

KEBIJAKAN EUROPEAN UNION DALAM MENANGANI PENGHINDARAN PAJAK MELALUI CRYPTOCURRENCY

Shinta Damayanti¹, Budi Cahya Ananda¹, Andre Ardi¹

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)
shintadamayanti@dsn.moestopo.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the European Union's policy response to increasingly sophisticated tax avoidance practices facilitated by the rise of cryptocurrency between 2013 and 2023. It adopts a qualitative research method with a descriptive approach and draws upon literature studies of books, scholarly journals, policy reports, and official online sources. The phenomenon of digital globalization and the growing adoption of *cryptocurrency* as an alternative asset have posed critical challenges to the integrity of transnational taxation systems, particularly within the EU. This research employs concepts of *regionalism*, regional organizations, and tax avoidance theory related to crypto assets to evaluate the effectiveness of the EU's policy instruments. Findings indicate that the European Union has progressively developed a regional policy framework, including anti-money laundering regulations on crypto transactions, enhanced roles for central authorities in overseeing digital assets, and more integrated cross-border information exchange mechanisms. These measures aim to limit the maneuvering space of tax avoiders, strengthen fiscal transparency, and reinforce the institutional legitimacy of regional governance in the face of digital economic transformations. The study contributes to the broader understanding of how regional organizations adapt to evolving economic realities and the shifting architecture of global taxation.

Keywords: European Union, cryptocurrency, tax avoidance, regional governance, digital economy

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan Uni Eropa dalam menangani praktik penghindaran pajak yang semakin kompleks akibat perkembangan mata uang kripto selama periode 2013–2023. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, serta teknik pengumpulan data melalui studi literatur terhadap buku, jurnal ilmiah, laporan kebijakan, dan situs daring resmi. Fenomena globalisasi digital dan meningkatnya penggunaan cryptocurrency sebagai aset alternatif telah menimbulkan tantangan serius terhadap integritas sistem perpajakan lintas negara, khususnya di kawasan Uni Eropa. Penelitian ini memanfaatkan konsep regionalism, organisasi regional, serta teori penghindaran pajak dan kripto untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan yang diterapkan Uni Eropa. Hasil temuan menunjukkan bahwa Uni Eropa secara progresif mengembangkan kerangka kebijakan regional, termasuk regulasi anti pencucian uang pada transaksi kripto, penguatan peran otoritas pusat dalam pengawasan aset digital, serta sistem pertukaran informasi lintas negara yang lebih terintegrasi. Kebijakan-kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi ruang gerak pelaku penghindaran pajak, memperkuat transparansi fiskal, dan meningkatkan legitimasi kelembagaan regional dalam menghadapi tantangan ekonomi digital. Temuan ini memberikan kontribusi penting dalam pemahaman tentang bagaimana organisasi regional merespons dinamika ekonomi digital dan pergeseran praktik perpajakan global.

Kata Kunci: Uni Eropa, kriptokurensi, penghindaran pajak, tata kelola regional, ekonomi digital

PENDAHULUAN

Teknologi kriptografi yang digunakan mata uang kripto ini sebagai salah satu metode pengamanan dimana tingkat sekuritasnya cukup tinggi jika dibandingkan dengan mata uang fiat. Mata uang kripto berbeda dari uang fiat, karena uang fiat telah menjadi standar untuk transaksi keuangan selama ini. Mata uang fiat adalah alat tukar yang umumnya digunakan oleh masyarakat di seluruh dunia. Ini diakui secara resmi oleh pemerintah dan diatur oleh hukum. Baik uang fiat juga memiliki bentuk fisiknya sendiri. Sementara mata uang digital, mata uang kripto adalah bentuk uang virtual tanpa keberadaan fisik secara nyata. Tidak dalam kekuasaan lembaga atau lembaga keuangan yang mengatur nilai uang. Mengubah pesan menjadi suatu kode yang sulit dipahami. Transaksi yang sedang berlangsung tidak terpengaruh oleh pemerintah, tetapi proses transaksi berlangsung dan dicatat dalam rantai blok serta diverifikasi melalui tanda tangan. Secara kriptografi, transaksi berjalan tanpa campur tangan dari orang lain.

Dalam konteks global yang semakin terdigitalisasi, transformasi dalam sistem keuangan telah menciptakan dinamika baru dalam pengawasan, regulasi, dan otoritas fiskal negara. Mata uang kripto, yang awalnya dikembangkan untuk memperluas inklusi keuangan dan melawan sentralisasi perbankan, kini menjadi tantangan tersendiri bagi kebijakan fiskal nasional dan supranasional. Bertambahnya pengguna mata uang kripto membuat penekanan pengenaan pajak terhadap mata uang kripto semakin meningkat. Ada beberapa cara yang dilakukan oleh pemilik aset kripto untuk menghindari dari pengenaan pajak terhadap asetnya,

contohnya dengan cara menjadikan aset tersebut sebuah hadiah atau gift kepada seseorang yang dipercaya. Hal tersebut tentu akan mengklasifikasikan ulang aset tersebut bukan harta pendapatan. Lalu, dalam melakukan transaksi beberapa orang menyembunyikan kredensial aslinya dengan memalsukan identitas yang tertera pada akun pemilik (Brooke, 2023).

Anonimitas yang terkait dengan mata uang kripto tertentu dapat menggoda individu untuk percaya bahwa mereka dapat tidak terdeteksi. Masih adanya celah-celah didalam regulasi di yurisdiksi tertentu mungkin mendorong beberapa orang untuk terlibat dalam perilaku penghindaran pajak terkait kepemilikan kripto mereka. Perkiraan kasar menunjukkan bahwa pajak sebesar 20 persen atas keuntungan modal dari kripto akan menghasilkan sekitar \$100 miliar di seluruh dunia di tengah melonjaknya harga pada tahun 2021. Jumlah tersebut adalah sekitar 4 persen dari pendapatan pajak penghasilan perusahaan global, atau 0,4 persen dari total pengumpulan pajak (International Monetary Fund, 2023).

Fenomena ini menggambarkan munculnya kekosongan kebijakan dalam otoritas fiskal yang disebabkan oleh kemajuan teknologi. Ketidaksesuaian antara kebijakan perpajakan tradisional dan mekanisme transaksi mata uang kripto menimbulkan urgensi bagi negara-negara, khususnya di kawasan maju seperti Uni Eropa, untuk mengembangkan kerangka regulasi yang adaptif dan transnasional.

Penghindaran pajak terkait kripto ini telah berkontribusi pada kesenjangan pajak yang cukup besar di Uni Eropa, yang berdampak pada keseluruhan pendapatan pajak yang dikumpulkan

oleh negara-negara anggota. Berdasarkan penelitian berkelanjutan yang dilakukan oleh Katherine Baer, Ruud de Mooij, Shafik Hebous, dan Michael Keen yang berjudul “Taxing Cryptocurrencies” (2023) menyatakan bahwa estimasi kasar potensi pendapatan dari pemajakan transaksi kripto di Uni Eropa sebesar 850-900 juta euro pada tahun 2020. Uni Eropa telah berupaya untuk menyelaraskan peraturan perpajakan di seluruh negara anggotanya, menetapkan pedoman yang lebih jelas tentang bagaimana mata uang kripto harus dikenakan pajak dan mewajibkan individu dan bisnis yang terlibat dalam aktivitas terkait kripto untuk melaporkan pendapatan dan keuntungan mereka secara akurat (Baer, Mooij, Hebous, & Keen, 2019). Selain itu, Uni Eropa telah mendorong peningkatan kerja sama di antara otoritas pajak negara-negara anggota untuk berbagi informasi dan praktik terbaik untuk melacak dan memantau transaksi kripto. Pendekatan kolaboratif ini bertujuan untuk memperkuat kemampuan dalam mengidentifikasi kasus-kasus penghindaran pajak dan memastikan kepatuhan terhadap undang-undang perpajakan. Uni Eropa juga menekankan pentingnya kerja sama internasional dalam mengatasi penghindaran pajak kripto, bekerja sama dengan yurisdiksi lain untuk menetapkan standar umum dan bertukar informasi guna secara efektif mengatasi penghindaran pajak lintas batas yang melibatkan mata uang kripto.

Namun, studi-studi yang telah ada lebih banyak menekankan pada estimasi kehilangan pajak atau perlunya pembaruan teknologi verifikasi, tanpa mengaitkannya secara langsung dengan perubahan lanskap regulasi kripto di Uni Eropa. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan riset dalam menjelaskan bagaimana respons kebijakan Uni Eropa,

dalam bentuk instrumen seperti DAC8 dan MiCA, terbentuk dan berkembang sebagai reaksi terhadap praktik penghindaran pajak kripto.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini berusaha menjawab pertanyaan mengenai bagaimana kebijakan Uni Eropa berkembang dalam merespons praktik penghindaran pajak yang dilakukan melalui aset kripto pada periode 2013–2023.

Struktur tulisan ini dimulai dengan kajian teori yang menguraikan pendekatan multi-level dalam kebijakan internasional, dilanjutkan dengan metodologi penelitian yang digunakan. Bagian selanjutnya memuat analisis terhadap kebijakan Uni Eropa, dan diakhiri dengan kesimpulan yang memuat refleksi kebijakan dan implikasi terhadap tata kelola fiskal digital di masa depan.

KERANGKA ANALISIS

Penelitian ini mengkaji kebijakan Uni Eropa terhadap penghindaran pajak melalui cryptocurrency dengan menggunakan tiga tingkatan pendekatan teoretis dalam studi hubungan internasional, yaitu *grand theory*, *middle-range theory*, dan *applied theory*. Pendekatan berlapis ini memungkinkan pemahaman yang lebih mendalam terhadap dinamika kebijakan, mulai dari struktur sistem internasional, pengaruh norma dan aturan regional, hingga proses implementasi kebijakan di level multi-aktor dan multi-level. Ketiganya dipilih secara konsisten dan saling terkait, guna memberikan kerangka konseptual yang terpadu.

Sebagai *grand theory*, penelitian ini menggunakan pendekatan *Neoliberal Institutionalism*. Teori ini berangkat dari asumsi bahwa dalam sistem

internasional yang anarkis, kerja sama antarnegara tetap dimungkinkan melalui institusi internasional yang mampu menurunkan ketidakpastian, meningkatkan transparansi, dan menciptakan insentif kerja sama (Keohane, 1984). Dalam konteks Uni Eropa, *Neoliberal Institutionalism* menjelaskan peran vital institusi supranasional seperti Komisi Eropa dalam mendorong koordinasi kebijakan fiskal, termasuk dalam menghadapi tantangan baru seperti penghindaran pajak yang dilakukan melalui aset digital lintas batas negara. Kerangka ini memungkinkan pemahaman bahwa Uni Eropa tidak hanya berfungsi sebagai forum koordinasi, tetapi sebagai agen institusional yang dapat membentuk norma dan praktik kolektif negara anggota melalui mekanisme hukum dan teknokratik.

Secara lebih rinci, *Neoliberal Institutionalism* menekankan bahwa institusi dapat mengurangi biaya transaksi dan meningkatkan kepercayaan antar aktor negara melalui standar dan regulasi bersama (Axelrod & Keohane, 1985). Dalam studi ini, peran institusi Uni Eropa seperti Komisi Eropa, Parlemen Eropa, dan Dewan Uni Eropa menjadi kunci dalam membentuk dan menyebarluaskan kebijakan fiskal digital seperti *Anti-Money Laundering Directive* (AMLD), *Markets in Crypto-Assets Regulation* (MiCA), dan *Directive on Administrative Cooperation* (DAC8). Regulasi tersebut bertujuan untuk menciptakan *level playing field* di antara negara-negara anggota, serta memitigasi potensi *race to the bottom* dalam persaingan fiskal dan penghindaran pajak melalui kripto.

Sebagai *middle-range theory*, penelitian ini mengacu pada *International Regime Theory*. Menurut Krasner (1983), *rezim internasional*

adalah “aturan, norma, prinsip, dan prosedur pengambilan keputusan di sekitar isu tertentu dalam hubungan internasional.” Dalam konteks ini, Uni Eropa dipandang sebagai bagian dari *sub-regime* regional dalam sistem fiskal global yang lebih luas, dan berbagai instrumen kebijakan pajaknya terhadap cryptocurrency mencerminkan pembentukan rezim fiskal digital regional yang berinteraksi secara dinamis dengan rezim global seperti OECD, G20, dan *Financial Action Task Force* (FATF).

International Regime Theory menjelaskan bagaimana negara-negara anggota Uni Eropa membentuk konsensus dalam menghadapi isu-isu baru, termasuk dalam pengawasan aset digital yang sebelumnya tidak terjangkau oleh rezim perpajakan konvensional. Dalam hal ini, norma seperti *automatic exchange of information*, *beneficial ownership transparency*, serta pelaporan pajak atas aset digital telah menjadi standar baru dalam tata kelola fiskal digital. Selain itu, teori ini memungkinkan analisis terhadap proses negosiasi dan dilema koordinasi yang dihadapi oleh negara anggota, serta sejauh mana kepatuhan negara terhadap norma-norma tersebut dipengaruhi oleh kekuatan institusional dan kepentingan nasional masing-masing.

Di sisi lain, interaksi antara Uni Eropa dan rezim global juga memperlihatkan dimensi *regime complexity*, di mana beberapa rezim tumpang tindih dalam memproduksi aturan fiskal terhadap cryptocurrency. Sebagai contoh, FATF mendorong *Travel Rule* untuk transaksi kripto, sedangkan OECD merancang *Crypto-Asset Reporting Framework*. Uni Eropa harus menavigasi antara kepatuhan terhadap kedua rezim ini dan

kepentingannya sendiri dalam menjaga integritas pasar internalnya. Maka dari itu, *International Regime Theory* memberi kerangka untuk memahami kontestasi dan harmonisasi antar berbagai aktor dan norma dalam tata kelola fiskal digital global.

Sebagai *applied theory*, penelitian ini mengadopsi pendekatan *Multi-Level Governance*. Konsep ini dikembangkan untuk menjelaskan proses pembentukan kebijakan publik di Uni Eropa yang tidak hanya terjadi secara vertikal dari pusat ke lokal, tetapi juga secara horizontal antar aktor lintas sektor dan lintas yurisdiksi (Hooghe & Marks, 2001). *Multi-Level Governance* sangat relevan dalam menjelaskan bagaimana kebijakan pajak atas cryptocurrency dirancang dan diimplementasikan melalui interaksi antara institusi Uni Eropa (seperti Komisi Eropa), pemerintah negara anggota, otoritas pajak nasional, serta aktor non-negara seperti perusahaan *fintech*, organisasi advokasi, dan lembaga internasional.

Melalui pendekatan ini, penelitian dapat memetakan bagaimana proses kebijakan berlangsung dalam konteks kompleksitas institusional Uni Eropa. Misalnya, adopsi DAC8 melibatkan konsultasi publik, negosiasi antar negara anggota, dan adaptasi oleh otoritas fiskal nasional. Selain itu, *Multi-Level Governance* memungkinkan pemahaman terhadap asimetri kapasitas digital antar negara anggota dalam mengimplementasikan kebijakan pelaporan pajak atas transaksi kripto. Negara-negara dengan kapasitas teknologi yang rendah cenderung menghadapi kesulitan dalam mengawasi transaksi lintas batas, sehingga memperlambat efektivitas kebijakan kolektif.

Pendekatan ini juga mengakui adanya *policy feedback*, di mana

keberhasilan atau kegagalan kebijakan sebelumnya memengaruhi respons institusional selanjutnya. Contohnya, kegagalan dalam menindak kasus *tax rulings* atau *LuxLeaks* pada dekade sebelumnya menjadi pemicu Uni Eropa memperluas cakupan regulasi digital dalam kebijakan perpajakan. Oleh karena itu, *Multi-Level Governance* tidak hanya menyoroti proses koordinasi kebijakan, tetapi juga dinamika kekuasaan dan preferensi antara aktor supranasional dan nasional.

Dengan mengintegrasikan ketiga pendekatan ini secara konsisten, penelitian ini menawarkan kerangka analisis yang koheren dalam mengkaji kebijakan Uni Eropa terhadap penghindaran pajak melalui cryptocurrency. *Neoliberal Institutionalism* menjelaskan kerangka struktural dan insentif kerja sama dalam lingkungan anarkis; *International Regime Theory* menyoroti pembentukan dan interaksi norma dan aturan di tingkat regional dan global; sementara *Multi-Level Governance* memberikan pemahaman terhadap proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan di antara berbagai aktor yang tersebar dalam sistem tata kelola Uni Eropa.

Dengan demikian, kerangka teori ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis dalam mengungkap dinamika dan tantangan yang dihadapi Uni Eropa dalam merespons fenomena penghindaran pajak melalui aset digital, serta kapasitasnya dalam membentuk norma fiskal yang inklusif, adaptif, dan berkelanjutan dalam era ekonomi digital.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian berjenis kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode ini dipilih

karena memberikan fleksibilitas bagi peneliti dalam menggali dan memahami fenomena penghindaran pajak melalui *cryptocurrency* di Uni Eropa secara lebih kontekstual dan mendalam. Pendekatan kualitatif deskriptif sangat tepat dalam menelaah kebijakan publik yang kompleks karena berorientasi pada pemahaman makna dan proses di balik kebijakan, bukan hanya mengukur efek secara kuantitatif.

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua jenis data: (1) data primer dan (2) data sekunder. Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara terhadap narasumber yang relevan, seperti praktisi pajak digital, akademisi, atau pejabat regulator dari lembaga terkait di lingkungan Uni Eropa. Wawancara dilakukan secara *semi-structured* untuk memberikan keleluasaan dalam mengeksplorasi pandangan informan terhadap isu penghindaran pajak yang melibatkan aset kripto.

Sementara itu, data sekunder dikumpulkan dari berbagai sumber yang kredibel dan relevan dengan fokus penelitian ini. Sumber-sumber tersebut mencakup dokumen kebijakan resmi Uni Eropa, jurnal ilmiah, buku literatur, laporan lembaga internasional seperti *OECD*, *FATF*, dan *IMF*, serta situs daring institusi seperti European Commission dan European Parliament. Penelusuran dokumen dilakukan melalui repositori daring seperti JSTOR, *Google Scholar*, dan *EU Open Data Portal*.

Langkah-langkah sistematis dalam penelitian ini mengikuti prosedur penelitian kepustakaan sebagaimana dikemukakan oleh Mirzaqon dan Purwoko (2017), yang terdiri atas: (1) identifikasi sumber-sumber yang relevan, (2) dokumentasi dan pencatatan temuan penting, (3) pengorganisasian informasi berdasarkan tema, serta (4)

analisis kritis terhadap isi dan kredibilitas sumber. Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara tematik untuk menemukan pola dan hubungan yang menjelaskan bagaimana kebijakan Uni Eropa berkembang dalam mengatur perpajakan aset digital.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *content analysis* atau analisis isi. Teknik ini bertujuan untuk mengidentifikasi narasi, kecenderungan regulasi, dan kerangka hukum yang terbentuk dalam teks-teks kebijakan yang dianalisis. Dalam hal ini, peneliti menelaah dokumen seperti *Anti-Money Laundering Directives* (AMLD 4, AMLD 5, dan AMLD 6), proposal *Markets in Crypto-Assets Regulation* (MiCA), serta revisi *Directive on Administrative Cooperation* (DAC8), untuk memahami bagaimana kerangka hukum Uni Eropa berkembang dalam menghadapi tantangan fiskal akibat perkembangan aset kripto.

Validitas data dalam penelitian ini diuji melalui *triangulasi sumber*, yakni membandingkan informasi dari berbagai jenis dokumen dan publikasi. Misalnya, data dari laporan kebijakan dibandingkan dengan hasil analisis akademik dan laporan media kredibel seperti *Reuters*, *The Guardian*, dan *Politico EU*. Dengan demikian, interpretasi peneliti tidak hanya bersandar pada satu jenis sumber, tetapi juga mempertimbangkan keragaman perspektif yang memperkuat objektivitas kajian.

Selain itu, penelitian ini juga mempertimbangkan dinamika waktu dan konteks kebijakan. Misalnya, implementasi MiCA dan DAC8 dipengaruhi oleh perubahan lanskap teknologi, seperti meningkatnya penggunaan aset *blockchain*-based, serta tekanan dari negara anggota terhadap isu

penghindaran pajak yang sulit dideteksi melalui mekanisme perpajakan konvensional. Dengan mengadopsi pendekatan historis-kontekstual, peneliti mampu menempatkan kebijakan pajak Uni Eropa dalam kerangka transformasi digital dan geopolitik yang lebih luas.

Alasan utama dipilihnya pendekatan *qualitative descriptive* dalam penelitian ini adalah karena sifat dari isu yang dikaji, yakni regulasi terhadap praktik penghindaran pajak melalui *cryptocurrency*, merupakan fenomena yang masih baru, terus berkembang, dan sarat dengan ketidakpastian normatif. Oleh karena itu, peneliti tidak mencoba mengukur dampak kebijakan secara numerik, melainkan memahami bagaimana kebijakan tersebut dibentuk, diperdebatkan, dan diimplementasikan oleh berbagai aktor di dalam Uni Eropa.

Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk mengkaji secara mendalam peran lembaga-lembaga Uni Eropa, seperti European Commission, European Parliament, dan European Central Bank, dalam proses pembuatan kebijakan fiskal digital. Selain itu, peneliti juga menelaah kontribusi aktor non-negara seperti *crypto exchange platforms*, *fintech startups*, dan organisasi masyarakat sipil dalam membentuk wacana dan respons terhadap kebijakan perpajakan aset digital.

Dengan demikian, metode penelitian ini dirancang untuk menggambarkan dinamika kebijakan Uni Eropa secara utuh, menyeluruh, dan berbasis data yang kaya. Metode ini memungkinkan peneliti untuk tidak hanya memahami isi kebijakan, tetapi juga menguraikan konteks politik, teknis, dan institusional yang melatarbelakangi kebijakan tersebut. Pendekatan ini sejalan dengan kebutuhan studi hubungan internasional

kontemporer yang menuntut ketelitian dalam memetakan aktor, dinamika kekuasaan, serta perubahan normatif dalam tata kelola global.

PEMBAHASAN

Kebijakan Anti Pencucian Uang Menggunakan Cryptocurrency dalam Mengatasi Penghindaran Pajak di Uni Eropa

Seiring dengan semakin berkembangnya penggunaan *cryptocurrency* dalam transaksi lintas negara, Uni Eropa telah mengambil langkah strategis dalam mengadopsi kebijakan anti pencucian uang (*anti-money laundering* atau AML) untuk menanggulangi penghindaran pajak. Penerapan kebijakan ini berakar pada keprihatinan terhadap potensi *cryptocurrency* digunakan sebagai sarana untuk menyembunyikan pendapatan, menghindari otoritas pajak, dan mengaburkan asal-usul dana ilegal melalui transaksi yang sulit dilacak. Oleh karena itu, Uni Eropa memandang penting untuk memperkuat kerangka hukum yang ada, termasuk memperluas cakupan regulasi agar mencakup aktivitas yang berhubungan dengan aset digital.

Salah satu kebijakan kunci yang menjadi pijakan utama dalam langkah ini adalah *Anti-Money Laundering Directive* (AMLD), yang telah mengalami serangkaian pembaruan sejak diterbitkan pertama kali. Dalam konteks *cryptocurrency*, pembaruan yang paling relevan adalah AMLD5 dan AMLD6. AMLD5 secara khusus menandai momen penting ketika penyedia jasa pertukaran mata uang virtual (*virtual currency exchanges*) dan penyedia dompet penyimpanan (*custodian wallet providers*) diwajibkan untuk mendaftar dan tunduk pada pengawasan otoritas nasional. Hal ini

dilakukan guna memastikan bahwa entitas-entitas tersebut melakukan proses *customer due diligence* (CDD) terhadap pengguna mereka dan melaporkan aktivitas mencurigakan.

Penting untuk dicatat bahwa regulasi ini tidak hanya menyoroti penyedia layanan formal, tetapi juga menyoroti risiko dari penggunaan dompet anonim dan transaksi peer-to-peer yang tidak melalui pihak ketiga. Oleh karena itu, Uni Eropa memperkenalkan mekanisme pelaporan yang lebih ketat dan memperluas pengawasan terhadap transaksi dengan nilai di atas ambang batas tertentu, termasuk mengharuskan pelaporan informasi identitas pengguna. Dengan demikian, AMLD5 menjadi titik awal penting bagi pengakuan legal dan pengawasan formal terhadap penyedia layanan terkait *cryptocurrency*, yang sebelumnya beroperasi di luar jangkauan regulasi tradisional.

Sementara itu, AMLD6 memperkenalkan definisi baru mengenai kejahatan pencucian uang dan memperluas cakupan yurisdiksi negara anggota dalam menuntut tindak pidana lintas batas. Dalam kerangka ini, penghindaran pajak yang bersifat serius diklasifikasikan sebagai *predicate offense* bagi pencucian uang. Dengan begitu, penggunaan *cryptocurrency* dalam skema penghindaran pajak dapat diadili tidak hanya sebagai pelanggaran pajak, tetapi juga sebagai tindak pidana pencucian uang. Langkah ini memperkuat instrumen hukum negara-negara anggota dalam menanggulangi kejahatan finansial digital yang semakin kompleks.

Implementasi AMLD oleh negara-negara anggota bervariasi, tetapi secara umum telah mendorong peningkatan kapasitas institusional, terutama dalam hal pengawasan terhadap aset digital.

Beberapa negara seperti Prancis, Jerman, dan Belanda telah mengambil inisiatif lebih awal dalam membangun unit intelijen keuangan khusus yang menangani aset digital, serta memperkenalkan lisensi khusus bagi entitas *crypto*. Sementara itu, Komisi Eropa juga mendorong harmonisasi melalui *Supranational Risk Assessment Report*, yang memetakan risiko-risiko utama di kawasan dan mengidentifikasi celah regulasi yang masih ada.

Di tingkat supranasional, Uni Eropa juga bekerja sama dengan organisasi global seperti *Financial Action Task Force* (FATF) dalam menyusun dan menyesuaikan standar internasional. FATF telah mengeluarkan rekomendasi bagi negara-negara untuk menerapkan prinsip *travel rule*, yang mewajibkan penyedia layanan aset virtual untuk menyertakan informasi pengirim dan penerima dalam setiap transaksi. Uni Eropa, melalui revisi AML Regulation pada 2022, menyatakan komitmennya untuk mengadopsi penuh *travel rule* ini dan memastikan bahwa seluruh penyedia layanan aset virtual patuh terhadap standar tersebut.

Sebagai *applied theory*, pendekatan *digital financial regulation* mengungkap tantangan teknis dan kapasitas kelembagaan dalam mendeteksi, melacak, dan menanggapi penghindaran pajak berbasis teknologi. Misalnya, beberapa negara anggota masih menghadapi keterbatasan dalam melakukan audit terhadap transaksi aset digital, terutama karena sifatnya yang pseudonim dan tersebar lintas yurisdiksi. Oleh karena itu, penguatan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan analitik data keuangan, dan investasi pada teknologi pelacakan menjadi bagian integral dari kebijakan AML berbasis *cryptocurrency*.

Dengan mempertimbangkan kompleksitas dan dinamika tersebut, pengadopsian kebijakan AML oleh Uni Eropa terhadap transaksi aset digital menunjukkan pergeseran paradigma dalam penegakan hukum fiskal di era digital. Upaya ini tidak hanya merefleksikan penyesuaian terhadap inovasi teknologi, tetapi juga mempertegas posisi Uni Eropa sebagai pelopor dalam membentuk norma internasional mengenai pengawasan terhadap keuangan digital.

Keterlibatan Institusi Terpusat Memberantas Penghindaran Pajak melalui Cryptocurrency Di Uni Eropa

Dalam menghadapi tantangan penghindaran pajak melalui *cryptocurrency*, keterlibatan institusi terpusat di tingkat Uni Eropa memainkan peran penting dalam menciptakan koordinasi regulatif dan pengawasan fiskal yang lebih adaptif. Penanganan isu ini tidak dapat dilakukan oleh satu tingkat pemerintahan saja, tetapi membutuhkan koordinasi antaraktor lintas level, supranasional, nasional, hingga lokal, sebagaimana dijelaskan dalam pendekatan *multi-level governance*.

Pendekatan ini menekankan bahwa proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik di Uni Eropa berlangsung secara terdesentralisasi namun terkoordinasi antarlevel pemerintahan, termasuk keterlibatan aktor non-negara seperti *financial technology companies*, otoritas fiskal, dan regulator keuangan lokal (Hooghe & Marks, 2001). Dalam konteks ini, institusi seperti Komisi Eropa, *European Securities and Markets Authority (ESMA)*, dan *European Banking Authority (EBA)* tidak hanya merumuskan kebijakan tetapi juga membangun mekanisme koordinasi dan pengawasan dengan otoritas nasional.

Salah satu contoh konkret dari implementasi pendekatan ini adalah pengembangan dan penerapan *Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA)* dan *Directive on Administrative Cooperation* edisi kedelapan (DAC8). MiCA bertujuan mengatur seluruh spektrum aset digital, dari penerbitan token hingga aktivitas penyedia layanan kripto. Sementara DAC8 secara eksplisit mengatur mekanisme pertukaran informasi fiskal otomatis antara yurisdiksi negara anggota Uni Eropa terkait transaksi aset digital (European Commission, 2023). Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut diadopsi melalui proses konsultasi terbuka dengan negara anggota, disesuaikan dengan sistem hukum nasional masing-masing, dan diawasi oleh otoritas fiskal nasional seperti *BaFin* di Jerman atau *Autorité des marchés financiers* di Prancis.

Keterlibatan institusi seperti *European Banking Authority* dan *European Securities and Markets Authority* memperlihatkan bagaimana entitas supranasional mengembangkan panduan teknis dan standar pelaporan bagi penyedia layanan kripto, serta bekerja sama dengan *national competent authorities* dalam melakukan audit dan inspeksi berkala. **Sinergi ini memperkuat efektivitas kebijakan karena memungkinkan adanya pembagian peran berdasarkan kapasitas masing-masing lembaga, serta memastikan harmonisasi aturan dalam menghadapi celah kebijakan dan risiko arbitrase regulatif.**

Di sisi penegakan hukum, *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)* bekerja sama dengan unit intelijen keuangan (FIUs) dari negara-negara anggota untuk memetakan dan mengidentifikasi pola transaksi

mencurigikan yang menggunakan *cryptocurrency* sebagai media utama. Penggunaan teknologi seperti *blockchain analysis*, kecerdasan buatan, dan visualisasi jaringan memungkinkan peningkatan kapasitas institusional dalam pelacakan aliran dana digital yang bersifat lintas yurisdiksi.

Pendekatan *multi-level governance* juga memungkinkan penyusunan kebijakan yang bersifat adaptif terhadap konteks domestik, namun tetap berada dalam kerangka regulatif kolektif. **Sebagai contoh, penerapan MiCA memerlukan kesiapan kelembagaan di tingkat nasional dalam hal otorisasi, pengawasan, dan pelaporan,** sementara Uni Eropa menyediakan kerangka normatif dan infrastruktur pelatihan teknis untuk mendukung implementasi kebijakan ini secara konsisten.

Kebijakan anti-penghindaran pajak berbasis aset digital di Uni Eropa mencerminkan proses negosiasi vertikal dan horizontal yang berlangsung secara simultan. Di satu sisi, negara anggota memiliki ruang untuk mengadaptasi instrumen regulatif sesuai kebutuhan domestik. Di sisi lain, mereka diwajibkan menyelaraskan kerangka hukum dan teknis mereka dengan aturan yang dirumuskan di tingkat supranasional. Interaksi ini menunjukkan bahwa upaya kolektif Uni Eropa dalam memberantas penghindaran pajak tidak hanya bersifat normatif tetapi juga teknokratis, dengan memperhatikan kompleksitas tata kelola fiskal digital (Schmidt & Wood, 2019).

Akhirnya, keberhasilan Uni Eropa dalam memperkuat pelacakan dan pelaporan fiskal atas transaksi *cryptocurrency* tidak lepas dari kapasitas institusional untuk mengintegrasikan proses legislatif, eksekutif, dan pengawasan di

berbagai level pemerintahan. Pendekatan *multi-level governance* menyediakan lensa analitis untuk memahami bagaimana kebijakan ini disusun, disesuaikan, dan dilaksanakan oleh aktor-aktor berbeda dalam sistem pemerintahan Uni Eropa.

Penerapan Pertukaran Informasi Lintas Batas Transaksi Kripto di Uni Eropa

Pertukaran informasi lintas batas mengenai transaksi *cryptocurrency* menjadi langkah strategis Uni Eropa dalam mengatasi praktik penghindaran pajak yang bersifat transnasional. Inisiatif ini merupakan bagian dari upaya harmonisasi kebijakan perpajakan digital di tengah pesatnya perkembangan teknologi keuangan dan meningkatnya penggunaan aset digital. Pendekatan *multi-level governance* memberikan kerangka analisis penting untuk memahami bagaimana sistem pertukaran informasi fiskal dibentuk melalui kerja sama antaraktor lintas level, baik supranasional, nasional, maupun sektor swasta.

Dalam kerangka ini, adopsi *Directive on Administrative Cooperation* kedelapan (DAC8) oleh Uni Eropa menjadi tonggak utama dalam memperluas cakupan pertukaran informasi fiskal otomatis, termasuk terhadap penyedia layanan aset kripto (*crypto-asset service providers/CASPs*) (European Commission, 2023). DAC8 mewajibkan seluruh entitas yang terlibat dalam aktivitas transaksi kripto untuk melaporkan informasi pelanggan, nilai transaksi, dan jenis aset digital kepada otoritas fiskal di negara domisili mereka. Informasi ini kemudian dibagikan lintas negara anggota untuk mendeteksi potensi praktik penghindaran pajak.

Penerapan mekanisme ini tidak hanya mengandalkan peran institusi supranasional seperti Komisi Eropa,

tetapi juga melibatkan kapasitas administratif dari otoritas fiskal nasional. Negara anggota diwajibkan membangun sistem informasi terintegrasi, mengembangkan standar pelaporan (*reporting standards*), serta meningkatkan interoperabilitas sistem antarnegara agar proses pertukaran data dapat berjalan efisien dan tepat waktu (OECD, 2023).

Komisi Eropa juga berperan dalam menyusun panduan teknis dan *compliance framework* untuk memastikan bahwa seluruh aktor, baik CASPs maupun lembaga pajak nasional, mematuhi ketentuan privasi, keamanan data, dan transparansi. Penerapan teknologi seperti *blockchain analytics*, *digital ledger interoperability*, serta *application programming interfaces (API)* menjadi fondasi teknis yang mendukung infrastruktur pelaporan ini. Sementara itu, negara-negara anggota bertugas mengembangkan perangkat lunak dan sistem back-end untuk menerima, memproses, dan mendistribusikan informasi tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

Penerapan sistem pertukaran informasi ini menghadapi beberapa tantangan penting. Pertama, masih terdapat perbedaan kapasitas teknis dan regulatif di antara negara anggota, terutama dalam hal kesiapan infrastruktur digital dan sumber daya manusia. Beberapa negara seperti Jerman dan Belanda telah memiliki sistem pelaporan digital yang matang, sementara negara-negara anggota yang lebih kecil menghadapi kendala implementasi akibat keterbatasan anggaran dan tenaga ahli. Kedua, timbul kekhawatiran tentang pelanggaran privasi dan perlindungan data pribadi, terutama setelah implementasi *General Data Protection Regulation (GDPR)*

yang ketat. Otoritas fiskal harus menyeimbangkan antara kebutuhan akan transparansi fiskal dan hak individu atas data pribadinya.

Ketiga, tantangan koordinasi lintas yurisdiksi mengharuskan adanya standarisasi proses dan harmonisasi terminologi antara negara-negara anggota. Hal ini menjadi penting agar interpretasi hukum tidak menimbulkan inkonsistensi dalam implementasi pelaporan kripto. Uni Eropa telah menyusun *common reporting standard* yang menjadi acuan untuk mengatasi perbedaan interpretasi ini (European Parliament, 2022).

Dari perspektif *multi-level governance*, mekanisme pertukaran informasi dalam kebijakan kripto menunjukkan bagaimana Uni Eropa sebagai entitas supranasional tidak hanya menjadi inisiator kebijakan, tetapi juga fasilitator kerja sama antarnegara anggota. Proses ini melibatkan dialog berkala melalui *EU Fiscal Transparency Forum* serta *Joint Transfer Pricing Forum*, yang memungkinkan negara anggota untuk menyampaikan hambatan, usulan, dan praktik terbaik (*best practices*).

Selain itu, inisiatif Uni Eropa ini juga saling melengkapi dengan instrumen internasional seperti *OECD Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)* dan *Common Reporting Standard (CRS)* yang diperluas untuk aset digital. Uni Eropa secara aktif berpartisipasi dalam forum-forum OECD untuk menyelaraskan kebijakan pertukaran informasi global guna menghindari ketidaksesuaian antara norma regional dan global (OECD, 2022).

Pelibatan aktor non-negara juga menjadi bagian integral dari pendekatan multi-level ini. Banyak CASPs yang

tergabung dalam asosiasi industri seperti *Blockchain for Europe* atau *European Digital Finance Association* turut terlibat dalam proses konsultasi publik yang diadakan oleh Komisi Eropa selama penyusunan DAC8. Keterlibatan ini memperkaya proses kebijakan dengan memberikan masukan teknis mengenai praktik di lapangan dan mendorong keberterimaan regulasi oleh industri.

Secara keseluruhan, penerapan pertukaran informasi lintas batas dalam konteks transaksi kripto menunjukkan kompleksitas tata kelola fiskal digital yang menuntut kolaborasi erat antara berbagai level pemerintahan dan sektor non-negara. Keberhasilan implementasi DAC8 akan bergantung pada kemampuan Uni Eropa untuk mempertahankan kohesi regulatif, mendorong kesetaraan kapasitas di antara negara anggota, dan menjaga kepercayaan publik terhadap pengelolaan data sensitif.

Dengan mengadopsi perspektif *multi-level governance*, penelitian ini menyoroti bahwa kebijakan pertukaran informasi dalam ekosistem kripto bukanlah proses linier dari atas ke bawah, melainkan hasil dari interaksi dinamis antarlevel pemerintahan, aktor pasar, serta norma-norma internasional. Pendekatan ini menawarkan pemahaman yang lebih komprehensif atas tantangan koordinasi, diferensiasi kapasitas nasional, dan kebutuhan harmonisasi kebijakan fiskal dalam era keuangan digital yang terus berkembang.

KESIMPULAN

Penelitian ini menganalisis respons kebijakan Uni Eropa terhadap fenomena penghindaran pajak yang difasilitasi oleh *cryptocurrency* dengan menggunakan pendekatan *multi-level governance*

sebagai *applied theory*. Melalui studi ini, terlihat bahwa kompleksitas regulasi kripto di tingkat regional bukan hanya dipengaruhi oleh inovasi teknologi dan pergeseran perilaku pasar, tetapi juga oleh dinamika koordinasi lintas level antara aktor supranasional, nasional, dan subnasional.

Secara umum, *multi-level governance* menunjukkan bahwa Uni Eropa tidak bertindak sebagai satu entitas tunggal, melainkan sebagai arena koordinasi kebijakan yang melibatkan berbagai level otoritas. Hal ini terlihat dari bagaimana kebijakan anti-pencucian uang (melalui AMLD), kerja institusi pusat (Komisi Eropa, ECB, dan ESMA), serta sistem pertukaran informasi fiskal lintas batas (melalui DAC8), disusun dan dijalankan melalui mekanisme konsultasi, harmonisasi, dan komitmen bersama antarnegara anggota.

Pada bagian pertama, kebijakan anti-pencucian uang menunjukkan transformasi pendekatan tradisional terhadap aliran dana gelap menjadi pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) yang relevan untuk aset kripto. Revisi AMLD dan harmonisasi dengan standar global seperti FATF menjadi bukti upaya Uni Eropa dalam mempersempit ruang eksploitasi hukum melalui aset digital.

Bagian kedua menyoroti pentingnya peran institusi terpusat dalam memperkuat regulasi kripto. Komisi Eropa, European Central Bank (ECB), dan European Securities and Markets Authority (ESMA) memegang peran penting dalam menerjemahkan kompleksitas teknologi ke dalam norma hukum yang dapat dioperasikan oleh negara anggota. Kehadiran institusi pusat ini menjadi pengikat penting dalam memastikan bahwa fragmentasi kebijakan nasional tidak menghambat efektivitas regulasi kolektif.

Selanjutnya, bagian ketiga mengenai pertukaran informasi lintas batas menunjukkan bahwa transparansi fiskal dalam konteks transaksi kripto membutuhkan tata kelola data yang sangat kompleks. DAC8 sebagai instrumen hukum membuktikan bahwa penghindaran pajak melalui kripto tidak dapat diatasi dengan pendekatan domestik semata. Kerja sama antarnegara melalui standardisasi pelaporan, interoperabilitas sistem, dan perlindungan data menjadi aspek yang tidak terpisahkan dari efektivitas kebijakan ini.

Dari ketiga aspek di atas, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan kebijakan Uni Eropa dalam menanggulangi penghindaran pajak melalui *cryptocurrency* bukan hanya ditentukan oleh keberadaan kerangka hukum, tetapi juga oleh seberapa baik *governance* dilakukan di berbagai level. Perbedaan kapasitas teknis dan politik antarnegara anggota menjadi tantangan tersendiri, namun koordinasi yang berkesinambungan telah menjadi fondasi penting untuk kemajuan.

Implikasi dari studi ini menunjukkan bahwa negara-negara di luar Uni Eropa yang tengah menyusun kebijakan fiskal terhadap aset digital dapat belajar dari pengalaman Uni Eropa, khususnya dalam menciptakan sistem pelaporan lintas batas dan pembangunan kapasitas kelembagaan. Selain itu, pendekatan *multi-level governance* juga dapat digunakan sebagai alat analisis dalam menilai efektivitas kebijakan digital lainnya yang bersifat lintas batas dan membutuhkan integrasi antarlembaga.

Penelitian ini juga membuka ruang untuk eksplorasi lebih lanjut mengenai bagaimana aktor-aktor non-negara, seperti penyedia layanan kripto dan organisasi masyarakat sipil, dapat

memainkan peran dalam memperkuat transparansi fiskal dan akuntabilitas regulatif di era digital. Sebagai penutup, kebijakan fiskal kripto di Uni Eropa mencerminkan upaya kolektif dan adaptif dalam menjawab tantangan baru dalam tata kelola keuangan global yang kian kompleks.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International Regimes*. Cornell University Press.
- Zetzsche, D. A., Buckley, R. P., Arner, D. W., & Barberis, J. N. (2020). *The Future of Finance: FinTech, RegTech and Beyond*. European Banking Institute Working Paper Series.

Artikel Jurnal

- Baer, K., de Mooij, R., Hebous, S., & Keen, M. (2019). Taxing cryptocurrencies. *IMF Staff Discussion Note*, 21–25.

Laporan dan Dokumen Pemerintah

- Council of Europe. (2018). *Assessment of the concrete implementation and effective application of the 4th Anti-Money Laundering Directive in the EU Member States*. <https://rm.coe.int/amld-project-summary-jun21/1680a2e05c>
- European Commission. (2023a, Mei 31). *EU defines new rules on crypto-asset information exchange for tax purposes*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-defines-new-rules-crypto-asset-information-exchange-tax-purposes-2023-05-31_en

- European Commission. (2023b, Oktober 17). *New Directive on tax transparency to help Member States shine a light on the crypto-asset sector*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/new-directive-tax-transparency-help-member-states-shine-light-crypto-asset-sector-2023-10-17_en

- European Commission. (2024, Juni 25). *New EU AML and CFT legislation*.

- European Council. (2024, Juni 12). *Taxation*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/taxation/>

- European Parliament. (2024, Juni 20). *Tax transparency rules for crypto-asset transactions (DAC8)*. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-fight-tax-evasion-and-make-taxation-simple-and-easy>

- FATF. (2021). *Opportunities and Challenges of New Technologies for AML/CFT*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Digitaltransformation/Opportunities-challenges-new-technologies-for-aml-cft.html>

Berita dan Sumber Elektronik

- Andersen, E. (2023, Mei 18). *Exploring the Role of Technology in KYC and AML Compliance*. <https://kyrosaml.com/exploring-the-role-of-technology-in-kyc-and-aml-compliance/>
- Brooke, C. (2023, November 6). *How to Avoid Crypto Taxes – 9 Ways to Not Pay Taxes on Bitcoin*. <https://www.techopedia.com/crypto-currency/how-to-avoid-crypto-taxes>

- Cointelegraph. (2024, Februari 22). *EU's Anti-Money Laundering Directive 5 (AMLD5)*.
<https://cointelegraph.com/learn/eus-anti-money-laundering-directive-5-amld5>
- Council of the European Union. (2024, Maret 4). *Anti-money laundering: Council and Parliament strike deal on stricter rules*.
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>
- Curmi, M. (2024, Februari 28). *DAC 8: Reporting and Exchange of Information on Crypto-Assets*.
<https://zampadebattista.com/insights/dac-8-reporting-and-exchange-of-information-on-crypto-assets/>
- Deloitte. (2024). *Crypto-Asset Reporting Framework (CARF), Directive on Administrative Cooperation 8 (DAC 8), and related regulations*.
<https://www.deloitte.com/lu/en/Industries/banking-capital-markets/perspectives/crypto-asset-reporting-framework.html>
- Dow Jones. (2024, September 11). *What is AMLD5 (5th EU Anti-Money Laundering Directive)?*
<https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/anti-money-laundering/amld5-definition/>
- Flagright. (2024). *Understanding transaction monitoring*.
<https://www.flagright.com/post/why-transaction-monitoring-is-important>
- Fraud.com. (2024). *Advanced fraud detection – Techniques and technologies*.
<https://www.fraud.com/post/advanced-fraud-detection>
- Global Tax News. (2023, Oktober 24). *EU adopts Directive introducing tax transparency rules for crypto assets (DAC8)*.
<https://globaltaxnews.ey.com/news/2023-1765-eu-adopts-directive-introducing-tax-transparency-rules-for-crypto-assets-dac8>
- IMF Blog. (2023, Juli 5). *Crypto Poses Significant Tax Problems—and They Could Get Worse*.
<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/07/05/crypto-poses-significant-tax-problems-and-they-could-get-worse>
- Pingen, A. (2023, Desember 8). *New Directive Amending EU Rules on Administrative Cooperation in Area of Taxation*.
<https://eucrim.eu/news/new-directive-amending-eu-rules-on-administrative-cooperation-in-area-of-taxation/>
- Regnology. (2024). *Crypto-Asset Reporting Framework (CARF/DAC8)*.
<https://www.regnology.net/en/resources/regulatory-topics/crypto-asset-reporting-framework-carfdac8/>
- SignDesk. (2024, September 22). *The Role of KYC Verification In AML For Crypto Assets*.
<https://signdesk.com/in/ekyc/the-role-of-kyc-verification-in-aml-for-crypto-assets>