

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perekonomian merupakan suatu unsur penting bagi kelangsungan hidup sebuah bangsa. Perekonomian diperlukan untuk memastikan kebutuhan dasar negara dapat terpenuhi seperti roda pemerintahan, pertahanan negara, pendidikan hingga kesehatan. Ajaran Islam juga memberikan perhatian khusus mengenai pengelolaan perekonomian dari sistem fundamental hingga kegiatan muamalah antar individu dalam masyarakat. Islam mengatur kehidupan manusia di segala aspek kehidupan baik aqidah, akhlak, ibadah, syariah dan muamalah, dan kegiatan ekonomi (termasuk didalamnya perbankan) merupakan salah satu ruang lingkup muamalah yang dipersilahkan bagi manusia dengan sesama (*hablum minallâh*, dan *hablun minan nâs*).¹

Perbankan dewasa ini telah menjelma menjadi poros pengedar lalu lintas keuangan di dunia. Eksistensi bank sangat bergantung pada kepercayaan nasabahnya dan masyarakat luas. Sehingga kepercayaan masyarakat merupakan unsur paling fundamental dari stabilitas eksistensi sebuah bank.² Komitmen terhadap kewajiban kerahasiaan bank atas keadaan keuangan maupun transaksi nasabah merupakan salah satu faktor penting untuk menjaga dan meningkatkan

¹ Muhammad Ma'ruf Abdullah, *Hukum Perbankan dan Perkembangan Bank Syariah di Indonesia*, (Banjarmasin: Antasari Press, 2006), h. 33.

² Zulfikar Ardiwardana Wanda, *Jurnal Konstitusi*, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Syariah IAIN Antasari, Volume II No. 1 2013, h. 130.

kualitas kepercayaan masyarakat terhadap perbankan termasuk bank syariah. Gagasan perlunya perlindungan informasi keuangan nasabah ini kemudian melahirkan ketentuan hukum mengenai kewajiban rahasia bank yang bertujuan melindungi kepentingan nasabah secara individual.³

Rahasia bank termasuk dalam salah satu prinsip pengelolaan perbankan, yakni prinsip kerahasiaan (*confidential principle*). Prinsip ini juga termasuk prinsip penting dalam merealisasikan prinsip kepercayaan (*fiduciary principle*) yang merupakan inti dari bisnis perbankan.⁴ Terdapat dua teori umum tentang kekuatan berlakunya asas kerahasiaan bank ini, yakni:

1. Teori Mutlak

Menurut teori ini, bank mempunyai kewajiban mutlak untuk menyimpan rahasia atau keterangan-keterangan mengenai nasabahnya yang diketahui oleh bank dalam keadaan apapun. Di negara penganut teori ini kepentingan nasabah sangat dihormati sehingga terkadang kepentingan negara dan masyarakat luas dinomorduakan.

2. Teori Relatif

Menurut teori ini, rahasia bank tetap diikuti, tetapi dalam hal-hal khusus, yakni dalam hal yang termasuk luar biasa, prinsip kerahasiaan ini dapat

³ Zulfikar Ardiwardana Wanda, *Jurnal Konstitusi*, h. 131.

⁴ *Ibid*, h. 97.

diterobos seperti untuk kepentingan perpajakan atau kepentingan perkara pidana. Teori ini banyak dianut oleh berbagai negara.⁵

Teori di atas memiliki kelebihan dan kekurangan, penganut teori mutlak memberi jaminan keamanan rahasia keuangan nasabah, namun disisi lain hal tersebut dapat berdampak negatif karena lembaga bank berpotensi dapat digunakan sebagai tempat bagi dana ilegal. Adapun penganut teori relatif memiliki dampak positif berupa prosedur yang tidak terlalu rumit yang disediakan negara untuk memperoleh informasi nasabah dengan berbagai ketentuan yang dibolehkan, sedangkan sisi negatifnya yakni jika peraturan yang dibuat mengancam perlindungan rahasia bank dapat berdampak pada turunnya kepercayaan nasabah dan berujung pada menurunnya kuantitas dana masyarakat yang diinvestasikan pada bank. Karena masyarakat tentu lebih memilih untuk menyimpan dananya ke nagara lain yang lebih menguntungkan dari segi kerahasiaan bagi nasabah.⁶

Kewajiban merahasiakan informasi keuangan nasabah bank di Indonesia memiliki pengecualian dalam beberapa hal tertentu seperti untuk kepentingan perpajakan, penyelesaian piutang bank, kepentingan peradilan ataupun permintaan ahli waris sah dari nasabah yang meninggal dunia. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut Undang-undang Perbankan), Undang-undang No. 21 tahun 2008 tentang

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid*, h. 135.

Perbankan Syariah (selanjutnya disebut Undang-undang Perbankan Syariah), serta dalam Peraturan Gubernur Bank Indonesia No. 2/19PBI/2000 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Perintah atau Izin Tertulis Membuka Rahasia Bank (selanjutnya disebut PBI No. 2/19PBI/2000).

Pasal 42 Undang-undang Perbankan Syariah menyatakan:

1. Untuk kepentingan penyidikan pidana perpajakan, pimpinan Bank Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada Bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti tertulis serta surat mengenai keadaan keuangan Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor tertentu kepada pejabat pajak.
2. Perintah tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyebutkan nama pejabat pajak, nama nasabah wajib pajak, dan kasus yang dikehendaki keterangannya.⁷

Pelaksanaan ketentuan dalam kepentingan perpajakan, penyelesaian piutang bank, dan kepentingan peradilan perkara pidana wajib terlebih dahulu memperoleh perintah atau izin tertulis untuk membuka rahasia bank dari pimpinan Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK), sedangkan untuk ketentuan lain yakni kepentingan peradilan perdata antar bank dan nasabah, tukar menukar informasi antar bank, permintaan kuasa, permintaan ahli waris, dan dalam rangka pemeriksaan tindak pidana pencucian uang, izin tersebut tidak diperlukan.⁸ Dengan demikian pengaturan rahasia bank dalam Undang-undang Perbankan dan Undang-undang Perbankan Syariah ini tidak bersifat mutlak karena pihak-pihak tertentu dapat mengakses informasi keuangan (membuka rahasia bank) dengan ketentuan-ketentuan tertentu sehingga informasi keuangan nasabah tetap dapat

⁷ Undang-undang R.I. No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

⁸ Departemen Perizinan dan informasi Perbankan, *Booklet Perbankan Indonesia 2014*, (Jakarta: Deputi Direktur Publikasi dan Administrasi, 2012), h. 184.

diakses untuk kepentingan pemerintah (perpajakan atau perkara pidana), tetapi dengan adanya ketentuan pengawasan OJK, nasabah juga mendapat perlindungan hukum terkait kerahasiaan datanya.

Perlindungan hukum terhadap kerahasiaan bank bagi nasabah merupakan sebuah bentuk perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen termasuk juga nasabah perbankan.⁹ Dengan adanya perlindungan konsumen pada sektor jasa keuangan, diharapkan nasabah perbankan mendapatkan hak-haknya, sehingga bank, nasabah dan *shohibul māl* tidak dirugikan oleh salah satu pihak.

Ajaran Islam juga telah mengingatkan bahwa dalam sebuah ikatan bisnis tidak ada salah satu pihak yang dirugikan, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Q.S. An-Nisa/4: 29.

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَأْكُلُوْا اَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْۙ اِلَّا اَنْ تَكُوْنَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْۗ وَلَا تَقْتُلُوْا اَنْفُسَكُمْۙ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا

Artinya: “wahai orang-orang yang beriman! janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil (tidak benar), kecuali dengan perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sungguh, Allah maha penyayang kepadamu.”¹⁰

⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang R.I. No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

¹⁰ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemah*, (Jakarta: Khairul Bayan, 2005), h. 106.

Ayat di atas menunjukkan adanya perlindungan dalam bermuamalah sehingga tidak ada salah satu pihak yang merasa dirugikan. Islam sangat memperhatikan perlindungan bagi tiap individu dengan perlindungannya untuk setiap urusan individu yang bersifat materi dan moral.¹¹ Berbagai norma yang menyangkut rahasia bank di atas merupakan perlindungan hukum bagi informasi keuangan nasabah yang mengatur ketentuan akses yang dibolehkan seperti untuk kebutuhan pemerintah atas data nasabah dengan tetap memberi pengawasan untuk menjamin kerahasiaan data nasabah. Informasi keuangan untuk kebutuhan pajak adalah salah satu hal yang telah diberikan akses dengan payung hukum yang sudah ada.

Untuk memaksimalkan penerimaan dari sektor pajak, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan (selanjutnya disebut Perppu No. 1 tahun 2017). Dalam konsideran huruf b Perppu No. 1 Tahun 2017 disebutkan;

Saat ini 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.¹²

¹¹ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, *Maqashid syariah*, (Jakarta: Amzah, 2010), h. Xi.

¹² Perppu R.I. No. 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.

Dengan berlakunya Perppu No. 1 Tahun 2017 maka ketentuan mengenai kerahasiaan informasi keuangan pada perbankan dan lembaga keuangan non bank baik konvensional maupun syariah tidak berlaku untuk kepentingan perpajakan. Perppu ini diterbitkan sebagai salah satu prasyarat agar Indonesia dianggap layak ikut dalam pertukaran informasi keuangan secara otomatis di dunia internasional atau *Automatic Exchange of Financial Account Information* (selanjutnya disebut AEOI).

Terdapat 100 negara yang berkomitmen mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis dan Indonesia menyetujui untuk mulai implementasinya pada bulan September 2018. Diberikannya penilaian “patuh sebagian” mengakibatkan Indonesia dianggap tidak transparan dan kurang efektif dalam pertukaran informasi keuangan, apabila sampai batas waktu tanggal 30 Juni 2017 Indonesia belum membentuk perangkat hukum primer dimaksud, Indonesia akan dianggap sebagai negara gagal memenuhi komitmen pelaksanaan AEOI dan akan dimasukkan dalam daftar negara tidak kooperatif. Hal tersebut mengakibatkan kerugian yang signifikan seperti menurunnya kredibilitas sebagai anggota G20, menurunnya kepercayaan investor, dan berpotensi terganggunya stabilitas ekonomi nasional.¹³ Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Perppu No. 1 tahun 2017;

Akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan meliputi akses untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang

¹³ Penjelasan Konsideran Perppu R.I. No. 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.

perpajakan dan pelaksanaan perjanjian internasional di bidang perpajakan.¹⁴

Pasal 2 Perppu No.1 tahun 2017:

1. Direktur Jenderal Pajak berwenang mendapatkan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dari lembaga jasa keuangan yang melaksanakan kegiatan di sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, lembaga jasa keuangan lainnya, dan/atau entitas lain yang dikategorikan sebagai lembaga keuangan sesuai standar pertukaran informasi keuangan berdasarkan perjanjian internasional di bidang perpajakan.
2. Lembaga jasa keuangan, lembaga jasa keuangan lainnya, dan/atau entitas lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan kepada Direktur Jenderal Pajak:
 - a. laporan yang berisi informasi keuangan sesuai standar pertukaran informasi keuangan berdasarkan perjanjian internasional di bidang perpajakan untuk setiap rekening keuangan yang diidentifikasi sebagai rekening keuangan yang wajib dilaporkan; dan
 - b. laporan yang berisi informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan, yang dikelola oleh lembaga jasa keuangan, lembaga jasa keuangan lainnya dan/atau entitas lain dimaksud selama satu tahun kalender.

Pasal 3 perppu No. 1 tahun 2017 menyebutkan mengenai mekanisme penyampaian informasi keuangan yang menjadi kewajiban lembaga keuangan terkait regulasi baru tersebut, yakni sebagai berikut;

1. Kewajiban penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dilakukan dengan:
 - a. mekanisme elektronik melalui Otoritas Jasa Keuangan bagi lembaga jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), untuk laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a;
 - b. mekanisme non-elektronik sepanjang mekanisme elektronik belum tersedia, kepada Direktur Jenderal Pajak, bagi lembaga jasa keuangan lainnya dan entitas lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), untuk laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a; dan
 - c. mekanisme non-elektronik sepanjang mekanisme elektronik belum tersedia, kepada Direktur Jenderal Pajak, untuk laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b.

¹⁴ *Ibid.*

Ketentuan tersebut dalam Pasal 4 kemudian diperluas lagi, selain menerima laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), Ditjen Pajak juga berwenang untuk meminta informasi dan/atau bukti atau keterangan dari lembaga jasa keuangan.¹⁵ Berdasarkan uraian pasal 3 dan 4 tersebut terlihat bahwa Perppu ini memberikan akses bagi Ditjen Pajak untuk kepentingan perpajakan biasa dan kepentingan perpajakan terkait perjanjian internasional. Penyampaian informasi keuangan dilakukan dengan mekanisme elektronik melalui OJK dan dapat pula dilakukan dengan mekanisme non-elektronik langsung oleh Ditjen Pajak. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi sebagai berikut:

Pertama; Pemberian akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan terkait perjanjian AEOI memang merupakan keadaan mendesak karena dapat mengancam stabilitas ekonomi dan kredibilitas bangsa dalam G20, itu artinya kebijakan ini sangat penting dan genting untuk dikeluarkan. Namun, untuk kepentingan perpajakan biasa (selain dalam kebutuhan pelaksanaan perjanjian internasional) bukanlah hal yang mendesak ataupun genting dan memaksa. Hal ini mengingat pada berbagai aturan sebelumnya sudah ada payung hukum bagi akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan, itu artinya tidak ada kepentingan yang sangat mendesak sehingga akses informasi keuangan secara langsung untuk kepentingan pajak diberikan kepada Ditjen Pajak. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) huruf b bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945 yang

¹⁵ Perppu R.I. No. 1 tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.

menyatakan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.”¹⁶

Kedua; diberikannya wewenang pada Ditjen Pajak mengakses rahasia nasabah tanpa melalui OJK tidak selaras dengan ketentuan asas pengayoman dan asas kemanusiaan dalam materi muatan perundang-undangan. Dalam Penjelasan Pasal 6 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.¹⁷

Ketiga; pemberian wewenang kepada Ditjen Pajak untuk mengakses data nasabah perbankan syariah secara langsung berpotensi menurunkan kepercayaan nasabah hingga menimbulkan risiko likuiditas yang dapat mengganggu stabilitas perbankan. Risiko ini dapat menimpa lembaga keuangan termasuk sektor perbankan syariah. Menurut Adiwarman Karim terdapat beberapa faktor yang menyebabkan bank syariah menghadapi risiko likuiditas antara lain: (1) Turunnya

¹⁶ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 1999), h. 140.

¹⁷ Salim Dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), h. 44.

kepercayaan nasabah terhadap sistem perbankan, khususnya bank syariah. (2)
Turunnya kepercayaan nasabah pada bank syariah yang bersangkutan. (3)
Kebergantungan pada sekelompok deposan.¹⁸

Keempat; Adanya norma (Pasal 3 dan Pasal 4) yang memberikan akses informasi keuangan nasabah tanpa melalui OJK sebagai lembaga otoritas yang mengawasi perbankan berpotensi rentan terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) karena di luar pengawasan langsung lembaga otoritas pengawas.

Berbagai permasalahan pada norma hukum di atas memperlihatkan bahwa pemberian kewenangan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan tanpa melalui izin OJK sebagaimana terdapat pada Pasal 3 dan 4 Perppu No. 1 tahun 2017 dapat menjadi problem bagi berbagai pihak yang terkait dalam kebijakan tersebut seperti lembaga-lembaga keuangan, khususnya perbankan, nasabah, dan bagi Ditjen Pajak sendiri.

Terdapat benang merah antara adanya kepentingan nasional dalam akses cepat bagi keperluan perpajakan dan dalam memenuhi perjanjian AEOI, serta pentingnya perlindungan rahasia bank dalam melindungi kepentingan perbankan dan melindungi hak privasi dan keamanan harta nasabah. Dengan adanya problem tersebut, maka diperlukan tinjauan lebih lanjut untuk melihat norma tersebut secara objektif. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk menjawab persoalan tersebut adalah dengan melihat bagaimana kebijakan pemerintah terkait akses

¹⁸ Bambang Rianto Rustam, *Manajemen...*, h, 148.

informasi keuangan selama ini, dan dengan mempertimbangkan kemaslahatan menggunakan konsep *maqâshîd al-syarî'ah*.

Prinsip *maqâshîd al-syarî'ah* adalah kemaslahatan bagi umat manusia. Kemaslahatan tersebut dalam analisis *maqâshîd al-syarî'ah* tidak hanya dilihat dari sisi teknis, tetapi juga dalam dinamika upaya pengembangan hukum dapat dilihat sebagai suatu yang mengandung nilai filosofis dari hukum yang disyariatkan Tuhan kepada manusia. Orang yang berkehendak pada norma tekstual atau *lafziyah* serta terikat dengan nash yang *juziyah* (partikular), dan mengabaikan maksud-maksud disyariahkannya sebuah hukum (*maqâshîd al-syarî'ah*) akan dihadapkan pada kekeliruan ataupun kesulitan dalam melakukan penetapan hukum.¹⁹ Adanya akses terhadap rahasia bank yang berpotensi merugikan nasabah terkait perlindungan privasinya (kerahasiaan data keuangan) perlu ditinjau menggunakan *maqâshîd al-syarî'ah* yang di dalamnya mengandung konsepsi perlindungan terhadap lima hal pokok yakni agama, jiwa, akal, keturunan dan perlindungan terhadap harta.²⁰

Adanya berbagai permasalahan di atas membuat penulis perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut, mengingat kebijakan ini berdampak langsung bagi lembaga keuangan baik bank dan non bank, termasuk perbankan syariah. Selain itu, kajian terhadap akses informasi keuangan nasabah dengan menggunakan analisis *maqâshîd al-syarî'ah* memiliki nilai signifikan dan upaya

¹⁹ Syamsul Bahri, *et al.*, eds., *Metodologi Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2008), h. 105.

²⁰ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, *Maqashid syariah*, (Jakarta: Amzah, 2010), h. xiii.

kontributif terhadap reformasi perpajakan, menjaga tingkat kepercayaan nasabah terhadap perbankan dan pemerintah, serta upaya mendukung sosialisasi Perppu tersebut secara luas. Untuk berbagai alasan itulah penulis menjadikannya sebuah penelitian tesis dengan judul "Analisis Yuridis Terhadap Perppu No. 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Dalam Tinjauan *Maqâshîd al-syarî'ah*".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan pemerintah terkait akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan?
2. Bagaimana analisis *maqâshîd al-syarî'ah* terhadap akses informasi keuangan pada Pasal 3 dan 4 Perppu No. 1 tahun 2017?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan dan menjelaskan secara utuh akses informasi keuangan dan tinjauan *maqâshîd al-syarî'ah* terhadapnya. secara spesifik, penelitian ini bertujuan:

1. Merumuskan secara komprehensif kebijakan pemerintah terkait akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan.
2. Merumuskan dan menjelaskan analisis *maqâshîd al-syarî'ah* terhadap Pasal 3 dan 4 Perppu No. 1 tahun 2017.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat atau kegunaan antara lain sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan kontribusi pemikiran bagi upaya mencari komposisi kebijakan yang baik bagi semua pihak, dan dapat mencari kemaslahatan dari sudut pandang hukum Islam berdasarkan *maqâshîd al-syari'ah* mengenai kewenangan langsung terhadap informasi keuangan (rahasia bank) bagi Ditjen Pajak, dan untuk memahami regulasi akses informasi keuangan nasabah perbankan di Indonesia.
2. Penelitian ini juga berguna untuk memperkuat dan memperjelas sistem hukum mengenai akses informasi data nasabah lembaga keuangan terutama bank syariah dan memperjelas konsep kemaslahatan dari adanya kewenangan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan. Sehingga, nasabah, bankir, maupun investor tidak perlu khawatir terjadinya *abuse of power* oleh aparat pajak. Selain itu, dengan mengetahui kemaslahatan dalam norma tersebut, dapat mencegah terjadinya keragu-raguan bagi aparat perpajakan maupun praktisi lembaga keuangan untuk bertindak.
3. Penelitian ini bernilai signifikan untuk memperjelas dan menguatkan payung hukum dalam bidang perpajakan dan akhirnya diharapkan berdampak pada meningkatnya kepatuhan wajib pajak dan berujung pada meningkatnya penerimaan negara yang berasal dari pajak. Dari sudut pandang demikian, dapat dikatakan bahwa hasil penelitian ini dapat mendukung upaya dalam reformasi perpajakan di Indonesia.

E. Definisi Operasional

1. Analisis memiliki arti penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri, serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.²¹ Sedangkan yuridis diartikan dengan menurut hukum atau secara hukum.²² Analisis yuridis yang penulis maksud dalam penelitian ini ialah upaya penelaahan secara menyeluruh terhadap norma hukum dengan menggunakan metode dalam hukum Islam yakni *maqâshîd al-syarî'ah*.
2. Tinjauan berasal dari kata meninjau, yang memiliki arti melihat (memeriksa), mempertimbangkan, serta mempelajari dengan cermat, memeriksa untuk memahami. Tinjauan adalah hasil dari meninjau, pandangan, pendapat, sesudah menyelidiki dan mempelajari.²³ Arti “tinjauan” yang dikehendaki dalam penelitian ini ialah mempelajari dengan cermat menggunakan metode *maqâshîd al-syarî'ah*.
3. *Maqâshîd al-syarî'ah* secara literal berarti tujuan penerapan hukum.²⁴ Dalam penelitian ini yang dimaksud dari *maqâshîd al-syarî'ah* adalah metode-metode penalaran dengan menggunakan konsep *maqâshîd al-syarî'ah* dengan melihat kemaslahatan dan menghindari kemafsadatan

²¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka: edisi ketiga, 2000), h. 43.

²² *Ibid*, h. 1278.

²³ *Ibid*, h. 1198.

²⁴ Asfari Jaya Bakri dan Nasaruddin Umar, *Konsep Maqashid Syariah...*, h. v.

dalam sebuah kebijakan yang dapat membahayakan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Adapun dalam penelitian ini, penulis berfokus pada perlindungan harta.

4. Perppu No. 1 tahun 2017 adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang berisi kebijakan pemberian kewenangan kepada Ditjen Pajak untuk mengakses informasi keuangan dari lembaga-lembaga jasa keuangan terkait kepentingan perpajakan biasa dan kepentingan perjanjian internasional di bidang perpajakan. Dalam penelitian ini penulis khususkan pada nasabah jasa keuangan perbankan dan perbankan syariah dan hanya terbatas pada kebijakan terkait kepentingan perpajakan.

Dari beberapa definisi operasional di atas, yang penulis maksud dari judul penelitian ini ialah kajian yang dilakukan dengan cermat dan komprehensif terhadap kewenangan akses informasi keuangan (rahasia bank) sebagaimana terdapat pada Perppu No. 1 Tahun 2017 dengan menggunakan metode penalaran *maqâshîd al-syarî'ah*.

F. Penelitian Terdahulu

Sejumlah penelitian dengan topik rahasia bank telah dilakukan, baik dengan menggunakan analisis yuridis maupun tinjauan konseptual. Berikut ini paparan kajian umum atas karya penelitian-penelitian tersebut.

Tesis Bayu Pratomo, alumnus Universitas Indonesia tahun 2011 yang berjudul “Analisis Yuridis Terhadap Pembukaan Rahasia Bank Berdasarkan

Undang-undang No. 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang”. Tesis ini membahas tentang penerapan rahasia bank terhadap praktek pencucian uang di Indonesia dan menjelaskan hambatan-hambatan penerapan rahasia bank terhadap praktek pencucian uang, dan solusi dari faktor penghambat penanganan pencucian uang terkait adanya rahasia bank.

Penelitian ini berjenis penelitian hukum doktrinal/normatif dan bersifat deskriptif analitis. Adapun kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini ialah: Bahwa dengan adanya ketentuan mengenai rahasia bank, kepentingan antara nasabah dan bank dapat terlindungi, dan rahasia bank merupakan hal yang wajib dilakukan oleh bank. Pada posisi lain, Undang-undang tindak pencucian uang juga merupakan peraturan yang harus ditegakkan. Dalam hal ini kelemahan mengenai rahasia bank sudah bisa ditanggulangi dengan adanya UU TPPU ini misalnya dengan adanya Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan yang istimewa dalam menerobos rahasia bank. Akan tetapi penerapannya di lapangan masih terdapat penafsiran hukum yang berbeda antara Bank dengan PPATK sehingga menimbulkan ambiguitas dan kordinasi yang tidak jelas terutama masalah birokrasi dalam pengungkapan dan penanganan kasus yang dibawa ke Pengadilan. Implikasi penelitian di lapangan dalam aspek penegak hukum adalah dengan meminta tersangka atau terdakwa untuk memberikan kuasanya pada polisi sebagai langkah cepat untuk dapat membuka data keuangan dengan cepat. Hal ini mengingat birokrasi yang mengharuskan pengajuan izin membuka rahasia bank dari Bank Indonesia yang maksimal diberikan selama 14 hari, sementara kemajuan teknologi memungkinkan terdakwa memindahkan keuangan dengan sangat cepat.

Tesis Nurhadiyah Marsono, alumnus UIN Sunan Kalijaga pada tahun 2016 yang berjudul “Tinjauan Maqasid Asy-Syari’ah Terhadap Konsepsi Pengaturan Rahasia Perbankan Di Indonesia (Studi Pengaturan Rahasia Perbankan Pasca Putusan MK No. 64/PUU-X/2012)”. Penelitian ini membahas konsep pengaturan rahasia bank di Indonesia dan tinjauan *maqâshîd al-syari’ah* mengenai konsep tersebut, serta implementasi rahasia bank pasca putusan MK. Dengan menggunakan metode penelitian pustaka dengan jenis penelitian hukum normatif, hasil penelitian yakni sebagai berikut: Sehubungan dengan pemeliharaan unsur pokok yaitu harta pada *masalah daruriyyat* maka pihak lain selain yang mendapat pengecualian tidak diperbolehkan. Implementasi peraturan rahasia bank pasca putusan MK pemohon dapat akses atas harta bersama berdasarkan ketentuan Pasal 42 (1) UU Perbankan. Dengan begitu pemohon dapat mempertahankan hak konstitusionalnya dalam melindungi harta benda dan hak milik sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

Selanjutnya juga ada Jurnal dengan judul “Perlindungan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Kerahasiaan dan Keamanan Data Pribadi Nasabah Bank” yang ditulis oleh Marnia Rami dalam Jurnal Selat Volume 2 tahun 2014. Jurnal ini menulis tentang konsepsi rahasia bank dalam Undang-undang Perbankan yang mengatur mengenai hubungan kontraktual sehingga data informasi nasabah harus dilindungi oleh perbankan, dan OJK sebagai lembaga yang memiliki otoritas pengawasan harus mampu menjamin terlaksananya perlindungan kerahasiaan data nasabah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dan dengan

analisis kualitatif hasil temuan yang didapat dalam jurnal ini ialah: (a) pengaturan mengenai kerahasiaan dan keamanan data pribadi nasabah diatur dalam Pasal 4 Undang-undang No. 7 tahun 1992 yang diubah dengan Undang-undang No. 10 tahun 1998. (b) untuk melindungi konsumen di sektor jasa keuangan dari penyalahgunaan data pribadi nasabah oleh pihak ketiga, OJK telah menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan yang melarang Pelaku Jasa Keuangan menggunakan data tanpa persetujuan konsumen atau perintah undang-undang.

Dari paparan penelitian di atas terlihat bahwa fokus penelitian tersebut menyangkut konsepsi rahasia bank terkait Tindak Pidana Pencucian Uang dan Putusan MK No. 64/PUU-X/2012. Demikian halnya dengan penelitian yang akan penulis lakukan, objek kajian dalam penelitian ini adalah kajian normatif terkait regulasi kerahasiaan bank tetapi lebih fokus pada akses terhadap rahasia bank. Adapun penelitian yang mengkaji akses informasi keuangan nasabah bagi Ditjen Pajak untuk kepentingan perpajakan terutama dengan menggunakan tinjauan *maqâshîd al-syarî'ah* belum pernah dilakukan.

G. Kajian Teori

Benturan kepentingan antara kebijakan yang baru yakni Perppu No. 1 tahun 2017 tentang akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan dengan pentingnya perlindungan keamanan data keuangan nasabah perbankan dan perbankan syariah sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang masalah

sebelumnya dapat berdampak buruk bagi berbagai pihak karena berpotensi menimbulkan kekhawatiran bagi nasabah maupun perbankan dan keragu-raguan bagi bank dalam melaksanakan ketentuan norma tersebut, sehingga dapat menjadi hambatan dalam upaya reformasi perpajakan.

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mencari titik temu dari berbagai permasalahan di atas yakni dengan melihat atau menimbang dari sisi kebijakan publik yang baik dan dari sisi kemaslahatan (*grand theory*) yang relevan untuk digunakan sebagai pisau analisis ialah teori kebijakan publik dan teori *maqâshîd al-syarî'ah*.

Kandungan dalam *maqâshîd al-syarî'ah* ialah kemaslahatan. Kemaslahatan, melalui analisis *maqâshîd al-syarî'ah* tidak hanya dilihat dalam arti teknis melainkan dalam dinamika upaya dan pengembangan hukum dilihat dari nilai filosofis yang terkandung. Mawardi Djalaluddin mengatakan bahwa penurunan syariat oleh Tuhan bagi umat manusia memiliki maksud dan tujuan umum untuk melindungi dan memelihara kepentingan manusia dan mewujudkan kemaslahatan umat manusia yang meliputi masalah *dharuriyah*, *hajiyah* dan *tahsiniyyah*.²⁵ Ketiga aspek kemaslahatan tersebut memiliki tujuan untuk memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta.

Teori *maqâshîd al-syarî'ah* dapat digunakan sebagai alat analisis terhadap kewenangan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan

²⁵ Asfari Jaya Bakri dan Nasaruddin Umar, *Konsep...*, h. 122.

sebagaimana dalam Perppu No. 1 tahun 2017 meskipun *maqâshîd al-syari'ah* merupakan metode dalam hukum Islam. Ungkapan tersebut berangkat dari teori yang mengatakan bahwa hukum nasional bersumber dari hukum Barat, hukum adat, dan hukum Islam. meskipun merupakan bagian dari sumber hukum nasional, bukan berarti hukum Islam harus menjadi hukum formal dengan bentuk sendiri yang eksklusif. Di sini sumber hukum harus diartikan sebagai sumber hukum material dalam arti menjadi bahan isi untuk sumber hukum formal.²⁶ Begitulah suasana pluralisme hukum di Indonesia. Sehingga produk hukum positif sangat rasional untuk dapat ditinjau menggunakan berbagai sisi, baik dari sisi hukum adat, hukum Barat, maupun hukum Islam. Problematika dalam Perppu di atas memerlukan titik temu, dan teori *maqâshîd al-syari'ah* dapat digunakan untuk mengetahui kemaslahatan Perppu tersebut.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Peter Mahmud Marzuki mengatakan, “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.²⁷ I Made Pasek Diantha mengatakan bahwa metode penelitian dalam penelitian hukum terdiri dari dua jenis, yakni penelitian hukum normatif atau doktrinal yang meneliti hukum

²⁶ Ahmadi Hasan, *Sejarah Legislasi Hukum Ekonomi Syariah Di Indonesia*, (Yogyakarta: LKIS, 2017), h. 7-8.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2006), h. 35.

dari prespektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum. Jenis kedua ialah penelitian hukum sosiologis atau empiris yang meneliti hukum dari prespektif eksternal dengan objeknya berupa sikap dan perilaku sosial terhadap hukum.²⁸ Secara tipologis, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal yang dimaksudkan untuk meneliti asas-asas dan doktrin-doktrin dari dunia hukum yang penelitiannya dilakukan terhadap bahan-bahan hukum baik primer maupun sekunder. Doktrin yang dimaksud disini ialah hasil abstraksi yang diperoleh dari hasil induksi dari norma-norma hukum positif yang berlaku²⁹ Jenis penelitian normatif atau doktrinal dipilih karena penulis melihat adanya *conflict of norm* antara Perppu No. 1 tahun 2017 dengan berbagai norma hukum lainnya.

2. Pendekatan

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang diteliti atau metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian.³⁰ Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa dalam penelitian hukum terdapat sejumlah pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative*

²⁸ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Prenada media Grup, 2017), h. 12.

²⁹ Bambang Sugono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), h. 89-91.

³⁰ Salim Dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori...*, h. 17.

approach), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³¹ Dari sudut pandang demikian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum hingga kemudian didapat pengertian dan konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi yakni kebijakan akses informasi keuangan.³² Selain itu, pendekatan yang digunakan ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*) yakni dilakukan dengan menelaah asas dan norma hukum dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti,³³ yakni mengurai problem hukum dalam Pasal 3 dan 4 Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sumber data dalam penelitian hukum normatif, yakni segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku. Bahan hukum yang dikaji terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier.³⁴ Sumber-sumber penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki dapat dibedakan menjadi dua yakni sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2006), h. 93.

³² *Ibid.*, h. 95.

³³ *Ibid.*, h. 93.

³⁴ Salim Dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori...*, h. 16.

bahan hukum sekunder.³⁵ Sedangkan menurut Salim Hs dan Erlies Septiana yang menjadi bahan hukum dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer ialah yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Undang-undang maupun putusan hakim. Dalam penelitian ini, yang menjadi bahan hukum primer ialah:
 - 1) Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan
 - 2) Kitab *Al-Muwaffaqat fi ushuli al-syari'ah*, jilid 4, yang ditulis oleh Abi Ishak al-Syatibi Ibrohim bin Musa al-Lukmiyyi al-gharnaati.
- b. Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti naskah akademik, rancangan Undang-undang, serta hasil penelitian ahli hukum, dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus, insiklopedia, dan lain-lain.³⁶

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum terbagi pada pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 140.

³⁶ Salim Dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori ...*, h. 16.

primer sebaiknya dilakukan secara tersusun, teridentifikasi secara sistematis yakni dengan cara sebagai berikut:

- a. Pengumpulan berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan;
- b. Memperhatikan apakah aturan-aturan itu masih berlaku sebagai hukum positif atau tidak;
- c. Menggunakan pendekatan *historical approach*; baik yang berlaku atau tidak, hal ini untuk memperdalam analisis dari aspek kesejarahan dari suatu permasalahan hukum; dan
- d. Perlu dikumpulkan peraturan, perundang-undangan lain yang berkaitan dengan isu sentral yang diteliti.³⁷

Teknik pengumpulan bahan hukum sekunder dapat berupa:

- a. Teknik bola salju, berdasarkan konsep hukum yang diperlukan seperti dari buku, jurnal dan lain-lain. Pencarian terus menggelinding kebawah sampai penulis merasa cukup literatur yang diperlukan;
- b. Penggunaan sistem kartu, penulis menggunakan kartu berwarna untuk mencatat bahan hukum sekunder berupa kutipan-kutipan.³⁸

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

I Made Pasek Diantha mengatakan, setidaknya ada empat macam teknik analisis, yakni: deskriptif, komparatif, evaluatif, dan argumentatif. Dari sudut demikian, teknik analisis bahan hukum yang penulis gunakan ialah teknik

³⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2017), h. 149-150.

³⁸ *Ibid.*, h. 151.

deskriptif, yakni dengan memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum. Selain itu juga digunakan teknik evaluatif dengan mengevaluasi suatu kondisi hukum. Dalam melakukan evaluasi peneliti dapat menggunakan beberapa penafsiran dan konstruksi hukum, berupa:

- a. Penafsiran gramatikal, dengan mencari arti kata-kata dalam norma hukum;
- b. Penafsiran sistematikal, yakni menafsirkan dengan menghubungkan satu pasal dengan pasal lain, dalam satu atau undang-undang lainnya;
- c. Penafsiran historikan, dengan melihat aspek kesejarahan, dan legislasinya;
- d. Penafsiran teleologikal, dengan mencari maksud dan tujuan dibuatnya norma;
- e. Penafsiran ekstensif dan restriktif, yakni dengan memperluas arti kata dan mempersempit atau membatasi arti kata dari norma yang diteliti.³⁹

I. Sistematika Pembahasan

Materi laporan penelitian tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab, dengan rincian sebagai berikut:

Bab pertama bertajuk “Pendahuluan”. Dalam bab ini diuraikan pembahasan yang terdiri dari 7 sub bab yang menguraikan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi penelitian, yakni latar belakang masalah yang diuraikan

³⁹ *Ibid.*, h. 154.

menggunakan metode penulisan deduktif, rumusan masalah yang digunakan untuk menjelaskan pokok permasalahan yang ingin dijawab, tujuan penelitian yang menjelaskan hasil yang diinginkan dari penelitian yang dilakukan, kemudian kegunaan penelitian yang menjelaskan berbagai urgensi atau manfaat yang didapatkan dalam penelitian ini, kemudian definisi operasional yang dimaksudkan untuk menoperasikan judul dengan cara menjelaskan arti atau maksud kata yang tidak umum dalam judul penelitian. Selanjutnya yakni penelitian terdahulu yang menguraikan beberapa penelitian sejenis yang pernah lebih dulu dilakukan serta menjelaskan kekhususan ataupun orisinalitas dari penelitian ini, dan yang terakhir ialah kajian teori yang menjelaskan kerangka berpikir yang digunakan dalam melakukan penelitian.

Bab kedua berjudul “Tinjauan Umum Akses Informasi Keuangan Dan *maqâshîd al-syarî’ah*” merupakan diskripsi umum yang menguraikan teori konseptual berupa formulasi teori kebijakan akses informasi keuangan dan teori *maqâshîd al-syarî’ah* yang dimulai dari penjelasan pengertian ontologis dan epistemologis serta konsep umum dari kebijakan publik, kerahasiaan bank, perlindungan nasabah, teori *maqâshîd al-syarî’ah*, dan masalah.

Bab ketiga bertajuk “Problematika Hukum Dalam Perppu No. 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan”. Bab ini menguraikan pemetaan pokok bahasan dan permasalahan sehingga permasalahan penelitian dapat dipetakan dan dijabarkan secara komprehensif.

Bab keempat berjudul “Analisis Maqâshîd Al-Syarî’ah Terhadap Kebijakan Akses Informasi Keuangan Nasabah Perbankan” yang di dalamnya berisi pembahasan dan analisis mengenai analisis terhadap implikasi dari kebijakan akses keuangan tersebut terhadap konsep rahasia bank dan analisis kebijakan dengan tinjauan *maqâshîd al-syarî’ah* terhadap dampak kebijakan akses keuangan (rahasia bank) untuk kepentingan perpajakan.

Bab kelima bertajuk “Penutup”. Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan hasil penelitian yang merupakan jawaban dari permasalahan penelitian dalam rumusan masalah serta menguraikan saran-saran dan rekomendasi bagi peneliti lain dan pihak pembuat kebijakan terkait penelitian yang telah dilakukan.