge, 2016).

Sedangkan jika dilihat dari proporsi penduduk urban dan rural. Populasi yang tinggal di daerah perkotaan bertumbuh pesat pada akhir abad ke-20. Sebagian besar wilayah di Panama sebenarnya telah lama didominasi dengan masyarakat perkotaan modern namun proporsinya masih sangat kecil jika dibandingkan dengan kebanyakan negara Amerika Latin lainnya. Sekitar sepertiga penduduk Panama sebelum abad ke-20 masih tinggal di pedesaan dan tempat-tempat yang terisolasi karena banyak penduduk di Panama masih terikat dengan pertanian subsisten. Namun menjelang abad ke-20 banyak migrasi internal dimana banyak orang mulai berpindah ke daerah pusat kota Panama seperti *Colón* dengan alasan untuk mencari kehidupan dan perekonomian yang lebih baik. Selain itu, juga banyak penduduk pedesaan yang berladang mulai berpindah tempat untuk mencari tempat yang lebih luas untuk bertani dan menggembala (Gordon, 2010: 158).



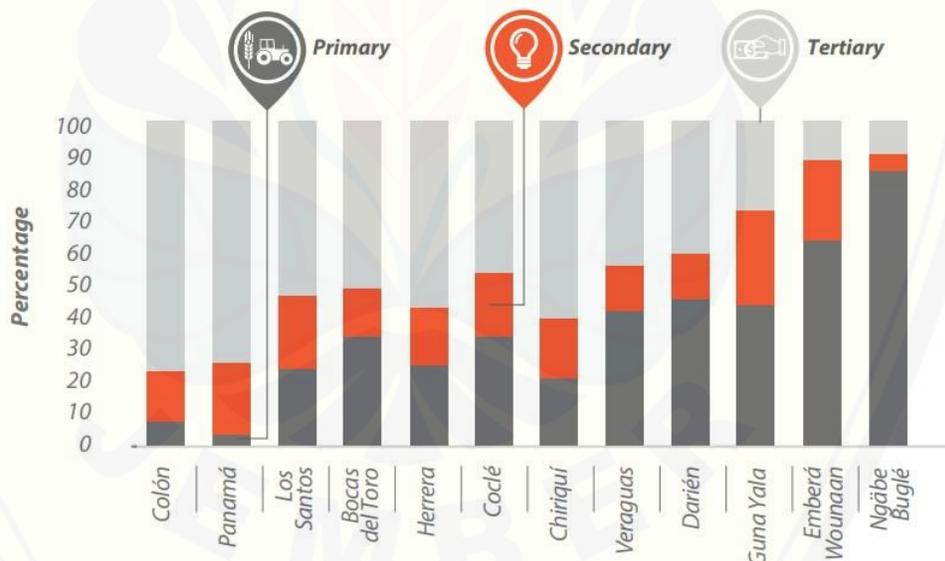
Gambar 2.2 Proporsi populasi masyarakat urban dan rural di Panama tahun 2015  
sumber: Population Pyramid. 2015. Encyclopedia Britannica, Inc.

<https://www.populationpyramid.net/panama/2015/>. Diakses tanggal 3 April 2018.

Pada gambar 2.2 menunjukkan penduduk perkotaan memiliki populasi yang mendominasi. Negara dengan populasi masyarakat perkotaan yang dominan dapat dikatakan bahwa negara tersebut memiliki sistem perekonomian yang baik.

### 2.3 Potensi Ekonomi

Dalam mengukur potensi ekonomi sebuah negara, PDB (Produk Domestik Bruto) atau GDP (*Gross Domestic Product*) adalah suatu objek pengamatan yang menjadi tolak ukur dan melihat apa saja sektor-sektor ekonomi di Panama yang ikut ambil bagian dalam menyumbang PDB. Panama kurang lebih 50% dari populasi penduduk yang ada menghasilkan 71% untuk PDB, diikuti oleh masyarakat wilayah *Colón* dan *Chiriquí* (pusat kota) yang pada tahun 2012 secara keseluruhan menyumbang sekitar 89,4% untuk PDB dari 70% populasi yang ada di daerah tersebut. Meskipun PDB terpusat pada kegiatan ekonomi di sektor jasa namun jika dilihat dari perspektif PDB perkapita wilayah lain di Panama selain pusat kota juga unggul dalam menghasilkan berbagai potensi ekonomi dengan cara yang berbeda (UNDP, 2015).



Gambar 2.3 Distribusi ekonomi di wilayah Panama tahun 2014  
sumber: Central Intelligence Agency. 2014. The World Factbook.

<https://www.cia.gov/LIBRARY/publications/the-world-factbook/geos/pm.html>. Diakses 3 April 2018

Melihat potensi ekonomi di Panama, bab ini dibagi menjadi 3 bagian kegiatan ekonomi berdasarkan aktivitas ekonomi dominan di berbagai wilayah di Panama.

Pertama akan berpusat pada sektor tersier atau sektor jasa dan industri jasa (Panama, Colón, dan Bocas del Toro), lalu yang kedua sektor sekunder seputar manufaktur (*Chiriquí*, Herrera, dan Coclé), terakhir adalah sektor ekonomi tradisional atau sektor primer yang meliputi berbagai kegiatan ekonomi dengan mengandalkan hasil alam dari wilayah Los Santos, Veraguas, dan Darién.

### 2.3.1 Sektor Primer

Wilayah pedesaan seperti Darién, Veraguas, Herrera dan Los Santos dominan dengan industry pertanian, peternakan, dan perikanannya. Dalam penjelasan mengenai persebaran penduduk oleh kelompok etnis telah ditunjukkan bahwa beberapa pendatang yang menetap di bagian timur wilayah Panama ini masih terikat pada pertanian subsisten sehingga kegiatan yang mengandalkan keberagaman hayati dari SDA yang ada menjadi salah satu mata pencaharian terbesar di wilayah tersebut (UNDP, 2015).

Produk pertanian yang paling umum adalah tebu, pisang, beras, jagung, dan jeruk, serta masih banyak tanaman bersifat komersil lainnya. Sedangkan untuk pemeliharaan hewan peternakan beberapa diantaranya adalah sapi, babi, dan unggas. Peternakan terbesar di Panama berada di Los Santos dan Veraguas yang terkenal karena peternakan babinya. Untuk bidang perikanan, kegiatan ekonomi ini telah tumbuh berkembang yang menjadikan bidang perikanan sebagai usaha komersial dan kebutuhan ekspor (UNDP, 2015).

Sedangkan untuk sumber daya alam lainnya seperti kehutanan, Pemerintah sangat memperhatikan penggunaan sumber daya dari hutan karena sumber daya kehutanannya yang berlimpah dan bernilai tinggi. Seperti pembatasan penggunaan kayu pohon asli (hanya tumbuh di Panama) untuk kebutuhan industri. Sedangkan kayu pohon besar seperti Mahoni, *Tropical Cedar* akan dipasok untuk kebutuhan domestik dan ekspor (Clinics, 2000).

Ada juga sumber daya mineral paling utama di Panama yaitu berupa tanah liat, batuan kapur, dan garam. Panama juga menghasilkan hasil pertambangan

walaupun dalam skala yang kecil seperti emas, baja, dan batuan kawi. Banyak juga potensi pertambangan yang belum tereksplorasi di Panama seperti endapan tembaga yang ditemukan di provinsi *Chiriquí*. Bahan-bahan konstruksi juga banyak ditemukan disekitar wilayah tersebut seperti batu dan kerikil. Terdapat juga cadangan minyak bumi di lepas pantai Pasifik dan Karibia (UNDP, 2015).

Hasil dari kegiatan ekonomi di sektor primer ini biasanya akan diekspor ke berbagai negara seperti Amerika Serikat, Jerman, China, Costa Rica, Netherlands, dan lain-lain. Untuk produk pertanian yang paling banyak diekspor adalah pisang, udang, kopi. Untuk produk hasil peternakan seperti daging, kulit, dan hasil peternakan lainnya. Tidak terlewat dengan produk laut, udang dan lobster merupakan produk ekspor terbesar di Panama (UNDP, 2015).

### 2.3.2 Sektor Sekunder

Perkembangan industri modern Panama telah berkembang pesat setelah perang dunia II. Industri utama di Panama adalah pengolahan makanan, mengingat banyak hasil dari sektor primer yang ada di Panama. Pengolahan bahan pangan seperti pengolahan pisang, gula, ikan, kakao, penyulingan minyak dan produksi gas alam serta listrik. Namun ada juga pabrik pengolahan pakaian, sepatu, produk berbahan kulit, minuman beralkohol, kertas, serta bahan-bahan kimia (UNDP, 2015).

Pusat manufaktur di Panama terletak di ibu kota Panama dan di *Colón* atau biasa dikenal dengan *Colón Free Zone*. Wilayah *Colón Free Zone* ini didirikan pada pertengahan abad ke-20 berada tepat di sebelah utara Terusan Panama dan menjadi pusat manufaktur dan pergudangan. Sekitar kurang lebih seratus pabrik yang ada di wilayah ini memproduksi bahan-bahan kimia, tekstil, pakaian, peralatan mesin, dan peralatan transportasi. Hasil olahan pabrik-pabrik ini akan diekspor ke Kolombia, Ekuador, Brasil, dan negara-negara di Amerika Tengah lainnya walaupun akan lebih diutamakan untuk kebutuhan domestik (UNDP, 2015).

### 2.3.3 Sektor Tersier

Panama sendiri sektor tersier adalah sektor yang dominan dan salah satu sektor penting bagi perekonomian di Panama. Penyumbang PDB terbesar terfokus pada sektor ini, yang meliputi segala sektor jasa dan industri jasa seperti restoran dan tempat hiburan, real estate, asuransi. Dari sektor pariwisatanya saja menyumbang kurang lebih hampir seperempat dari pendapatan Panama untuk perekonomian nasional disusul dengan sektor keuangan dan real estate. Selain daya tarik yang unik dengan Terusan Panamanya, para wisatawan yang hadir tertarik dengan pantai Panama yang sangat luas baik yang berasal dari Samudera Atlantik maupun Pasifik belum lagi pulau-pulau di lepas pantai yang memiliki suasana campuran dari masa kolonial dan kontemporer dari ibu kota Panama dengan wisata malam yang meriah. Sektor ini menyediakan berbagai fasilitas seputaran dengan industri jasa yang semakin memanjakan para wisatawan yang datang ke Panama seperti kegiatan outdoor seperti tenis, golf, memancing, berselancar, diving, dan sebagainya (UNDP, 2015).

Tidak hanya dari sektor pariwisatanya, keuangan dan perbankan pun juga salah satu sektor tersier di Panama yang menyumbang PDB yang besar. Jika dilihat dari sejarahnya dan keterkaitan dengan Tax Haven, Panama telah memperkenalkan *Offshore Banking* sejak tahun 1970 dengan status bebas pajak untuk transaksi Internasional, yang akhirnya berhasil menarik banyak modal asing dalam jumlah besar pada tahun 1980-an, sejak saat itulah Panama menjadi pusat keuangan terbesar di Amerika Latin. Karena itu banyak bank besar yang berada di Amerika Latin, Amerika Utara, dan Eropa membuka kantor cabang di Panama (Meditz & Hanraty, 1989).

Sekitar dua pertiga tenaga kerja di Panama bekerja di sektor jasa sisa dari populasi bekerja di sektor primer dan sekunder yang dipegang baik swasta maupun pemerintahan. Dari para tenaga kerja di Panama tentu harus membayar pajak penghasilan. Sektor pajak ini juga memiliki kontribusi yang cukup besar dalam pertumbuhan perekonomian Panama, menyumbang hampir tujuh per sepuluh dari

pendapatan nasional karena di dalamnya termasuk pajak pertambahan nilai, pajak property, pajak penghasilan, pajak atas produksi ataupun pajak impor, dan berbagai pajak lainnya (McCullough, 2004: 517).

Perusahaan Offshore di Panama juga merupakan salah satu daya tarik yang unggul, karena Panama menawarkan berbagai keuntungan. Panama menawarkan perencanaan pajak namun juga Panama menawarkan berbagai manajemen komersial dan ekonomi untuk memfasilitasi perdagangan barang maupun jasa yang dapat melindungi aset pemilik. Perusahaan *offshore* Panama pada umumnya mengadopsi bentuk hukum dalam sebuah perusahaan dimana Panama membantu melindungi identitas pemilik melalui penggunaan kuasa hukum dan direktur nominal yang tidak terdaftar untuk membantu menjaga kerahasiaan pemilik (Hampton, 1996).

## **2.4 Politik dan Pemerintahan Panama**

Bagian ini menerangkan bagaimana perpolitikan dan pemerintahan Panama berjalan. Bagian apa saja yang terbagi dalam pemerintahan baik eksekutif, legislatif, dan yudisialnya. Aturan mengenai *offshoring* untuk memahami peraturan terkait kasus dalam penelitian ini.

### **2.4.1 Kerangka Konstitusional**

Panama memiliki sistem pemerintahan yang cukup populer dengan representatif pemerintahan yang dibagi menjadi eksekutif, legislatif, dan yudisial. Pemilu pertama kali dilakukan pada tahun 1907 oleh seluruh penduduk Panama yang berada pada usia 18 tahun keatas.

Setelah adanya kudeta oleh militer nasional yang mengambil alih pemerintahan pada tahun 1968, badan legislatif nasional dihilangkan dan Panama dikelola oleh pemerintahan sementara yang dipimpin oleh Jenderal Omar Torrijos. Sebuah konstitusi baru pun muncul pada tahun 1972, memberi sejarah baru bagi Panama dimana Torrijos memegang kendali penuh atas pemerintahan bersamaan dengan dibentuknya Majelis Perwakilan Kota. Konstitusi kemudian berubah pada

tahun 1978 untuk mengembalikan bentuk pemerintahan menjadi sedia kala dimana pemerintahan akan dijalankan secara demokratis dalam masa kekuasaan 6 tahun. Amandemen konstitusi pun akhirnya disetujui pada tahun 1983, namun tidak bisa sepenuhnya mengembalikan pemerintahan menjadi demokratis hingga tahun 1990 dimana Torrijos digantikan dengan Jenderal Manuel Antonio Noriega Morena. (Meditz & Hanraty, 1989)

Pada amandemen konstitusi yang baru tahun 1983, kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden, yang dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan 5 tahun dan tidak dapat mencalonkan kembali untuk periode kedua. Presiden dibantu oleh dua wakil presiden yang juga dipilih melalui pemilu hingga tahun 2009 posisi wakil presiden kedua dihapuskan. Presiden nantinya yang akan membentuk dan menunjuk kabinet. Terdapat Majelis Nasional unikameral yang terdiri dari 71 anggota, dipilih untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat mencalonkan diri untuk periode kedua dengan syarat dan ketentuan tertentu. Majelis Nasional ini berada dalam posisi legislatif yang membuat aturan tentang perjanjian internasional, menyetujui anggaran, dan menetapkan divisi politik. Sejarah unik dari pemerintahan di Panama adalah pada tahun 1999 hampir sepersepuluh kursi dipegang oleh perempuan. (Meditz & Hanraty, 1989)

#### 2.4.2 Sistem Pemerintahan Panama

Panama adalah negara independen yang berdaulat dengan tiga lembaga pemerintahan yaitu lembaga eksekutif, legislatif yang dipilih melalui pemilu untuk masa jabatan 5 taun, sedangkan anggota lembaga yudikatif yang akan ditunjuk secara independen. Dalam lembaga eksekutif terdapat seorang presiden dan dua wakil presiden. Sedangkan cabang legislatif terdiri dari 78 anggota Majelis Nasional unicameral, namun berubah menjadi 71 anggota semenjak berubahnya konstitusi pada tahun 2004. Pada pemilu tahun 2009, lembaga eksekutif pun berubah menjadi seorang presiden dan seorang wakil presiden. Untuk lembaga yudikatif diatur dibawah 9 anggota Mahkamah Agung yang telah mencakup semua tribunal dan

pengadilan kota. Tribun Pemilihan adalah pengawas pemilu otonom yang mengawasi jalannya pemilu dalam setiap kota serta kegiatan partai politik. Pemberi suara adalah siapapun yang berusia di atas 18 tahun. (Beittel, 2013: 13)

Negara Panama ini dibagi menjadi 9 provinsi dan memiliki 5 suku lokal – Kuna Yala (*San Blas*), Emberá (*Emberá Wounaan*), Kuna de Madugandi (*Madugandi*), Kuna de Wargandi, dan Ngöbe Buglé (*Guaymi*). Sama seperti banyak negara Republik lainnya, di setiap provinsi akan dibagi beberapa kota di dalamnya dan adanya hakim di setiap daerahnya. Pada setiap provinsi terdapat gubernur yang dipilih atau ditunjuk oleh presiden. Ada juga para pemimpin suku yang dinamakan *canciques* tetapi statusnya masih diperdebatkan di bawah hukum. (Meditz & Hanraty, 1989)

Kekuasaan peradilan dipegang oleh Mahkamah Agung yang beranggotakan 9 orang ditunjuk oleh Presiden atas persetujuan Majelis Nasional untuk masa jabatan 10 tahun. Mahkamah Agung memiliki divisi administratif terpisah untuk penanganan kasus pidana dan perdata (Meditz & Hanraty, 1989). Panama memiliki kerangka hukum yang memadai untuk melindungi suatu hak milik, walau penegakannya sangat lemah. Contohnya saja, kepemilikan tanah di Panama banyak yang tidak bertuan. Sistem peradilan yang independen namun tidak efisien menjadi rentan terhadap pengaruh luar yang mengakibatkan korupsi tersebar luas. Keprihatinan publik tentang transparansi dan korupsi pemerintah diperkuat oleh penangkapan mantan Presiden Martinelli tahun 2017 atas keterlibatannya dalam skandal Odebrecht<sup>5</sup> dan penyimpangan lainnya.

#### 2.4.3 Regulasi Offshoring di Panama

Firma hukum merupakan pemegang peran penting dalam operasi keuangan perusahaan *offshoring* di Panama. Dalam penelitian ini *Mossack Fonseca* adalah salah satu firma hukum di Panama yang dokumen kerjanya mengalami kebocoran dan

---

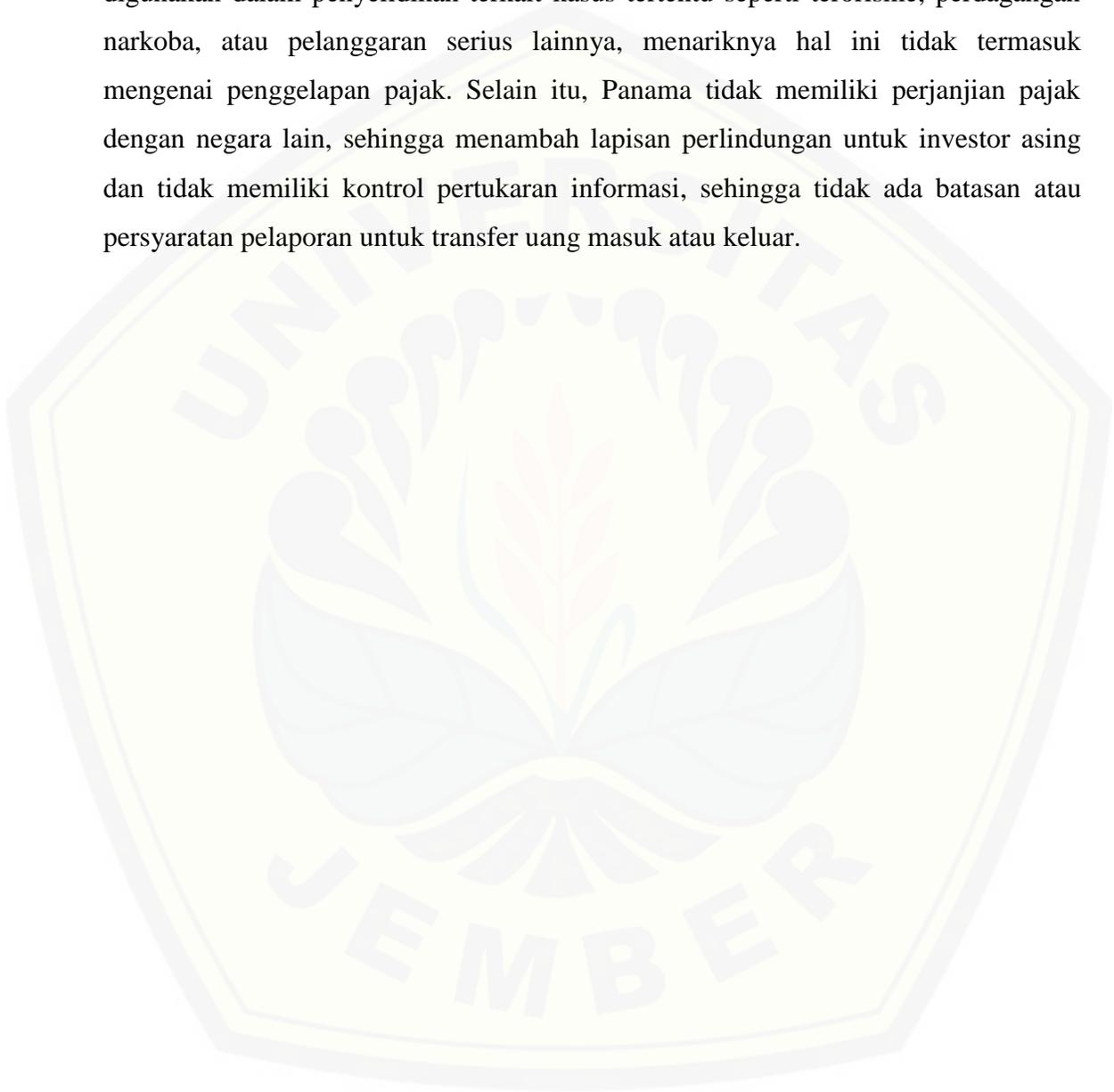
<sup>5</sup> Skandal korupsi Perusahaan multinasional Odebrecht yang melibatkan 12 negara. (Beittel, J. S. 2012. Panama: Political and Economic Conditions and U . S . Relations, Ecuador; Congressional Research Service. Halaman: 13)

menjadi salah satu skandal perpajakan terbesar untuk saat ini. Layanan yang diberikan oleh firma hukum di Panama kepada para kliennya adalah menggabungkan serta mengoperasikan *shell company* di yuridiksi bebas pajak (tidak hanya di Panama) atas nama mereka. Republik Panama dianggap sebagai salah satu tempat paling baik dalam persoalan perpajakan di wilayah Karibia karena undang-undang yang diatur secara luas dan ketat dalam mengatur keuangan perusahaan *offshoring* yang ada di Panama (Field, 2017: 42).

Dalam regulasinya perusahaan *offshoring* yang berada di Panama dan pemilik perusahaan akan dibebaskan dari pajak perusahaan, seperti pajak penghasilan, pajak *capital gain*, pajak daerah, dsb. Selain itu, Panama juga menawarkan banyak manfaat tambahan yang tidak tersedia di negara Tax Haven lain sehingga menarik banyak investor. Ada undang-undang yang telah diatur secara luas di Panama untuk melindungi privasi keuangan perusahaan dan individu. Nama-nama pemegang saham perusahaan di Panama tidak perlu didaftarkan secara publik. Panama juga memiliki undang-undang kerahasiaan perbankan yang sangat ketat. Bank Panama dilarang berbagi informasi tentang rekening bank luar negeri atau pemegang rekening. Namun aturan ini dapat berubah menjadi sebaliknya jika berkenaan dengan investigasi kriminal. Panama tidak memiliki hubungan terkait perjanjian pajak dengan negara lain untuk melindungi privasi finansial klien perusahaan *offshoringnya*. Panama menawarkan keuntungan karena didalamnya tidak memiliki kontrol pertukaran informasi. Klien perbankan *offshoring* di Panama dan entitas bisnis yang tergabung di Panama tidak memiliki batasan atau persyaratan untuk melakukan laporan mengenai transaksi uang yang dilakukan di dalam maupun luar negeri (Field, 2017: 43).

Panama mengesahkan undang-undang yang menetapkan kerahasiaan keuangan perusahaan dan individu. Undang-undang dan peraturan kerahasiaan yang ketat diberlakukan, dengan hukuman perdata dan pidana yang berat bagi para pelanggarnya. Nama-nama pemegang saham perusahaan tidak perlu didaftarkan secara publik. Selain memiliki undang-undang kerahasiaan perbankan yang ketat, lembaga keuangan di Panama juga dilarang memberikan informasi mengenai

rekening *offshoring* atau mengenai pemegang rekening. Satu-satunya pengecualian adalah hal tersebut dapat dibuka atas perintah pengadilan khusus Panama jika digunakan dalam penyelidikan terkait kasus tertentu seperti terorisme, perdagangan narkoba, atau pelanggaran serius lainnya, menariknya hal ini tidak termasuk mengenai penggelapan pajak. Selain itu, Panama tidak memiliki perjanjian pajak dengan negara lain, sehingga menambah lapisan perlindungan untuk investor asing dan tidak memiliki kontrol pertukaran informasi, sehingga tidak ada batasan atau persyaratan pelaporan untuk transfer uang masuk atau keluar.



### **BAB 3. TAX HAVENS dan INVESTASI ASING/OFFSHORING**

Dalam bab ini penulis berusaha menerangkan tentang Tax Havens dimulai dari sejarah munculnya praktik Tax Havens, lalu tentang *offshoring*, fungsi dan tujuan memiliki perusahaan *offshore* dan dijabarkan hubungan terkait dengan Tax Havens. Dalam bab ini juga akan penulis jelaskan tentang Panama Papers, dan bagaimana awal mula dokumen Panama Papers ini bocor ke public hingga dampak yang terjadi akibat kebocoran Panama Papers ini.

#### **3.1 Tax Havens**

Isu bebas pajak telah menjadi perhatian Internasional akhir-akhir ini. Sebelum kasus Panama Papers terungkap pada tahun 2015 lalu, pada tahun 2008 skandal serupa juga muncul di Berlin yang dikenal dengan "*Liechtenstein Tax Affair*". Sebagai tanggapan, telah ada peningkatan penyelidikan baik pemerintah maupun organisasi non-pemerintah mengenai bebas pajak. Salah satunya adalah tindakan OECD dan G-20 dari negara-negara industri yang bergerak menindak lanjuti kasus bebas pajak ini dan peran Tax Havens.

Mengingat pentingnya isu tersebut dan bagaimana komitmen Internasional mengenai permasalahan ini, banyak pihak mulai mengidentifikasi Tax Havens. Namun, seiring berjalannya proses berjalan masih belum ada suatu kesepakatan mengenai definisi sebenarnya dari Tax Havens ini. Definisi yang paling banyak digunakan dikemukakan oleh OECD melalui empat indikator utama suatu negara tergolong Tax Havens (OECD, 2017) :

1. Tidak menarik pajak (bebas pajak) atau pajak hanya sekedar formalitas (dipersepsikan sebagai upeti, tempat bagi non-residen untuk menghindari pajak di negara asal)
2. Kurangnya transparansi (seperti memiliki kerahasiaan informasi, dsb)
3. Ketidaktersediaan pertukaran informasi dengan administrasi pajak negara-negara anggota OECD

4. Tidak adanya persyaratan bahwa aktivitas perusahaan *offshore* dilakukan secara substansial (*shell companies*)

*The US Government Accountability Office* (2008) melakukan peninjauan luas dan tidak menemukan definisi yang tepat untuk mendeskripsikan Tax Haven Countries. Namun, secara umum GAO menemukan bahwa karakteristik yang OECD keluarkan mampu menjadi representatif. Tetapi sebagai konsekuensinya harus diakui bahwa banyak daftar nama-nama negara Tax Haven yang berbeda karena tidak adanya kesepakatan tentang penggambaran secara pasti mengenai Tax Havens (United States Government Accountability Office, 2008). Gravelle (2015) dalam laporannya mengenai negara Tax Haven dalam *US Congressional Research Service* memasukkan beberapa negara yang memenuhi kriteria sebagai negara Tax Havens: Inggris, Denmark, Belanda, dan Portugal. Gravelle juga mencantumkan beberapa negara bagian Amerika Serikat seperti Delaware, Wyoming dan Nevada (Gravelle, 2015: 38).

Sementara yang lain mengidentifikasi beberapa karakteristik umum lainnya mengenai negara Tax Haven. Banyak dari negara Tax Havens ditemukan pada negara dengan ukuran geografis yang kecil (Dharmapala, 2008: 672). Dharmapala dan Hines (2009) menemukan bahwa Tax Havens kebanyakan lebih makmur daripada negara-negara non-Tax Havens (Dharmapala & Hines, 2009: 1060). Karena untuk menjadi negara Tax Havens negara tersebut harus mampu mengatur pajak dengan baik dengan kondisi ekonomi dan politik yang stabil. Mereka juga menambahkan bahwa selain ukuran geografis yang kecil, negara Tax Havens biasanya memiliki populasi penduduk yang kecil. Keadaan seperti ini mendorong negara-negara Tax Havens lebih terbuka secara ekonomi.

Amerika selama 1910-an, istilah “Tax Haven” digunakan untuk menggambarkan praktik *money laundering* atau pencucian uang dimana para bandit berinvestasi untuk menghasilkan keuntungan yang lebih besar. Pada 1920-an, generasi baru dari Tax Havens muncul di berbagai wilayah seperti Bahama, Swiss, Luxemburg yang memungkinkan para investor asing untuk dapat menanamkan modal

tanpa harus membayar pajak. Sejarah mengenai Tax Havens baru-baru ini ditulis tidak dengan runtut atau berkelanjutan melainkan ditulis berdasarkan fenomena-fenomena perpajakan yang berada di tempat dan waktu yang berbeda.

Namun ada dua momen penting terkait globalisasi ekonomi yang turut mendukung perkembangan Tax Havens yang pertama terjadi di abad ke-19 dengan ekspansi kapitalisme, yang kedua terjadi di abad ke-20 pasca perang dunia pertama dimana diciptakan pasar euro-dolar tahun 1950-an (Molé, 2016: 98). Pasar euro-dolar muncul pada saat pasar moneter tidak lagi dibawah kendali Amerika Utara. Sejak itu diperluas hingga sekarang disebut euromarket, pasar ini menjadi tempat negosiasi mata uang asing berlangsung. Namun hanya selama 30 tahun terakhir, negara Tax Havens tumbuh secara eskponensial baik dalam jumlah maupun kepentingannya. Pertumbuhan ini disebabkan oleh liberalisasi dan deregulasi bidang keuangan pada awal 1980-an. Istilah mengenai Tax Havens belakangan ini banyak muncul dan menjadi citra bagi pulau-pulau tropis dimana industri pariwisata seperti pantai dan matahari dapat dinikmati banyak wisatawan.

Berdasarkan *Financial Secrecy Index Report* tahun 2018, Panama berada di peringkat ke-12. Hal ini menunjukkan bahwa Panama memiliki tingkat kerahasiaan yang tinggi yang menjadikan Panama fokus perhatian khusus bagi dunia Internasional. Lalu, bocornya sejumlah dokumen yang dikenal dengan Panama Papers pada tahun 2015 membuktikan keterlibatan Panama dalam bisnis yang berjalan secara rahasia. Setelah munculnya Panama Papers banyak pengamat pajak mengatakan bahwa Panama menjadi salah satu lokasi *money laundering* paling populer di dunia.

Panama memiliki lebih dari 350.000 *International Business Companies* (IBCs) rahasia yang terdaftar (O'Donovan, Wagner, & Zeume, 2016: 14). Jumlah ini merupakan jumlah terbesar ketiga di dunia setelah Hongkong dan British Virgin Island. Dari bukti yang dikumpulkan ICIJ, Panama aktif membentuk sebuah yayasan atau perwalian, asuransi yang dapat mendukung penghindaran pajak hingga penyelundupan. Terusan Panama menjadi salah satu alasan terbukanya *offshoring* di

Panama dimana posisi strategis ini menjadikan Panama sebagai pintu gerbang bagi pengusaha dan perdagangan Internasional.

### 3.2 Offshoring

Pada tahun 2000, *Financial Stability Forum* (FSF) memperkenalkan konsep baru terkait sektor keuangan yaitu *Offshore Financial Center* (OFC) yang kemudian dikembangkan oleh IMF. OFC memiliki konsep yang hampir sama dengan Tax Haven dan kedua istilah ini bahkan digunakan secara bergantian. Namun dalam konteksnya, IMF menerangkan OFC sebagai suatu sarana dalam penghindaran pajak. (Schneider & Frey, 2000: 4)

Secara umum, *offshoring* adalah praktik *Outsourcing* di luar negeri yang biasanya dilakukan perusahaan-perusahaan dari suatu negara industri ke negara yang kurang berkembang dengan tujuan menekan atau mengurangi *budget* produksi. Alasan lainnya mengapa suatu perusahaan tertentu mendirikan bisnisnya di negara yang kurang berkembang adalah karena biaya tenaga kerja yang lebih rendah, regulasi atau peraturan tentang ketenagakerjaan yang kurang ketat, kondisi perpajakan (tarif pajak) yang relatif rendah, dan kedekatan wilayah dengan bahan baku yang diperlukan. (Lane & Milesi-Ferretti, 2007)

Praktik *offshoring* dan infrastruktur adalah dua faktor penting dalam perkembangan ekonomi global di pertengahan abad ke-20. Perusahaan pada awalnya memfokuskan upaya *outsourcing* dengan merekrut para pekerja yang memiliki ketrampilan atau tidak terlalu terampil untuk tugas perakitan sederhana (pekerja lapangan), namun pada awal abad ke-21 perusahaan-perusahaan *outsourcing* ini mulai memperkerjakan para pekerja yang terlatih dan terampil. Ketika teknologi komunikasi semakin maju dan peluang untuk memperoleh pendidikan makin terbuka, akhirnya banyak negara berkembang mampu menyediakan tenaga kerja dengan standart yang tinggi. Banyak perusahaan-perusahaan multinasional yang ada memperkerjakan untuk sektor yang penting seperti manajemen keuangan dan

kebutuhan IT. Negara-negara seperti India, Filipina, dan Malaysia, semakin banyak lulusan universitas yang mampu mengelola pekerjaan perusahaan besar yang cukup rumit seperti rekayasa perangkat lunak, desain chip computer, bahkan bahasa pemrograman dan penulisan kode. (Lane & Milesi-Ferretti, 2007)

Meskipun *offshoring* banyak memiliki manfaat ekonomi karena mampu menyerap banyak tenaga kerja di negara yang kurang berkembang, namun disamping itu juga akan menimbulkan beberapa masalah, misalnya bisnis multinasional yang dilakukan di lokasi terpencil akan gagal memenuhi standar kualitas yang diharapkan oleh perusahaan induk yang akhirnya mengakibatkan adanya eksploitasi pekerja, dan juga tidak memperdulikan lingkungan sekitar dari limbah produksi yang dihasilkan sehingga merusak lingkungan lokal dan menimbulkan ancaman kesehatan. (Lane & Milesi-Ferretti, 2007).

Tabel 3.1 Perusahaan Offshoring yang terungkap dalam Panama Papers

Country	N Firms	N Panama Papers Exposure	Fraction Panama Papers Exposure	N Panama Papers Addresses	Country	N Firms	N Panama Papers Exposure	Fraction Panama Papers Exposure	N Panama Papers Addresses
Hong Kong	161	37	23.0	53,482	Turkey	279	1	0.4	774
U.K.	1,080	124	11.5	15,909	Poland	352	1	0.3	305
Russia	100	5	5.0	8,391	Japan	3,442	1	0.0	432
Belgium	108	5	4.6	386	Argentina	63	0	0.0	1,613
Austria	66	3	4.6	132	Brazil	251	0	0.0	3,806
Italy	216	7	3.2	1,493	Bulgaria	83	0	0.0	164
France	551	17	3.1	1,233	Chile	111	0	0.0	384
Australia	587	15	2.6	1,232	Croatia	71	0	0.0	36
Greece	81	2	2.5	632	Egypt	89	0	0.0	349
Germany	493	12	2.4	526	Finland	115	0	0.0	111
Spain	124	3	2.4	2,122	Indonesia	56	0	0.0	1,080
Singapore	305	7	2.3	6417	Korea	1,681	0	0.0	188
Philippines	90	2	2.2	424	Kuwait	73	0	0.0	231
U.S.	3,506	75	2.1	7,302	N. Zealand	90	0	0.0	411
Netherlands	107	2	1.9	487	Pakistan	129	0	0.0	226
Israel	326	6	1.8	1,752	Peru	91	0	0.0	1,725
Norway	127	2	1.6	113	Romania	55	0	0.0	104
Sweden	257	4	1.6	225	S. Africa	179	0	0.0	2,082
Canada	696	9	1.3	1267	Sri Lanka	117	0	0.0	28
China	2,269	28	1.2	28,104	Switzerland	210	0	0.0	43,411
Mexico	109	1	0.9	344	Thailand	206	0	0.0	1,923
Denmark	111	1	0.9	74	Vietnam	385	0	0.0	112
Malaysia	602	4	0.7	1,534	Rest of world	637	10	1.6	40,779
Taiwan	1,120	7	0.6	6,467					
India	1,583	6	0.4	432	<b>Total</b>	<b>23,540</b>	<b>397</b>	<b>1.7</b>	<b>240,754</b>

Sumber: O'Donovan, James, et al. 2016. The Value of Offshore Secrets – Evidence from the Panama Papers. Review of Financial Studies, forthcoming. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2771095>. Diakses tanggal 19 Oktober 2018

Tabel tersebut menunjukkan beberapa perusahaan beserta negara termasuk didalamnya terdapat data mengenai jumlah badan hukum, individu, hingga perantara yang terlibat dalam aktivitas *offshoring* dari seluruh dunia yang terungkap dalam Panama Papers. Berdasarkan tabel diatas, Hongkong terdeteksi sebagai negara yang paling aktif memiliki perusahaan *offshoring*. Lalu ada Inggris diurutan selanjutnya yang memiliki perusahaan *offshoring* terbanyak. Rusia, Belgia, dan Austria memiliki 5% dari presentase penggunaan *offshoring* disusul Amerika Serikat yang berada pada peringkat tengah dengan 2,1% dalam kegiatan *offshoring* di Panama (O'Donovan et al., 2016).

Dalam pembahasan *offshoring* juga tidak lepas membahas istilah tentang *shell companies* atau perusahaan cangkang. Perusahaan cangkang ini menjadi populer karena ramainya pembicaraan mengenai Panama Papers. Istilah perusahaan cangkang sebenarnya cuma sebutan bagi perusahaan yang legal secara eksistensinya tetapi secara aktivitasnya pasif. Bisa juga disebut sebagai perusahaan yang sekedar terdaftar. Lebih tepatnya perusahaan cangkang adalah perusahaan biasa seperti pada umumnya. Perusahaan cangkang adalah fenomena yang normal, utamanya bagi perusahaan pemula atau yang jamak disebut *start-up*. Bahwasanya secara legal eksis tetapi secara aktivitas pasif atau vacuum. Banyak perusahaan pemula yang sudah terdaftar tapi belum beraktivitas. Sudah memiliki NPWP, tetapi laporan pajaknya nihil karena tidak ada aktivitas.

Istilah cangkang sendiri mempresentasikan eksistensi perusahaan secara legal, tetapi isinya kosong karena tidak ada aktifitas, bahkan assetnya nol. Masalah utama dari Panama Papers secara global sebenarnya bukan pada masalah status perusahaan yang sekedar terdaftar cangkang, tetapi kredibilitas dari sistem legal dan sistem pajak yang sangat longgar yang membuatnya eksis dan lokasinya yang menjadikannya sebagai perusahaan *offshore* dalam yuridiksi Tax Havens. Tanpa adanya insentif pajak maka control terhadap aktifitas perusahaan bisa dipastikan tidak ada. Negara yang tidak menarik pajak tentunya tidak mau rugi, keluar biaya untuk melakukan pengawasan untuk sesuatu yang tidak ada manfaatnya. Dalam hal ini karena tidak ada

biaya pajak yang dibayarkan. Kelonggaran ini dikhawatirkan cenderung disalahgunakan. Bagi penegak hukum tentu yang paling tidak diinginkan adalah bisa menjadi jalan untuk pencucian uang hasil tindak kriminal bahkan pembiayaan terror. Sedangkan bagi negara lain salah satunya adalah kerugian penghindaran pajak.

Tujuan pembentukan *shell companies* di yuridiksi Tax Havens pertama adalah sebagai sarana pembatasan resiko. Perusahaan cangkang, seperti yang sudah dijelaskan diatas, sebenarnya adalah perusahaan seperti pada umumnya, yang memiliki legalitas hukum dan memiliki juga identitas sebagai wajib pajak layaknya perusahaan pada umumnya. Identitas ini dalam dunia bisnis bahkan secara internasional diakui dan diperlakukan setara sebagai suatu badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban sebagai suatu entitas. Pembatasan resiko biasanya dilakukan dengan memilih bentuk usaha Perseroan Terbatas (PT). PT secara hukum memiliki hak dan kewajiban terpisahkan dari pemiliknya dan diperlakukan layaknya individu. Dengan dibentuknya suatu perusahaan berbadan hukum atau PT untuk suatu kepentingan bisnis, maka resiko akan terbatas pada perusahaan. Segala kewajiban legal hanya akan berimbas kepada perusahaan tersebut.

Semua orang tahu bahwa bisnis memiliki resiko gagal atau bermasalah. Siapapun tidak ingin kegagalan bisnis yang dirintis atau masalah yang ditimbulkannya berimbas pada dirinya secara total. Harus ada batasannya. Hal itu intiinya. Misalkan sebuah perusahaan ingin membentuk bisnis baru baik itu secara bersama atau *joint venture* ataupun *stand alone*. Maka perusahaan akan membuat perusahaan berbadan hukum baru, untuk membatasi hak dan kewajiban yang terkait dengan bisnis tersebut dengan melimpahkannya pada perusahaan baru. Hal ini merupakan hal yang umum. Bisa dilihat sebuah group usaha yang memiliki banyak bisnis atau bisnis yang ukurannya besar biasanya memiliki banyak perusahaan berbadan hukum didalamnya. Hal ini merupakan pembatasan resiko.

Tujuan kedua adalah kelonggaran pajak. Negara Tax Havens pada umumnya memberikan kelonggaran atau pembebasan pajak untuk keuntungan usaha yang diperoleh di luar negeri. Jadi merupakan sarana ideal untuk para pelaku bisnis

internasional untuk membuat perusahaan *offshore* namun dalam bentuk *shell company*. Karena resiko terbatas, seperti tujuan pertama yang dijelaskan di atas dan murah karena tidak ada biaya pajak.

Biasanya pengusaha yang membentuk perusahaan di negara Tax Havens memang tidak bertujuan untuk melakukan bisnis di negara tersebut, tetapi sekedar memanfaatkan identitas legal yang diberikan negara tersebut dan ditujukan untuk berbisnis di negara lain dan tanpa dipungut biaya pajak. Bebas pajak ini penting karena bisa saja suatu saat usaha tersebut akan dialihkan atau dijual keperusahaan induknya. Perusahaan tersebut menimbulkan adanya pajak. Dalam hal ini dibebaskan.

Pertanyaan yang ada sekarang adalah “Mengapa perusahaan yang didirikan di negara Tax Havens cenderung menjadi *shell companies*?”. Hal ini karena dari awal pembentukannya bertujuan memang bukan untuk melakukan bisnis di negara surga pajak tersebut tetapi sekedar memperoleh identitas legal dan memanfaatkan fasilitas bebas pajak untuk keuntungan yang diperoleh dari usaha di luar negeri. Maka aktivitas bisnis perusahaan di negara bebas pajak justru tidak ada. Alias menjadi cangkang. Walaupun aktivitas bisnis diluar negeri berjalan. Sebenarnya *offshoring* dengan menggunakan *shell company* bukanlah sepenuhnya melanggar hukum. Hanya saja peraturan negara Tax Haven membebaskan perusahaan untuk tidak melaporkan aktifitas bisnis yang dilakukan diluar negeri tersebut. Jadi apapun alasannya, bila memang tidak dilaporkan, itu termasuk sudah melanggar ketentuan perpajakan dengan menyembunyikan apa yang seharusnya dilaporkan. Terlepas ada tidaknya pajak yang dibayarkan pada negara, sistem perpajakan internasional mengharuskan adanya pelaporan. Sebagaimana yang telah disepakati dalam OECD dan G20 yang mengharuskan adanya keterbukaan informasi dengan *Automatic Exchange of Information*.

*“The first core requirement for exchanging information automatically under the Standard is to require financial institutions to collect and report the specified information to the tax administration in jurisdiction in which they are located. The tax administrations are then able to exchange that information with their automatic exchange partners”* (OECD, 2017)

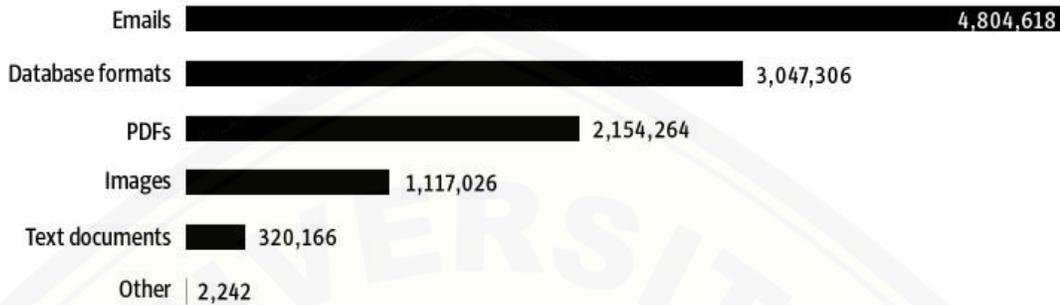
Karena ketidak transparansian dari *offshoring* di negara Tax Havens ini diduga membuka rekening *offshore* yang bisa digunakan untuk menyembunyikan sesuatu yang ilegal. Inilah sebenarnya tindakan berbahaya yang dilakukan para pengusaha *offshore*. Biasanya pembukaan perusahaan *offshore* bisa diikuti dengan pembukaan rekening atas nama perusahaan; di bank-bank tertentu di berbagai negara termasuk Panama salah satunya. Rekening bank ini akan dengan mudah dijadikan saluran untuk mentransfer uang tanpa bisa dikaitkan dengan pemilik perusahaan secara langsung. Hal ini yang bisa disalah gunakan untuk melakukan kejahatan seperti pembiayaan teror, pencucian uang hasil kriminal seperti korupsi misalnya.

### **3.3 Panama Papers**

Panama Papers merupakan salah satu kebocoran dokumen rahasia terbesar dalam sejarah yang mulai dipublikasikan pada bulan April 2016. Dokumen ini bersisikan 11,5 juta dokumen dengan data sebesar 2,6 terabyte yang berasal dari database firma hukum di Panama bernama *Mossack Fonseca*. Dokumen ini sangat besar karena datanya berasal dari tahun 1977, ketika perusahaan perusahaan ini didirikan hingga bulan Desember 2015, didalamnya juga terdapat e-mail, catatan klien, dan informasi tentang rekening bank yang menggambarkan bagaimana perusahaan ini membantu perusahaan dan individu yang berasal lebih dari 200 negara untuk memindahkan aset atau uang mereka ke rekening luar negeri, ke negara Tax Haven, dan membuat sejumlah *shell companies* (Teauge, 2016).

### The structure of the leak

The 11,5 millionen contain the following file types



Gambar 3.1 Data yang terungkap pada Panama Papers

Sumber: Panama Papers. 2016. Library of Publication of Sueddeutsche.

<https://www.cia.panamapapers.sueddeutsche.degov/LIBRARY/publications/the-world-factbook/geos/pm.html>. Diakses tanggal 21 April 2018.

Dari data ini diketahui bagaimana para pengusaha dan konglomerat di seluruh dunia menggunakan Tax Haven untuk menyembunyikan kekayaan mereka, melarikan diri dari pengawasan publik, dan menghindari beban pajak. Panama Papers juga mengungkapkan penggunaan rekening luar negeri oleh berbagai oknum untuk menyembunyikan pendapatannya yang dihasilkan dari menjual barang-barang ilegal sehingga tidak terdeteksi oleh hukum. Sebenarnya keberadaan negara-negara Tax Haven sudah menjadi rahasia umum, sudah lama diketahui keberadaannya, namun bocornya Panama Papers ini memunculkan berbagai reaksi publik yang menentang keberadaannya. Menurut *Transparency International* UK, adanya kebocoran data seperti ini menunjukkan bahwa sebenarnya Tax Havens bukan sesuatu yang melanggar hukum, tetapi ini merupakan suatu sistem yang digunakan untuk para kriminalitas ‘elite’ untuk menciptakan dunia baru yang korup (*Transparency International*, 2016).

*Mossack Fonseca* disini merupakan firma hukum sebagai penyedia layanan investasi *offshoring* terbesar keempat di dunia, dengan lebih dari 30 kantor cabang yang berada di seluruh dunia, termasuk *British Virgin Islands*, *Swiss*, *China*, dan pusatnya di Panama yang sebelumnya telah diidentifikasi sebagai yuridiksi yang

terdaftar dalam negara Tax Havens (atau lebih dikenal dengan *grey-listed jurisdiction*) (Teauge, 2016). Sebelum bocornya Panama Papers, *Mossack Fonseca* selalu bungkam terkait data internal dan mengaku tidak pernah melakukan kesalahan

### 3.3.1 Keterkaitan antara Tax Havens dan Tax Avoidance (Penghindaran Pajak)

Rekening luar negeri didefinisikan sebagai rekening yang berada di luar negeri atau rekening yang berada selain di tempat pemilik seharusnya membayarkan beban pajak (Desai, Foley, & Hines, 2006: 517). Uang yang dipindahkan ke luar negeri biasanya akan ditempatkan ke negara Tax Havens dimana negara ini memiliki tarif pajak rendah dan menjamin kerahasiaan data keuangan, yang berarti bahwa kekayaan dapat disimpan secara diam-diam dan berada di luar jangkauan pengawasan pajak ditempat pemilik berdomisili. Meskipun istilah Tax Haven sering digunakan dalam arti yang negative sebenarnya Tax Haven tidak sepenuhnya ilegal. Karena dalam regulasinya, negara Tax Haven tidak berbagi mengenai informasi perusahaan multinasional yang berdiri di negaranya dengan pemerintah negara lain, sehingga ini sangat memungkinkan para pengusaha memindahkan uang atau aset mereka ke luar negeri (*offshoring*) untuk menyembunyikannya.

Sedangkan Tax Avoidance adalah penghindaran pajak yang masih mematuhi aturan atau hukum yang ada dengan mengatur sedemikian rupa agar memperoleh beban pajak yang terendah (Smith D, 1994: 167). Tindakan itu masih sah di mata hukum, namun praktek semacam itu dianggap oleh beberapa pengamat dan ahli pajak memiliki efek perusakan ekonomi yang berdampak pada masyarakat luas. Pada sisi lain, penghindaran pajak dapat dicapai dengan menyembunyikan aset atau rekening seseorang melalui *shell companies* – yaitu, perusahaan yang tampaknya sebuah perusahaan multinasional yang beroperasi penuh namun kenyataannya perusahaan itu tidak memiliki aktivitas dan hanya kedok untuk menyembunyikan kekayaan dan identitas asli pemiliknya. Panama Papers menyebutkan bahwa *Mossack Fonseca* telah memasukkan banyak *shell companies* ke negara-negara bebas pajak di seluruh dunia.

Menurut Pemerintah, penghindaran pajak ini akan menimbulkan masalah serius bagi ekonomi nasional karena akan mengurangi pendapatan negara yang tentu saja akan berdampak pada masyarakat lainnya. Jika orang kaya membayar pajak yang rendah (tidak sesuai dengan kekayaannya) atau bahkan tidak membayar pajak sama sekali, maka pengeluaran negara akan terbebani hanya pada pajak penghasilan yang didapat oleh masyarakat ekonomi kelas menengah kebawah. Akibatnya, kesenjangan antara si kaya dan si miskin akan terus melebar dan tak terselesaikan. Dari pihak Internasional telah melakukan upaya tentang pengendalian investasi di negara-negara Tax Havens, namun sejauh ini masih belum memperlihatkan hasil signifikan.

### 3.3.2 Terungkapnya Panama Papers

Pada awal 2015, Panama Papers dibocorkan oleh sebuah sumber anonym yang ditujukan untuk surat kabar *Munich Süddeutsche Zeitung* yang lalu diselidiki bersama mengenai datanya dengan *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ). ICIJ adalah jurnalis investigasi dengan jaringan global yang berbasis di Amerika Serikat. ICIJ lalu membagikan dokumen terkait dan bekerja sama dengan 107 media massa di 80 negara, termasuk surat kabar seperti *Le Monde*, Perancis dan *The Guardian*, Inggris. Dengan banyaknya data yang ada lalu dibuatlah database komunal dan selama setahun sebuah tim yang terdiri dari 370 jurnalis berusaha meneliti dokumen-dokumen tersebut yang menciptakan sebuah proyek jurnalisme investigasi internasional terbesar sepanjang masa. Investigasi ini dirahasiakan sampai batas waktu yang telah disepakati yaitu tanggal 3 April 2016 – publikasi pertama tentang Panama Papers – dan pada bulan Mei, ICIJ membuka akses untuk publik di situs websitenya langsung ke basis data yaitu <https://offshoreleaks.icij.org>. Terdapat informasi mengenai kurang lebih 214.000 perusahaan offshore yang ada di seluruh dunia. (Harding, 2016)

Dari data yang ada ditemukan nama-nama besar seperti selebritis, pengusaha, politisi, *public figure*, anggota FIFA, yang diidentifikasi sebagai klien *Mossack Fonseca* yang memiliki catatan hukum selama di Amerika Serikat. Dalam datanya

terungkap beberapa bisnis yang memiliki kaitan dengan para tokoh politik di Korea Utara dan Suriah (Harding, 2016). Disini juga terdapat berbagai data terkait sumber dana yang diperoleh dari *money laundering* dan aktivitas ilegal lainnya, seperti kasus *Brink's-Mat* 1983 yang merupakan kasus pencurian emas terbesar dalam sejarah Inggris.

Semenjak terungkapnya Panama Papers, perhatian publik segera terpaku pada para tokoh yang terlibat didalamnya, yang sebagian kecil merupakan para tokoh politik besar. Yang paling menonjol pada waktu pertama kali Panama Papers di publish adalah Perdana Menteri Islandia Sigmundur David Gunnlaugsson yang diidentifikasi memiliki perusahaan *offshore* namun tidak dilaporkan kepada otoritas pajak di negaranya. Begitu berita itu terungkap kebenarannya, hal ini memicu aksi protes besar di Islandia, demonstran turun di jalanan ibukota dan dalam beberapa hari Gunnlaugsson pun mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Perdana Menteri. Salah satu nama dalam Panama Papers ini juga menyebutkan bahwa mending ayah dari Perdana Menteri Inggris, David Cameron yaitu Ian Donald Cameron disebutkan telah menjadi klien dari *Mossack Fonseca* dan telah menyimpan aset kekayaannya di luar negeri yang tidak dilaporkan sesuai aturan yang ada, ini membuatnya terhindar dari beban pajak selama hampir 30 tahun. Walaupun dalam prosesnya berjalan secara legal, ini tetap akan mencoreng nama David Cameron yang pada tahun 2015 menyasarkan koruptor, dan para kriminal, dan adanya *money laundering* dengan memanfaatkan *offshoring*. Dalam dokumen itu juga terungkap bagaimana Presiden Ukraina, Petro Poroshenko mendaftarkan perusahaan coklatnya menjadi perusahaan *offshore* di *British Virgin Island* (salah satu Tax Haven). Anggota keluarga dari Presiden China, Xi Jinping juga terdapat setidaknya 8 nama mantan anggota parlemen di China dalam Panama Papers karena keterkaitan mereka dengan perusahaan *offshore*. Para pihak berwenang di China memerintahkan agar media massa lokal tidak menyangkan masalah ini hingga investigasi selesai dilakukan. Dalam Panama Papers ini juga terungkap informasi tentang lingkaran *money laundering* yang melibatkan rekan terdekat Presiden Russia, Vladimir Putin.

Walaupun tidak secara langsung menyebutkan nama Putin, namun tercantum beberapa nama yang berada di lingkaran terdekatnya seperti sekretaris pers Putin (Harding, 2016). Namun segala tuduhan yang ditujukan dibantah sepenuhnya oleh pihak Putin yang mengira bahwa laporan-laporan tersebut salah satu motif politik untuk menurunkan citra Putin di mata publik dan tindakan mengguncang Rusia.

Setelah publikasi kebocoran data ini, *Mossack Fonseca* dengan tegas membantah telah melakukan kesalahan seperti yang dituduhkan. *Mossack Fonseca* mengeluarkan pernyataan bahwa semua dokumen yang ada telah beroperasi selama 40 tahun tanpa adanya tuduhan yang berhubungan dengan tindakan ilegal. Menurut mereka *offshoring* (perusahaan *offshore*) adalah suatu tindakan yang legal dan dilakukan banyak orang di seluruh dunia.

### 3.3.3 Implikasi Bocornya Panama Papers

Identitas dari pengirim data ini tidak terungkap sampai akhir 2016. Namun pada bulan Mei 2017, seseorang menyebutkan dirinya sebagai John Doe menerbitkan artikel tentang keputusannya untuk membocorkan dokumen tersebut. John Doe mengatakan bahwa ia termotivasi oleh banyaknya kasus korupsi besar yang tidak mampu ditangani oleh seluruh pemerintah di seluruh dunia. Menurutnya selama hampir 50 tahun, bagian pemerintahan dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif telah gagal untuk mengatasi penyebaran Tax Haven. Dari kegagalan tersebut John Doe merasa bahwa itu menyebabkan menurunkan standar etika tentang pembayaran pajak yang akan membawa kita dalam sistem baru semacam Kapitalisme namun memiliki arti yang sama dengan perbudakan ekonomi. (Rettig, 2016)

Munculnya Panama Papers membentuk tim investigasi yang dikeluarkan oleh otoritas pajak dari banyak negara. Pemerintah Panama mengumumkan pembentukan tim panel penasehat Internasional untuk membantu meningkatkan transparansi industri keuangan *offshoring* di Panama. Dalam *Anticorruption Summit* di London pada bulan Mei 2017, 6 negara (Afganistan, Perancis, Kenya, Belanda, Nigeria, dan Inggris) setuju untuk membuka data pemilik perusahaan secara detail yang berada di

negaranya. Pada bulan Juli di tahun yang sama, *European Commission* (badan eksekutif Uni Eropa) mengeluarkan *guidelines* yang ditujukan untuk mencegah adanya penghindaran pajak dan menyembunyian aset kekayaan di luar negeri. Namun kekhawatiran akan adanya proses yang sulit dan akan bertemu dengan para oposisi yang merasa diuntungkan dengan adanya *loopholes* dari *offshoring* benar terjadi yang ditandai dengan keluarnya Joseph E. Stiglitz, pemenang hadiah nobel dari tim panel yang dibentuk oleh Panama. Hal ini juga menyebabkan pertemuan panel ini menjadi private dan tidak boleh dipublikasikan untuk mengembalikan kepercayaan publik. (Rettig, 2016)

Sementara itu, fakta bahwa *Mossack Fonseca* mewakili 10% dari perusahaan jasa yang membantu proses *offshoring* melambangkan bahwa Panama Papers hanya merupakan sebagian kecil kasus dari penghindaran pajak yang melibatkan negara Tax Haven. Argumen ini didukung dengan keluarnya ‘The Bahama’ pada bulan September 2016 yang merupakan kebocoran 1,3 juta dokumen rahasia di Bahama. Data itupun ditambahkan oleh ICIJ ke dalam basis datanya. Dokumen ini menunjukkan pertumbuhan globalisasi lainnya. (Rettig, 2016)

Seperti telah diketahui bahwa munculnya Panama Papers membuka sebuah wawasan baru tentang penghindaran pajak. Dampak lain yang terkena imbas terkait dengan kerugian negara asal wajib pajak. Skema Panama Papers secara langsung mengurangi dana yang tersedia untuk otoritas nasional. Maksudnya adalah adanya pengurangan pengeluaran dapat dilakukan untuk layanan public seperti pendidikan atau perawatan kesehatan. Tidak hanya itu, bidang-bidang lain juga terkena dampaknya dengan berkurangnya potensi pengembangan bisnis kecil dan penciptaan lapangan kerja seperti pinjaman modal, investasi distribusi, dan pembangunan daerah. Lebih lanjut, Panama Papers berdampak pada peningkatan pendapatan pajak yang tidak merata dan ketimpangan pendapatan pajak bagi negara asal investor.

Untuk dampak ekonomi yang lebih luas terkait munculnya Panama Papers, Tax Havens merusak produktivitas di sektor publik dan swasta. Korupsi atau *money laundering* melalui Tax Havens, mengurangi produktivitas sektor publik dengan

merusak program pengeluaran publik, mempengaruhi produktivitas layanan sipil yang akan berdampak negatif pada pendapatan publik.

### 3.4 Investasi Ilegal dalam Panama Papers

Sebuah kebocoran dokumen finansial berskala besar ini mengungkapkan bagaimana 12 kepala negara (baik mantan dan yang masih menjabat) memiliki perusahaan di yuridiksi bebas pajak yang dirahasiakan. Dokumen yang sama membongkar bagaimana orang-orang yang dekat dengan Presiden Rusia, Vladimir Putin mengatur transfer dana sebesar US\$ 2 miliar lewat berbagai bank dan *shell companies*. Setidaknya ada 128 politikus dan pejabat publik dari seluruh dunia yang namanya tercantum dalam jutaan dokumen yang bocor ini (Harding, 2016). Mereka terkait dengan berbagai perusahaan gelap yang sengaja didirikan di wilayah yuridiksi Tax Haven.

Total catatan yang terkumpul mencapai 11,5 juta dokumen. Keberadaan semua data ini memberikan petunjuk bagaimana *Mossack Fonseca* bekerjasama dengan bank untuk menjajakan kerahasiaan finansial para politikus, kriminalitas, mafia narkoba, selebritas, hingga bintang olahraga kelas dunia. Temuan itu merupakan hasil investigasi sebuah organisasi wartawan global, ICIJ, *Süddeutsche Zeitung* dan ada lebih dari 100 media massa dari seluruh dunia, termasuk Tempo yang menjadi media dari Indonesia yang terlibat dalam proyek investigasi ini (Harding, 2016). Dari dokumen yang diperoleh dari ICIJ ini mengungkapkan keberadaan perusahaan di kawasan Tax Haven yang dikendalikan oleh perdana menteri Islandia dan Pakistan, Raja Arab Saudi, dan anak-anak dari Presiden Azerbaijan. (Rettig, 2016)

Ada juga perusahaan gelap yang dikendalikan sedikitnya 33 orang dan perusahaan yang berada pada daftar *blacklist* Pemerintah Amerika Serikat karena keterlibatan sebagian dari mereka dengan bandar narkoba di Meksiko, organisasi teroris seperti Hezbollah dan koneksi dengan negara yang pernah mendapat sanksi

Internasional seperti Korea Utara dan Iran (Rettig, 2016). Satu dari perusahaan itu bahkan menyediakan bahan bakar pesawat jet yang digunakan Pemerintah Suriah untuk mengebom dan menewaskan ribuan warga negaranya sendiri. “Temuan ini menunjukkan bagaimana dalamnya praktik yang merugikan dan kejahatan di perusahaan-perusahaan yang sengaja didirikan di luar negeri (*offshore companies*)” kata Gabriel Zuchman, ekonomis dari University of California, Berkeley, Amerika Serikat dan penulis buku *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Zuchman yang mengetahui proses investigasi kebocoran dokumen ini menegaskan bahwa publikasi atas dokumen rahasia ini seharusnya mendorong pemerintah untuk bekerjasama memberikan sanksi tegas pada yuridiksi dan institusi yang terlibat dalam jaring kerahasiaan finansial *offshoring*.

Sejumlah nama kepala negara yang dikenal mendukung gerakan anti-korupsi juga muncul dalam dokumen ini. Beberapa dokumen menunjukkan adanya hubungan antara beberapa perusahaan *offshore* yang dilakukan oleh Ian Donald Cameron, ayah dari Perdana Menteri Inggris, David Cameron. Pidato David Cameron tahun 2017 lalu menyebutkan supaya pemerintah segera membersihkan diri dari yuridiksi bebas pajak di Inggris. Dari Panama Papers ini didapati informasi sejak kurang lebih 40 tahun lalu, dari 1977 sampai awal 2015 (Rettig, 2016). Keberadaan dokumen ini memungkinkan publik untuk mengintip bagaimana dunia *offshore* bekerja, bagaimana dana gelap mengalir dalam pusaran finansial global secara rahasia.

Kebanyakan jasa yang ditawarkan perusahaan *offshore* tidak melanggar hukum, jika digunakan oleh warga negara yang taat hukum. Namun, dokumen ini menunjukkan bagaimana bank, kantor pengacara, dan pelaku dunia usaha yang kerap tidak mengikuti prosedur hukum yang berlaku untuk memastikan klien mereka tidak terlibat korupsi, pelarian ajak atau kegiatan ilegal lainnya. Bahkan dalam beberapa kasus, ada perantara yang mencoba melindungi diri sendiri dan klien mereka dengan sengaja menyembunyikan seluruh transaksi mencurigakan dan memanipulasi catatan.

Jutaan dokumen ini menunjukkan bahwa bank-bank besar adalah motor utama di balik pendirian perusahaan-perusahaan di *British Virgin Island*, Panama, dan

wilayah Tax Havens lain yang sulit dilacak penegak hukum. Ada daftar sekitar 15.600 *shell companies* yang dibuatkan oleh bank untuk klien mereka yang ingin aset kekayaan mereka tersembunyi. Pada satu bagian dari Panama Papers ini, terungkap bagaimana bank, perusahaan dan sejumlah orang yang terkait dengan pemimpin Rusia Vladimir Putin, bermanuver secara tertutup untuk memindahkan uang dalam jumlah besar. Pada satu transaksi, dana yang digerakkan mencapai US\$ 200 juta. Orang-orang Putin ini mencoba menyamarkan pembayaran, melakukan *backdated*<sup>6</sup> pada transaksinya dan dengan demikian memupuk kekuasaan dan pengaruh di dalam industri media dan otomotif di Rusia. Sayangnya, juru bicara Kremlin menolak berkomentar atas informasi ini. Pada tanggal 28 Maret 2016 lalu, juru bicara Kremlin menyerang ICIJ dan menuduh mereka tengah melakukan sebuah ‘serangan’ untuk Putin dan kerabat yang terdekat. (Schneider & Frey, 2000: 12)

*Mossack Fonseca* ini merupakan salah satu pembuat *shell companies* terbaik di dunia. *Shell Companies* adalah sebuah struktur korporasi yang bisa digunakan untuk menyembunyikan kepemilikan aset perusahaan. Total ada 214.488 nama perusahaan *offshore* dalam Panama Papers ini. Ratusan ribu perusahaan itu terhubung dengan orang-orang dari 200 negara. ICIJ telah mempublikasikan seluruh nama perusahaan ini pada awal bulan Mei 2016. Data ini mencakup email, tabel keuangan, paspor dan catatan pendirian perusahaan yang mengungkapkan identitas rahasia dari pemilik akun bank dan perusahaan di hampir 21 wilayah Tax Havens, mulai dari Nevada, Singapura, sampai *British Virgin Islands*.

Jejak *Mossack Fonseca* bisa terlacak pada perdagangan berlian di Afrika, pasar lukisan dan barang seni lainnya berskala Internasional dan bisnis lain yang kerap bergerak secara rahasia. *Mossack Fonseca* ini juga melayani banyak keluarga kerajaan di Timur Tengah. Mereka membantu dua raja yaitu, Raja Mohammed VI

---

<sup>6</sup> Transaksi yang penanggalan dalam perjanjiannya dibuat tidak sesuai dengan tanggal melakukan transaksi yang bertujuan untuk meng-cover aktivitas yang belum tercover dalam kesepakatan awal. (Rettig, C. P. 2016. The Panama Papers and Lessons Learned from Years of Offshore Leaks. <http://esc-web.lib.cbs.dk/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=115746628&site=ehost-live&scope=site>. Diakses tanggal 3 Juli 2018)

dari Maroko dan Raja Salman dari Saudi Arabia (Rettig, 2016). Sedangkan di Islandia, dokumen yang bocor ini menunjukkan bagaimana Perdana Menteri Gunnlaugsson dan istrinya secara rahasia memiliki perusahaan *offshore* yang merupakan pemegang surat utang sebuah bank di Islandia yang bernilai miliaran dolar ketika Islandia dilanda krisis ekonomi.

Dokumen yang ada juga berisikan keterangan mengenai seorang terpidana pencucian uang yang mengaku memberikan kontribusi sebesar US\$ 50 ribu yang dipakai untuk membayar para perampok dalam skandal 'Watergate'. Ada juga nama 29 miliuner yang termasuk dalam daftar 500 orang terkaya (versi majalah Forbes). Tak ketinggalan ada pula nama Jackie Chan, bintang film ternama asal Cina, yang punya sedikitnya enam perusahaan di bawah pengelolaan *Mossack Fonseca*. Indonesia sendiri juga memiliki nama-nama para miliarder ternama yang setiap tahun masuk dalam daftar orang terkaya versi Forbes Indonesia juga bertebaran dalam Panama Papers. Mereka membuat belasan perusahaan *offshore* untuk keperluan bisnisnya. Salah satunya adalah Sandiaga Uno, mantan wakil Gubernur DKI Jakarta yang saat ini mencalonkan diri sebagai calon wakil Presiden.

Seperti banyak klien dari *Mossack Fonseca* lainnya, tidak ada bukti bahwa Jackie Chan atau Sandiaga Uno, menggunakan perusahaan *offshore*-nya untuk tujuan ilegal. Sebenarnya memiliki perusahaan *offshore* bukan sesuatu yang otomatis ilegal. Untuk sejumlah transaksi internasional, memiliki perusahaan *offshore* bahkan merupakan sebuah pilihan yang logis secara bisnis (Rettig, 2016). Namun, Panama Papers ini mengindikasikan bahwa klien dari *Mossack Fonseca* meliputi penipu, mafia narkoba, penggelap pajak, atau aktivis ilegal lainnya. Panama Papers menunjukkan bahwa ada satu pengusaha asal Amerika Serikat yang ditangkap setelah bepergian ke Rusia untuk berhubungan seks dengan anak-anak yatim piatu yang dikaitkan dengan dokumen untuk perusahaan *offshore*-nya. Indonesia memiliki dua nama yang kerap dicari penegak hukum untuk kepentingan penyidikan kasus korupsi, yakni Muhammad Riza Chalid dan Djoko Soegiarto Tjandra yang juga ikut tercantum dalam Panama Papers.

Tidak hanya itu, dokumen Panama Papers ini juga berisi detail baru mengenai skandal-skandal besar, mulai dari kisah perampokan emas terbesar di Inggris sampai skandal suap di organisasi sepakbola dunia, FIFA. Ada catatan yang mengungkap bahwa firma hukum milik Juan Pedro Damiani, anggota Komisi Etik FIFA, memiliki relasi bisnis dengan tiga orang yang sudah didakwa terlibat dalam skandal suap FIFA yaitu: mantan Wakil Presiden FIFA Eugenio Figueredo, Hugo Jinkis dan Mariano Jinki (Full Play Group S.A., kantor pemasaran olahraga yang berbasis di Argentina) yang dituduh menyuap FIFA untuk memenangkan hak siar semua pertandingan sepakbola di Amerika Latin. Kantor ‘Damiani’ (*Italian luxury jewelry corporate group*) di Uruguay tercatat mewakili satu perusahaan *offshore* yang terkait dengan keluarga Jinkis dan tujuh perusahaan yang terkait dengan Figueredo. Ketika diminta konfirmasi, Komisi Etik FIFA merespon dengan mengadakan penyelidikan awal atas hubungan Damiani dan Figueredo. Juru bicara komisi menjelaskan bahwa Damiani memberitahu mereka soal hubungan bisnisnya dengan Figueredo pada tanggal 18 Maret 2016. Hal itu tepat satu hari setelah reporter mengirimkan pertanyaan pada Damiani mengenai hubungan antara kantor pengacaranya dan perusahaan yang terkait dengan mantan Wakil Presiden FIFA. Nama pesepakbola terbaik dunia, Lione Messi, juga ada dalam Panama Papers. Catatan ini menunjukkan Messi dan ayahnya merupakan pemilik sebuah perusahaan di Panama bernama ‘Mega Star Enterprises Inc’. Perusahaan ini menambah daftar *shell companies* milik Messi yang sedang diselidiki di Spanyol atas tuduhan penggepalan pajak. Hingga saat ini, ICIJ belum memperbaharui laporan investigasi terkait perusahaan yang terlibat ini ini.

Ada indikasi bahwa *Mossack Fonseca* memang bekerja keras untuk melindungi rahasia kliennya, tidak peduli klien mereka orang terkenal atau tidak. Di Nevada, satu negara bagian di Amerika Serikat, firma ini mencoba melindungi diri dan kliennya dari dampak upaya hukum pengadilan distrik Amerika Serikat dengan memindahkan semua berkas dokumen perusahaan itu dari kantornya dan meminta bantuan ahli teknologi untuk membersihkan jejak elektronik dari komunikasi mereka di semua komputer dan telepon kantor.

Panama Papers ini juga menunjukkan bagaimana *Mossack Fonseca* secara teratur menawarkan klien mereka *backdates documents* untuk membantu klien mereka mendapatkan keuntungan dari berbagai perjanjian bisnis mereka. Jasa semacam itu amat biasa ditawarkan hingga pada sebuah komunikasi email pada tahun 2007, para karyawan *Mossack Fonseca* membicarakan struktur harga khusus untuk para klien yang meminta pembuatan *backdates documents*. Setiap satu bulan ke belakang dalam penetapan tanggal dokumen perusahaan mereka, klien harus membayar US\$ 8,75 pada *Mossack Fonseca*. Ketika dikonfirmasi, *Mossack Fonseca* menegaskan bahwa perusahaan mereka tidak melindungi atau mendukung aktivitas ilegal apapun. Tuduhan yang ada kepada mereka bahwa *Mossack Fonseca* menyediakan struktur yang sengaja didesain untuk menyembunyikan identitas pemilik aslinya adalah tidak berdasar dan salah. *Mossack Fonseca* ini juga menegaskan bahwa praktek membuat *backdates documents* merupakan praktek yang memiliki dasar hukum yang kuat dalam dunia bisnis dan diterima oleh semua pihak dalam industri tersebut. Mereka mengaku tujuan dari adanya *backdates documents* bukan untuk menutupi atau menyembunyikan kegiatan yang melanggar hukum. Selain itu, mereka juga menolak memberi informasi terkait identitas kliennya secara spesifik karena mereka wajib menjaga kerahasiaan kliennya.

Salah satu pendiri *Mossack Fonseca*, Ramon Fonseca, dalam sebuah wawancara di salah satu stasiun televisi di Panama belum lama ini menegaskan bahwa perusahaannya tidak punya tanggungjawab atas apapun yang dilakukan kliennya menggunakan perusahaan *offshore* yang ditawarkan oleh *Mossack Fonseca*. Ia membandingkan *Mossack Fonseca* dengan sebuah pabrik mobil yang batas tanggungjawab hukumnya selesai ketika mobil keluar dari pabrik itu. Ia juga menyalahkan *Mossack Fonseca* atas semua perilaku pemilik perusahaan yang dibantu oleh *Mossack Fonseca* menurut Ramon sama saja dengan menyalahkan pabrik mobil ketika mobil yang mereka produksi dipakai untuk merampok.

### 3.4.1 Praktek bisnis *Mossack Fonseca*

Belum lama ini, *Mossack Fonseca* memang hampir selalu beroperasi dalam bayangan. Baru belakangan ada tanda-tanda munculnya upaya pengawasan atas perusahaan ini. Perubahan positif ini terjadi setelah sejumlah pemerintah mendapatkan bocoran dokumen tentang praktek yang terjadi di dalam *Mossack*. Otoritas di Jerman dan Brasil misalnya, sudah mulai bergereak menyelidiki beberapa praktek bisnis *Mossack Fonseca* di negara mereka.

Pada bulan Februari 2015, Koran Jerman *Süddeutsche Zeitung* memberitakan bahwa penegak hukum setempat telah menggeledah kantor bank terbesar Jerman, *Commerzbank*, dalam kasus penggelapan pajak yang menurut otoritas Jerman bisa berujung pada penetapan sejumlah karyawan *Mossack Fonseca* menjadi tersangka kasus kriminal. Lalu di Brasil, *Mossack Fonseca* sedang diincar dalam kasus penyuapan dan pencucian uang dalam sebuah operasi yang dikenal dengan nama ‘*Car Wash*’ atau ‘*Lava Jato*’ dalam bahasa Portugis. Operasi ini sudah menjerat sejumlah politikus ternama di Brasil dan kini mengarah pada mantan Presiden Luiz Inacio Lula da Silva. Bahkan, skandal ini disebut-sebut mengancam posisi Presiden Brasil saat itu pada tahun 2015 masih menjabat, Dilma Rousseff. Pada bulan Januari 2016, jaksa Brasil menyebut *Mossack Fonseca* sebagai perusahaan ‘pencucian uang terbesar’ dan mengumumkan bahwa kejaksaan telah menetapkan lima pegawai kantor *Mossack Fonseca* di Brasil sebagai tersangka atas peran mereka dalam skandal ini. *Mossack Fonseca* sendiri masih membantah keterlibatannya dalam kasus ini (Harding, 2016).

Informasi yang terkuak dari kebocoran dokumen Panama Papers ini memperluas secara dramatis semua proyek investigasi yang pernah dikerjakan ICIJ mengenai perusahaan *offshore* selama 4 tahun terakhir. Dalam sebuah kolaborasi jurnalisme global terbesar yang pernah ada, jurnalis yang bekerja dalam 25 bahasa berbeda ini mencoba menggali semua data *Mossack Fonseca* dan melacak jejak transaksi rahasia firma hukum ini dengan para kliennya di seluruh dunia. Para jurnalis saling berbagi informasi dan memburu petunjuk yang ada dalam Panama Papers ini dengan menggunakan database korporasi, catatan properti, laporan keuangan, berkas

perkara pengadilan dan wawancara dengan penegak hukum. Para reporter di *Süddeutsche Zeitung* yang pertama kali memperoleh jutaan data ini dan membagikannya dengan ICIJ dan kepada semua media massa yang tergabung dalam proyek ini. Tidak ada media yang dipungut biaya untuk memperoleh dokumen ini. Sebelum *Süddeutsche Zeitung* memperoleh dokumen ini, aparat pajak di Jerman sebenarnya sudah membeli sebagian kecil dokumen serupa dari seorang sumber yang membocorkan dokumen ini. Dokumen itu kemudian berujung pada sejumlah operasi penggeledahan di Jerman pada awal tahun 2015. Dokumen ini kemudian ditawarkan pada otoritas pajak di Inggris, Amerika Serikat, dan sejumlah negara lain. Menurut seorang sumber yang mengetahui peristiwa ini.

Dokumen yang menjadi sumber laporan ini menawarkan lebih dari sekedar potongan informasi mengenai cara kerja sebuah firma hukum, atau identitas dari klien mereka. Informasi dari dokumen Panama Papers ini membuat publik memahami sebuah industri yang selama ini berusaha keras menutupi semua praktek bisnisnya. Data ini juga memberi petunjuk mengapa berbagai usaha untuk mereformasi sistem keuangan semacam ini, selalu gagal. Kisah mengenai *Mossack Fonseca* ini adalah kisah mengenai seluruh sistem *offshore* itu sendiri

#### 3.4.2 *Mossack Fonseca* sebagai firma hukum penaung aktivitas ilegal

Munculnya dokumen Panama Papers menunjukkan bahwa firma hukum ini dan pendirinya, Jürgen Mossack amat mungkin terlibat melindungi kekayaan hasil kejahatan-kejahatan besar yang sempat ramai diberitakan dan kita akan mengetahui apa saja langkah dan tindakan yang diambil *Mossack Fonseca* untuk melindungi setiap tindakan ilegal yang ada.

Pada tahun 1983, enam perampok menyelip masuk ke gudang milik *Brink's-Mat* di Bandara Heathrow, London, Inggris. Mereka mengikat penjaga keamanan, menyiram mereka dengan bensin dan menyalakan korek api lalu mengancam akan membakar mereka semua kecuali mereka membukakan pintu almari besi di sana. Saat itu, para perampok menemukan hampir 7 ribu batang emas,

berlian, dan uang tunai. Media di Inggris ketika itu menyebut perampokan itu sebagai kejahatan terbesar pada abad itu sehingga disebut “*Crime of the Century*”. Apalagi belakangan sebagian besar hasil rampokan ini, termasuk hasil penjualan emas yang dicairkan, tidak pernah ditemukan sampai sekarang dan kemana uang hasil rampokan itu mengalir. Munculnya Panama Papers, mengarahkan *Mossack Fonseca* dengan keterlibatannya dengan menyembunyikan sebuah perusahaan yang terkait dengan Gordon Parry, seorang makelar di London yang bertugas mencuci uang dari komplotan perampok *Brink’s-Mat*. (Harding, 2016)

Selanjutnya, 16 bulan setelah perampokan itu, Panama Papers menunjukkan *Mossack Fonseca* mendirikan sebuah *shell company* di Panama bernama Feberion Inc. Jürgen Mossack adalah satu dari tiga direktur ‘nominee’<sup>7</sup> perusahaan itu. Sebuah memo internal yang ditulis oleh Jürgen Mossack menunjukkan bahwa baru pada tahun 1986, dia sadar bahwa kliennya tampaknya terlibat dalam pengelolaan dana dari hasil perampokan *Brink’s-Mat* di London. Perusahaan itu sendiri tidak melakukan sesuatu yang ilegal, namun bisa saja perusahaan itu menginvestasikan uang lewat rekening bank dan property yang diperoleh secara tak sah. Setahun kemudian pada tahun 1987, catatan *Mossack Fonseca* menunjukkan dengan jelas bahwa ada kaitan antara Gordon Parry dan Feberion. Namun, bukannya membantu penegak hukum untuk memeriksa aset Feberion, *Mossack Fonseca* malah mengambil langkah-langkah untuk mengamankan aset dan mencegah polisi mengendalikan perusahaan itu. Misalnya, ketika polisi berhasil menguasai dua sertifikat kepemilikan Feberion Inc, *Mossack Fonseca* malah menerbitkan 98 saham baru (Teauge, 2016), sebuah langkah yang secara efektif mencegah penyidik masuk ke dalam perusahaan itu dan menggagalkan upaya penegakan hukum. Baru pada tahun 1995, tiga tahun setelah Parry dikirim ke penjara atas keterlibatannya dalam perampokan emas,

---

<sup>7</sup> Nominee adalah istilah di dunia bisnis untuk menyebut orang yang namanya dipakai di dokumen perusahaan seolah sebagai pemilik namun sebenarnya tidak punya kendali atas operasional perusahaan itu. (Teauge, E. 2016. The Illuminating Panama Papers. <https://www.britannica.com/topic/Illuminating-Panama-Papers-The-2080734>. Diakses tanggal 1 Agustus 2018)

*Mossack Fonseca* memutus hubungan Feberion Inc. Juru bicara *Mossack Fonseca* membantah tuding bahwa perusahaan mereka membentengi dan hasil perampokan *Brink's-Mat*. Mereka menegaskan bahwa Jürgen Mossack tidak pernah terlibat dengan urusan bisnis apapun dengan Parry, dan tidak pernah dihubungi polisi soal kasus ini. Pembelaan *Mossack Fonseca* ini menunjukkan bagaimana pelaku bisnis *offshore* siap melakukan apapun untuk melayani pelanggan mereka.

Sistem *offshore* mengandalkan jejaring industri global dari para banker, pengacara, akuntan, dan para perantara yang bekerjasama untuk melindungi rahasia klien mereka. Para pakar kerahasiaan ini menggunakan perusahaan anonim, majelis wali amanat (*trust*)<sup>8</sup>, *paper entities* lain untuk menciptakan sebuah struktur kompleks yang bisa dipakai untuk menyamarkan asal usul dana haram. Robert Mazur (mantan agen anti narkotika Amerika Serikat) mengatakan “*Mereka (perusahaan seperti Mossack Fonseca) adalah bensin yang menjalankan mesin ini*”.

*Mossack Fonseca* membantah tuding itu. Mereka menegaskan bahwa mereka mengikuti huruf demi huruf peraturan hukum dan juga spiritnya. Karena itulah selama 40 tahun beroperasi, mereka mengaku tidak pernah didakwa melanggar hukum. Para pendiri *Mossack Fonseca* adalah figur yang amat dikenal di dunia politik dan publik Panama. Jürgen Mossack adalah seorang imigran asal Jerman yang semenjak kecil pindah ke Panama bersama keluarganya. Ayahnya mencari kehidupan baru di Panama, setelah menjadi tentara Waffen-SS di era Hitler pada perang dunia II. Ramon Fonseca adalah novelis yang kerap mendapat penghargaan, yang belakangan menjadi penasehat untuk Presiden Panama. Ia mengambil cuti dari pekerjaannya menjadi penasehat Presiden pada bulan Maret 2016, setelah *Mossack Fonseca*

---

<sup>8</sup> Menurut Kamus Istilah Ekonomi, *trust* adalah perusahaan berskala besar atau grup usaha yang memonopoli hampir seluruh kegiatan produksi atau distribusi barang atau jasa tertentu; kumpulan aset yang dipercayakan kepada pihak pengelola (*trustee*) untuk memperoleh penghasilan. (Hosen, M. N., & Ali, A. H. 2007. Kamus Populer Keuangan dan Ekonomi Syariah. [www.pkes.org](http://www.pkes.org). Diakses tanggal 9 Oktober 2018)

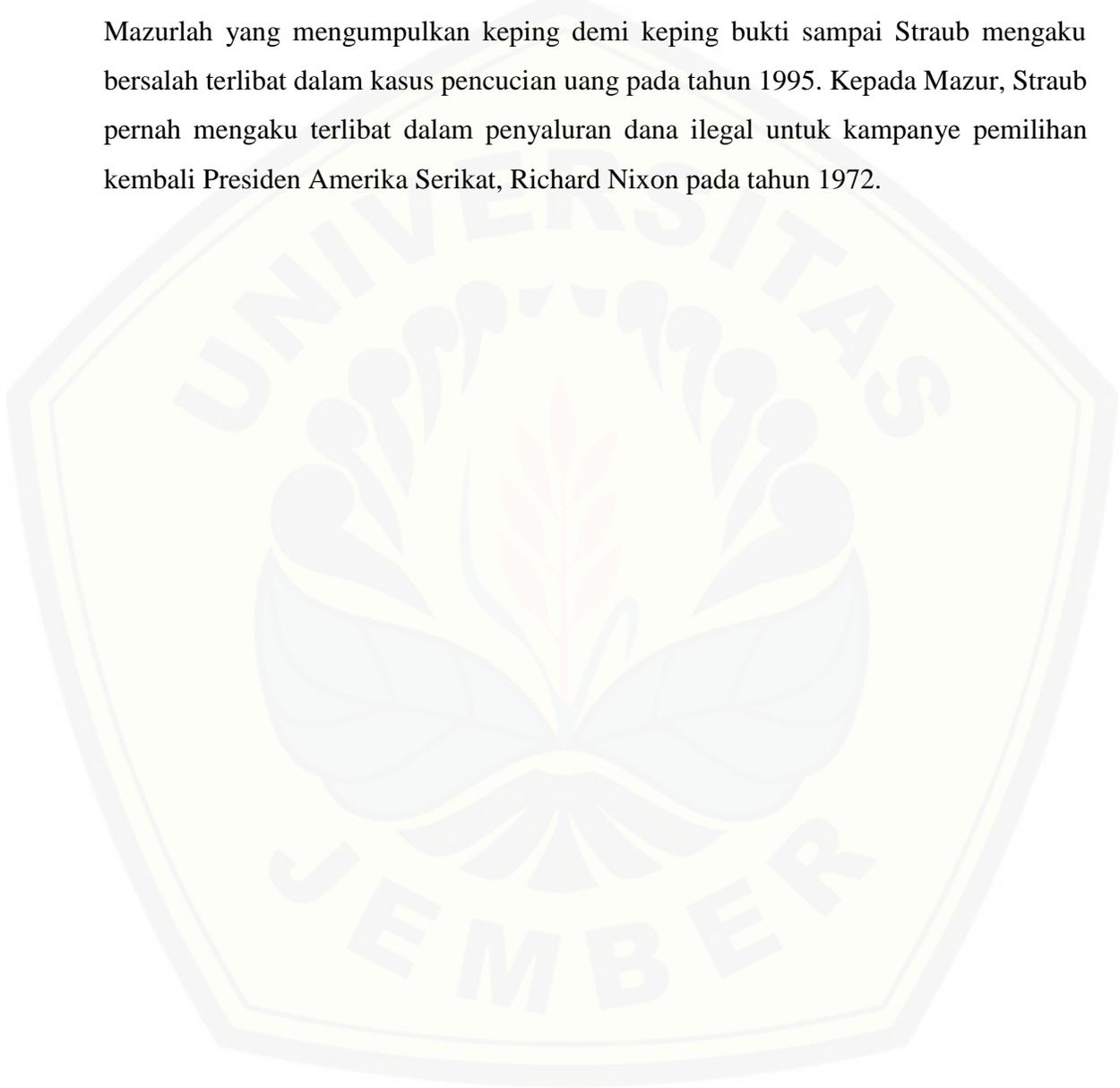
dikaitkan dengan skandal di Brasil dan setelah media mulai mempertanyakan cara kerja firma hukum ini.

Dari basisnya di Panama, yang sudah dikenal sebagai Tax Haven, *Mossack Fonseca* telah banyak melahirkan perusahaan-perusahaan anonim di Panama, *British Virgin Islands* dan Tax Havens lainnya. Firma ini telah bekerja berdampingan dengan bank besar dan kantor pengacara ternama di tempat seperti Belanda, Meksiko, Amerika Serikat, dan Swiss, membantu klien memindahkan uang atau memotong tagihan pajak mereka. Analisa ICIJ atas Panama Papers ini ditemukan bahwa ada lebih dari 500 bank, cabang dan rekanan yang pernah bekerjasama dengan *Mossack Fonseca* sejak 1970-an untuk membantu klien mengelola perusahaan *offshore*. (Teauge, 2016)

UBS membantu mempersiapkan 1.100 perusahaan *offshore* melalui *Mossack Fonseca*. Sementara HSBC dan afiliasinya menciptakan lebih dari 2.300 perusahaan. Secara keseluruhan dari data Panama Papers, menunjukkan bahwa ada indikasi *Mossack Fonseca* bekerjasama dengan lebih dari 14 ribu bank, kantor pengacara, dan perantara lain untuk mendirikan perusahaan, yayasan, *trust*, untuk pelanggan. *Mossack Fonseca* menegaskan bahwa para perantara inilah yang sejatinya merupakan klien mereka, bukan para pelanggan yang menggunakan perusahaan *offshore* yang mereka ciptakan. Firma hukum ini mengatakan bahwa para perantara ini justru menyediakan satu lapisan tambahan untuk memeriksa keabsahan klien mereka. Soal prosedur mereka, *Mossack Fonseca* berani menegaskan bahwa mereka telah mengikuti ketentuan dan standar yang telah diatur dalam undang-undang.

Dalam upayanya melindungi Feberion Inc., *shell companies* yang terkait dengan perampokan emas di *Brink's-Mat*, *Mossack Fonseca* menggunakan sebuah firma yang berbasis di Panama, Chartered Management Company, yang dikendalikan oleh Gilbert R.J. Straub, seorang ekspatriat asal Amerika yang pernah terlibat dalam skandal *Watergate*. Pada tahun 1987, ketika polisi Inggris memeriksa *shell company* tersebut, Jürgen Mossack dan satu direktur lain di Feberion mundur, dengan syarat mereka akan diganti oleh direktur baru yang ditunjuk perusahaan Straub, Chartered

Management. Belakangan, Straub ditangkap oleh Badan Anti Narkotika Amerika Serikat, dalam sebuah kasus yang tidak langsung berkaitan dengan kasus *Brink's-Mat*. Hal ini diungkapkan Mazur, bekas agen Badan Anti Narkotika Amerika Serikat. Mazurlah yang mengumpulkan keping demi keping bukti sampai Straub mengaku bersalah terlibat dalam kasus pencucian uang pada tahun 1995. Kepada Mazur, Straub pernah mengaku terlibat dalam penyaluran dana ilegal untuk kampanye pemilihan kembali Presiden Amerika Serikat, Richard Nixon pada tahun 1972.



## Bab 5. KESIMPULAN

Menjadi negara Tax Havens tidak hanya para investor asing atau oknum tertentu saja yang memiliki kepentingan seperti menyembunyikan aset, penyamaran aliran dana yang akhirnya diuntungkan. Panama sebagai salah satu negara Tax Havens ternyata juga memiliki kepentingan tertentu. Kepentingan Panama menjadi salah satu negara Tax Havens adalah untuk mendapatkan keuntungan besar. Keuntungan yang didapat dengan menjadi negara Tax Haven ini sepenuhnya dialokasikan untuk pengembangan negara dan menumbuhkan perekonomian di Panama sendiri. Keuntungan pertama dari menjadi Tax Haven dapat dilihat banyaknya FDI yang masuk di Panama. Tidak hanya mampu menarik banyak modal asing melalui FDI yang masuk, namun FDI ini juga berpengaruh pada tingkat pertumbuhan PDB. Melalui *multiplier effect* yang diciptakan dengan banyaknya FDI yang masuk, peluang pekerjaan pun menjadi meningkat melalui MNCs yang berada di Panama sehingga mampu mengurangi tingkat pengangguran di Panama.

Keuntungan selanjutnya dilihat dari pengembangan kawasan ekonomi di Panama. Keuntungan yang didapat dari banyaknya *offshoring* di Panama selanjutnya diinvestasikan di berbagai sektor di Panama melalui proyek-proyek perluasan kawasan yang potensial, seperti proyek perluasan Terusan Panama dan proyek pengembangan objek wisata. Adanya pengembangan kawasan di berbagai sektor ini tentu akan menarik banyak pelancong atau wisatawan asing untuk datang ke Panama entah sekedar berlibur ataupun berbisnis. Perputaran uang ini akan terus semakin menambah pendapatan dan perekonomian Panama. Keuntungan yang terakhir dengan menjadi negara Tax Haven adalah Panama mampu menyediakan dana pinjaman modal usaha bagi pengusaha-pengusaha lokal dengan suku bunga yang rendah. Modal ini akan membantu para pengusaha lokal di Panama untuk mengembangkan dan mengekspansi berbagai bentuk usahanya sehingga usaha mikro maupun makro di Panama berkesempatan untuk mengembangkan usahanya dengan seluas-luasnya

dengan pinjaman ini sehingga tidak terkikis oleh arus globalisasi. Tentu saja semakin berkembangnya usaha-usaha lokal Panama akan membantu pertumbuhan perekonomian Panama itu sendiri.



**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Adewumi, S. 2006. *The Impact of FDI on Growth in Developing Countries (An Africa Experience)*. Swedish: Jonkoping International Business School.
- Alfaro, L. 2003. *Foreign Direct Investment and Growth : Does the Sector Matter?*. Harvard: Harvard Business School.
- Altshuler, R., & Grubert, H. 2004. *Taxpayer Responses to Competitive Tax Policies and Tax Policy Responses to Competitive Taxpayers: Recent Evidence*. New Jersey: Economy Department of Rutgers University
- Anderson Seligman, E. R. 2012. *Essays in Taxation* (10th ed.). New York: The Macmillan Company
- Beittel, J. S. 2013. *Panama: Political and Economic Conditions and U . S . Relations*. Ecuador: Congressional Research Service.
- Bilicka, K., Fuest, C. 2012. *With which countries do tax havens share information?*. Britannia: Oxford University Centre for Business Taxation.
- Caves, E. R. 2007. *Multinational Enterprise and Economic Analysis* (3rd editio). Massachusetts: Cambridge University Press.
- Dunning, J. H., & Lundan, S. M. 2008. *Multinational Enterprises and the Global Economy* (Second Edi). Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kim, K. B. 2006. *Direct employment in multinational enterprises : Trends and implications by* (No. 101). Geneva: International Labour Organization
- Morgenthau, H. J. 2009. *Theory of International Relations*. New Jersey: Oxford Brookes University
- OECD. (2017). *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters - IMPLEMENTATION HANDBOOK* (2nd ed.). Paris: OECD

**Jurnal**

- Basu, D. 2011. Political Economy. *Journal of Political Economy*, 23(10).
- Bucovetsky, S. 1991. Asymmetric Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 30(2). [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(91\)90034-5](https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90034-5)
- Clinton, W. D. 1986. The National Interest: Normative Foundations. *The Review of*

*Politics*, 48(4).

Darussalam, D. 2013. *Inside Tax (Media Tren Perpajakan). Tren, Outlook, dan Tantangan Perpajakan 2014: Apa Kata Mereka?* (Vol. 18). Danny Darussalam Tax Cente, PT Dimensi Internasional Tax.

Desai, M. A., Foley, C. F., & Hines, J. R. 2006. The demand for tax haven operations. *Journal of Public Economics*, 90(3). <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.04.004>

Dharmapala, D. 2008. What Problem and Opportunities Are Created by Tax Havens? *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4). <https://doi.org/10.1093/oxrep/grn031>

Dharmapala, D., & Hines, J. R. 2009. Which countries become tax havens? *Journal of Public Economics*, 93(9–10). <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.005>

Fayissa, B., Nsiah, C., & Tadasse, B. 2009. *Tourism and Economic Growth in Latin American Countries (LAC): Further Empirical Evidence* (No. 200902).

Field, H. M. 2017. OFFSHORING TAX ETHICS : THE PANAMA PAPERS , SEEKING REFUGE FROM TAX , AND TAX LAWYER REFERRALS The leak of more than eleven million files in the recent “ Panama Papers ” scandal revealed the offshore financial , legal , and tax planning facilitated by Pan, 807.

Gordon, R. 2010. Panama and the Specter of Climate Change. *Inter-American Law Review*, 41(2).

Javorcik, B. S. 2013. *Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries? Forthcoming in the World Bank Research Observer.*

Jones, G., & Khanna, T. 2004. Bringing History into International Business. *Journal of International Business Studies*. 10.1057/palgrave.jibs.8400198

Kanbur, R., & Keen, M. 1993. Jeux Sans Frontieres: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size. *The American Economic Review*, 83(4).

Klytchnikova, I., & Dorosh, P. 2014. Tourism sector in Panama . Regional economic impacts and the potential to benefit the poor ., 2(4).

Lane, P. R., & Milesi-Ferretti, G. M. 2007. The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004. *Journal of International Economics*, 73(2). <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2007.02.003>

Lipsey, R. E. 2002. *Home and Host Country Effect of FDI* (No. 4639).

Markusen, J. R. 2002. Multinational Firm and the Theory of International Trade.

- Journal of Economics*, 81(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s00712-003-0035-9>
- Massimo Deandreis. 2016. The Geo-economic Effects of the Expansion of the Panama Canal on World Maritime Trade. *International Relations and Diplomacy*, 4(9). <https://doi.org/10.17265/2328-2134/2016.09.004>
- McCullough, D. 2004. *The Path Between The Seas: The Creation of the Panama Canal 1870 - 1914* (Vol. 4).
- Molé, A. 2016. *Les paradis fiscaux dans la concurrence fiscale internationale* (No. 9). Paris.
- Moss, T. J., & Ramachandran, V. 2005. Is Africa 's Skepticism of Foreign Capital Justified? Evidence from East African Firm Survey Data. 10.2139
- Nosbusch, Keith D. & Bernaden, John A. 2012. The Multiplier Effect. *Manufacturing Executive Leadership Journal*, 7(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/eso.2016.41>
- OECD. 2002. *Foreign direct investment for development: Maximising benefit Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris.75775.
- Oppenheim, F. E. 1987. National Interest, Rationality, and Morality, 15(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0090591787015003006>
- Remeur, C. 2018. Listing of Tax Havens by EU, (May). PE 621.872
- Schneider, F., & Frey, B. S. 2000. Informal and Underground Economy. *Journal of Economic Literature*. 38(1)
- Slemrod, J., & Wilson, J. D. 2009. Tax competition with parasitic tax havens, 93. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.08.004>
- Smith D, J. 1994. Market Motives in the Informal Economy. The Economisc of the Shadow Economy. In *Studies in Contemporary Economics* (volume 15). Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-642-88408-5\\_10](https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-642-88408-5_10)
- United States Government Accountability Office. (2008). *INTERNATIONAL TAXATION: Large U.S. Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries in Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions*.
- Wilson, J. D. 1991. Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments. *Regional Science and Urban Economics*, 21(3),. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0166-0462\(91\)90066-V](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0166-0462(91)90066-V)

**Laporan**

Asian Development Bank. 2013. *Sustainability Report: Investing in Asia and the Pasific's Future*.

KPMG Asia Pacific Tax Centre. 2015. *Singapore Tax Profile*

UNDP. 2015. *Atlas of Local Human Development: Panama 2015*.

United States Government Accountability Office. 2008. *Financial Report of United Stated Government Accountability Office*.

**Website**

Business Panama. 1998. Panama Investment Stability Law. Diambil dari <https://www.businesspanama.com/invest-in-panama/investment-stability-law/52/b/> diakses tanggal 7 Juli 2018

Cobham, A. 2005. Taxation policy and development. *OCGG Economy Analysis*, 2, 1–23. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/OCGG\\_-\\_Alex\\_Cobham\\_-\\_Taxation\\_Policy\\_and\\_Development.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/OCGG_-_Alex_Cobham_-_Taxation_Policy_and_Development.pdf). Diakses tanggal 5 Juli 2018

Clinics, Project. 2000. The Republic of Panama: Country Overview. [https://projectcure.org/sites/default/files/wysiwyg-assets/country\\_overview-panama.pdf](https://projectcure.org/sites/default/files/wysiwyg-assets/country_overview-panama.pdf). Diakses tanggal 12 Agustus 2018

Population Pyramid. 2015. Encyclopedia Britannica, Inc. <https://www.populationpyramid.net/panama/2015/>. Diakses tanggal 3 April 2018.

Golf, B., & Wisata, M. 2002. Metode penelitian, 22–31. [http://a-research.upi.edu/operator/upload/s\\_mrl\\_055415\\_chapter3.pdf](http://a-research.upi.edu/operator/upload/s_mrl_055415_chapter3.pdf). Diakses tanggal 13 Agustus 2018

Hampton, M. P. 1996. The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy. <https://kar.kent.ac.uk/id/eprint/23031>. Diakses tanggal 1 Agustus 2018

Harding, L. 2016. What are the Panama Papers? A guide to history's biggest data leak. *The Guardian*, pp. 20–22. <http://www.theguardian.com/news/2016/apr/03/what-you-need-to-know-about-the-panama-papers>. Diakses tanggal 10 November 2018

Hausmann, R., Obach, J., Angel Santos, & Angel, M. 2016. Special Economic Zones in Panama: Technology spillovers from a labor market perspective, 2016. [https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/sez\\_panama\\_wp\\_326.pdf](https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/sez_panama_wp_326.pdf). Diakses 7 Oktober 2018

- Hirschman, A. 1982. A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development". <http://www.hetwebsite.net/het/profiles/hirschman.htm>. Diakses 9 Desember 2018
- Kapstein, E. B. 2001. FDI, Human Capital and Education in Developing Countries. Conference on FDI, Human Capital, and Education in Developing Countries. <http://www.oecd.org/dev/2698464.pdf>. Diakses 10 Desember 2018
- Knoema Corporation. 2017. Unemployment rate. <https://knoema.com/atlas/Panama/Unemployment-rate>. Diakses tanggal 3 April
- Meditz, S. W., & Hanraty, D. M. 1989. Panama: a Country Study, 323. <https://doi.org/10.22:550-46/987>. Diakses tanggal 5 September 2018
- Moleong, L. 2006. Metodologi penelitian. *Kualitatif Sasial*. [http://lib.uin-malang.ac.id/thesis/chapter\\_iii/07130097-hendra-kurniawan.pdf](http://lib.uin-malang.ac.id/thesis/chapter_iii/07130097-hendra-kurniawan.pdf). Diakses tanggal 4 Agustus 2018
- National Accounts and Demographic Information (INEC). 2007. The World Factbook. <https://www.cia.gov/LIBRARY/publications/the-world-factbook/geos/pm.html>. Diakses tanggal 18 November 2018
- O' Donovan, James, et all. 2016. The Value of Offshore Secrets – Evidence from the Panama Papers. Review of Financial Studies, forthcoming. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2771095>. Diakses tanggal 19 Oktober 2018
- Rettig, C. P. 2016. The Panama Papers and Lessons Learned from Years of Offshore Leaks. *Journal of Tax Practice & Procedure*, 18(2), 19–24. <http://esc-web.lib.cbs.dk/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=115746628&site=ehost-live&scope=site>. Diakses tanggal 3 Juli 2018
- Slemrod, J., & Wilson, J. D. 2009. Tax competition with parasitic tax havens, 93, 1261–1270. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.08.004>. Diakses tanggal 14 September 2018
- Teague, E. 2016. The Illuminating Panama Papers. <https://www.britannica.com/topic/Illuminating-Panama-Papers-The-2080734>. Diakses 1 Agustus 2018
- Transparency International. 2016. Transparency International corruption perceptions index 2016. *Transparency International Corruption Perceptions Index 2016*, 9. [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016). Diakses tanggal 27 Juli 2018

**LAMPIRAN 1.****UU NO. 54, 1998 - PERLINDUNGAN INVESTASI PANAMA****Ley N 54 (De 22 de julio de 1998)****Protección a la Inversión**

**Artículo 1:** El Estado promueve y protege las Inversiones efectuadas en el país, en todos los sectores de la actividad económica, previstos en la Ley, y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales acordar con la legislación nacional.

Para los efectos de esta ley, se considera inversión, la disposición de capitales, en dinero o en facilidades crediticias, bienes de capital o la transferencia de activos destinados a la producción efectiva de bienes y servicios, en concordancia con las actividades establecidas en el artículo 5 de esta Ley.

**Artículo 2:** Los inversionistas extranjeros y las empresas en las que éstos participan, tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y empresas nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución Política y la Ley, incluyendo lo referente a la libertad de comercio e industria, de exportación e importación.

Igualmente, se les garantizará a dichos inversionistas, la libre disposición de los recursos generados por su inversión, la libre repatriación del capital, dividendos, intereses y utilidades derivados de la inversión, así como la libre comercialización de su producción.

**Artículo 3:** El derecho de propiedad de los inversionistas extranjeros no tiene más limitaciones que las establecidas en la Constitución Política y la Ley.

**Artículo 4:** Los derechos de propiedad intelectual e industrial de los inversionistas extranjeros, se sujetan a las mismas regulaciones dispuestas para los inversionistas nacionales.

**UU no 54 th 1998 – Perlindungan Investasi**

**Article 1.** Negara melindungi investor domestik di semua bidang ekonomi sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang nasional baik dalam bentuk perusahaan, kontrak, modal dalam bentuk tunai dan kredit, ataupun barang.

**Article 2.** Untuk investor asing memiliki hak yang sama dengan investor domestik tanpa batasan politik dan undang-undang, hal ini juga merujuk pada kebebasan dalam bidang perdagangan, industri dan ekspor-import. Lebih lanjut, kebebasan untuk menggunakan keuntungan yang diperoleh dari investasi yang dilakukan, bebas pajak modal dan bunga.

**Article 3.** Hak properti bagi para investor tidak memiliki batasan politik maupun hukum selain yang telah diatur dalam konstitusi.

**Article 4.** Hak cipta brand dagang dari investor asing dilakukan sesuai peraturan yang diterapkan untuk investor domestik

*Sumber:* Panama Investment Stability Law (1998). Diambil dari <https://www.businesspanama.com/invest-in-panama/investment-stability-law/52/b/> diakses tanggal 7 Juli 2018