

Relasi Penerapan *Automatic Exchange of Information* dan Prinsip Kerahasiaan Bank: Perspektif Hukum Perpajakan

Tjia Siauwan Jan*, Zainal Muttaqin, Dewi Kania Sugiharti

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Indonesia.

* E-mail: eugenia_gpv@yahoo.com

Abstract:

The implementation of access to banking financial information for tax purposes in Indonesia is linked to the secret banking policy. Banking secrecy is not a problem that can stop the implementation of taxation duties because the existing legal elements have supported this action's implementation. However, due to the absence of legal regulations regarding tax implementation mechanisms of banking secrecy, a basic implementing rule must be established to create legal certainty. The concept of automatic exchange of information carried out by the Indonesian state is related to its implementation readiness. By prioritizing disclosure of information supported by existing legal instruments, implementing automatic exchange of information can be carried out, although there are several obstacles faced.

Keywords: *Automatic Exchange of Information; Bank; Tax law; Banking Secrecy*

Abstrak:

Pelaksanaan akses informasi keuangan perbankan untuk kepentingan perpajakan di Indonesia dihubungkan dengan kebijakan rahasia perbankan pada dasarnya rahasia perbankan bukan suatu masalah yang dapat menghentikan pelaksanaan tugas perpajakan karena elemen hukum yang ada telah mendukung akan terlaksananya tindakan tersebut. Namun demikian, berhubung dengan aturan hukum yang belum ada mengenai mekanisme pelaksanaan perpajakan yang bersinggungan dengan kerahasiaan perbankan, maka harus dibentuk aturan dasar pelaksana sehingga dapat menimbulkan kepastian hukum. Konsep automatic exchange of information yang dilakukan oleh Indonesia dihubungkan dengan kesiapan atas pelaksanaannya dengan mengedepankan pada keterbukaan informasi yang didukung oleh instrumen hukum yang ada maka pelaksanaan automatic exchange of information dapat dilakukan, meskipun terdapat beberapa kendala yang dihadapi.

Kata Kunci: *Automatic Exchange of Information; Bank; Hukum Pajak; Rahasia Bank*

1. Pendahuluan

Terbitnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, membuat otoritas pajak mempunyai tambahan amunisi untuk mengejar target penerimaan dari sektor pajak. Aturan ini memberikan kewenangan kepada otoritas perpajakan untuk meminta informasi dan

bukti tambahan dari lembaga keuangan terkait.¹ Dengan demikian, penerapan prinsip *Automatic Exchange of Information* (AEOI) di Indonesia memerlukan perangkat hukum yang tegas dan jelas.² Perangkat hukum yang tegas dan jelas mengenai AEOI didapatkan melalui ratifikasi.

Pada tataran praktis, pelaksanaan ratifikasi AEOI di Indonesia tidak sesuai dengan beberapa regulasi hukum positif yang berlaku saat ini, yaitu UU Perbankan dan UU KUP. UU yang ada belum mengakomodasi adanya pembangunan sistem pertukaran informasi keuangan secara otomatis lintas negara yang sekarang sudah diadopsi di berbagai negara maju. Pelaksanaan ratifikasi AEOI di Indonesia juga tidak sesuai dengan perlindungan kerahasiaan data dan informasi masyarakat.³

Pelaksanaan ratifikasi AEOI di Indonesia memungkinkan informasi data keuangan nasabah di lembaga jasa keuangan untuk bisa dipertukarkan.⁴ Data yang bisa dipertukarkan antara lain identitas nasabah, nilai simpanan, bunga, dan pendapatan lainnya. Data yang disimpan tersebut tidak boleh secara terbuka diungkapkan kepada pihak masyarakat menurut Rahasia Bank dalam UU Perbankan. Rahasia Bank adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan dan hal-hal lain dari nasabah bank yang menurut kelaziman dunia perbankan tidak boleh secara terbuka diungkapkan kepada pihak masyarakat. Rahasia Bank meliputi seluruh data dan informasi mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan, dan hal-hal lain dari orang, dan badan yang diketahui oleh bank karena kegiatan usahanya.⁵

Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (UU Perbankan) menyebutkan bahwa: "rahasia bank adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya". Pasal 40 ayat (1) UU Perbankan mengatur tentang kewajiban Bank dalam merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Namun, untuk beberapa hal dikecualikan kewajiban kerahasiaan tersebut yang salah satunya terkait kepentingan perpajakan.

Penerapan AEOI di Indonesia menimbulkan masalah hukum terkait dengan perangkat hukum yang tegas dan jelas dalam mengatur dan melindungi rahasia data dan informasi masyarakat. Pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2016 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (PPK) telah menitikberatkan *Automatic Exchange of Information* (AEOI) untuk segera diratifikasi di Indonesia. Di sisi lain penerapan AEOI tidak sesuai dengan aturan hukum di Indonesia, yaitu UU Perbankan dan UU KUP dan perlindungan hukum terkait rahasia data dan informasi masyarakat di bidang perpajakan dan perbankan di Indonesia.

¹ Puspawati Mega, FX Joko Priyono, dan Nabitus Sa'adah. (2018). Karakter Multilateral Competent Authority Agreement On Automatic Exchange Of Financial Account Information Dan Implikasinya Pasca Program Tax Amnesty Di Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, Vol. 7, No. 4: 345-363.

² Budi Ispriyarso. (2020). "Automatic Exchange of Information (AEOI) & Penghindaran Pajak." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 49, No. 2: 172-179.

³ Winkleman, Tyler J. (2012). "Automatic information exchange as a multilateral solution to tax havens." *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* Vol. 22: 193.

⁴ Supriyadi. (2019). "Automatic Exchange of Information sebagai Sarana Meningkatkan Empat Pilar Kepatuhan Pajak." *Jurnal Reformasi Administrasi*, Vol. 6, No. 2: 114-123.

⁵ Adrian Sutedi. (2007). *Hukum Perbankan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 2.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶ Sifat penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian hukum ini adalah deskriptif. Sifat deskriptif terlihat dari permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai bagaimana pelaksanaan akses informasi keuangan perbankan untuk kepentingan perpajakan di Indonesia dihubungkan dengan kebijakan rahasia perbankan serta bagaimana konsep *automatic exchange of information* yang dilakukan oleh negara Indonesia dihubungkan dengan kesiapan atas pelaksanaannya. Data yang penulis gunakan adalah data primer dan data sekunder.

3. Pajak sebagai Wujud Kedaulatan Negara

Bicara konsep kedaulatan pajak, maka berbicara bagaimana negara menghimpun uang dari rakyatnya atas dasar undang-undang. Seperti halnya apabila program ampunan pajak tidak 'direstui' DPR maka negara tetap berdaulat menggunakan cara lain supaya pemilik uang membayar pajak sesuai undang-undang. Pemeriksaan sebagai bentuk penegakan hukum adalah wujud kedaulatan pajak sebagai pilihan hukum yang dapat ditempuh pemerintah sebagai pemilik kekuasaan⁷.

Kedaulatan itulah yang mesti dijalankan sepanjang berdasarkan undang-undang. Debat panjang pengampunan pajak yang dibahas berbagai pihak tidak pernah usai karena selalu dihadapkan pada kondisi pro-kontra, padahal persoalan utama bukan pada pro-kontra tetapi pada kedaulatan pajak untuk tujuan keadilan maupun tujuan kebutuhan dana (ekonomis).

Dua tujuan tersebut tidak pernah memiliki arah jalan yang sama. Keduanya ibarat dua sisi mata uang yang saling bertolak belakang namun menyatu. Sisi pertama melihat sisi ekonomis, sisi lain melihat sisi keadilan. Kedaulatan pajak mesti dilihat pada kedua sisi dan tergantung pada kebutuhan negara sesuai jamannya. Pada tahun 2008 pemerintah pernah membuat kebijakan pengampunan pajak mini dengan sebutan *sunset policy* dan masyarakat antusias mengikutinya. Sukses besar *sunset policy* memberi sinyal positif betapa masyarakat memerlukan keadaan itu. Begitupun penghapusan sanksi pajak (*reinventing policy*) di tahun 2015 yang banyak diburu wajib pajak.

Merupakan suatu kelaziman bahwa untuk mempelajari sesuatu hal, terlebih dahulu harus diketahui apa yang akan dipelajari dan bagaimana batasannya, demikian halnya untuk mempelajari tentang pajak tentu terlebih dahulu harus diketahui apa itu pajak dan bagaimana batasannya. Banyak ahli memberikan definisi tentang pajak, di antaranya yang dikemukakan oleh Prof. Dr. P.J.A. Adriani yang telah diterjemahkan oleh R. Santoso Brotodiharjo sebagai berikut⁸ :

Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi

⁶ Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Penelitian Hukum*. Cetakan Kelima. Jakarta: Kencana, hlm. 93-95

⁷ Wirawan B Ilyas, "Kedaulatan Pajak", 3 Mei 2016, <https://investor.id/opinion/kedaulatan-pajak>, 15 Maret 2020

⁸ Santoso Brotodihardjo. (1984). *Pengantar Hukum Pajak*, Bandung: Eresco, hlm 2

kembali yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

4. Mekanisme Pertukaran Informasi Secara Otomatis dalam Kerangka *Automatic Exchange of Information (AEOI)*

Latar belakang pertukaran informasi otomatis yang bertujuan untuk kepentingan perpajakan dimulai dari beberapa runutan kejadian. Runutan tersebut adalah⁹:

- a. OECD Harmful Tax Competition (1998)
- b. OECD The Global Forum on Transparency and Exchange of Information (2000)
- c. OECD Model Agreement Exchange of Information Dan TIEA (2002)
- d. Global Forum Menyusun standard peerreview dan mulai menyuarakan EOI dan US menerbitkan aturan tentang FATCA (2009-2010)
- e. Komitmen untuk merumuskan dan Bekerjasama dalam AEOI oleh G20 dan OECD serta mengumumkan Fullversion of AEOI dan Common Reporting Standart (2013-2014)

Pada awalnya OECD dikenal sebagai *Organization for European Economic Cooperation* yang didirikan untuk melakukan koordinasi terhadap pelaksanaan Marshall Plan di Eropa. Kemudian pada tanggal 20 Septembe 1961, organisasi ini berubah menjadi *Organization for Economic and Development* dengan ditandatanganinya *Convention on the Organization for Economic Co-operation and Develompent*. OECD berupaya untuk membangun perekonomian negara anggotanya supaya menjadi semakin kuat, meningkatkan efisiensi, memperkuat sistem perekonomian pasar, memperluas perdagangan bebas dan berkontribusi terhadap pembangunan baik di negara maju maupun di negara berkembang.¹⁰

Dalam pembuatannya, AEOI disusun oleh negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, kumpulan negara-negara maju dan makmur yang telah memiliki sistem administrasi dan infrastruktur yang maju. Sehingga menimbulkan adanya anggapan bahwa standar yang telah ada kurang memihak terhadap negara-negara berkembang, terutama dalam hal kesiapan administratif yang diperlukan guna menerapkan AEOI.¹¹

The Global Forum on Transparency and Exchange of Information adalah lembaga multilateral terkemuka di dunia yang berperan di bidang transparansi dan pertukaran informasi untuk tujuan perpajakan. Tugas dari Global Forum adalah memastikan implementasi yang cepat dan efektif dari *standards on transparency and exchange of information for tax purposes*. Tugasnya adalah berfokus pada dua standar yang diakui secara internasional: pertukaran informasi berdasarkan permintaan (EOIR) dan pertukaran informasi otomatis (AEOI).¹² Global Forum bertugas untuk membantu

⁹ Wawancara dengan Dr. Juniver Girsang, S.H., M.H. pada tanggal 8 April 2020

¹⁰ Hendra Siahaan. (2017). *Perkembangan Rahasia Bank Demi Kepentingan Perpajakan pada Era Pertukaran Informasi Otomatis (AEOI)*, Skripsi, Universitas Sumatera Utara, Medan.

¹¹ Panayi, Christiana HJI, (2016). *Current Trends on Automatic Exchange of Information*. *Singapore Management University School of Accountancy Research Paper*, (2016-S), 43.

¹² Wawancara dengan Prof. Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S. pada tanggal 10 April 2020

anggota, terutama yurisdiksi dengan kapasitas yang lebih rendah, untuk menerapkan dan mendapatkan keuntungan dari standar tersebut secara efektif.¹³

Global Forum didirikan oleh 32 anggota OECD bersama dengan sejumlah negara mitra pada tahun 2000 dan direstrukturisasi pada bulan September 2009. Pada laporan perkembangan Global forum yang disampaikan pada 2013, Global Forum mencakup 120 Yurisdiksi anggota dan Uni Eropa, bersama 12 Observer sehingga Global Forum menjadi grup pajak terbesar di dunia. Keanggotaan Global Forum ini terbuka bagi semua yurisdiksi yang bersedia menerapkan standar transparansi dan pertukaran informasi internasional, berpartisipasi dan berkontribusi dalam proses *Peer-review* serta membayarkan kontribusi.¹⁴

5. Pelaksanaan Akses Informasi Keuangan Perbankan Untuk Kepentingan Perpajakan dalam Konteks Kebijakan Rahasia Perbankan

Langkah apabila penulis memperhatikan pengaturan mengenai rahasia bank di berbagai negara, maka terdapat penggolongan pengaturan sebagai berikut:

- a. Yang memasukkan rahasia bank sebagai ketentuan pidana, dalam arti rahasia bank sebagai kewajiban publik, sebagaimana banyak dianut oleh negara yang menggunakan sistem hukum kodifikasi.
- b. Yang memasukkan rahasia bank sebagai ketentuan perdata, dalam arti rahasia bank sebagai kewajiban yang timbul dari hubungan kontraktual, sebagaimana banyak dianut oleh sebagian besar negara yang menggunakan sistem Common Law.
- c. Yang memasukkan sebagian pengaturan rahasia bank sebagai ketentuan pidana, namun di sebagian lain sebagai ketentuan perdata (kombinasi/campuran), sebagaimana dianut oleh negara Amerika Serikat.

Menurut penggolongan tersebut, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dapat digolongkan yang memasukkan rahasia bank sebagai ketentuan pidana. Dibandingkan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana dapat dilihat dari ketentuan Pasal 40 ayat (1) jo. Pasal 47 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, hanya memasukkan kewajiban menjaga keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan Simpanannya sebagai rahasia bank yang bersifat publik. Sedangkan keterangan mengenai Nasabah Debitur, secara *letterlijk* dikecualikan sebagai rahasia bank yang bersifat publik. Hal ini bisa dilihat dari penjelasan Pasal 40 ayat (1) paragraf ke-2 Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang menegaskan, "*Keterangan mengenai Nasabah selain sebagai Nasabah Penyimpan, bukan merupakan keterangan yang wajib dirahasiakan Bank.*"

Ketentuan ini berbeda dengan obyek rahasia bank sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang tidak membedakan

¹³ "Global Forum on Transparency and Exchange of Information on Tax Purposes", <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>, 17 Februari 2019.

¹⁴ OECD, *Tax transparency 2013, Report and Progress*, 2013, hlm. 14.

apakah nasabah tersebut sebagai Nasabah Penyimpan atau Nasabah Debitur. Segala keterangan yang tercatat pada bank tentang keadaan keuangan dan hal-hal lain dari nasabah merupakan rahasia bank. Meskipun keterangan mengenai Nasabah Debitur tidak diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagai rahasia bank, sebagaimana ketentuan rahasia bank menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Namun perubahan ini hanya merupakan satu bentuk apa yang dikenal dalam ilmu hukum pidana sebagai depenalisasi.

Depenalisasi di sini mempunyai pengertian bahwa perbuatan yang semula diancam dengan pidana, ancaman pidananya dihilangkan, akan tetapi masih dimungkinkan adanya tuntutan dengan cara lain, misalnya dengan melalui hukum perdata atau hukum administrasi. Artinya bahwa pengungkapan keterangan mengenai Nasabah Debitur yang dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ditentukan sebagai perbuatan yang diancam dengan pidana, dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ini dihilangkan ancaman pidananya, akan tetapi tidak menghilangkan sama sekali kemungkinan untuk dituntut secara perdata maupun administratif. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa tidak masuknya lagi keterangan mengenai Nasabah Debitur menjadi keterangan yang wajib dirahasiakan oleh Bank dan Pihak Terafiliasi sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, bukan menghilangkan sifat wajib dirahasiakannya keterangan tersebut, namun hanya mengalihkan kewajiban tersebut yang tadinya merupakan kewajiban yang bersifat pidana (termasuk ketentuan yang bersifat publik) menjadi kewajiban yang bersifat perdata.

Menyikapi permasalahan kerahasiaan bank dan dihubungkan dengan keperluan perpajakan mengetahui data nasabah bank maka Direktorat Jenderal Pajak (Ditjen Pajak), Kementerian Keuangan (Kemenkeu) memiliki aplikasi khusus internal untuk pembukaan rahasia bank secara elektronik bernama Aplikasi Usulan Buka Rahasia Bank (Akasia). Pembukaan rahasia bank milik wajib pajak merupakan kewenangan Ditjen Pajak Kemenkeu sesuai Undang-undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (KUP). Wajib pajak seperti apa yang data-datanya bisa disentuh atau dibuka oleh Ditjen Pajak. Dengan kata lain apabila Ditjen Pajak sedang melakukan pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan (buper), penyidikan, atau penagihan, maka secara undang-undang, Ditjen Pajak boleh membuka rekening wajib pajak seluruhnya.

Sementara itu, dalam proses pemeriksaan wajib pajak badan, maka yang akan dibuka data-data perbankannya yakni seluruh pemegang saham, jajaran direksi, serta dewan komisaris. Sehubungan dengan data-data yang bersumber dari institusi lain seperti misalnya, dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), maka diklasifikasikan terlebih dahulu jenis datanya dikarenakan data dari PPATK ada dua jenis, yaitu data yang diminta dari PPATK dan ada data yang PPATK berikan. Data yang diterima dari PPATK, selagi bisa dimanfaatkan untuk imbauan maka data tersebut akan diserahkan ke Kantor Pelayanan Pajak. Namun, apabila data tersebut bisa dimanfaatkan untuk dasar pemeriksaan maka data tersebut akan dilimpahkan ke Direktur Pemeriksaan dan Penagihan. Apabila data yang masuk ke Direktur Pemeriksaan dan Penagihan ditindaklanjuti dengan proses pemeriksaan, maka data perbankan wajib pajak yang ada dalam radar PPATK itu akan dibuka oleh Ditjen Pajak. Selain menerima data dari PPATK, Ditjen Pajak juga bisa meminta data dari

PPATK. Ditjen Pajak meminta data dari PPATK bilamana ada wajib pajak yang menunggak pembayaran pajak. Adapun data mengenai transaksi keuangan yang mencurigakan yang dilaporkan oleh PPATK akan diproses ke Direktur Intelijen Perpajakan. Dari proses di intelijen perpajakan tersebut, selanjutnya akan ditindaklanjuti untuk pemeriksaan, atau pemeriksaan buper, atau penyidikan

Kegiatan pemeriksaan pajak terhadap Wajib Pajak perbankan sebagai pihak terperiksa terkait dengan pengujian atas kebenaran pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) atas bunga deposito atau tabungan tentunya tunduk kepada Pasal 29 UU KUP. Dalam ketentuan perpajakan, pemotongan PPh dikenakan atas Bunga Deposito atau Tabungan dengan tarif 20% atau sesuai dengan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) dan bersifat final. Kewajiban pemotongan ini berlaku untuk semua bank yang berkedudukan termasuk cabang bank luar negeri yang ada di Indonesia. Namun terdapat pengecualian atas pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 131 seperti bunga deposito dan tabungan:

- a. dimiliki oleh Wajib Pajak Orang Pribadi yang seluruh penghasilannya termasuk bunga deposito/ tabungan yang tidak melebihi Penghasilan Tidak Kena Pajak
- b. jumlah deposito/ tabungan tidak melebihi Rp. 7.000.000,- (tujuh juta rupiah) untuk jumlah yang tidak terpecah-pecah, yang diperoleh
- c. diterima atau diperoleh bank atau cabang bank luar negeri yang ada di Indonesia.
- d. diterima atau diperoleh dana pensiun yang pendiriannya disahkan oleh Menteri Keuangan
- e. diterima atau diperoleh bank yang ditunjuk oleh pemerintah dalam rangka kepemilikan rumah sederhana dan sangat sederhana.

Dalam rangka untuk menguji pemenuhan kepatuhan pihak Wajib Pajak perbankan terkait pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) terhadap Bunga Deposito atau Tabungan maupun pembebasannya maka pemeriksa pajak harus memeriksa pembukuan dan mengidentifikasi masing-masing rekening nasabah secara individu. Selain daripada itu, Peraturan Dirjen Pajak nomor PER-53/PJ./2009 yang mengharuskan kepada Wajib Pajak perbankan untuk membuat bukti potong PPh Pasal 4 ayat (2) terhadap Bunga Deposito atau Tabungan lengkap dengan identitas perpajakan dari nasabah, tidak dilaksanakan sehingga pemeriksa pajak tidak dapat memastikan kebenaran pemotongan pajaknya.

Prinsipnya, ketentuan perpajakan telah mengakomodasi kerahasiaan perbankan dengan perlakuan khusus bagi Bukti Potong PPh Pasal 4 ayat (2) atas Bunga Deposito atau Tabungan untuk tidak melaporkannya kepada KPP. Namun hal ini dipandang berbeda oleh para Wajib Pajak Perbankan, mereka dalam prakteknya tidak mengisi identitas perpajakan nasabah dalam bukti potongnya dan bahkan tidak memenuhi kewajiban perpajakannya dalam rangka pemeriksaan.

Terkait dengan pemeriksaan pajak tersebut, muncul resistensi dari para Wajib Pajak perbankan dengan dalil kerahasiaan perbankan. Wajib Pajak perbankan tidak memberikan pembukuan atau dokumen terkait dengan deposito atau tabungan dan bukti pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) atas Bunga Deposito atau Tabungan dengan dalil pemeriksa pajak belum mengajukan ijin dari Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam ketentuan perbankan, OJK maupun perpajakan. Pemeriksaan pajak yang dilakukan berakhir dengan ketidaksepakatan dalam komitmen pembayaran pajak.

Ketidaksepakatan ini juga berlanjut pada tingkat proses keberatan sehingga para Wajib Pajak mengajukan banding atas sengketa.

Dalam sengketa seperti ini tentunya perpajakan harus mencermati secara seksama ketentuan perpajakan yang terungkap dalam Pasal 29 ayat (4) dan 35 ayat (2) UU KUP. Penulis berpendapat bahwa terdapat perbedaan ranah ketentuan perpajakan antara Pasal 29 dengan Pasal 35 UU KUP. Pasal 35 UU KUP yang merupakan ranah ketentuan khusus perpajakan menyatakan bahwa kedudukan pihak perbankan adalah sebagai pihak ketiga yang memberikan informasi/keterangan atau bukti terkait keadaan keuangan nasabah penyimpan, bukan sebagai terperiksa yang berkedudukan sebagai pihak kedua.

Seiring dengan hal tersebut, tidak tepat kiranya jika Wajib Pajak perbankan menggunakan Pasal 35 ayat (2) UU KUP sebagai dalil untuk tidak menyampaikan data-data atau dokumen maupun pembukuan terkait kewajiban pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) atas Bunga Deposito atau Tabungan. Sedangkan Pasal 29 ayat (4) UU KUP yang merupakan ranah pemeriksaan pajak menempatkan Wajib Pajak perbankan sebagai terperiksa, pihak kedua. Dalam hal ini, pemeriksa pajak tidak melakukan pemeriksaan terhadap nasabah penyimpan.

Alasan terkait dengan perbedaan ranah ketentuan perpajakan tersebut menunjukkan bahwa kegiatan pemeriksaan pajak tidak relevan dengan ketentuan kerahasiaan perbankan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan UU OJK Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan maupun Pasal 35 ayat (2) UU KUP. Jika Wajib Pajak perbankan yang mengharuskan pemeriksa pajak untuk meminta ijin kepada Gubernur Bank Indonesia melalui Menteri Keuangan dengan menyebutkan nama nasabah penyimpan yang dikehendaki keterangannya maka hal tersebut merupakan hal yang tidak mungkin karena nasabah penyimpan bukan sebagai Wajib Pajak terperiksanya. Ketentuan PBI terkait kerahasiaan perbankan sangat relevan dengan Pasal 35 ayat (2) UU KUP namun tidak untuk Pasal 29 UU KUP.

Permasalahan terkait dengan ketakutan dari para Wajib Pajak perbankan akan bocornya informasi keadaan keuangan nasabah sebenarnya dapat diatasi dengan mekanisme khusus dalam pemeriksaan pajak. Mekanisme khusus tersebut berupa kegiatan pemeriksaan pajak atas data-data/dokumen informasi deposito atau tabungan dilakukan dalam suatu ruangan khusus yang dapat dipantau dan direkam oleh pihak bank tanpa ada kegiatan dokumentasi yang dilakukan oleh pemeriksa pajak seperti fotokopi Bukti Pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) atas Bunga Deposito atau Tabungan, pemotretan dokumen melalui telepon seluler ataupun kamera dan lain-lain. Mekanisme khusus ini sekiranya mendapat perhatian kepada otoritas perpajakan di Indonesia untuk dapat dibakukan dalam suatu peraturan dalam ruang lingkup pemeriksaan pajak.

6. Menakar Kesiapterapan Prinsip *Automatic Exchange of Information* di Indonesia

Globalisasi berpengaruh kuat dibalik reformasi perpajakan yang berfokus kepada *base broadening* dan *rate reductions* dan meminimalisir penyimpangan di dalam praktik perpajakan. Oleh karena itu, reformasi di bidang perpajakan dibutuhkan untuk beradaptasi dengan lingkungan global. Adanya globaliasi, negara-negara di dunia

berlomba-lomba untuk terus meningkatkan pendapatan dan khususnya negara berkembang salah satu caranya adalah dengan mengundang investor untuk masuk dan menanam sahamnya dinegara tersebut. Biasanya hal ini terjadi di negara-negara berkembang dimana mereka sangat menyambut baik kedatangan para investor untuk menanamkan sahamnya atau berinvestasi di negara tersebut. Umumnya investor asing tersebut berasal dari negara-negara yang sudah maju perekonomiannya, sebagai contoh: Jeoang, Amerika Serikat, Korea Selatan, dan negara-negara lain yang bergabung dalam OECD.¹⁵

Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh otoritas perpajakan dalam mengakses informasi perpajakan adalah ketatnya pengaturan rahasia bank yang terdapat dalam bidang perbankan. Perbankan yang sehat memiliki hal yang sangat mendasar yaitu adanya sebuah sistem kerahasiaan bank. Rahasia bank tidak hanya dikenal di Indonesia, namun di semua negara manapun di dunia yang mempunyai lembaga keuangan bank.

Kesiapan Indonesia dalam implementasi tersebut diwujudkan dengan telah diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 39/PMK.03/2017 (PMK 39) tentang Tata Cara Pertukaran Informasi Berdasarkan Perjanjian International dan sebelumnya juga telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.03/2016 (PMK 213) tentang Jenis Dokumen dan/atau Informasi Tambahan yang Wajib Disimpan oleh Wajib Pajak yang Melakukan Transaksi dengan Para Pihak yang Mempunyai Hubungan Istimewa dan Tata Cara Pengelolaannya. Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pertukaran Informasi telah ada sebelumnya, yaitu: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 60/PMK.03/2014 dimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.010/2015.

Dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 39/PMK.03/2017 diuraikan Pertukaran Informasi secara otomatis dilakukan atas: (a) Informasi terkait pemotongan pajak atas penghasilan yang dibayarkan kepada subjek pajak Indonesia atau pemotongan pajak atas penghasilan, yang dibayarkan kepada subjek pajak Negara Mitra atau Yurisdiksi Mitra; (b) Informasi keuangan Nasabah Asing; (c) Informasi laporan per negara; dan/ atau (d) Informasi perpajakan lainnya berdasarkan kesepakatan bersama antara Indonesia dan Negara Mitra atau Yurisdiksi Mitra. Poin (c) dan (d) merupakan tambahan informasi yang belum dilakukan pertukaran informasi sebagaimana PMK sebelumnya.

Informasi pada poin (a) didapatkan dari SPT Masa PPh Pasal 26 yang dilaporkan pada setiap masa oleh wajib pajak dalam negeri yang merupakan perusahaan multinasional. Informasi pada poin (b) didapatkan dari Lembaga Jasa Keuangan sebagaimana yang telah diatur pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 25/POJK.03/2015 tentang Penyampaian Informasi Nasabah Asing Terkait Perpajakan kepada Negara Mitra atau Yurisdiksi Mitra. Sedangkan, informasi pada poin (c) didapatkan dari Form CBC-1 yang wajib dilampirkan pada saat perusahaan multinasional yang memiliki transaksi afiliasi melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan PPh Badan, sejalan dengan diterbitkannya PMK 213. Dalam PMK 213 diatur tentang kewajiban menyelenggarakan dan menyimpan Dokumen Penentuan Harga Transfer atau yang lebih dikenal dengan *Transfer Pricing Documentation (TP-Doc)*. Selain itu diatur pula kewajiban melampirkan dokumen dan/atau informasi tambahan sebagaimana PMK 213 pada saat pelaporan SPT Tahunan PPh Badan.

¹⁵ OECD, *Ibid.*

Sekurang-kurangnya ada empat persyaratan yang harus dipenuhi setiap negara/ jurisdiksi untuk melaksanakan pertukaran informasi keuangan secara otomatis, yaitu: *Pertama*, yaitu tersedianya perjanjian internasional untuk melakukan pertukaran informasi keuangan secara otomatis. *Kedua*, ketentuan perundang-undangan domestik terkait dengan implementasi pertukaran informasi keuangan secara otomatis. *Ketiga*, kerahasiaan dan keamanan informasi keuangan yang akan dipertukarkan, dan *keempat* kesiapan sarana teknologi informasi untuk melakukan pertukaran.

Pertukaran informasi untuk kepentingan perpajakan memiliki dua tujuan utama yaitu: untuk memastikan fakta-fakta dalam kaitannya dengan aturan konvensi pajak penghasilan harus diterapkan. Selain itu, pertukaran informasi diperlukan untuk membantu salah satu pihak dalam menyelenggarakan atau menegakkan hukum di bidang perpajakan dalam negerinya.

Menyikapi hal tersebut, pada dasarnya Indonesia lebih rinci mengatur tujuan pertukaran informasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis Mengenai Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. Adapun tujuannya ialah mencegah penghindaran pajak, mencegah pengelakan pajak, mencegah penyalahgunaan P3B oleh pihak-pihak yang tidak berhak dan/atau mendapatkan informasi terkait pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak.

PMK menekankan bahwa pertukaran informasi dianggap mampu menekan praktik *tax avoidance* dan *tax evasion*. Salah satu pentingnya program AEOI bagi negara berkembang ialah untuk mencegah dan mengurangi Illicit financial flows (IFF) atau aliran dana gelap yang mana aliran dana gelap merupakan salah satu tantangan berat yang harus dihadapi oleh negara berkembang. Aliran dana gelap didefinisikan sebagai arus modal yang secara ilegal dibuat, ditransfer atau dimanfaatkan¹⁶. Aliran dana gelap atau uang yang tak tercatat (*unrecorded money*) ini didapatkan dari korupsi, penjualan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan barang, manipulasi bea cukai, pajak pertambahan nilai, pajak penghasilan

Teknis Pelaksanaan AEOI Pertukaran informasi untuk perpajakan berupa nama Wajib Pajak, NPWP dari negara residen, alamat sementara dan alamat permanen Wajib Pajak, jenis dan jumlah penghasilan yang diperoleh dalam periode tertentu dan detail pembayar penghasilan dari negara sumber. Selain itu, pertukaran informasi juga berisikan tentang aset keuangan, harta tak bergerak, dan lain sebagainya¹⁷. Terdapat tujuh proses dasar AEOI yakni:

- a. Pembayar atau agen pembayaran (dari Negara Sumber) mengumpulkan informasi dari pembayar pajak dan/atau menghasilkan informasi itu sendiri
- b. Pembayar atau agen pembayaran melaporkan informasi tersebut ke otoritas pajak Negara sumber
- c. Otoritas pajak Negara sumber mengkonsolidasi informasi kepada Negara residen pembayar pajak tersebut
- d. Informasi dienkripsi dan di kirimkan ke otoritas Negara residen
- e. Infomasi diterima dan didekripsi

¹⁶ Hearson, M. (2014). *Tax-motivated Illicit Financial Flows: A Guide for Development Paractitioner*. Norway: BergenU4, hlm 1

¹⁷ Slancheva, Atanaska Filipova, (2017). Automatic Exchange of Tax Information: Initiation, Implementation and Guidelines in Bulgarian Context, *Business Perspectives* Vol. 15, Issue 2: 510

- f. Negara residen memberikan informasi relevan ke dalam proses pencocokan secara otomatis atau manual
- g. Negara residen menganalisa hasil dan mengambil tindakan kepatuhan yang sewajarnya

Di Indonesia, pengumpul informasi keuangan dilakukan oleh lembaga keuangan pelapor yang terdiri dari Lembaga Jasa Keuangan (jasa keuangan di sektor perbankan, pasar modal dan perasuransian), Lembaga Jasa Keuangan Lainnya (jasa keuangan lain yang diatur dalam UU tentang Otoritas Jasa Keuangan) serta entitas lain (badan hukum seperti Perseroan Terbatas atau yayasan atau non badan hukum seperti persekutuan atau trust). Adapun lembaga keuangan pelapor ini terlebih dahulu mendaftarkan diri kepada Direktorat Jenderal Pajak. Lembaga keuangan pelapor wajib melaporkan laporan yang berisi informasi keuangan untuk setiap rekening kepada Dirjen Pajak melalui OJK (paling lambat disampaikan kepada OJK tanggal 1 Agustus tiap tahun) yang kemudian OJK akan menyampaikan laporan tersebut ke Dirjen Pajak paling lambat 31 Agustus tiap tahun.

Laporan tersebut paling sedikit memuat identitas pemegang rekening keuangan, nomor rekening keuangan, identitas lembaga keuangan pelapor, saldo atau nilai rekening keuangan dan penghasilan yang terkait dengan rekening keuangan. Adapun sanksi bagi lembaga keuangan pelapor yang tidak memberikan informasi keuangan sesuai dengan ketentuan maka akan dikenai sanksi pidana kurungan satu tahun dan denda satu miliar rupiah.

Pelaksanaan AEOI bagi negara berkembang merupakan suatu tantangan yang berat mengingat negara berkembang masih memiliki beberapa keterbatasan dibandingkan dengan negara maju. Beberapa keterbatasan ini mau tidak mau harus segera diatasi jika tidak mau negara tersebut dikucilkan dari dunia internasional yang mengharuskan semua negara mengikuti program AEOI. Tantangan pertama ialah membuat aturan domestik perihal teknis pelaksanaan AEOI yang disesuaikan dengan aturan baku yang ditetapkan oleh OECD.¹⁸ Aturan domestik ini berupa aturan kerahasiaan bank yang awalnya menjadi mutlak menjadi tidak ada kerahasiaan lagi untuk kepentingan perpajakan. Selain aturan perihal kerahasiaan bank, aturan teknis pengumpulan dan pelaporan informasi keuangan juga hal yang sangat penting.

Aturan di bidang perpajakan serta integrasi dan kolaborasi antar lembaga perlu menjadi hal yang diperhatikan. Pembuatan aturan-aturan ini tentu saja membutuhkan sumber daya yang tidak sedikit. Dibutuhkan suatu kajian-kajian yang memakan banyak biaya dan waktu dimana negara berkembang biasanya memiliki sumber dana yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan negara maju. Indonesia telah memiliki aturan domestik terkait AEOI, di antaranya:

- a. Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan
- b. UU Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang

¹⁸ Gadžo, Stjepan, & Irena Klemenčić. (2017). "Effective international information exchange as a key element of modern tax systems: promises and pitfalls of the OECD's common reporting standard." *Public Sector Economics* Vol. 41, No. 2: 207-226.

- c. Perpres No. 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme
- d. PMK Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis mengenai Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan
- e. PMK Nomor 73/PMK.03/2017 tentang Perubahan atas PMK Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis mengenai Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan
- f. PMK Nomor 19/PMK.03/2018 tentang Perubahan Kedua atas PMK Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis mengenai Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan
- g. Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-04/PJ/2018 tentang Tata Cara Pendaftaran bagi Lembaga Keuangan dan Penyampaian Laporan yang berisi informasi Keuangan secara Otomatis

Tantangan kedua ialah teknologi informasi dalam mendukung AEOI. Teknologi informasi yang dimiliki oleh suatu negara harus memenuhi standar kerahasiaan dan pengamanan (*confidentiality and safeguard*). Dalam membangun satu teknologi informasi bukanlah hal yang mudah khususnya bagi negara berkembang yang lagi-lagi terkendala dengan keterbatasan sumberdaya manusia dan finansial. Direktorat Jenderal Pajak telah menyiapkan tiga jenis pengelolaan teknologi untuk mendukung AEOI. Teknologi itu terdiri dari Join Domain yang berisikan langkah untuk menghubungkan semua server pada domain yang sama, Desktop Management yang berkaitan dengan upaya komprehensif dalam mengelola keseluruhan komputer yang terhubung serta IT Audit Policy yang terkait dengan kebijakan audit dalam pengelolaan teknologi informasi.

Tantangan ketiga ialah langkah negosiasi bilateral dengan negara lain terkait pertukaran informasi keuangan. Perjanjian bilateral membutuhkan waktu dan sumber daya yang dengan harga yang signifikan. Tidak hanya masalah uang, namun ini juga berhubungan dengan waktu dan usaha. Harga non moneter berkaitan dengan inisiasi, perencanaan, negosiasi, penarikan kesimpulan dan akhirnya perolehan persetujuan dari parlemen.

7. Penutup

Pelaksanaan akses informasi keuangan perbankan untuk kepentingan perpajakan di Indonesia dihubungkan dengan kebijakan rahasia perbankan pada dasarnya rahasia perbankan bukan suatu masalah yang dapat menghentikan pelaksanaan tugas perpajakan karena elemen hukum yang ada telah mendukung akan terlaksananya tindakan tersebut. Namun demikian, terhubung dengan aturan hukum yang belum ada mengenai mekanisme pelaksanaan perpajakan yang bersinggungan dengan kerahasiaan perbankan, maka harus dibentuk aturan dasar pelaksana sehingga dapat menimbulkan kepastian hukum. Konsep *automatic exchange of information* yang dilakukan oleh negara Indonesia dihubungkan dengan kesiapan atas pelaksanaannya adalah dengan mengedepankan pada keterbukaan informasi yang didukung oleh instrumen hukum yang ada maka pelaksanaan *automatic exchange of information* dapat dilakukan, meskipun terdapat beberapa kendala yang dihadapi.

Referensi

- Brotodihardjo, Santoso. (1984). *Pengantar Hukum Pajak*, Bandung: ERESKO.
- Gadžo, Stjepan, & Klemenčić. Irena (2017). "Effective international information exchange as a key element of modern tax systems: promises and pitfalls of the OECD's common reporting standard." *Public Sector Economics* Vol. 41, No. 2: 207-226.
- Hearson, M. (2014). *Tax-motivated Illicit Financial Flows: A Guide for Development Practitioner*. Norway: BergenU4.
- Ispriyarsom, Budi. (2020). "Automatic Exchange Of Information (AEOI) Dan Penghindaran Pajak." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 49, No. 2: 172-179.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2009). *Penelitian Hukum*. Cetakan Kelima. Jakarta: Kencana.
- Panayi, Christiana, (2016). Current Trends on Automatic Exchange of Information. *Singapore Management University School of Accountancy Research Paper*, (2016-S), 43.
- Puspawati, Mega, Priyono, FX Joko., Sa'adah Nabiatus. (2018). Karakter Multilateral Competent Authority Agreement On Automatic Exchange Of Financial Account Information & Implikasinya Pasca Program Tax Amnesty Di Indonesia. *Diponegoro Law Journal* Vol. 7, No. 4: 345-363.
- Siahaan, Hendra. (2017). *Perkembangan Rahasia Bank Demi Kepentingan Perpajakan pada Era Pertukaran Informasi Otomatis (AEOI)*, Skripsi, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Slancheva, Atanaska Filipova, (2017). Automatic Exchange of Tax Information: Initiation. Implementation and Guidelines in Bulgarian Context, *Business Perspectives* Vol. 15, Issue 2: 510.
- Supriyadi. (2019). "Automatic Exchange of Information sebagai Sarana Meningkatkan Empat Pilar Kepatuhan Pajak." *Jurnal Reformasi Administrasi*, Vol. 6, No. 2: 114-123.
- Sutedi, Adrian. (2007). *Hukum Perbankan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Winkleman, Tyler J. (2012). "Automatic information exchange as a multilateral solution to tax havens." *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* Vol. 22: 193.
- Wirawan, B. Ilyas, "Kedaulatan Pajak", 3 Mei 2016, <https://investor.id/opinion/kedaulatan-pajak>, 15 Maret 2020.