

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis keuangan global pada tahun 2008 menimbulkan dampak yang sangat besar pada hampir seluruh negara di dunia, termasuk Amerika Serikat dan negara-negara Uni Eropa, berupa perlambatan dan ketidakpastian ekonomi dunia. Situasi tersebut telah memengaruhi besarnya penerimaan pajak yang dapat dikumpulkan oleh setiap negara, mengingat sebagian besar porsi penerimaan pajak berasal dari aktivitas ekonomi yang pendapatannya sangat tergantung pada kondisi perekonomian dunia. Untuk dapat bangkit dari krisis dan kembali memulihkan perekonomian di negara masing-masing, setiap negara memerlukan sumber pendanaan untuk membiayai penyehatan sektor keuangan dan stimulus ekonomi, antara lain dengan memobilisasi sumber daya domestik (*domestic resource mobilization*) masing-masing negara, terutama dari pajak.¹

Mobilisasi sumber daya domestik dari pajak mengalami hambatan dengan maraknya praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan penggelapan pajak (*tax evasion*) oleh para Wajib Pajak yang dilakukan dengan cara memanfaatkan kondisi keterbatasan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan.² Salah satu modus penghindaran pajak atau penggelapan pajak adalah dengan cara menggeser profit dan menyimpan uang dari hasil kegiatan tersebut di negara-negara suaka

¹ *Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018*, 2018, hal. 78.

² *Ibid.*, hal. 79.

pajak (*tax havens*) atau *Offshore Financial Center*. Negara-negara ini terkenal karena kebijakan yang ringan pajak dan peraturan kerahasiaan perbankan yang sangat ketat. Swiss misalnya, yang terkenal sebagai salah satu negara suaka pajak terbesar di dunia, menempatkan kerahasiaan bank sebagai salah satu bagian dari konstitusi negara tersebut dan juga tercatat pada kitab undang-undang hukum pidana negara tersebut. Pembocoran rahasia bank bukan saja dianggap sebagai masalah administratif, tetapi juga masalah pidana dengan hukuman yang berat bagi pelakunya. Adanya peraturan ini menjadikan Swiss, dan belakangan Luxembourg, sebagai dua negara Uni Eropa yang paling ketat dalam menjaga kerahasiaan perbankan mereka.³

Masalah kerahasiaan bank (*bank secrecy*) dianggap salah satu yang memperburuk krisis keuangan global karena *tax haven* yang menyembunyikan aset-aset global. Ada dugaan kuat bahwa *tax haven countries* ini memberikan tempat berlindung yang nyaman bagi para pejabat untuk menyembunyikan dana-dana ilegal hasil korupsi, ataupun pengusaha hitam yang melarikan dana dari kejaran aparat hukum di negerinya.⁴

Untuk menangkal praktik penyembunyian aset keuangan tersebut, diperlukan suatu kerjasama internasional khususnya kerja sama di bidang pertukaran informasi (terutama informasi keuangan) antar otoritas perpajakan, yang disebut dengan *Automatic Exchange of Financial Account Information* (AEOI) atau sistem pertukaran informasi keuangan otomatis. Sistem keuangan otomatis merupakan

³ Vittorio Grilli, 'Europe 1992: Issues and Prospects for the Financial Markets', *Economic Policy* 4, no. 9 (1989): hal. 403.

⁴ Chairil Anwar Pohan, *Pedoman Lengkap Pajak Internasional* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018), hal. 281.

sistem yang mendukung pertukaran informasi untuk kepentingan perpajakan antar negara.⁵

Kebijakan internasional untuk bertukar informasi perpajakan secara otomatis ini disepakati oleh OECD dan negara-negara G20 pada tanggal 29 Oktober 2014, ditanda tangani oleh 39 menteri pada upacara penandatanganan di Berlin.⁶ Dalam setahun, terdapat 94 negara yang ikut serta dalam kesepakatan ini, termasuk Indonesia.⁷ Pada 2020, terdapat 141 negara yang telah ikut serta dalam kesepakatan ini.⁸ Standar yang dihasilkan memberikan pertukaran otomatis tahunan antar negara mengenai informasi rekening keuangan, termasuk juga neraca, bunga, dividen, dan penjualan atas aset keuangan. Cakupan data adalah individu dan entitas, termasuk pula yayasan. Hal ini pada gilirannya semakin mempersempit ruang bagi para penggelap pajak untuk menyembunyikan dana mereka dari pemerintah.

Kerzner dan Chodikoff menghitung adanya 49 negara suaka pajak per 2016.⁹ Termasuk dari negara-negara kecil seperti Andorra, Antigua dan Barbuda, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Marshall Island, Mauritius, Monaco, Nauru, San Marino, Seychelles, Singapura, dan Vanuatu. Negara-negara suaka pajak yang

⁵ Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018, hal. 79.

⁶ OECD, 'Multilateral Competent Authority Agreement', *OECD*, last modified 2014, accessed December 16, 2020, <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.htm>.

⁷ OECD, 'Strengthening the International Community' s Fight against Offshore Tax Evasion : Australia , Canada , Chile , Costa Rica , India , Indonesia and New Zealand Join Multilateral Agreement to Automatically Exchange Information', *OECD*, last modified 2015, accessed December 16, 2020, <https://www.oecd.org/newsroom/australia-canada-chile-costa-rica-india-indonesia-and-new-zealand-join-multilateral-agreement-to-automatically-exchange-tax-information.htm>.

⁸ OECD, *Jurisdictions Participating In The Convention On Mutual Administrative Assistance In Tax Matters Status – 29 September 2020*, 2020.

⁹ David S Kerzner and David W Chodikoff, *International Tax Evasion in the Global Information Age* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2016), hal. 72.

cukup besar mencakup Austria, Bahama, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Costa Rica, Siprus, Dominica, Irlandia, Israel, Lebanon, Liberia, Belanda, Panama, Swiss, Uni Emirat Arab, Amerika Serikat, dan Uruguay. Terdapat pula negara-negara koloni seperti Anguilla, Aruba, British Virgin Islands, Cayman Islands, Cook Islands, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Isle of Man, Jersey, Macau, Montserrat, Niue, St Kitts dan Nevis, St Lucia, dan St Vincent dan Grenadines. Dapat dilihat bahwa walaupun aktif menentang suaka pajak, Amerika Serikat sesungguhnya juga negara suaka pajak menurut penilaian negara-negara mitra mereka karena mengecualikan bunga portofolio dari pajak, berbeda dengan negara-negara lain di dunia pada umumnya.¹⁰

Data OECD tahun 2020 menunjukkan bahwa semua negara suaka pajak telah menandatangani komitmen keterbukaan informasi finansial¹¹ sehingga sebenarnya keberadaan mereka sudah di ujung tanduk. Para penggelap pajak harus menggeser dana mereka ke negara-negara yang belum menandatangani kesepakatan tersebut,¹² padahal belum tentu tarif pajak di negara-negara tersebut lebih rendah dari negara asal mereka.

Negara suaka pajak yang terakhir menjalankan kebijakan keterbukaan informasi adalah Dominica tanggal 1 Agustus 2019. Tinggal Liberia yang belum menerapkannya dan jika patuh pada kesepakatan, bahwa kebijakan harus sudah dibuat paling lama dua tahun setelah tanda tangan, maka pada tahun 2020 ini

¹⁰ Ibid.

¹¹ OECD, *Jurisdictions Participating In The Convention On Mutual Administrative Assistance In Tax Matters Status – 29 September 2020*.

¹² Niels Johannesen and Gabriel Zucman, 'The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown', *American Economic Journal: Economic Policy* 6, no. 1 (2014): hal. 65–91.

semestinya Liberia telah membangun kebijakan keterbukaan informasi finansial sehingga lengkap sudah semua negara suaka pajak untuk tercakup dalam keterbukaan informasi finansial. Pada tabel di atas, Amerika Serikat tercatat belum menerapkan, tetapi hal ini lebih disebabkan karena negara ini telah memiliki perjanjian dengan negara-negara mitra secara bilateral yang mensyaratkan adanya pertukaran otomatis imbal balik yang setara.¹³ Artinya mereka telah memiliki keterbukaan informasi, hanya saja dalam lingkup bilateral, bukan global.

Kebijakan OECD di atas sebenarnya bukan hal baru pada tataran yang lebih sempit seperti tataran regional. Pada tahun 1996, Organization of American States membuat kesepakatan bersama mengenai pemberantasan korupsi. Dalam kesepakatan ini, setiap pihak yang menandatangani dilarang menerapkan undang-undang kerahasiaan bank karena hal ini akan menghambat penyelidikan korupsi.¹⁴ Hal ini dapat dipandang sebagai bentuk pembatasan kerahasiaan bank demi kepentingan umum berupa penyelidikan kasus korupsi, khususnya bagi pemberi suap dan penerima suap.¹⁵

Agar sistem pertukaran informasi keuangan secara otomatis dapat berjalan secara efektif, otoritas perpajakan memerlukan akses informasi keuangan dari perbankan. Dengan kata lain, adanya kesepakatan Indonesia untuk menjadi bagian dari AEOI berimplikasi pentingnya membuka kerahasiaan bank dan jasa keuangan

¹³ OECD, 'United States: Exchange of Information on Request (EOIR)', *OECD*, last modified 2020, accessed December 16, 2020, <https://www1.compareyourcountry.org/tax-cooperation/en/1/624/default>.

¹⁴ Organization of American States, 'Inter-American Convention Against Corruption', 1996, sec. XVI.

¹⁵ Philip M Nichols, *United States v. Lazarenko: Filling in Gaps in Support and Regulation of Transnational Relationships*, 2007, hal. 55.

lainnya seperti pasar modal, perasuransian, dan sebagainya, yang ada di Indonesia. Pada gilirannya, hal ini mendorong Indonesia untuk mengeluarkan PERPU No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. PERPU ini kemudian diubah menjadi undang-undang yaitu UU No. 9 Tahun 2017 tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang.

Bank tidak hanya penting untuk mendukung perekonomian, yang berfungsi dalam menerima tabungan/deposit, memberikan pinjaman dan jasa konsultasi bisnis, industri dan individual, tetapi juga memainkan peranan penting dalam sistem perpajakan. Bank menerima pembayaran pajak bagi otoritas perpajakan dan untuk beberapa negara, juga bertanggung jawab dalam melakukan pemotongan pajak (*withholding tax*) untuk bunga tabungan/deposito. Contohnya, di Inggris, bank mengadministrasi skema pengurangan pajak atas bunga, sehingga bank memberikan bunga kepada wajib pajak sesudah dipotong pajak. Hal ini secara signifikan mengurangi jumlah orang yang perlu melakukan pelaporan pajak secara *self-assessment* dan menyederhanakan sistem administrasi perpajakan.¹⁶

Adanya peran ganda bank di satu sisi berusaha menjaga kerahasiaan nasabah, sementara di sisi lain menjadi pembantu pemerintah dalam administrasi perpajakan, menimbulkan dilema bagi perbankan. Sejalan dengan ini, menjadi penting pula untuk melihat sejarah dari kerahasiaan bank dan peran bank dalam perpajakan dan melihatnya dalam konteks kekinian.

¹⁶ OECD, *Building Transparent Tax Compliance by Banks* (Paris: OECD, 2009), hal. 15.

Praktik kerahasiaan bank sebenarnya adalah sebuah fenomena baru. Fenomena ini baru berkembang pada akhir Perang Dunia I. Akibat peperangan, terjadi krisis keuangan yang membawa pada hiperinflasi dan pengendalian nilai tukar. Hal ini mendorong warga negara dengan kekayaan melimpah untuk mengamankan harta mereka ke negara-negara lain yang tidak terlalu terdampak oleh krisis. Di sisi lain, krisis ini juga yang mendorong negara-negara lain yang belum terserang krisis untuk memperkuat sektor perbankan dengan membangun kebijakan moneter yang mengundang masuknya dana dari negara lain. Situasi ini bersambut tangan dan dimulailah praktik kerahasiaan bank sebagai salah satu strategi untuk mempertahankan sektor keuangan suatu negara. Swiss termasuk negara pertama yang menggunakan strategi ini untuk mengamankan sektor perbankan mereka.¹⁷

Sejak awal sejarahnya, praktik kerahasiaan bank telah menimbulkan pertentangan, khususnya dari negara-negara terdampak krisis seperti Amerika Serikat dan Jerman. Pada tahun 1933, Nazi memberikan ancaman hukuman mati bagi siapa saja yang menyembunyikan harta mereka di luar Jerman. Kebijakan ini dibuktikan dengan penjatuhan hukuman mati pada tiga orang pengusaha Jerman pada tahun 1934. Amerika Serikat pada pertengahan 1941 juga menggunakan kewenangan yurisdiksinya untuk membongkar informasi keuangan cabang bank Swiss di negara mereka dengan alasan bahwa mereka khawatir Nazi menggunakan bank tersebut untuk menyembunyikan harta mereka untuk membiayai perang.¹⁸

¹⁷ C Todd Jones, 'Compulsion Over Comity : The United States ' Assault on Foreign Bank Secrecy', *Northwestern Journal of International Law & Business* 12, no. 3 (1992): hal. 455.

¹⁸ Ibid.

Perang Dunia II mendatangkan krisis keuangan yang lebih parah lagi dan menjadi bahan bakar yang lebih efektif untuk pemberlakuan undang-undang kerahasiaan bank. Hal ini didukung oleh ketidakpercayaan publik yang besar pada sistem keuangan dan perbankan negara-negara yang terlibat perang, belum adanya sistem finansial global, dan belum adanya teknologi interkoneksi global secara seketika (*real-time*).¹⁹ Berkembangnya sosialisme di banyak negara dan besarnya tarif pajak bagi para pengusaha untuk membiayai pembangunan negara pasca perang mendorong lebih banyak lagi pengusaha untuk melarikan uang mereka ke negara-negara ramah. Berbagai negara kecil yang tidak memiliki mata uang yang kuat serta adanya permintaan besar dari para pengusaha di negara pasca perang segera mengeluarkan undang-undang kerahasiaan perbankan dan menjadi wadah bagi penyimpanan uang para pengusaha dari negara-negara asal para nasabah.²⁰

Alasan yang sama juga memicu prinsip kerahasiaan bank berlaku di Indonesia. Krisis keuangan di Indonesia tahun 1960-an, ditandai dengan inflasi yang mencapai 500%, menjadi salah satu motivasi keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1960 tentang Rahasia Bank. Pemerintah berharap dengan adanya PERPU ini, masyarakat dapat merasa aman dalam menyimpan uang mereka di bank. PERPU No. 23 Tahun 1960 hanya mengecualikan kepentingan perkara pidana dan perpajakan sebagai akses yang terbuka untuk memasuki data keuangan bank. Pada era Orde Baru, rahasia bank kembali diatur dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok

¹⁹ Alberto Barreix, J Roca, and Fernando Velayos, *A Brief History of Tax Transparency A Brief History of Tax Transparency*, 2016, 3.

²⁰ Jones, 'Compulsion Over Comity : The United States ' Assault on Foreign Bank Secrecy', 456.

Perbankan. Substansi kerahasiaan bank dalam kedua peraturan ini relatif sama, yaitu menjaga kerahasiaan bank kecuali untuk perkara perpajakan dan perkara pidana.²¹

Di sisi lain, peran lembaga keuangan seperti perbankan dalam mengelola perpajakan telah lebih lama dijalankan. Di Inggris, *Bank of England* telah menjadi lembaga keuangan yang mengelola pemasukan pajak negara setidaknya pada tahun 1857.²² Sejak Juli 2008, bank-bank di Mexico telah membantu pemerintah dalam menarik pajak atas tabungan/deposito secara tunai (*Impuesto a los Depositosen Efectivo* (IDE)), yang diimplementasikan dengan tujuan untuk memerangi kegiatan ekonomi informal dan penggelapan pajak. IDE diterapkan atas deposit di atas MXN 25,000, baik dalam mata uang peso maupun dalam valuta asing, untuk jenis rekening apa saja, di institusi/bank mana saja yang ada dalam sistem keuangan Mexico, baik oleh individu maupun perusahaan. IDE dipotong oleh Bank secara bulanan.²³

Jika diminta oleh Undang-Undang, bank dapat menyediakan informasi atas pendapatan pihak ketiga, untuk disandingkan dengan catatan pajak klien/konsumen, untuk mendukung kepatuhan wajib pajak. Bank juga memainkan peranan penting dalam perang global terhadap kejahatan dan terorisme, melalui kerjasama dengan penegak hukum dan otoritas perpajakan, menelusuri dan melaporkan transaksi-transaksi yang mencurigakan, dan mengimplementasikan

²¹ Febriant, 'Sejarah Pengecualian Rahasia Bank Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia', *Jurnal Ilmiah Mandala Education* 6, no. 2 (2020), hal. 157.

²² Youssef Cassis, 'Private Banks and the Onset of the Corporate Economy', in *The World of Private Banking*, ed. Youssef Cassis et al. (Ashgate, 2009), hal. 73.

²³ OECD, *Building Transparent Tax Compliance by Banks*, hal. 15.

peraturan untuk melawan penipuan dan pidana pencucian uang (*money laundering*).²⁴

Penggelapan pajak merupakan permasalahan yang merugikan bagi negara dan masyarakat. Bagi negara, penggelapan pajak membuat negara kehilangan kesempatan untuk memperoleh anggaran dalam proporsi yang seharusnya untuk menjalankan fungsinya sehingga penyelenggaraan negara maupun pembangunan yang direncanakan maupun diharapkan oleh masyarakat menjadi terhambat dan berjalan tidak optimal. Bagi masyarakat, khususnya pembayar pajak yang patuh, penggelapan mengakibatkan permasalahan keadilan, terlebih karena penggelapan tersebut justru dilakukan oleh lapisan masyarakat yang paling mampu. Pemasukan pajak menjadi terkesan regresif, ketimbang progresif. Hal ini berkontribusi pada kemiskinan di masyarakat karena pajak lebih dikeluarkan oleh golongan masyarakat menengah ketimbang masyarakat golongan atas.

Salah satu faktor penyebab penggelapan pajak dapat terjadi adalah karena adanya prinsip kerahasiaan pada lembaga keuangan, khususnya bank. Akibat kerahasiaan bank, pemerintah tidak dapat mengestimasi secara eksak berapa seharusnya besaran pajak yang harus dibayarkan oleh Wajib Pajak dan terpaksa harus bertopang pada laporan sendiri yang tentunya mudah untuk dimanipulasi. Kerahasiaan bank juga memungkinkan Wajib Pajak untuk menghindari pemotongan pajak dengan mentransfer dana ke luar negeri, khususnya ke negara-negara suaka pajak.

²⁴ Ibid.

Walaupun memungkinkan penggelapan pajak dan aktivitas kriminal lebih mudah dilakukan, kerahasiaan bank juga memiliki manfaat dalam menjaga kerahasiaan personal, kerahasiaan bisnis, dan juga penjagaan keselamatan pemilik rekening atas alasan politis atau potensi pemerasan ataupun korupsi.²⁵ Secara historis pun, kerahasiaan bank menjamin agar nasabah memiliki dana yang tetap terlindung dalam situasi krisis finansial. Dapat dikatakan bahwa kerahasiaan bank memberikan fungsi ganda pada pribadi, baik secara legal maupun ilegal.

Indonesia telah memberlakukan kerahasiaan bank cukup lama secara terbatas dengan tetap memungkinkan pemerintah mendapatkan akses informasi keuangan dalam urusan penyidikan pidana dan korupsi. Peraturan ini telah cukup banyak membantu dalam penyelesaian berbagai tindak pidana umum maupun khusus di Indonesia. Walau demikian, tugas negara bukan semata menjaga keteraturan publik lewat upaya pencegahan dan penghukuman, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada aspek ini, besar harapan warga negara agar negara dapat memaksimalkan dana publik untuk membiayai peningkatan kesejahteraan warga negara secara manusia dan adil. Karena adanya kerahasiaan bank, pembiayaan ini menjadi tidak maksimal karena tidak ada jaminan bahwa dana publik yang diperoleh telah optimal berdasarkan ketentuan tarif pajak yang berlaku.

Kemampuan negara-negara berkembang untuk menaikkan pajak dan meningkatkan pendapatan pajak dibatasi oleh beberapa faktor termasuk: (1) institusi yang lemah, termasuk administrasi perpajakan; (2) korupsi dan kurangnya

²⁵ Grilli, 'Europe 1992: Issues and Prospects for the Financial Markets', hal. 403.

transparansi; (3) sistem perpajakan dengan karakter yang mempunyai banyak pengecualian/pembebasan pajak dan sangat tergantung pada pendapatan transaksi antar negara (*cross-border tariffs*); (4) adanya sektor informal yang sangat besar; (5) aliran dana keluar ke negara *tax havens*; dan (6) adanya tekanan besar dari investor (besar) internasional dalam konteks kompetisi perpajakan global, yang menuju pada berkurangnya pajak global.²⁶

Dari gambaran di atas, dapat dilihat bahwa kerahasiaan bank baik secara global maupun nasional, dimotivasi oleh krisis ekonomi. Ia menjadi tidak lagi terlalu relevan di masa kini di mana krisis finansial tidak lagi terjadi sementara negara memerlukan dana untuk membangun masyarakat menuju keadilan sosial dan kesejahteraan nasional. Dalam hal ini, peran bank sebagai pengelola pajak, setidaknya sebagai pemberi akses bagi informasi keuangan, menjadi penting dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Alasan lain dari kemunculan UU No. 9 Tahun 2017 adalah kebutuhan keuangan nasional yang mendesak sehingga menuntut efisiensi perpajakan sekaligus penagihan yang efektif terhadap para pengusaha dalam negeri yang melarikan harta mereka ke luar negeri, terutama ke Singapura, yang merupakan negara *tax haven* terdekat. Menurut riset Meryll Lych, sepertiga pengusaha kaya Singapura berasal dari Indonesia dengan kekayaan mencapai USD68 miliar sampai USD70 miliar. Hal itu karena kebijakan pajak di negara tersebut sangat ringan dengan kemudahan memperoleh hak residen.²⁷

²⁶ Jeffry Owens, dikutip dari Alink and Van Kommer, *Handbook on Tax Administration*, 2011, hal. xiii–xiv.

²⁷ Pohan, *Pedoman Lengkap Pajak Internasional*, hal. 291.

Indonesia melaksanakan program pengampunan pajak (amnesti pajak), selama 9 bulan yang berlaku sejak 1 Juli 2016 sampai dengan 31 Maret 2017, berdasarkan UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (untuk selanjutnya disebut UU PP). Wajib pajak atau barang siapa yang seharusnya telah menjadi wajib pajak, yang dengan sukarela mengakui perbuatannya dan membayar total pajak yang belum dibayar (terutang), dibebaskan dari hukuman perdata dan pidana di bawah program pengampunan pajak (amnesti pajak). Amnesti pajak adalah program satu kali saja, untuk waktu relatif singkat, dalam waktu tertentu dan tidak diharapkan akan terulang lagi dikemudian hari. Umumnya, peserta amnesti akan diminta untuk membayar bunga atas hutang pajak yang belum dibayar, karena penghapusan bunga berarti secara efektif akan menyebabkan peserta amnesti membayar pajak yang lebih rendah (jika disesuaikan dengan nilai waktu dari uang) daripada wajib pajak yang bayar pajak tepat waktu. Definisi amnesti pajak adalah lebih sempit dari apa yang umumnya dimaksud secara implisit atau eksplisit, tentang amnesti. Banyak proposal yang mengikutsertakan amnesti sebagai pijakan dalam peningkatan aktivitas penegakan hukum untuk memperbaiki kepatuhan pajak. Dalam kondisi ini, semua pendapatan dari keseluruhan proposal tersebut, sering diatribusikan ke amnesti dan disebut pendapatan amnesti.²⁸

Gunadi mengemukakan bahwa amnesti pajak adalah semacam amnesia, yang merupakan suatu penyakit gangguan memori ingatan sehingga lupa sebagian besar masa lalu.²⁹ Untuk memitigasi atau melupakan kejadian tak diharap masa lalu

²⁸ AH Lerman, 'Tax Amnesty: The Federal Perspective', *National Tax Journal* 39, no. 3 (1986), hal. 325.

²⁹ Gunadi, *Panduan Komprehensif Ketentuan Umum Perpajakan (KUP)* (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2016), hal. 780–781.

berupa ketidakpatuhan perpajakan, dan memulainya dengan lembaran baru bersih (*cleanslate*) kepatuhan yang lebih baik masa berikutnya. Karena penghasilan dan harta dari penghindaran PPN dan PPnBM mungkin sebagian telah dikonsumsi (termasuk diberikan kepada pihak lain) dan lainnya jadi tambahan harta, untuk penyederhanaan *tax base* maka harta (sebagai akumulasi penghasilan setelah konsumsi) dijadikan *proxy* jumlah PPh dan PPN serta PPnBM masa lalu yang tidak dibayar. Bentuk TA dapat berupa pengurangan atau penghapusan sanksi dan pembebasan pengusutan dan penuntutan. Tujuannya melupakan penghindaran dan pengelakan pajak, meningkatkan kepatuhan dan menambah penerimaan. Pengampunan dapat dalam berbagai variasi, seperti pengampunan batu nisan (*tombstone*), yaitu amnesti atas seluruh tahun pajak belum daluwarsa dan bebas pemeriksaan. Beberapa unsur amnesti: (1) pengungkapan *income, asset*, dan pajak tidak dibayar, (2) reduksi, bebas bunga atau sanksi, dan prosekusi, (3) dengan tujuan menghentikan perilaku tidak patuh pajak masa lalu, perbaikan kepatuhan kini dan mendatang, menambah penerimaan, dan (4) banyak variasi amnesti dapat diberikan.

Argumentasi yang mendukung amnesti pajak adalah jelas, bahwa ada banyak warga yang belum patuh pajak, yang mau menjadi wajib pajak yang baik, tetapi tidak berani melakukannya, disebabkan ketakutan untuk mengungkapkan penggelapan pajak masa lalu.³⁰ Beberapa dari mereka, mungkin sejak awal secara aktif mencoba menggelapkan pajak, yang lain mungkin belum melaporkan SPT atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah, karena mereka kesulitan keuangan

³⁰ Lerman, 'Tax Amnesty: The Federal Perspective', hal. 325.

dan tidak dapat membayar kewajibannya. Pendukung amnesti berpandangan bahwa cukup adil untuk memberikan mereka kesempatan untuk memulai lembaran baru dan menjadi wajib pajak patuh dikemudian hari. Selain itu, dengan memberikan insentif untuk penggelap pajak masa lalu untuk berubah, program amnesti juga akan memberi manfaat bagi wajib pajak yang jujur, dengan meningkatkan tingkat kepatuhan pajak dimasa yang akan datang. Hal ini akan dapat menurunkan tarif pajak untuk mendapatkan agregat pendapatan pajak yang sama. Amnesti bahkan dapat membantu penagihan pajak yang mungkin tidak tertagih dimasa lalu. Amnesti juga dipandang sebagai sebuah kebutuhan politik, yang harus diberikan, sebelum peningkatan penegakan hukum akan dilakukan. Secara pragmatis, amnesti adalah cara yang efektif dalam mengurangi tunggakan masalah kepatuhan, sehingga aktivitas penegakan hukum baru tidak dibebani oleh kasus masa lalu dan tidak dapat mengawasi ketidakpatuhan masa kini. Amnesti juga bisa dipandang sebagai sumber pendapatan pajak jangka pendek.

Argumentasi yang menentang amnesti dimulai dengan keadilan dan progres sampai pendapatan. Beberapa orang percaya bahwa adalah tidak adil untuk membolehkan wajib pajak yang jelas-jelas melanggar aturan, terhindar dari denda/hukuman yang memang dirancang untuk mereka. Jika wajib pajak yang jujur sekarang, melihat orang lain bisa menghindari denda/hukuman dari ketidakpatuhan, mereka mungkin cenderung untuk tidak patuh. Selain itu, sebuah amnesti mungkin melahirkan harapan akan adanya amnesti-amnesti dimasa yang akan datang, sehingga lebih lanjut mengurangi insentif untuk patuh sekarang dan insentif untuk mengakui dan membayar denda ketidakpatuhan masa lalu. Publisitas sekitar

amnesti dapat mengarah pada pengetahuan yang lebih tentang penggelapan pajak yang tidak terdeteksi. Publisitas ini dapat mendorong wajib pajak jujur sekarang untuk menjadi lebih tidak patuh, sehingga mengurangi, bukannya menambah kepatuhan secara keseluruhan.³¹

Gunadi memberikan opini pro-kontra atas *Tax Amnesty* (TA). Argumen yang pro adalah peningkatan penerimaan signifikan, mendorong kepatuhan, dan tambah informasi kekayaan Wajib Pajak (WP). Bantahan kontra adalah ketidakadilan bagi *honest tax payer*, risiko *moral hazard* WP memanfaatkan TA, dan *revenue for gone*.³² Secara administratif, TA dianggap refleksi kelemahan kapasitas penegakan hukum kantor pajak sehingga terjadi ketidakadilan bagi WP patuh karena memberi *privilege* bagi mereka yang tidak patuh. Logika TA terutama masifnya WP tidak patuh, ketidakpraktisan penegakan hukum atas mereka (seperti tidak berNPWP/PKP, tidak sampaikan SPT -50%, isi SPT tidak benar, dan tidak bayar pajak tepat waktu). Dengan daluwarsa 5 tahun berarti 50% dari 28 juta WP harus diperiksa, diterbitkan Surat ketetapan pajak kurang bayar (SKPKB) dan ditagih, dan maraknya tunggakan dari pengelakan dapat membebani administrasi pajak. Untuk menghindari kerja berat tersebut dicari jalan pintas jangka pendek tidak biasa (darurat), bukan berupa konvensional penegakan hukum, tetapi adhoc berupa TA.

UU PP ini dapat menjembatani agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi

³¹ Ibid., hal. 326.

³² Gunadi, *Panduan Komprehensif Ketentuan Umum Perpajakan (KUP)*, hal. 783.

atas Harta tersebut masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang. Program pengampunan pajak, dengan hasil yang diperoleh terbilang cukup sukses dengan total penerimaan uang tebusan sebesar Rp114,54 triliun, yang merupakan pendapatan amnesti pajak terbesar, jika dibandingkan dengan pendapatan amnesti pajak negara lain.

Keberhasilan program amnesti pajak ini tercermin dari jumlah harta yang dideklarasikan sebesar Rp4.884,26 triliun dan penerimaan uang tebusan sebesar Rp114,54 triliun meliputi 973.426 wajib pajak. Sedangkan penerimaan tebusan dari orang pribadi UMKM adalah sebesar Rp, 7,81 triliun atau 6,8% dari total uang tebusan, yang meliputi 322.189 peserta atau mencakup 33,1% dari total peserta amnesti pajak. Selebihnya adalah Rp14,68 Triliun tebusan atau 12,8% berasal dari Badan Non UMKM dengan jumlah peserta 125.918 badan atau 12,9% dari total jumlah peserta, Badan UMKM sebesar 0,7% dari total tebusan (Rp0,69 triliun) dengan jumlah peserta 111.415 atau 11,4% dari total jumlah peserta, dan Orang Pribadi Non UMKM sebesar Rp91,36 Triliun atau 79,8% total tebusan dengan jumlah 42,5% atau 413.904 orang.

Program pengampunan pajak yang cukup berhasil ini, perlu didukung oleh penguatan basis data perpajakan yang pada gilirannya menuntut adanya keterbukaan akses informasi keuangan lembaga keuangan. Adanya keterbukaan akses ini bukan saja mendorong keberlanjutan efektivitas kebijakan pengampunan pajak, tetapi juga mempersempit kesempatan dari Wajib Pajak (WP) untuk tidak patuh melaporkan penghasilan dan harta sesungguhnya. Hal ini terutama dapat

terjadi karena adanya harapan WP untuk tidak patuh akibat TA. Mereka dapat pada awalnya patuh, kemudian kembali menjadi tidak patuh untuk menunggu datangnya TA kembali di masa depan. Ketidapatuhan ini mungkin dilakukan karena adanya informasi lembaga keuangan yang tertutup. Karenanya, keterbukaan informasi keuangan dari lembaga-lembaga keuangan dapat menghambat peluang WP untuk tidak patuh.

Lebih dari satu dekade sejak 2009 – 2020 target penerimaan pajak APBN tidak pernah tercapai, dengan persentase realisasi penerimaan pajak untuk tiga tahun terakhir, yaitu tahun 2018 sebesar 92,23%, tahun 2019 sebesar 84,44%, dan tahun 2020 sebesar 89,25%³³. Baru pada tahun 2021 target penerimaan pajak APBN tercapai, dengan realisasi penerimaan pajak sebesar Rp1.277,53 triliun atau sebesar 103,9%. Beberapa faktor yang melatar belakangi membaiknya kinerja penerimaan pajak pada tahun 2021 adalah: membaiknya harga komoditas utama dunia dan meningkatnya aktivitas impor, mayoritas sektor-sektor usaha yang sudah tumbuh positif, berakhirnya waktu pemberian fasilitas pada sebagian besar sektor dan pertumbuhan *double digit* secara kumulatif pada kinerja Pengawasan Pembayaran Masa dan Pengujian Kepatuhan Material³⁴. *Tax ratio* Indonesia cukup rendah, yang pada tahun 2019 adalah 9,8% dari PDB, sedangkan *tax ratio* Singapura 13,2%, Filipina 14,5%, Malaysia 11,9% dan Thailand 14,7%. Pandemi COVID-19 telah menyebabkan penurunan *tax ratio* Indonesia pada tahun 2020 menjadi 8,3% dari PDB, masih di bawah *tax ratio* Singapore 12,9%, Filipina

³³ Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2020, hal. 50

³⁴ Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2021, hal. 37

14,0%, Malaysia 10,9% dan Thailand 14,5%³⁵, yang juga mengalami penurunan *tax ratio*. Rendahnya *tax ratio* ini mengindikasikan kurangnya kemampuan administrasi perpajakan dalam mengumpulkan penerimaan pajak dan rendahnya tingkat kepatuhan pajak.

Untuk meningkatkan kemampuan negara berkembang dalam menaikkan pajak dan meningkatkan pendapatan pajak, negara-negara tersebut perlu berinvestasi dalam membangun kapasitas administrasi perpajakan. Adanya dorongan untuk membuka informasi kerahasiaan bank untuk kepentingan perpajakan setidaknya mengangkat empat keterbatasan yang ada tersebut.³⁶ Pertama, pembukaan informasi kerahasiaan bank menguatkan institusi, khususnya administrasi perpajakan. Keterbukaan bank akan mendatangkan aliran data eksak yang memungkinkan tata kelola perpajakan juga berjalan secara eksak. Hal ini pada gilirannya menguatkan institusi karena tidak adanya lagi keragu-raguan dan ruang spekulasi dalam menafsir besaran pajak.

Kedua, pembukaan informasi kerahasiaan finansial nasabah memungkinkan pemberantasan korupsi dan peningkatan transparansi. Pengetahuan bahwa dana yang disimpan di bank akan selalu terawasi dan dibuka sewaktu-waktu akan mencegah perilaku korup dari sisi penyedia. Sejauh ini, memang pemerintah telah melakukan pengawasan pada rekening-rekening individu untuk mencegah korupsi, tetapi ini lebih pada rekening pegawai negeri dan pejabat publik. Keterbukaan rahasia finansial nasabah memungkinkan pula pengawasan pada rekening swasta

³⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=ID-SG-PH-MY-TH>, diakses 17 Agustus 2022

³⁶ Alink and Van Kommer, *Handbook on Tax Administration*, hal. xiii–xiv.

dan individu masyarakat dan proses penyelidikan transaksi penarikan uang yang mencurigakan, misalnya untuk kebutuhan menyuap pejabat publik.

Ketiga, pembukaan informasi kerahasiaan bank memungkinkan aliran dana keluar menuju negara-negara suaka pajak dapat diawasi. Walau negara tidak memiliki kewenangan untuk melarang aliran uang ke luar dan ke dalam negeri, pengawasan ini memungkinkan pengambilan kebijakan tertentu sebagai respons jika aliran dana keluar terlalu besar dan berpotensi merugikan negara atau mengindikasikan kegiatan pencucian uang.

Kasus yang menarik untuk hal ini terjadi di Perancis. Pada bulan Agustus 2009, Perancis dan Swiss bersepakat untuk mempertukarkan semua informasi yang diperlukan untuk penegakan pajak termasuk informasi yang awalnya dianggap sebagai rahasia bank. Menyadari hal ini, salah satu orang terkaya di Perancis berusaha memindahkan dua rekeningnya dari bank Swiss ke bank yang berada di Singapura, Uruguay, atau Hong Kong, karena ketiga negara ini tidak memiliki perjanjian pertukaran informasi dengan Perancis. Walau begitu, rekaman percakapan yang membahas hal ini antara Milyarder tersebut dengan penasihat keuangannya bocor ke publik. Kasus ini segera menghiiasi media secara ekstensif sehingga muncul tekanan publik dan pemerintah. Atas hal ini, akhirnya kedua rekening tersebut ditarik kembali ke Perancis. Besar dana yang terkandung dalam kedua rekening tersebut adalah \$160 juta.³⁷ Kasus ini menjadi contoh bagaimana

³⁷ Johannesen and Zucman, 'The End of Bank Secrecy ? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown'.

keterbukaan informasi bank dapat mencegah terjadinya penggelapan pajak dengan menyembunyikan uang ke negara-negara suaka pajak.

Keempat, pembukaan informasi nasabah untuk kepentingan perpajakan memang tidak dapat melawan kompetisi perpajakan global tetapi setidaknya menyediakan insentif baru bagi investor untuk menanamkan modal dalam bentuk pengurangan korupsi. Hal ini membuat Indonesia memiliki daya tawar tersendiri, terlebih dalam tekanan global untuk mengurangi tingkat korupsi yang ada di Indonesia. Transparansi yang tercipta menjamin adanya keadilan dalam konteks kesamaan pengawasan pada semua investor.

Kesempatan untuk melakukan penggelapan dan/atau penghindaran pajak, merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi ketidakpatuhan wajib pajak. Kesempatan ini dapat terkait dengan pelaporan dan/atau pemotong pihak ketiga terhadap aktivitas/pendapatan wajib pajak tersebut. Untuk menangkal praktik penyembunyian aset keuangan tersebut, para otoritas pajak telah bekerja sama dalam bidang pertukaran informasi (terutama informasi keuangan) antar otoritas perpajakan, yang disebut dengan *Automatic Exchange of Information* (AEOI), yaitu sistem pertukaran informasi keuangan otomatis merupakan sistem yang mendukung pertukaran informasi untuk kepentingan perpajakan antar negara. Dalam *Common Reporting Standard* (CRS) yang disusun oleh *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) dan negara-negara yang tergabung dalam G20, Indonesia merupakan salah satu negara dari 100 negara lainnya yang telah menyatakan komitmennya untuk mengimplementasikan

pertukaran informasi secara otomatis di bidang perpajakan mulai bulan September 2018.³⁸

Pertukaran informasi keuangan secara otomatis di bidang perpajakan tidak dimungkinkan karena kerahasiaan bank yang dijamin oleh Undang-Undang nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, khususnya pasal 40, yang menyatakan bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Untuk kepentingan perpajakan, pimpinan Bank Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti-bukti tertulis serta surat-surat mengenai keadaan keuangan nasabah penyimpan tertentu kepada pejabat pajak, sebagaimana diatur dalam pasal 41 UU No. 7 Tahun 1992 ini.

Di samping itu masih terdapat keterbatasan akses bagi otoritas perpajakan Indonesia untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan yang diatur dalam undang-undang di bidang perpajakan, perbankan, perbankan syariah, dan pasar modal, serta peraturan perundang-undangan lainnya, yang dapat mengakibatkan kendala bagi otoritas perpajakan dalam penguatan basis data perpajakan untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak dan menjaga keberlanjutan efektivitas kebijakan pengampunan pajak.³⁹

Indonesia telah mengikatkan diri pada perjanjian internasional di bidang perpajakan yang berkewajiban untuk memenuhi komitmen keikutsertaan dalam

³⁸ Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018, hal. 79.

³⁹ Pertimbangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017

mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*Automatic Exchange of Financial Account Information*) dan harus segera membentuk peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang mengenai akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan sebelum tanggal 30 Juni 2017, untuk itu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan ditetapkan pada tanggal 8 Mei 2017, karena adanya kebutuhan yang sangat mendesak, yaitu hanya 53 hari sebelum batas waktu pembentukan peraturan perundangan tentang AEOI ini berakhir pada tanggal 31 Juni 2017.⁴⁰

Bahwa dengan persetujuan Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 (untuk selanjutnya disebut UU No. 9/2017), menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang pada tanggal 23 Agustus 2017.⁴¹

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang, 2017.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka Peneliti mengajukan pertanyaan penelitian dan meneliti hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak?
2. Bagaimana pelaksanaan pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak?
3. Bagaimana konsep pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak yang efektif?

1.3 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan penelitian ini, maka Peneliti menguraikan tujuannya sebagai berikut :

1. Mengeksplorasi dan menganalisis pengaturan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan dalam meningkatkan kepatuhan wajib pajak.
2. Membahas pelaksanaan akses informasi keuangan untuk pertukaran otomatis informasi keuangan (*Automatic Exchange of Information -AEOI*) antar negara (*outbound information*) dan untuk pelaksanaan UU Pajak berdasar informasi dari luar negeri (*inbound information*) dan informasi domestik serta menginventarisasi hambatannya.
3. Merekonstruksi konsep pengaturan akses informasi keuangan untuk perpajakan dalam meningkatkan kepatuhan wajib pajak yang efektif

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan manfaat teoritis maupun praktis bagi pengembangan hukum di Indonesia, khususnya bagi peraturan tentang akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Manfaat-manfaat ini dapat diperoleh sebagai implikasi dari kajian yang dilakukan secara normatif terhadap tentang Akses Informasi Keuangan Untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak berdasarkan UU No. 9 Tahun 2017 dan peraturan pelaksanaannya. Adapun manfaat detail dari penelitian ini sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu hukum dan memberikan masukan atau pemikiran dalam menambah perbendaharaan studi ilmiah mengenai pengaturan dan pelaksanaan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan. Perbendaharaan studi ilmiah pengaturan yang ideal untuk akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan yang sesuai dengan teori tujuan hukum yang berkeadilan, berkepastian dan kemanfaatan hukum serta sesuai dengan teori sistem hukum. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi penelitian pendahuluan bagi penelitian-penelitian berikutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan referensi bagi Wajib pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakan yang adil dan berkepastian hukum, yang pada prinsipnya meningkatkan kepatuhan pajak. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan referensi bagi pemerintah dalam melaksanakan pemungutan pajak yang berkeadilan dan berkepastian hukum. Secara spesifik, penelitian ini memiliki manfaat praktis untuk pengembangan kebijakan yang dapat mendukung kepatuhan wajib pajak secara efektif dengan memaksimalkan keterbukaan informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan

1.5 Keaslian Penelitian

Kajian atas pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak adalah berasal dari gagasan asli dari peneliti dengan memperhatikan fenomena yang berkembang dalam upaya pemerintah dalam meningkatkan pendapatan pajak di Indonesia dan adanya berbagai Kerjasama internasional, khususnya dalam bidang pertukaran informasi antara otoritas perpajakan. Pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, melalui keterbukaan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan adalah merupakan hal baru, karena Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 baru disahkan pada tanggal 23 Agustus 2017.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 telah dikaji dalam berbagai aspek termasuk menggunakan triad Radbruch. Ketika baru berwujud

PERPU Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, Santoso telah mengkaji akibat adanya keterbukaan informasi pajak pasca dikeluarkannya peraturan tersebut.⁴² Walau begitu, triad Radbruch yang disorot hanya pada aspek keadilan, itu pun hanya sekilas untuk menunjukkan bahwa PERPU Nomor 1 Tahun 2017 mengakibatkan ketidakadilan bagi nasabah atau wajib pajak karena data informasi keuangan mereka dapat dibuka tanpa mekanisme perizinan terlebih dahulu.⁴³ Pengarang yang sama juga mengeluarkan artikel sejenis mengenai keterbukaan informasi pajak pasca dikeluarkannya PERPU No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, namun hanya sekilas menyinggung Radbruch dan bahkan tidak menggunakannya sebagai alat analisis.⁴⁴ Tinjauan sekilas ini tentunya tidak mencukupi untuk menelaah peraturan tersebut secara menyeluruh terlebih hanya menyorot sekilas mengenai aspek keadilan dari tiga komponen triad Radbruch.

Penelitian lainnya meninjau UU No. 9 Tahun 2017 dari berbagai sisi tanpa menggunakan perspektif Radbruch. Anggia meninjau kebijakan ini dari perspektif teori rahasia bank dengan tujuan mengetahui pengaruh kebijakan pajak internasional terhadap undang-undang tersebut.⁴⁵ Oktavia dan rekan-rekannya mempelajari pengaruh implementasi UU No. 9 Tahun 2017 terhadap kinerja

⁴² Belinda Carissa Santoso, 'Akibat Adanya Keterbukaan Informasi Pajak Pasca Dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan', *Mimbar Keadilan* 13, no. 1 (2020): 12–21.

⁴³ *Ibid.*, 19.

⁴⁴ Belinda Carissa Santoso, 'Keterbukaan Informasi Pajak Pasca Dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan', *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 8, no. 1 (2019): 126.

⁴⁵ Putri Anggia, 'The Influence of International Tax Policy on the Indonesian Tax Law', *Yuridika* 35, no. 2 (2020): 343–362.

perbankan, yang tentunya berada dalam lingkup studi kuantitatif di bidang keuangan.⁴⁶ Studi lain yang kuantitatif dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mendorong efisiensi dan efektivitas implementasi undang-undang oleh Dirjen Pajak.⁴⁷ Para peneliti menemukan kalau persepsi kemudahan, kemanfaatan, keamanan, kerahasiaan, pelayanan, dan mutu informasi menentukan efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan tersebut. Simanjuntak dan rekan-rekannya mempelajari sejarah pengecualian rahasia perbankan untuk kepentingan perpajakan di Indonesia dan menyimpulkan kalau pengecualian sebenarnya sudah sejak lama terjadi, hanya saja dalam UU No. 9 Tahun 2017, pengecualian ini bersifat otomatis dan memiliki sanksi bagi pihak yang menyalahgunakan informasi tersebut.⁴⁸

Sejalan dengan gambaran di atas, belum ada penelitian yang secara lokal menyorot Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 dari perspektif triad Radbruch secara spesifik pada seluruh aspek triad Radbruch. Hal ini kemudian menjadikan penelitian sekarang merupakan sebuah penelitian yang asli dan patut untuk dilakukan dengan memberikan kontribusi pada penelitian ilmu hukum di Indonesia.

⁴⁶ Irene Oktavia, Hari Sukarno, and Novi Puspitasari, 'Banking Financial Performance " Before and After the Implementation of the Replacement Government Regulation Lieu of Law "', *Zambrut* 4, no. 2 (2019): 233–241.

⁴⁷ Levana Dhia Prawati et al., 'Transformation of Tax Information System : Implementation of Financial Information Access (ASIK) and Procedures of Taxpayers Confiscation Assets in Indonesia', in *2019 International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech)*, 2019.

⁴⁸ Upik Mutiara et al., 'Exceptions of Banking Secrets for The Interest of Taxes in Indonesia (a Comparation of The Post- Birth of Access Law to Financial Information)', *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 28, no. 2 (2020): 196–210; Ika Khairunnisa Simanjuntak, 'Pengecualian Rahasia Perbankan Untuk Kepentingan Perpajakan Di Indonesia', *Pena Justitia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 19, no. 1 (2020): 1–14.

Sejauh ini, kajian terhadap UU No. 9 Tahun 2017, selain mengenai permasalahan akibat, juga merujuk pada konsep makna rahasia bank⁴⁹ dan implikasi UU ini pada lembaga keuangan di Indonesia.⁵⁰ Kedua penelitian ini masih belum mendalam karena hanya menyorot secara parsial dan partikular pada aspek-aspek UU No. 9 Tahun 2017.

Di antara kajian lokal yang mempelajari kerahasiaan bank menggunakan triad Radbruch adalah kajian hukum oleh Kurniawan dan rekan-rekannya.⁵¹ Kajian ini meneliti hak akses data bank dalam klaim pembagian aset yang dipisahkan dari klaim perceraian. Para peneliti menerapkan pemikiran Radbruch bahwa hukum harus mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Atas dasar ini, praktisi hukum harus menafsirkan kasus di atas bukan saja berdasarkan pendekatan literia legis, yaitu pasal 40(1) Undang-Undang Perbankan dan Peraturan Bank Indonesia tentang kerahasiaan bank, tetapi juga untuk melindungi hak-hak suami dan istri melalui pendekatan sintetia legis untuk melindungi kepentingan bersama.⁵² Studi lain oleh Sutaryo dan rekan-rekannya mengenai kebijakan pencegahan pencucian uang oleh pemerintah Indonesia meninjau perspektif Radbruch tapi tidak menerapkannya sebagai pisau analisis.⁵³ Studi oleh Krisnapati meninjau dampak kewenangan dari

⁴⁹ J Sholihah, 'Makna Rahasia Bank Dalam Kegiatan Perbankan Pasca Disahkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-U' (Universitas Jember, 2018).

⁵⁰ Kusworini, 'Perppu Nomor 1 Tahun 2017 Tentang "Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan" Dan Implikasinya Terhadap Lembaga Keuangan Di Indonesia', *Hukum dan Dinamika Masyarakat* 15, no. 1 (2017): 23–33.

⁵¹ F Kurniawan et al., 'The Right to Access Banking Data in a Claim for a Division of Combined Assets That Is Filed Separately from a Divorce Claim', *Yustisia* 9, no. 1 (2020): 46–75.

⁵² *Ibid.*, 15.

⁵³ Roni Sutaryo et al., 'Effect of Preventing and Combating Crime of Money Laundering in the Development of Law in Indonesia: Law and Social Change', *Zambrut: International Journal of Law* 2, no. 1 (2019): 25–35.

UU No. 9 Tahun 2017 pada Dirjen Pajak dan menemukan bahwa Dirjen Pajak memiliki tugas dan kekuasaan baru karena kebijakan ini dan dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral dan otoritas perbankan tertinggi di Indonesia.⁵⁴ Penelitian Tjia atas pertukaran informasi keuangan otomatis di Indonesia menggunakan teori kedaulatan negara yang antara lain menghasilkan kesimpulan adanya ketimpangan sanksi pelanggaran kerahasiaan data antara Pasal 41 UU KUP dan Pasal 47 UU Perbankan dan adanya kendala dalam penggunaan data hasil pertukaran informasi keuangan otomatis (*data inbound*) yang kurang lengkap seperti pencantuman NPWP yang masih bersifat opsional.⁵⁵

Sementara itu, kajian peneliti luar negeri yang menggunakan perspektif hukum pada studi keterbukaan informasi bank telah cukup banyak dilakukan, hanya saja sebagian besar tanpa landasan teori dan lebih cenderung ke arah deskriptif. Wang mempelajari perkembangan global dalam pertukaran informasi perpajakan dengan studi kasus di Hong Kong.⁵⁶ Peneliti menemukan bahwa pada tataran internasional, ada dua kelompok negara yaitu kelompok negara pembuat aturan dan kelompok negara penerima aturan. Negara-negara pembuat aturan adalah Amerika Serikat dan negara-negara anggota OECD, sementara negara lain adalah penerima aturan. Negara-negara pembuat aturan menyusun standar keterbukaan informasi

⁵⁴ B Krisnapati, 'Direktorat Jenderal Pajak Sebagai Penegak Hukum Transformatif Di Indonesia: Urgensi Penerapan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan', *Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia* 1, no. 1 (2019): hal. 41–57.

⁵⁵ Tjia, Siaw Jan, 'Pertukaran Informasi Keuangan Otomatis di Indonesia Dalam Rangka Meningkatkan Penerimaan Negara dari Sektor Perpajakan Dihubungkan Dengan Prinsip Kerahasiaan Bank' (2022), hal. 354-355

⁵⁶ Jingyi Wang, 'Global Development of Information Exchange : Rule-Maker versus Rule-Taker in International Tax Law', *Hong Kong Law Journal* 49, no. 3 (2019): 951–978.

baru untuk mereka terapkan dan juga diterapkan oleh negara-negara penerima aturan yang hanya sedikit memiliki pilihan selain harus mematuhi.

Webster dan Augustinos menyorot pada pelaksanaan kebijakan pertukaran informasi pajak otomatis.⁵⁷ Para peneliti menyarankan bahwa perlu ada perbaikan lebih lanjut untuk mengatasi permasalahan akses informasi yang masih kurang mengalir pada negara-negara yang ikut serta dalam kesepakatan tersebut, guna mengatasi permasalahan *base erosion* dan *profit shifting* (BEPS).⁵⁸ *Base erosion* adalah reduksi basis pajak negara seiring waktu, yaitu menurunnya pendapatan pajak perusahaan total yang dapat diambil oleh negara.⁵⁹ *Base erosion* disebabkan oleh penggeseran laba yang dilakukan oleh perusahaan di mana perusahaan mereduksi laba lewat deduksi bunga dari kesepakatan utang buatan atau dengan mengambil keuntungan dari ketidakcocokan legislasi antara dua negara dan karenanya, menghindari beban pajak dari kedua tempat sekaligus.⁶⁰ Artikel ini menyorot tentang teori hubungan internasional yang menyatakan bahwa negara-negara adalah aktor rasional instrumental yang mengejar manfaat imbal balik bersama.⁶¹

Sogge menyorot isu tantangan untuk memperoleh informasi untuk kepentingan pajak di negara-negara yang menerapkannya. Sogge mengamati bahwa akses informasi yang ada bersifat asimetris dan bahkan tidak transparan

⁵⁷ Katie Webster and Nicholas Augustinos, 'Tackling Base Erosion and Profit Shifting through Enhanced Information Exchange', *Journal of Australian Taxation* 16, no. 2 (2014): 108–155.

⁵⁸ *Ibid.*, 155.

⁵⁹ P Love, 'BEPS: Why You ' Re Taxed More than a Multinational', *OECD Insights*, last modified 2013, <http://oecdinsights.org/2013/02/13/beps-why-youre-taxed-more-than-a-multinational/>.

⁶⁰ Webster and Augustinos, 'Tackling Base Erosion and Profit Shifting through Enhanced Information Exchange', 110.

⁶¹ Diane M Ring, 'International Tax Relations: Theory and Implications', *Tax Law Review* 60 (2007): 17.

sehingga memberikan batasan bagi tata kelola ekonomi yang adil.⁶² Maksudnya, negara-negara OECD lebih banyak memperoleh manfaat daripada negara-negara yang bertukar informasi perpajakan dengan mereka. Hal ini karena negara-negara tersebut menjadi rumah bagi IMF, Bank Dunia, bank-bank pembangunan regional, dan lembaga-lembaga khusus seperti Forum Stabilitas Keuangan yang sudah dari awalnya melayani kepentingan keuangan negara-negara OECD.⁶³ Akibatnya, seperti diistilahkan oleh Sogge, hal ini menunjukkan air mengalir dari bawah ke atas, yang bertentangan dengan teori ekonomi konvensional, ketimbang sewajarnya, negara-negara miskinlah yang mendapatkan manfaat terbesar dari pertukaran informasi perpajakan.⁶⁴

Larocca mempelajari prinsip perpajakan Uni Eropa, termasuk permasalahan kerahasiaan bank dengan mengutip Radbruch sebagai hakim yang menekankan pentingnya hukum yang dapat bereaksi terhadap perubahan perkembangan spiritual, sosial, dan historis masyarakat yang tidak sekaku teori positif.⁶⁵ Walau begitu, penelitian ini tidak menggunakan formula Radbruch untuk menganalisis sistem perpajakan dan kerahasiaan bank di Uni Eropa.

Muchmore tidak memecahkan perdebatan apakah status hukum internasional terhadap masalah kerahasiaan bank. Muchmore mencontohkan bagaimana Amerika Serikat berhasil memaksa USB, sebuah bank Swiss, untuk terpaksa membuka informasi nasabahnya karena tuntutan Amerika bahwa nasabah

⁶² David Sogge, *Supranational Governance: A Challenge to Building Resilient States and Peace*, 2011, 5.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ G Larocca, 'Principles and EU Taxation' (LUISS, 2017), 21.

bank Swiss adalah penggelap pajak dari Amerika Serikat. Hal ini adalah pelanggaran besar pertama atas kerahasiaan bank Swiss. Amerika Serikat juga telah mendenda Credit Suisse sebesar \$536 juta dollar karena membantu nasabahnya menghindari sanksi ekonomi Amerika Serikat.⁶⁶ Dalam hal ini, hukum domestik Swiss telah dilanggar oleh Amerika Serikat. Tetapi apakah pelanggaran ini didasarkan oleh teori hukum alam atau positivisme hukum masih menjadi tanda tanya karena isu apakah hukum internasional menganut salah satu teori tersebut masih belum terjawab. Jika landasan Amerika Serikat adalah hukum alam, maka permasalahan kerahasiaan bank Swiss menjadi permasalahan di mana satu negara berusaha menegakkan keadilan di bidang perpajakan yang juga akan dianggap adil oleh negara-negara lain di dunia. Jika landasan Amerika Serikat menghukum bank-bank Swiss adalah positivisme hukum, sebagaimana ditegakkan oleh peraturan perundang-undangan di negaranya, maka yang terjadi adalah pemaksaan kehendak Amerika Serikat terhadap Swiss dan tidak dapat dijustifikasi dari perspektif negara-negara lain yang mengetahui hal ini.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan pada berbagai pustaka di atas, penulis menemukan beberapa penelitian lain yang membahas kerahasiaan perbankan, namun pembahasan yang dilakukan oleh penulis lain berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan. Dalam disertasi ini penulis melakukan penelitian kajian normatif atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan dalam rangka meningkatkan kepatuhan wajib pajak, sedangkan penulis lain yang melakukan penelitian tentang

⁶⁶ Muchmore, 'International Activity and Domestic', 2.

rahasia Perbankan membahas hal-hal seperti konflik yurisdiksi, sejarah hukum, maupun kasus-kasus spesifik yang tidak berkaitan dengan keterbukaan informasi.

Dari tinjauan di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini adalah asli dari Peneliti. Penelitian ini adalah yang pertama secara komprehensif mengkaji pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak melalui UU No. 9 Tahun 2017 menggunakan teori tujuan hukum dari triad Radbruch dengan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum yang juga didukung dengan teori sistem hukum.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika yang digunakan adalah sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab pendahuluan pada dasarnya menjadi pengantar bagi disertasi.

Dalam Bab ini, akan dipaparkan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, keaslian penelitian, dan sistematika penulisan. Secara garis besar, bab pendahuluan disertasi ini akan memberikan latar belakang berupa permasalahan akibat adanya negara-negara suaka pajak yang memiliki lembaga-lembaga finansial yang terlindungi oleh rahasia bank yang ketat. Fenomena ini efek jangka panjang dari Perang Dunia I. Dampak dari keberadaan negara suaka pajak adalah tersedianya tempat pelarian bagi para penggelap pajak yang tentunya merugikan bagi negara-negara asal para penggelap tersebut. Guna mengatasi permasalahan ini, persatuan negara-negara maju dalam

organisasi OECD merumuskan standar keterbukaan akses informasi keuangan bank. Negara-negara di dunia segera mengadopsi standar ini sehingga penggelapan pajak dimanapun akan dapat dengan mudah terdeteksi. Negara-negara suka pajak pun telah terpaksa membuka akses mereka akibat tekanan global ini. Indonesia bukan negara suka pajak tetapi sangat dirugikan pula oleh adanya suka pajak ini. Akibatnya, Indonesia juga berkomitmen membuka akses informasi keuangannya lewat UU No. 9 Tahun 2017. Walau begitu, hal ini menimbulkan isu terkait masalah keadilan dan hal-hal terkait bagi para nasabah bank di Indonesia. Terdapat pula permasalahan mengenai mampu tidaknya undang-undang ini efektif dalam pelaksanaannya. Atas dasar inilah, disertasi ini berusaha mengkaji secara normatif mengenai pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, khususnya melalui UU No. 9 Tahun 2017 dan aturan pelaksanaannya.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan membahas teori-teori yang menjadi landasan dari penelitian yang diambil dari sejumlah literatur yang sesuai. Sejalan dengan permasalahan yang telah dipaparkan, pembahasan ini akan memulai dari kajian teori kedaulatan negara dan kedaulatan hukum dan teori hukum Thomas Aquinas. Fokus penelitian ini menggunakan teori Gustav Radbruch. Peneliti berusaha menggunakan literatur-literatur asli yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris (Radbruch menulis dalam bahasa Jerman) untuk menjabarkan dua tesis besar dari pengarang ini:

formula Radbruch dan triad Radbruch. Fokus paling dasar dari landasan konseptual disertasi ini ada pada triad Radbruch yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, kemudian didukung dengan Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman terkait struktur, substansi dan kultur hukum. Teori-teori ini kemudian dibahas lebih mendalam guna memberikan pijakan paling dasar bagi aspek konseptual penelitian disertasi ini.

BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, akan diuraikan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi ini, yaitu paradigma penelitian dan pendekatan penelitian normatif. Sebagai pengantar sekilas, metode penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Peneliti akan merancang penelitian yang menjawab tiga permasalahan yang telah dijabarkan di Bab 1 yang kemudian akan dianalisis menggunakan pendekatan teori dan konseptual yang telah dijabarkan di Bab II. Untuk menjawab permasalahan ini, peneliti meninjau peraturan perundang-undangan terkait yang menopang UU No. 9 Tahun 2017 maupun memperdalam kajian pada undang-undang itu sendiri. Peneliti juga bertopang pada penelitian terdahulu mengenai faktor-faktor yang memudahkan pembayar pajak untuk melaksanakan kewajibannya secara sukarela. Peneliti meninjau kasus-kasus yang berkaitan dengan UU No. 9 Tahun 2017 yang tersedia di basis data Mahkamah Agung, hasil pemeriksaan pajak dan surat-surat permintaan penjelasan atas data

dan/atau keterangan. Peneliti menggunakan hasil dari pertanyaan pertama dan kedua penelitian dan mengelaborasi pemikiran Radbruch dan teori sistem hukum untuk merekonstruksi konsep pengaturan akses informasi keuangan untuk perpajakan dalam meningkatkan kepatuhan wajib pajak yang efektif.

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan analisis pengaturan akses informasi keuangan untuk keperluan peningkatan kepatuhan wajib pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan dan peraturan pelaksanaannya: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis Mengenai Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19/PMK.03/2018.), temuan yuridis normatif pengaturan akses informasi keuangan, analisis pelaksanaan akses informasi keuangan untuk peningkatan kepatuhan wajib pajak, surat permintaan penjelasan data dan/atau keterangan (SP2DK), beberapa putusan pengadilan perdata, beberapa sampel pemeriksaan pajak dan konsep pengaturan akses informasi keuangan untuk peningkatan kepatuhan wajib pajak yang efektif.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian di bab IV, diambil kesimpulan dan diberikan saran-saran. Pada bagian kesimpulan diberikan

jawaban atas bagaimana akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Bagaimana pelaksanaan pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Terakhir, simpulan juga menjawab pertanyaan mengenai bagaimana konsep pengaturan akses informasi keuangan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak yang efektif. Sementara itu, pada bagian saran dikemukakan sejumlah rekomendasi yang ditarik dari implikasi hasil penelitian ini.

