



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 102/PUU-XV/2017
TENTANG**

AKSES INFORMASI KEUANGAN UNTUK KEPENTINGAN PERPAJAKAN

- Pemohon** : E. Fernando M. Manullang
- Jenis Perkara** : Pengujian 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-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 8 Lampiran 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-Undang (UU 9/2017) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 9 Mei 2018
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia, yang berprofesi sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang memiliki rekening sebagai nasabah pada lembaga keuangan dan perbankan

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 30/2002 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Mengenai *legal standing* Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah secara jelas dan spesifik menguraikan hak konstitusionalnya dalam statusnya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang memiliki rekening di lembaga perbankan dan jasa keuangan yang menurut anggapan Pemohon potensial dirugikan oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Telah tampak pula hubungan sebab-akibat antara berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dan anggapan Pemohon perihal kerugian hak konstitusionalnya dimaksud sehingga jika permohonan *a quo* dikabulkan maka

potensi kerugian dimaksud tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya pertentangan norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dengan UUD 1945, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Terhadap dalil Pemohon bahwa Pasal 1 Lampiran UU 9/2017 bertentangan dengan aturan umum perpajakan yang merupakan turunan dari Pasal 23 UUD 1945 (*sic!*) yang menyatakan, “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang” dan mencampuradukkan yurisdiksi hukum antar tata hukum dan hukum internasional yang tidak menggambarkan maksud perjanjian internasional, Mahkamah berpendapat:

Pertama, terhadap argumentasi Pemohon bahwa Pasal 1 Lampiran UU 9/2017 bertentangan dengan ketentuan KUP yang menurut Pemohon merupakan turunan langsung dari Pasal 23 UUD 1945 (*sic!*) dan karena itu dianggap pula bertentangan dengan Pasal 23 UUD 1945 (*sic!*), dalam permohonannya Pemohon merujuk kepada Pasal 1 angka 29 UU KUP yang memberikan pengertian atau definisi hukum Pembukuan menurut UU KUP. Pasal 29 UU KUP menyatakan, “*Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa, yang ditutup dengan menyusun laporan keuangan berupa neraca dan laba rugi untuk periode Tahun Pajak tersebut.*” Terminologi “informasi keuangan” dalam ketentuan ini kemudian dihubungkan oleh Pemohon dengan Pasal 2 ayat (3) Lampiran UU 9/2017 yang menyatakan, “*Laporan yang berisi informasi keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat:*

- (1) *identitas pemegang rekening keuangan;*
- (2) *nomor rekening keuangan;*
- (3) *identitas lembaga jasa keuangan;*
- (4) *saldo atau nilai rekening keuangan; dan*
- (5) *penghasilan yang terkait dengan rekening keuangan.”*

Dengan memperbandingkan kedua ketentuan tersebut Pemohon lalu berkesimpulan bahwa Pasal 1 Lampiran UU 9/2017 tidak konsisten dan menyimpang karena, menurut Pemohon, objek informasi keuangan dalam Pasal 1 angka 29 UU KUP berbeda dengan objek informasi keuangan dalam Pasal 1 Lampiran UU 9/2017.

Dalam kaitan ini, perlu ditegaskan terlebih dahulu bahwa yang diatur dalam Pasal 1 angka 29 UU KUP adalah pengertian tentang Pembukuan yang di dalamnya memuat ketentuan tentang “data dan informasi keuangan.” Kalaupun jalan pikiran Pemohon dianggap dapat diterima bahwa kedua norma yang diperbandingkan tersebut mengatur tentang informasi keuangan, *quod non*, secara ekspisit kedua ketentuan di atas bukan mengatur tentang objek informasi keuangan melainkan ruang lingkup informasi keuangan. Maka, pertanyaan konstitusional yang timbul, apakah perbedaan ruang lingkup pengertian informasi keuangan dalam konteks pemberlakuan undang-undang di bidang perpajakan dengan pengertian informasi keuangan dalam konteks pertukaran informasi keuangan dalam rangka pemenuhan kewajiban hukum internasional menjadikan salah satu dari ketentuan dimaksud bertentangan dengan UUD 1945? Pertanyaan ini berkenaan dengan metode penafsiran kontekstual terhadap suatu istilah atau terminologi yang digunakan dalam perumusan suatu kaidah hukum.

Dengan memperbandingkan kedua ketentuan tersebut Pemohon lalu berkesimpulan

bahwa Pasal 1 Lampiran UU 9/2017 tidak konsisten dan menyimpang karena, menurut Pemohon, objek informasi keuangan dalam Pasal 1 angka 29 UU KUP berbeda dengan objek informasi keuangan dalam Pasal 1 Lampiran UU 9/2017.

Dalam kaitan ini, perlu ditegaskan terlebih dahulu bahwa yang diatur dalam Pasal 1 angka 29 UU KUP adalah pengertian tentang Pembukuan yang di dalamnya memuat ketentuan tentang "data dan informasi keuangan." Kalaupun jalan pikiran Pemohon dianggap dapat diterima bahwa kedua norma yang diperbandingkan tersebut mengatur tentang informasi keuangan, *quod non*, secara eksipit kedua ketentuan di atas bukan mengatur tentang objek informasi keuangan melainkan ruang lingkup informasi keuangan. Maka, pertanyaan konstitusional yang timbul, apakah perbedaan ruang lingkup pengertian informasi keuangan dalam konteks pemberlakuan undang-undang di bidang perpajakan dengan pengertian informasi keuangan dalam konteks pertukaran informasi keuangan dalam rangka pemenuhan kewajiban hukum internasional menjadikan salah satu dari ketentuan dimaksud bertentangan dengan UUD 1945? Pertanyaan ini berkenaan dengan metode penafsiran kontekstual terhadap suatu istilah atau terminologi yang digunakan dalam perumusan suatu kaidah hukum.

Selain itu, Pemohon telah keliru merujuk ketentuan UUD 1945 yang mengatur tentang pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara. Sebab Pasal 23 UUD 1945 tidak mengatur hal sebagaimana yang dimaksud oleh Pemohon melainkan Pasal 23A UUD 1945. Namun, kalau yang dimaksud oleh Pemohon adalah Pasal 23A UUD 1945, dalil Pemohon yang menyatakan seolah-olah hanya UU KUP yang merupakan turunan dari Pasal 23A UUD 1945 tidak juga tepat. Sebab Pasal 23A UUD 1945 hanyalah menegaskan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Artinya, bukan hanya UU KUP tetapi setiap undang-undang yang mengatur tentang pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara adalah diturunkan dari Pasal 23A UUD 1945.

Sementara itu, dikatakan tidak ada pencampuran yurisdiksi hukum nasional (Indonesia) dengan yurisdiksi hukum internasional, *in casu* Konvensi, sebab diundangkannya UU 9/2017 adalah justru sebagai wujud pentaatan terhadap kewajiban internasional yang lahir dari Konvensi sebagai konsekuensi keikutsertaan Indonesia sebagai negara pihak (*state party*) dalam Konvensi. Sebagai akibat keikutsertaan Indonesia dalam suatu perjanjian internasional, lebih-lebih yang berbentuk konvensi (*convention*), khususnya jika bertolak dari pendapat bahwa Indonesia menganut ajaran dualisme dalam konteks isu hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional, maka keikutsertaan dalam perjanjian internasional itu memerlukan tindakan *national implementing legislation*, yaitu dengan menjadikan hukum internasional itu (*in casu* Konvensi) sebagai bagian dari hukum nasional melalui pengundangan ke dalam hukum nasional agar mengikat seluruh warga negara. Dengan demikian, pengundangan UU 9/2017 adalah wujud *national implementing legislation* dari keikutsertaan Indonesia dalam Konvensi, apalagi manakala Konvensi nyata-nyata mengharuskan dilakukannya tindakan demikian sehingga *national implementing legislation* itu merupakan bagian dari kewajiban hukum internasional yang harus dilaksanakan dengan itikad baik sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda*. Ketika suatu hukum internasional (*in casu* Konvensi) telah diadopsi ke dalam hukum nasional melalui *national implementing legislation* itu (*in casu* UU 9/2017) maka hukum internasional tersebut telah menjadi bagian dari hukum nasional. Dengan demikian, bagaimana mungkin dikatakan terjadi pencampuran antara hukum nasional dan hukum internasional. Bahkan proses

demikian justru memperkuat kedudukan hukum nasional.

Dengan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 1 Lampiran UU 9/2017 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap dalil Pemohon bahwa Pasal 2 Lampiran UU 9/2017 merupakan penyerahan mandat kewenangan yang bertentangan dengan Pasal 17 UUD 1945, Mahkamah berpendapat, apabila diringkas, Pemohon bermaksud menyatakan bahwa, menurut UU Perbankan dan UU OJK, yang berwenang untuk meminta membuka rekening bank jika diduga terjadi pelanggaran hukum di bidang perpajakan adalah Menteri Keuangan. Sehingga, menurut Pemohon, Pasal 2 Lampiran UU 9/2017 yang memberi kewenangan kepada Dirjen Pajak untuk mendapatkan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan adalah bertentangan dengan Pasal 17 UUD 1945. Alasan Pemohon adalah karena mandat konstitusional untuk penyelenggaraan pemerintahan diberikan kepada Presiden dengan dibantu Menteri, bukan Direktur Jenderal.

Ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Lampiran UU 9/2017 telah ternyata bersesuaian dengan tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam penyelenggaraan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan di bidang perpajakan sehingga masih berada dalam batas-batas kewenangannya. Lebih-lebih, dalam hubungan ini, pelaksanaan kebijakan di bidang perpajakan tersebut berkait langsung dengan pemenuhan kewajiban internasional negara yang lahir dari perjanjian internasional. Oleh karena itu, apabila Pemohon berasumsi terdapat persoalan pelampauan kewenangan Dirjen Pajak dalam norma Undang-Undang *a quo* maka persoalannya adalah terletak pada Peraturan Menteri Keuangan tersebut.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dalil Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 2 Lampiran UU 9/2017 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap dalil Pemohon bahwa Pasal 8 Lampiran UU 9/2017 bertentangan dengan hak privasi sebagaimana diatur dalam Pasal 28G UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa pertama, hak privasi tidak termasuk ke dalam kelompok *non-derogable rights* sehingga tunduk pada pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945; kedua, bahkan terhadap hak yang tergolong *non-derogable rights*-pun dalam batas-batas tertentu tetap dapat diberlakukan pembatasan terhadapnya, misalnya jika hal itu bersangkutan-paut dengan pelanggaran berat hak asasi manusia [vide antara lain Putusan Mahkamah Nomor 065/PUU-II/2004]. Dengan demikian, pertanyaan konstitusional sehubungan dengan dalil Pemohon *a quo* adalah, apakah pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Lampiran UU 9/2017 memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD 1945?

Terhadap pertanyaan ini Mahkamah berpendapat, sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, hak asasi manusia dapat dibatasi sepanjang: *pertama*, pembatasan tersebut ditetapkan dengan undang-undang dan *kedua*, pembatasan itu dilakukan semata-mata dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dalam konteks dalil Pemohon *a quo*, syarat *pertama* jelas telah terpenuhi sebab pembatasan dilakukan dengan undang-undang, *in casu* UU 9/2017. Sementara itu, dalam kaitannya dengan syarat kedua pertama-tama perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud hak privasi oleh Pemohon, sebagaimana tertuang

dalam permohonannya, adalah berkenaan dengan:

- (i) kerahasiaan data dan informasi berkait dengan perpajakan, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 35A UU KUP; keterangan mengenai Nasabah dan simpanannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 dan Pasal 41 UU Perbankan;
- (ii) kerahasiaan mengenai rekening Efek nasabah, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU Pasar Modal; dan
- (iii) informasi posisi keuangan serta kegiatan usaha Anggota Bursa Berjangka, informasi posisi keuangan serta kegiatan usaha Anggota Kliring Berjangka, data dan informasi mengenai Nasabah, klien, atau peserta Sentra Dana Berjangka, sebagaimana diatur dalam Pasal 17, Pasal 27, dan Pasal 55 Undang-Undang tentang Perdagangan Berjangka Komoditi.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 8 UU 9/2017 yang menyatakan tidak berlakunya kerahasiaan yang diatur dalam ketentuan sebagaimana diterangkan pada angka (i) sampai dengan angka (iii) di atas tidak bertentangan dengan syarat kedua dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, karena:

pertama, hal itu hanya diberlakukan dalam terjadi dugaan penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan pengelakan pajak (*tax evasion*). Sementara itu, penghindaran maupun pengelakan pajak adalah tindak pidana atau kriminal sehingga bahkan jika tidak ada ketentuan Pasal 8 Lampiran UU 9/2017 itu pun rahasia demikian dapat dibuka untuk kepentingan penegakan hukum. Hal demikian telah menjadi prinsip yang berlaku universal. Jaminan Konstitusi terhadap hak asasi setiap orang tidak dimaksudkan sebagai tameng atau dalih bagi seseorang untuk melakukan perbuatan pidana atau kriminal;

kedua, pajak adalah sumber pendapatan negara paling penting yang akan digunakan sebagai sumber pembiayaan pembangunan yang tujuan akhirnya adalah untuk menghadirkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, terlepas dari soal bahwa hal itu belum sepenuhnya dapat dicapai. Dengan demikian, pembukaan data dan informasi milik seseorang atau suatu badan yang bersangkutan-paut dengan dugaan terjadinya penghindaran dan pengelakan pajak adalah langsung berkait dengan upaya pemenuhan hak asasi manusia, dalam hal ini hak-hak yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang pemenuhannya mengharuskan campur tangan pemerintah/negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, yaitu dalam hal ini melalui pelaksanaan pembangunan di mana pajak adalah salah satu sumber utama pembiayaannya;

ketiga, pengeculian kerahasiaan data dan informasi yang berkait dengan adanya dugaan penghindaran dan pengelakan pajak jelas tidak bertentangan dengan prinsip pemenuhan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan maupun ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;

keempat, ketentuan yang tertuang dalam Pasal 8 Lampiran UU 9/2017 adalah sebagai bagian dari langkah pentaatan terhadap kewajiban internasional yang lahir dari perjanjian internasional yang mengharuskan dilaksanakannya isi perjanjian dengan itikad baik sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda*, *in casu* Konvensi yang mewajibkan dilakukannya implementasi ketentuan Konvensi di tingkat nasional untuk memungkinkan tercapainya maksud dan tujuan Konvensi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) Konvensi.

Selain itu, ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal yang dimohonkan Pemohon *a quo* juga merupakan kebutuhan negara untuk penyelenggaraan pembangunan demi pencapaian tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945;

Dengan demikian, dalil Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 8 Lampiran UU 9/2017 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap dalil Pemohon bahwa pertimbangan dibentuknya UU 9/2017 adalah tidak benar karena melahirkan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa sesungguhnya dalil Pemohon *a quo* tidak relevan untuk dipertimbangkan sebab pertimbangan dibentuknya UU 9/2017 tidak turut dimohonkan kepada Mahkamah untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun demikian, guna mencegah timbulnya keragu-raguan dalam pelaksanaan Undang-Undang *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk menyatakan pendiriannya berkenaan dengan isu ini.

Inti dari dalil Pemohon dalam kaitan ini adalah bahwa, menurut Pemohon, Konvensi sesungguhnya telah disahkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 159 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* (Konvensi tentang Bantuan Administratif Bersama di Bidang Perpajakan) sehingga, menurut Pemohon, tidak perlu lagi ada UU 9/2017 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa dibentuknya Undang-Undang *a quo* adalah untuk melaksanakan ketentuan Konvensi. Sebab, menurut Pemohon, hal itu menimbulkan ketidakpastian hukum dengan alasan setiap pihak, termasuk Pemohon, di samping akan terkena ketentuan dalam UU 9/2017 juga akan terkena ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 159 Tahun 2014 tersebut.

Dalam hal ini Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah keliru memahami duduk persoalan eksistensi dan keberlakuan Peraturan Presiden Nomor 159 Tahun 2014 di satu pihak dan keberlakuan UU 9/2017 di pihak lain. Peraturan Presiden Nomor 159 Tahun 2014 adalah kelanjutan dari pernyataan persetujuan untuk terikat (*consent to be bound*) dalam suatu perjanjian internasional, *in casu* Konvensi, sebagaimana diatur dalam Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

Sementara itu, suatu perjanjian internasional acapkali juga memuat kewajiban kepada negara-negara pihak (*state parties*) dalam perjanjian tersebut untuk melakukan tindakan tertentu yang perlu dituangkan ke dalam hukum nasional negara-negara pihak dimaksud. Hal inilah yang terjadi dalam kaitannya dengan Konvensi, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Konvensi dengan penekanan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (2) Konvensi yang menyatakan, "*Each Party shall take such measures and implement such procedures as are necessary to ensure that information described in paragraph 1 will be made available for transmission to another Party.*" UU 9/2017 adalah wujud implementasi dari ketentuan ini. Oleh karena itu jika pertimbangan dibentuknya Undang-Undang *a quo* merujuk pada Konvensi, hal itu bukan hanya benar tetapi memang seharusnya demikian.

Berdasarkan pendapat di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

