

Efektivitas Global Minimum Tax Dalam Mengatasi Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) serta Implikasinya Terhadap Kedaulatan Fiskal Indonesia

Graciella Azzura Putri Ananda¹ Gunardi Lie²

Jurusan Ilmu Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia^{1,2}

Email: graciella.205230204@stu.untar.ac.id¹ gunardi@fh.untar.ac.id²

Abstrak

Globalisasi ekonomi dan digitalisasi bisnis telah mendorong perusahaan multinasional untuk memanfaatkan celah dalam sistem perpajakan internasional melalui praktik yang dikenal sebagai Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), yakni strategi pengalihan laba ke negara-negara dengan tarif pajak rendah atau nol guna meminimalkan kewajiban pajak mereka, tanpa mencerminkan lokasi aktual kegiatan bisnis yang sesungguhnya. Praktik ini telah menyebabkan kerugian pajak global sebesar USD 100 hingga USD 240 miliar per tahun, dengan negara berkembang seperti Indonesia menanggung dampak yang lebih berat secara proporsional. Merespons persoalan tersebut, lebih dari 136 negara menyepakati Global Minimum Tax (GMT), yaitu kebijakan pajak internasional yang mewajibkan perusahaan multinasional beromzet minimal 750 juta euro untuk membayar tarif pajak efektif minimum sebesar 15% di setiap negara tempat mereka beroperasi, sehingga keuntungan ekonomis dari pengalihan laba ke negara berpajak rendah menjadi tidak relevan. Kebijakan ini merupakan bagian dari Two-Pillar Solution yang digagas G20 dan OECD sebagai respons atas ketidakcukupan kerangka BEPS sebelumnya. Indonesia mengimplementasikan GMT melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2024 yang berlaku sejak tahun pajak 2025. Penelitian ini bertujuan menganalisis dua permasalahan pokok: efektivitas GMT dalam mengatasi praktik BEPS, serta implikasinya terhadap kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak nasional Indonesia. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, penelitian ini menemukan bahwa GMT efektif secara parsial melalui desain mekanisme berlapis yang memastikan pajak minimum tetap terpungut di manapun laba MNE dialokasikan, namun efektivitasnya masih terkendala oleh keterbatasan kapasitas administrasi pajak di negara berkembang. Dari sisi implikasi, GMT mempersempit ruang kebijakan insentif pajak tradisional Indonesia seperti tax holiday yang selama ini menjadi andalan penarik investasi asing, sekaligus mendorong Indonesia untuk bertransisi menuju model kebijakan investasi yang lebih berorientasi pada keunggulan fundamental ekonomi jangka panjang. Keberhasilan implementasi GMT di Indonesia pada akhirnya tidak semata ditentukan oleh kualitas desain regulasinya, tetapi oleh sejauh mana kapasitas hukum dan administratif otoritas pajak Indonesia dapat dibangun secara memadai untuk menjalankannya secara efektif.

Kata Kunci: Base Erosion and Profit Shifting, Global Minimum Tax, Kedaulatan Fiskal, Kebijakan Pajak Indonesia, PMK 136/2024

Abstract

Economic globalization and the digitalization of business have driven multinational corporations to exploit loopholes in the international tax system through practices known as Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), strategies that involve shifting profits to countries with low or zero tax rates to minimize their tax liabilities, without reflecting the actual location of their business activities. This practice has resulted in global tax losses of USD 100 to USD 240 billion annually, with developing countries like Indonesia bearing a proportionally heavier burden. In response to this issue, more than 136 countries have agreed on the Global Minimum Tax (GMT), an international tax policy requiring multinational corporations with a minimum revenue of 750 million euros to pay a minimum effective tax rate of 15% in every country where they operate, thereby rendering the economic benefits of shifting profits to low-tax countries irrelevant. This policy is part of the Two-Pillar Solution proposed by the G20 and the OECD in response to the inadequacy of the previous BEPS framework. Indonesia is implementing the GMT through Minister of Finance Regulation No. 136 of 2024, effective for the 2025 tax year. This study aims to analyze two key issues: the effectiveness of the MCT in addressing BEPS practices, and its implications for Indonesia's fiscal sovereignty and national tax policy. Using a normative legal research method with legislative, conceptual,

and comparative approaches, this study finds that the GMT is partially effective through a layered mechanism design that ensures a minimum tax is collected regardless of where MNE profits are allocated; however, its effectiveness remains constrained by the limited administrative capacity of tax authorities in developing countries. In terms of implications, the GMT narrows the scope for Indonesia's traditional tax incentive policies, such as tax holidays, which have long been a mainstay for attracting foreign investment, while simultaneously encouraging Indonesia to transition toward an investment policy model more oriented toward long-term fundamental economic strengths. The success of GMT implementation in Indonesia is ultimately determined not only by the quality of its regulatory design, but also by the extent to which the legal and administrative capacity of Indonesian tax authorities can be adequately built to implement it effectively.

Keywords: Base Erosion and Profit Shifting, Global Minimum Tax, Fiscal Sovereignty, Indonesian Tax Policy, PMK 136/2024



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Perkembangan ekonomi global yang semakin terintegrasi dan pesatnya kemajuan teknologi digital dalam beberapa dekade terakhir telah menghadirkan tantangan baru yang cukup serius dalam tata kelola perpajakan internasional. Sistem perpajakan yang selama ini dibangun di atas prinsip kehadiran fisik (*physical presence*) terbukti tidak lagi mampu mengikuti dinamika bisnis lintas batas yang semakin kompleks. Celah inilah yang kemudian dimanfaatkan secara sistematis oleh perusahaan-perusahaan multinasional (*Multinational Enterprises/MNE*) melalui praktik yang dikenal sebagai *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), yakni serangkaian strategi yang dirancang untuk mengalihkan laba ke negara-negara dengan tarif pajak rendah atau bahkan nol, tanpa mencerminkan lokasi aktual kegiatan bisnis atau tempat nilai ekonomi sesungguhnya diciptakan. Kerugian yang ditimbulkan oleh praktik ini bersifat masif dan berdampak luas. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) atau memperkirakan bahwa BEPS menyebabkan kerugian pajak global sebesar USD 100 hingga USD 240 miliar setiap tahunnya, atau setara dengan 4 hingga 10 persen dari total penerimaan pajak korporasi di seluruh dunia. Beban kerugian tersebut tidak terdistribusi secara merata. Negara-negara berkembang justru menanggung dampak yang lebih berat secara proporsional, karena ketergantungan mereka pada penerimaan pajak korporasi lebih besar sementara kapasitas administrasinya masih terbatas untuk merespons modus-modus penghindaran pajak yang semakin canggih. Indonesia pun tidak luput dari dampak tersebut. Laporan Tax Justice Network (2023) mencatat bahwa Indonesia mengalami kerugian sekitar Rp 44 triliun dalam satu tahun akibat praktik penghindaran pajak oleh perusahaan, sementara studi Torslov (2019) menemukan bahwa MNE telah mengalihkan laba sekitar USD 11,9 miliar dari Indonesia ke negara-negara berpajak lebih rendah.

Merespons persoalan tersebut, komunitas internasional yang tergabung dalam kerangka G20 dan OECD telah berupaya membangun instrumen pencegahan melalui BEPS Action Plan sejak 2013. Namun, upaya tersebut dinilai belum sepenuhnya berhasil menutup celah yang ada, khususnya dalam menghadapi tantangan yang lahir dari model bisnis ekonomi digital. Atas dasar itulah, pada Oktober 2021 lebih dari 136 negara menyepakati *Two-Pillar Solution* sebagai reformasi perpajakan internasional yang lebih menyeluruh. Pilar Kedua dari kesepakatan ini melahirkan *Global Minimum Tax* (GMT), yang mewajibkan perusahaan multinasional dengan omzet konsolidasi tahunan minimal 750 juta euro untuk membayar tarif pajak efektif minimum sebesar 15% di setiap negara tempat mereka beroperasi. GMT dirancang untuk menutup celah utama yang selama ini menjadi fondasi praktik BEPS, yakni dengan menghilangkan keuntungan

ekonomis dari pengalihan laba ke negara berpajak rendah melalui mekanisme pemungutan pajak tambahan (*top-up tax*) secara berlapis.

Indonesia, sebagai salah satu anggota aktif Inclusive Framework on BEPS dan negara dengan ekonomi terbesar di Asia Tenggara, mengambil langkah konkret dengan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2024 tentang Pengenaan Pajak Minimum Global Berdasarkan Kesepakatan Internasional (PMK 136/2024) yang mulai berlaku pada tahun pajak 2025. Langkah ini sekaligus menegaskan komitmen Indonesia dalam mendukung reformasi perpajakan internasional. Namun dibalik komitmen tersebut, muncul pertanyaan-pertanyaan kritis yang perlu dikaji secara mendalam dari perspektif hukum: seberapa jauh GMT benar-benar efektif dalam memberantas praktik BEPS yang telah berlangsung lama? Dan bagaimana konsekuensi hukumnya bagi kedaulatan fiskal serta kebijakan pajak nasional Indonesia yang selama ini mengandalkan insentif pajak sebagai instrumen utama penarik investasi? Dua pertanyaan tersebut menjadi isu sentral dalam kajian ini karena keduanya saling berkaitan. Efektivitas GMT dalam mengatasi BEPS tidak dapat dilepaskan dari kemampuan setiap negara, termasuk Indonesia, untuk mengimplementasikannya secara penuh. Di sisi lain, implementasi GMT oleh Indonesia juga membawa konsekuensi langsung terhadap ruang kebijakan pajak nasional, khususnya dalam hal desain insentif fiskal yang selama ini menjadi salah satu daya tarik investasi utama. Kajian terhadap dua dimensi ini menjadi semakin relevan mengingat Indonesia masih berada di tahap awal implementasi GMT, di mana berbagai tantangan regulasi, kapasitas administratif, dan adaptasi kebijakan masih terus berlangsung. Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dua permasalahan pokok. Pertama, bagaimana efektivitas GMT dalam mengatasi praktik BEPS oleh perusahaan multinasional. Kedua, bagaimana implikasi penerapan GMT terhadap kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak nasional Indonesia. Melalui pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji regulasi, instrumen internasional, serta berbagai sumber literatur yang relevan, tulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif sekaligus rekomendasi yang konstruktif bagi pengembangan kebijakan perpajakan Indonesia di era tata kelola pajak global yang semakin terkoordinasi.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas *Global Minimum Tax* dalam mengatasi praktik Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) oleh perusahaan multinasional?
2. Bagaimana implikasi penerapan *Global Minimum Tax* terhadap kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak nasional Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian yang memusatkan kajiannya pada bahan-bahan hukum tertulis sebagai sumber data utama tanpa melakukan pengamatan langsung di lapangan. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji bersifat hukum normatif, yakni menganalisis bagaimana instrumen hukum internasional berupa *Global Minimum Tax* (GMT) bekerja secara konseptual dan bagaimana implikasinya terhadap sistem hukum pajak nasional Indonesia. Penelitian ini menggabungkan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji regulasi-regulasi yang relevan seperti Model Rules OECD Pilar Dua dan PMK Nomor 136 Tahun 2024, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep-konsep yang mendasari GMT seperti kedaulatan fiskal dan mekanisme GloBE, serta pendekatan komparatif (*comparative approach*) secara terbatas untuk melihat respons negara-negara lain dalam menyesuaikan kebijakan insentif pajaknya dengan ketentuan GMT. Sumber bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer berupa instrumen hukum yang

mengikat secara yuridis, bahan hukum sekunder berupa jurnal ilmiah, laporan resmi lembaga internasional seperti OECD dan IMF, serta artikel ilmiah dari otoritas perpajakan. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif-analitis melalui tahapan identifikasi, klasifikasi, interpretasi secara sistematis dan teleologis, serta penarikan kesimpulan secara deduktif dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus dalam konteks Indonesia.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagaimana efektivitas Global Minimum Tax dalam mengatasi praktik Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) oleh perusahaan multinasional?

Globalisasi ekonomi dan kemajuan teknologi digital telah membuka celah lebar dalam sistem perpajakan internasional yang selama ini bertumpu pada prinsip kehadiran fisik (*physical presence*). Melalui celah tersebut, perusahaan multinasional (*Multinational Enterprises/MNE*) secara sistematis melakukan praktik *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), yakni strategi agresif yang memanfaatkan perbedaan dan kelemahan dalam aturan pajak antarnegara untuk mengalihkan laba ke yurisdiksi dengan tarif pajak rendah hingga nol, tanpa mencerminkan lokasi aktual kegiatan bisnis atau tempat nilai ekonomi sesungguhnya diciptakan.¹ Kerugian yang ditimbulkan oleh praktik ini bersifat masif. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) memperkirakan bahwa *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) menyebabkan kerugian pajak global sebesar USD 100 hingga USD 240 miliar per tahun, atau setara dengan 4 hingga 10 persen dari total penerimaan pajak korporasi global². Dampaknya terasa lebih berat bagi negara-negara berkembang, karena proporsi kerugian mereka relatif terhadap PDB jauh lebih besar dibandingkan negara maju, sementara kapasitas administrasi pajak mereka lebih terbatas untuk meresponsnya. Di Indonesia, dampak *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) juga cukup signifikan. Torslov (2019) mencatat bahwa Indonesia diperkirakan kehilangan penerimaan pajak penghasilan badan sebesar USD 2,995 miliar karena MNE mengalihkan laba sekitar USD 11,9 miliar ke negara berpajak lebih rendah seperti Swiss, Belanda, Hong Kong, dan Singapura.³ Sementara itu, laporan Tax Justice Network (2023) menyebutkan bahwa Indonesia mengalami kerugian sekitar Rp 44 triliun akibat praktik penghindaran pajak perusahaan dalam satu tahun⁴. Modus utama yang lazim digunakan MNE dalam skema BEPS antara lain meliputi:

1. *Transfer pricing* atau manipulasi harga transaksi antar entitas dalam satu grup perusahaan untuk memindahkan laba ke yurisdiksi rendah pajak;
2. Pembentukan *shell company* atau perusahaan cangkang di *tax haven* tanpa aktivitas ekonomi riil;
3. Penyalahgunaan perjanjian penghindaran pajak berganda (*treaty abuse*) melalui skema *treaty shopping*;
4. Skema-skema hibrida (*hybrid*) seperti *Double Irish with Dutch Sandwich* yang pernah digunakan perusahaan teknologi raksasa seperti Google dan Apple untuk meminimalkan beban pajak mereka secara global.⁵

Merespons kegagalan BEPS Action Plan 1.0 dalam sepenuhnya membendung praktik penghindaran pajak lintas batas, pada Oktober 2021 sebanyak lebih dari 136 negara anggota

¹ Liana, S., Lukita, C., & Ramdan, N. A. (2025). *Tinjauan OECD Inclusive Framework dalam Meminimalisir Base Erosion Profit Shifting dan Implikasinya terhadap Indonesia*, 6.

² Bachtiar, R. D. B. (n.d.). *BEPS 2.0 dan Global Minimum Tax: Implikasi dan Tantangan*. Pajak.com.

³ Saputra, W. S. (2024, Januari). *Menuju Kesetaraan dengan Global Minimum Tax*. Direktorat Jenderal Pajak.

⁴ Faradina, F. (2025, Februari Selasa). *PMK 136/2024: Suar Keadilan dalam Pengaturan Pajak Minimum Global*. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/114204>

⁵ Imantoro, L. W. (2025, Februari). *Offshore Tax Haven: Ketika Orang Kaya Menghindari Pajak*. Pratama Institute.com.

Inclusive Framework on BEPS yang digagas G20 dan OECD menyepakati *Two-Pillar Solution*. Pilar Kedua dari kesepakatan ini melahirkan Global Minimum Tax (GMT), yang mewajibkan MNE dengan omzet konsolidasi tahunan minimal 750 juta euro atau setara dengan sekitar Rp12,5 triliun untuk membayar tarif pajak efektif (*Effective Tax Rate/ETR*) minimum sebesar 15% di setiap yurisdiksi tempat mereka beroperasi.⁶

Secara konseptual, GMT dirancang untuk menutup celah utama yang selama ini menjadi fondasi skema BEPS, yaitu keberadaan negara rendah pajak sebagai tempat pengalihan laba. Logika dasarnya sederhana namun kuat, jika suatu negara tidak memungut pajak yang cukup atas laba MNE yaitu sebesar 15%, maka negara induk dari perusahaan MNE tersebut berhak memungut kekurangan tersebut melalui mekanisme *top-up tax*, sehingga insentif ekonomis untuk melakukan pengalihan laba secara artifisial menjadi tidak lagi relevan.⁷ GMT bekerja melalui kerangka *Global Anti-Base Erosion* (GloBE) yang terdiri dari tiga mekanisme berlapis sebagai berikut:

1. Lapisan pertama adalah *Income Inclusion Rule* (IIR) atau Aturan Penyertaan Penghasilan. Melalui mekanisme ini, negara tempat perusahaan induk (*Ultimate Parent Entity/UPE*) berdomisili diwajibkan memungut pajak tambahan (*top-up tax*) atas laba anak perusahaannya di luar negeri yang dikenai pajak efektif di bawah 15%. Sebagai contoh: apabila sebuah MNE yang berinduk di Jepang memiliki anak perusahaan di suatu negara yang hanya mengenakan pajak efektif 5%, maka Jepang selaku negara domisili induk berhak memungut selisih 10% tersebut.
2. Apabila negara domisili induk belum mengimplementasikan IIR, lapisan kedua yaitu *Undertaxed Payments Rule* (UTPR) atau Aturan Pembayaran Tidak Terpajak Cukup langsung berperan. UTPR memungkinkan negara-negara lain tempat entitas anggota MNE tersebut beroperasi untuk turut memungut *top-up tax* yang belum dipungut melalui IIR. UTPR berfungsi sebagai penjaga akhir yang memastikan pajak minimum tetap terpungut meskipun negara induk tidak bertindak.
3. Selain dua mekanisme di atas, negara tempat laba secara nyata dihasilkan juga dapat mengambil langkah proaktif melalui *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT) atau Pajak Minimum Dalam Negeri yang Berkualitas. Melalui QDMTT, negara sumber laba dapat memungut sendiri selisih pajak hingga 15% sebelum hak pemungutan itu diambil oleh negara lain melalui IIR atau UTPR. Ini merupakan instrumen strategis bagi negara berkembang seperti Indonesia daripada membiarkan penerimaan *top-up tax* mengalir ke negara domisili perusahaan induk, Indonesia dapat menahannya sendiri melalui QDMTT yang telah diatur dalam PMK 136/2024.

Dengan mekanisme tiga lapis ini IIR sebagai jalur utama, UTPR sebagai jaring pengaman, dan QDMTT sebagai hak prioritas negara sumber. GMT menutup celah yang selama ini dieksploitasi dalam praktik BEPS. Tidak peduli di mana laba MNE dialokasikan, sistem ini memastikan pajak minimum 15% akan tetap dipungut oleh salah satu dari ketiga mekanisme tersebut.⁸ Dari sisi efektivitas, terdapat sejumlah faktor yang mendukung efektivitas GMT dalam mengatasi BEPS:

1. *Pertama*, cakupan yurisdiksi yang luas. Lebih dari 140 negara telah bergabung dalam *Inclusive Framework*, yang artinya hampir tidak ada yurisdiksi yang dapat berfungsi sebagai tempat berlindung bagi pengalihan laba tanpa terjangkau oleh mekanisme GMT.⁹

⁶ Faradina, F. (2025, Februari Selasa). *PMK 136/2024: Suar Keadilan dalam Pengaturan Pajak Minimum Global*. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/114204>

⁷ Sinaga, I. G. b., Nurhalifah, R. A., Hidayat, T. A., & Abdillah, A. (2025). *Peran Global Minimum Tax dalam Mengatasi Penghindaran Pajak Perusahaan Multinasional di Indonesia*, 3.

⁸ Bachtiar, R. D. B. (n.d.). *BEPS 2.0 dan Global Minimum Tax: Implikasi dan Tantangan*. Pajak.com.

⁹ (2023). *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)*.

2. *Kedua*, desain mekanisme yang berlapis dan saling mengisi antara IIR, UTPR, dan QDMTT memastikan bahwa top-up tax selalu dapat dipungut di suatu tempat.
3. *Ketiga*, GMT dilengkapi mekanisme *Substance-Based Income Exclusion* (SBIE), yakni pengecualian atas sebagian laba yang terbukti berasal dari kegiatan usaha nyata yang diukur dari besarnya penggajian karyawan dan aset fisik yang dimiliki di suatu negara. Dengan demikian, GMT tidak menghukum perusahaan yang benar-benar berinvestasi dan beroperasi secara riil, melainkan secara spesifik hanya menysasar laba yang dipindahkan secara artifisial semata-mata untuk menghindari pajak.

Dari sisi proyeksi dampak, OECD memperkirakan bahwa implementasi penuh Pilar Dua akan menghasilkan tambahan penerimaan pajak global sebesar USD 150 hingga USD 220 miliar per tahun. Di Indonesia sendiri, implementasi GloBE melalui PMK 136/2024 diproyeksikan dapat menambah penerimaan negara antara Rp 3,8 triliun hingga Rp 8,8 triliun.¹⁰ Kendati demikian, efektivitas GMT dalam praktiknya masih dibatasi oleh beberapa hambatan nyata seperti ketidakikutsertaan penuh Amerika Serikat. AS memang turut menyepakati GMT pada 2021, namun hingga kini belum mengimplementasikan mekanisme pemungutan *top-up tax* ke dalam hukum domestiknya akibat hambatan politik di Kongres. Padahal sebagai negara domisili sebagian besar MNE terbesar di dunia, absennya AS dalam mekanisme ini menciptakan celah yang berpotensi dimanfaatkan. MNE yang berinduk di AS dapat terhindar dari *top-up tax* karena negara asalnya sendiri tidak memungutnya, sehingga integritas GMT sebagai jaring pengaman global menjadi tidak sempurna. Kemudian kerumitan teknis yang tinggi. Cara menghitung ETR berdasarkan standar GloBE berbeda dari standar akuntansi yang selama ini berlaku, sehingga menciptakan beban kepatuhan yang besar terutama bagi negara berkembang yang kapasitas administrasinya masih terbatas. Berdasarkan analisis di atas, GMT dapat dinilai efektif secara parsial. Di satu sisi, GMT berhasil menutup celah struktural terbesar dalam sistem perpajakan internasional, yakni praktik "memarkir" laba di negara-negara bertarif pajak rendah, melalui desain mekanisme berlapis yang secara teoritis tidak meninggalkan ruang lolos bagi MNE. Namun disisi lain, efektivitasnya bersifat kondisional yang sangat bergantung pada tiga hal, yaitu:

1. Seberapa lengkap negara-negara besar, terutama AS, benar-benar mengimplementasikan komitmennya;
2. Seberapa kuat kapasitas administrasi pajak masing-masing negara dalam menjalankan mekanisme GMT yang kompleks; dan
3. Seberapa ketat pengecualian-pengecualian (*safe harbour*) yang diberikan kepada MNE diterapkan, karena semakin longgar pengecualian tersebut, semakin besar pula celah yang terbuka bagi MNE untuk menghindari beban pajak minimumnya.

Liana dkk. (2025) menyimpulkan bahwa GMT merupakan kelanjutan sekaligus penyempurnaan dari agenda BEPS 1.0, khususnya dalam menghadapi tantangan ekonomi digital yang tidak sepenuhnya terselesaikan pada fase sebelumnya.¹¹ Sementara itu, penelitian Schjelderup dan Stähler (2024) dalam *International Tax and Public Finance* menegaskan bahwa secara ekonomi, GMT mampu meredam persaingan penurunan tarif pajak korporasi (*race to the bottom*) antar negara secara tidak sehat, meski tidak menghilangkannya secara menyeluruh.¹² Dengan demikian, GMT merupakan instrumen hukum anti-BEPS yang paling

¹⁰ Luna, L., Sitanggang, M. M., Marpaung, M., & Fretes, D. G. T. d. (2026, February). *Reformasi Tata Kelola Perpajakan Untuk Perusahaan Lintas Negara dalam Menangani Praktik Beps*, 5.

¹¹ Liana, S., Lukita, C., & Ramdan, N. A. (2025). *Tinjauan OECD Inclusive Framework dalam Meminimalisir Base Erosion Profit Shifting dan Implikasinya terhadap Indonesia*, 6.

¹² Schjelderup, G., & Stähler, F. (2023, Agustus). *The economics of the global minimum tax*, 31, 952.

ambisius dan komprehensif yang pernah disepakati secara multilateral. Keberhasilan penuhnya tidak semata ditentukan oleh desain aturannya, tetapi oleh sejauh mana negara-negara terutama negara berkembang seperti Indonesia mampu membangun kapasitas hukum dan administratif yang memadai untuk mengimplementasikannya secara efektif.

Bagaimana implikasi penerapan Global Minimum Tax terhadap kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak nasional Indonesia?

Penerapan GMT tidak hanya berdampak pada perilaku perusahaan multinasional, tetapi juga menghadirkan implikasi yang cukup mendasar bagi kedaulatan fiskal dan arah kebijakan pajak nasional Indonesia. Kedaulatan fiskal (*fiscal sovereignty*), yang secara tradisional dipahami sebagai hak penuh suatu negara untuk merancang sistem perpajakannya sendiri, kini berhadapan dengan tekanan nyata dari tatanan pajak internasional yang semakin terkoordinasi. Kebebasan fiskal itulah yang selama puluhan tahun mendorong negara-negara, termasuk Indonesia, untuk menawarkan tarif pajak serendah mungkin demi menarik investasi asing. Namun, kebebasan yang tidak terkoordinasi itu justru melahirkan persaingan tarif pajak yang tidak sehat antar negara dan mengikis basis pajak global. GMT hadir untuk mengakhiri dinamika tersebut dengan menetapkan batas bawah tarif secara kolektif. Bagi Indonesia, adopsi GMT melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2024 tentang Pengenaan Pajak Minimum Global Berdasarkan Kesepakatan Internasional (PMK 136/2024) menandai babak baru dalam kedaulatan fiskal, di mana negara tidak lagi sekadar pasif memberikan insentif pajak, melainkan secara aktif turut membentuk arsitektur perpajakan internasional yang lebih berkeadilan.

Penting untuk terlebih dahulu memahami alasan mendasar mengapa Indonesia memilih mengadopsi GMT. Penerapannya sejatinya tidak bersifat wajib. Namun apabila Indonesia memilih untuk tidak menerapkannya, konsekuensinya justru merugikan kepentingan fiskal nasional, karena *top-up tax* atas laba perusahaan multinasional yang beroperasi di Indonesia akan dipungut oleh negara lain, sehingga Indonesia berpotensi mensubsidi penerimaan pajak negara asing.²¹ Situasi inilah yang mendorong pemerintah untuk segera menerbitkan PMK 136/2024 yang mulai berlaku pada tahun pajak 2025. Terlebih, negara-negara asal investor utama Indonesia seperti Jepang, Korea Selatan, Inggris, Jerman, Swiss, Belanda, dan Luksemburg telah lebih dahulu mengimplementasikan Pilar Dua pada tahun 2024. Jika Indonesia tidak bertindak cepat, hak pemungutan pajak atas laba MNE yang beroperasi di Indonesia akan berpindah ke negara-negara tersebut. Salah satu implikasi paling konkret dari GMT terhadap kebijakan pajak nasional Indonesia adalah berkurangnya daya guna instrumen insentif pajak yang selama ini menjadi andalan pemerintah dalam menarik investasi asing. Indonesia secara historis mengandalkan dua instrumen utama, yaitu *tax holiday* dan *tax allowance*, sebagai alat untuk mendorong masuknya modal asing, khususnya di sektor industri pionir. *Tax holiday* adalah fasilitas pembebasan atau pengurangan pajak penghasilan badan secara penuh kepada perusahaan dalam jangka waktu tertentu, sementara *tax allowance* adalah fasilitas pengurangan penghasilan kena pajak berdasarkan besarnya investasi yang ditanamkan, sehingga beban pajak yang harus dibayar perusahaan menjadi lebih kecil dari seharusnya¹³. Kedua instrumen ini selama bertahun-tahun menjadi daya tarik utama Indonesia di mata investor asing karena secara langsung menekan biaya pajak yang harus ditanggung perusahaan. Namun di bawah rezim GMT, apabila insentif yang diberikan Indonesia menekan tarif pajak efektif suatu MNE di bawah 15%, maka selisih kekurangan pajak tersebut tidak hilang begitu saja, melainkan akan dipungut oleh negara domisili induk perusahaan melalui

¹³ Purnomo, Z. H. S. (2024, Januari). *Mengenal Kebijakan Tax Holiday dan Tax Allowance*. Direktorat Jenderal Pajak.

mekanisme IIR. Artinya, manfaat insentif yang diberikan Indonesia justru berakhir mengisi kas negara lain, bukan mendorong investasi di dalam negeri sebagaimana dimaksudkan.

Vio Letania Dewi (2024) dalam penelitiannya di Fakultas Hukum UGM menegaskan bahwa GMT berimplikasi langsung pada beberapa jenis insentif pajak, khususnya *tax holiday* yang umum digunakan negara berkembang termasuk Indonesia untuk menarik investasi asing, sehingga peran *tax holiday* dalam konteks pasca-GMT perlu ditinjau ulang secara menyeluruh. Merespons tantangan tersebut, pemerintah Indonesia dituntut untuk melakukan reformasi mendasar terhadap desain kebijakan insentifnya. Salah satu alternatif yang direkomendasikan adalah pergeseran menuju skema insentif berbasis kredit pajak yang dapat dikembalikan langsung kepada perusahaan dalam bentuk tunai (*Qualified Refundable Tax Credit/QRTC*).¹⁴ Berbeda dari *tax holiday* yang bekerja dengan cara membebaskan atau mengurangi kewajiban pajak perusahaan sehingga tarif efektifnya bisa jatuh di bawah 15%, skema QRTC justru tidak mengurangi pajak yang harus dibayar, melainkan memberikan semacam "uang pengganti" kepada perusahaan secara langsung. Karena sifatnya yang demikian, QRTC tidak dihitung sebagai pengurangan pajak dalam sistem GloBE, sehingga tarif pajak efektif perusahaan tetap terjaga di atas 15% dan tidak memicu pemungutan pajak tambahan oleh negara asal perusahaan induk.¹⁵ Dengan kata lain, Indonesia tetap dapat memberikan daya tarik investasi yang nyata kepada perusahaan multinasional tanpa harus kehilangan hak pemajakannya kepada negara lain. Di samping itu, pemerintah juga dapat memperkuat daya tarik investasi melalui jalur non-pajak, misalnya dengan mengoptimalkan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), yaitu wilayah yang secara khusus ditetapkan pemerintah untuk mendapatkan kemudahan regulasi, infrastruktur yang lebih baik, serta berbagai fasilitas pendukung bisnis lainnya. Selain itu, Indonesia dapat lebih aktif mempromosikan peluang investasi di sektor-sektor yang tengah diminati investor global saat ini, seperti industri berbasis teknologi digital, pengembangan energi yang bersumber dari alam dan dapat diperbarui seperti tenaga surya dan angin, serta industri-industri yang mendukung keberlanjutan lingkungan hidup.¹⁶

Di luar persoalan desain insentif, GMT juga menghadirkan tantangan serius pada dimensi kapasitas hukum dan administratif Indonesia. PMK 136/2024 memuat banyak istilah dan konsep teknis baru yang diadopsi dari panduan internasional yang disusun oleh OECD, di mana konsep-konsep tersebut sebelumnya tidak dikenal dalam sistem perpajakan domestik Indonesia. Sebagai contoh, aturan ini memperkenalkan cara baru dalam menentukan entitas mana saja yang termasuk dalam kelompok perusahaan multinasional (*Constituent Entity*), siapa yang menjadi perusahaan induk paling puncak dari suatu grup usaha global (*Ultimate Parent Entity (UPE)*), serta bagaimana cara menghitung laba yang menjadi dasar pengenaan pajak minimum berdasarkan standar internasional yang berbeda dari standar akuntansi yang selama ini digunakan di Indonesia. Perbedaan standar penghitungan inilah yang kemudian menuntut perusahaan-perusahaan yang masuk dalam cakupan GMT untuk menyajikan laporan keuangan dengan tingkat transparansi dan kerincian yang lebih tinggi dari sebelumnya, sehingga otoritas pajak maupun pihak luar dapat menilai seberapa besar potensi kewajiban pajak tambahan yang mungkin timbul. Urgensi penguatan kapasitas ini semakin mengemuka mengingat kewajiban pembayaran pajak tambahan atas tahun pajak 2025 harus sudah diselesaikan pada tahun 2026, sementara kewajiban pelaporannya kepada otoritas pajak harus dilaksanakan selambatnya pada Juni 2027¹⁷. Rangkaian tenggat waktu yang cukup ketat ini menuntut kesiapan yang

¹⁴ Pangaribuan, M. T. U. (2025, November Rabu). *Tax Holiday vs. Top-up Tax: Merancang Ulang Insentif Pajak Indonesia di Era Pajak Minimum Global*.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ginting, D. N. (2025, Mei Kamis). *Pajak Minimum Global Datang, Insentif Fiskal Baru Dibutuhkan*. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/115794>

¹⁷ *Pentingnya Pajak Minimum Global*. (2025, Maret Jumat). DDTC News.

serius, baik dari sisi perusahaan multinasional yang wajib mematuhi aturan, maupun dari sisi aparat pajak Indonesia yang bertugas mengawasi dan memastikan kepatuhan tersebut. Tanpa sumber daya manusia yang terlatih dan memahami kompleksitas aturan GMT secara mendalam, pengawasan kepatuhan dan penyelesaian perselisihan antara otoritas pajak dengan perusahaan akan sulit dijalankan secara efektif.

Terlepas dari berbagai tantangan yang menyertainya, GMT juga membuka peluang yang tidak kecil bagi Indonesia. Dari sisi penerimaan negara, implementasi GloBE melalui PMK 136/2024 diproyeksikan dapat menambah penerimaan negara secara signifikan dengan menutup celah penghindaran pajak yang selama ini mengalirkan laba ke luar negeri.¹⁸ Selain itu, GMT mendorong investor multinasional untuk menggeser pertimbangannya dari investasi yang semata didorong oleh keuntungan pajak (*tax-driven investment*) menuju investasi yang lebih berorientasi pada fundamental ekonomi (*fundamental-driven investment*). Ini menjadi peluang bagi Indonesia untuk menonjolkan keunggulan komparatifnya yang tidak tergantikan oleh tarif pajak rendah, yaitu besarnya pasar domestik, kekayaan sumber daya alam, dan potensi tenaga kerja.¹⁹ Dengan demikian, dampak GMT terhadap kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak Indonesia sesungguhnya memiliki dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Di satu sisi, GMT memang mempersempit kebebasan Indonesia dalam merancang kebijakan insentif pajak yang selama ini menjadi senjata utama untuk menarik investasi asing, karena ruang untuk memberikan keringanan pajak secara bebas kini dibatasi oleh kesepakatan internasional. Di sisi lain, keterbatasan tersebut justru mendorong Indonesia untuk tidak lagi terlalu bergantung pada "iming-iming" tarif pajak rendah sebagai daya tarik investasi, melainkan beralih membangun keunggulan yang lebih kokoh dan tahan lama, seperti kepastian hukum, kualitas infrastruktur, dan iklim usaha yang sehat, yang manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka panjang.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan terhadap dua rumusan masalah dalam penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Pertama, GMT terbukti efektif secara parsial dalam mengatasi praktik BEPS oleh perusahaan multinasional. Secara konseptual dan desain hukum, GMT merupakan instrumen anti-BEPS yang paling ambisius dan komprehensif yang pernah disepakati secara multilateral. Melalui mekanisme berlapis yang terdiri dari *Income Inclusion Rule* (IIR), *Undertaxed Payments Rule* (UTPR), dan *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT). GMT menutup celah struktural terbesar dalam sistem perpajakan internasional dengan memastikan bahwa tidak ada laba perusahaan multinasional yang dapat terhindar dari pengenaan pajak minimum 15%, dimanapun laba tersebut dialokasikan. Mekanisme ini secara langsung menghilangkan insentif ekonomis utama yang selama ini mendorong praktik pengalihan laba ke negara berpajak rendah. Namun demikian, efektivitas GMT dalam praktiknya masih bersifat kondisional. Ketidakikutsertaan penuh Amerika Serikat sebagai negara domisili sebagian besar perusahaan multinasional terbesar di dunia menciptakan celah signifikan yang berpotensi dieksploitasi. Selain itu, kompleksitas teknis penghitungan tarif pajak efektif berdasarkan standar GloBE, ditambah keterbatasan kapasitas administrasi pajak di negara-negara berkembang, menjadi hambatan nyata yang membatasi efektivitas GMT secara keseluruhan. Dengan demikian, GMT dapat dinilai sebagai langkah maju yang sangat berarti dalam reformasi perpajakan internasional, namun keberhasilan penuhnya

¹⁸ Faradina, F. (2025, Februari Selasa). PMK 136/2024: Suar Keadilan dalam Pengaturan Pajak Minimum Global. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/114204>

¹⁹ *Global Minimum Tax dan Masa Depan Daya Saing Investasi Indonesia: Antara Keadilan Fiskal Global dan Tantangan Ekonomi Nasional*. (2026, Januari). Ikatan Konsultan Pajak Indonesia.

masih sangat bergantung pada konsistensi komitmen negara-negara besar dan kesiapan kapasitas hukum serta administratif masing-masing negara peserta.

Kedua, penerapan GMT membawa implikasi yang bersifat ganda bagi kedaulatan fiskal dan kebijakan pajak nasional Indonesia. Di satu sisi, GMT secara nyata mempersempit ruang kebijakan insentif pajak tradisional yang selama ini menjadi andalan Indonesia dalam menarik investasi asing, khususnya instrumen *tax holiday* dan *tax allowance*. Apabila insentif tersebut menekan tarif pajak efektif perusahaan multinasional di bawah 15%, manfaatnya tidak lagi dinikmati oleh Indonesia melainkan berpindah ke kas negara asal perusahaan induk melalui mekanisme IIR. Kondisi ini secara tidak langsung meredefinisikan makna kedaulatan fiskal, yang kini tidak lagi dapat dimaknai sebagai kebebasan penuh untuk merancang tarif pajak serendah mungkin, melainkan harus dijalankan dalam bingkai koordinasi perpajakan internasional yang semakin ketat. Di sisi lain, GMT juga membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan penerimaan negara melalui mekanisme QDMTT, serta mendorong transformasi kebijakan investasi nasional yang lebih berorientasi pada keunggulan fundamental ekonomi jangka panjang seperti kepastian hukum, kualitas infrastruktur, dan kemudahan berusaha, yang jauh lebih kokoh dan berkelanjutan dibandingkan sekadar mengandalkan keringanan pajak sebagai daya tarik utama.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini mengajukan beberapa saran sebagai berikut. Pertama, pemerintah Indonesia perlu segera melakukan reformasi menyeluruh terhadap desain kebijakan insentif pajaknya agar tetap relevan dan efektif di era GMT. Skema *tax holiday* dan *tax allowance* yang selama ini menjadi instrumen utama perlu digeser secara bertahap menuju bentuk insentif yang lebih selaras dengan ketentuan GloBE, khususnya melalui pengembangan skema *Qualified Refundable Tax Credit* (QRTC) yang tidak memicu pemungutan *top-up tax* oleh negara lain. Reformasi ini perlu dilakukan secara terencana, terkoordinasi antara Kementerian Keuangan dan Kementerian Investasi, serta dikomunikasikan secara transparan kepada para investor agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Kedua, Direktorat Jenderal Pajak perlu secara serius dan terstruktur membangun kapasitas sumber daya manusianya dalam memahami dan mengimplementasikan ketentuan GloBE yang kompleks. Program pelatihan intensif bagi aparat pajak, pengembangan infrastruktur teknologi informasi perpajakan yang mendukung mekanisme pelaporan GMT, serta penguatan kerja sama pertukaran informasi pajak antarnegara perlu diprioritaskan mengingat tenggat waktu pelaporan GMT yang telah ditetapkan, yakni selambatnya pada Juni 2027. Ketiga, Indonesia perlu lebih aktif memainkan perannya dalam forum-forum internasional seperti Inclusive Framework on BEPS dan G20 untuk memperjuangkan kepentingan negara berkembang dalam implementasi GMT. Hal ini penting mengingat sejumlah ketentuan dalam kerangka GloBE dinilai lebih menguntungkan negara maju. Indonesia dapat mendorong penyediaan bantuan teknis yang lebih memadai bagi negara berkembang, serta mendukung upaya penyederhanaan mekanisme pelaporan GMT agar tidak terlalu membebani kapasitas administrasi pajak yang masih terbatas. Keempat, bagi kalangan akademisi dan peneliti hukum pajak, penelitian lebih lanjut sangat diperlukan untuk mengkaji aspek-aspek yang belum sepenuhnya terjawab dalam tulisan ini, khususnya mengenai efektivitas implementasi QDMTT dalam konteks hukum pajak Indonesia secara lebih mendalam, serta kajian komparatif yang lebih sistematis terhadap pengalaman negara-negara berkembang lain dalam mengadaptasi kebijakan insentif pajaknya di era GMT. Hasil kajian tersebut diharapkan dapat menjadi masukan yang konstruktif bagi penyempurnaan regulasi perpajakan Indonesia ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

- (2021, December). Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two).
- (2023). Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two).
- (2023, July). The State of Tax Justice 2023.
- (2024). The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit.
- Asmarani, N. G. C. (2020, Februari Rabu). Mau Tahu Perbedaan Tax Allowance dan Tax Holiday? Cek di Sini. Baca selengkapnya: <https://newmautahu.com/perbedaan-tax-allowance-dan-tax-holiday-cek-di-sini>. DDTC News.
- Bachtiar, R. D. B. (n.d.). BEPS 2.0 dan Global Minimum Tax: Implikasi dan Tantangan. Pajak.com.
- Base erosion and profit shifting (BEPS). (2026). OECD.org.
- Belianto, D., & Rahayu, N. (2024, September). Tinjauan Kebijakan Global Minimum Tax dan Implikasinya bagi Indonesia, 9.
- Dewi, V. L., & Anditya, A. (2024). Konseptualisasi Dampak Pajak Minimum Global (Global Minimum Tax) terhadap Peran Tax Holiday di Indonesia.
- Faradina, F. (2025, Februari Selasa). PMK 136/2024: Suar Keadilan dalam Pengaturan Pajak Minimum Global. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/114204>
- Fund, I. M., Dept, F. A., & Dept, L. (2023, Februari). International Corporate Tax Reform.
- Ginting, D. N. (2025, Mei Kamis). Pajak Minimum Global Datang, Insentif Fiskal Baru Dibutuhkan. Direktorat Jenderal Pajak. <https://www.pajak.go.id/en/node/115794>
- Global Minimum Tax dan Masa Depan Daya Saing Investasi Indonesia: Antara Keadilan Fiskal Global dan Tantangan Ekonomi Nasional. (2026, Januari). Ikatan Konsultan Pajak Indonesia.
- Imantoro, L. W. (2025, Februari). Offshore Tax Haven: Ketika Orang Kaya Menghindari Pajak. Pratama Institute.com.
- Imelda, I., & Mukhtaruddin, M. (2025). Efektivitas Global Minimum Tax Dalam Mengurangi Praktik Penghindaran Pajak Oleh Perusahaan Multinasional: Kajian Systematic Literature Review. VALUE.
- Indonesia Menerapkan Pajak Minimum Global. (2025, Januari). Kemenkeu Fiskal.
- Ismail, F. (2025, Februari). Penerapan Pajak Minimum Global di Indonesia: Urgensi dan Gambaran Umum. Opini Kemenkeu.
- Konseptualisasi Dampak Pajak Minimum Global (Global Minimum Tax) terhadap Peran Tax Holiday di Indonesia. (2025, Januari). Direktorat Jenderal Strategi Ekonomi dan Fiskal.
- Krishnamurti, B. (2025, November Selasa). Pajak Minimum Global: Wujud Keadilan untuk Semua Wajib Pajak. <https://pajak.go.id/en/node/118538>
- Liana, S., Lukita, C., & Ramdan, N. A. (2025). Tinjauan OECD Inclusive Framework dalam Meminimalisir Base Erosion Profit Shifting dan Implikasinya terhadap Indonesia, 6.
- Luna, L., Sitanggang, M. M., Marpaung, M., & Fretes, D. G. T. d. (2026, February). Reformasi Tata Kelola Perpajakan Untuk Perusahaan Lintas Negara dalam Menangani Praktik Beps, 5.
- Marzuki, P. D. M. (2017). Penelitian Hukum - Edisi Revisi. Prenada Media.
- Pangaribuan, M. T. U. (2025, November Rabu). Tax Holiday vs. Top-up Tax: Merancang Ulang Insentif Pajak Indonesia di Era Pajak Minimum Global.
- Penataan Ulang Arsitektur Pajak Global: Pajak Minimum Global (GMT) dan Penerapannya di Indonesia. (2026, Januari). dsap law firm. <https://www.dsaplawfirm.com/2026/01/17/penataan-ulang-arsitektur-pajak-global-pajak-minimum-global-gmt-dan-penerapannya-di-indonesia/>
- Pentingnya Pajak Minimum Global. (2025, Maret Jumat). DDTC News



- Purnomo, Z. H. S. (2024, Januari). Mengenal Kebijakan Tax Holiday dan Tax Allowance. Direktorat Jenderal Pajak.
- Saputra, W. S. (2023, Oktober). Memahami Skema Double Irish Dutch Sandwich dalam Pajak Digital. Direktorat Jenderal Pajak.
- Saputra, W. S. (2024, Januari). Menuju Kesetaraan dengan Global Minimum Tax. Direktorat Jenderal Pajak.
- Schjelderup, G., & Stahler, F. (2023, Agustus). The economics of the global minimum tax, 31, 952.
- Sinaga, I. G. b., Nurhalifah, R. A., Hidayat, T. A., & Abdillah, A. (2025). Peran Global Minimum Tax dalam Mengatasi Penghindaran Pajak Perusahaan Multinasional di Indonesia, 3.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). Penelitian hukum normatif: suatu tinjauan singkat. RajaGrafindo Persada.