



## PEMAJAKAN EKONOMI DIGITAL: KOMPARASI REGULASI INDONESIA, P3B, & OECD PILLAR ONE

**Fikri Ramadhan<sup>1</sup>, Poppy Rahayu<sup>2</sup>, Indra Pahala<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup> Universitas Negeri Jakarta, Jakarta, Indonesia

\*Corresponding Author: [fikriramadhan.work@gmail.com](mailto:fikriramadhan.work@gmail.com)

<p><b>Info Article</b></p> <p>Received : 03 April 2026</p> <p>Revised : 11 Mei 2026</p> <p>Accepted : 01 Juni 2026</p> <p>Publication : 29 Juni 2026</p> <hr/> <p><b>Keywords:</b> <i>Digital Taxation; Significant Economic Presence; OECD Pillar One; Treaty Override.</i></p> <p><b>Kata Kunci:</b> Pemajakan Digital; Significant Economic Presence; OECD Pillar One; Treaty Override.</p> <hr/> <p><b>Licensed Under a Creative Commons Attribution 4.0 International License</b></p> 	<p><b>Abstract:</b> <i>This study examines the normative conflict between Indonesia's Significant Economic Presence (SEP) regime and the Permanent Establishment (PE) provisions contained in Double Taxation Avoidance Agreements (DTAAs), while also evaluating the OECD Pillar One framework as a multilateral solution. The research employs a normative legal method with a comparative approach to analyze Indonesia's SEP regulations, the PE concept under DTAAs, and the OECD Pillar One framework. Data were collected through a literature review and analyzed qualitatively. The findings indicate that SEP possesses strong economic legitimacy in safeguarding Indonesia's tax base from cross-border digital economic activities. However, its implementation faces legal challenges due to the potential risk of treaty override against DTAA provisions that still require physical presence through the PE concept. Meanwhile, OECD Pillar One offers greater legal certainty through a multilateral mechanism, but its high revenue thresholds may limit its benefits for developing countries. Therefore, Indonesia should maintain SEP as a strategic policy instrument while supporting a more inclusive and equitable global tax reform framework.</i></p> <p><b>Abstrak:</b> Penelitian ini bertujuan menganalisis konflik normatif antara rezim Significant Economic Presence (SEP) Indonesia dan ketentuan Permanent Establishment (PE) dalam Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B), serta mengevaluasi OECD Pillar One sebagai alternatif solusi multilateral. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan komparatif terhadap regulasi SEP di Indonesia, konsep PE dalam P3B, dan kerangka OECD Pillar One. Data diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SEP memiliki legitimasi ekonomi yang kuat untuk melindungi basis pajak Indonesia dari aktivitas ekonomi digital lintas negara. Namun, implementasinya menghadapi kendala hukum karena berpotensi menimbulkan treaty override terhadap ketentuan P3B yang masih mensyaratkan kehadiran fisik melalui konsep PE. Sementara itu, OECD Pillar One menawarkan kepastian hukum yang lebih tinggi melalui mekanisme multilateral, tetapi ambang batas penerapannya yang tinggi dapat membatasi manfaat bagi negara berkembang. Oleh karena itu, Indonesia perlu mempertahankan SEP sebagai instrumen strategis sekaligus mendukung reformasi perpajakan global yang lebih inklusif dan berkeadilan.</p>
--	--

## INTRODUCTION

Digitalisasi ekonomi global telah mengubah cara perusahaan multinasional (Multinational Enterprises/MNEs) dalam menciptakan nilai lintas batas negara. Model bisnis berbasis aset tidak berwujud, algoritma, dan data pengguna kini mendominasi pembentukan laba perusahaan tanpa memerlukan kehadiran fisik di negara tempat pasar berada (Harpaz, 2021). Perubahan struktural tersebut menimbulkan ketidaksesuaian mendasar dengan rezim perpajakan internasional tradisional yang selama beberapa dekade bertumpu pada konsep Permanent Establishment (PE) atau Bentuk Usaha Tetap (BUT) sebagai dasar penentuan hak pemajakan suatu negara.

Persoalan tersebut menjadi semakin relevan bagi Indonesia karena sebagai pasar ekonomi digital terbesar di Asia Tenggara, Indonesia memiliki nilai ekonomi digital sebesar USD 82 miliar pada tahun 2023 dan diproyeksikan melampaui USD 360 miliar pada tahun 2030 (Huda et al., 2024). Di sisi lain, jumlah pengguna internet Indonesia telah mencapai 212 juta orang atau setara dengan 74,6% dari total populasi pada awal tahun 2025 (Kemp, 2025). Besarnya potensi pasar tersebut menjadikan Indonesia sebagai sumber penciptaan nilai ekonomi yang signifikan bagi berbagai perusahaan digital global. Namun demikian, sistem perpajakan internasional yang berlaku saat ini justru membatasi kapasitas Indonesia untuk mengenakan pajak secara efektif terhadap laba yang dihasilkan dari aktivitas ekonomi digital tersebut.

Keterbatasan tersebut berasal dari prinsip dasar rezim perpajakan internasional yang masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik melalui PE/BUT sebagai prasyarat hak pemajakan negara sumber. Akibatnya, perusahaan digital dapat memperoleh keuntungan yang besar dari pasar Indonesia tanpa harus memiliki kantor, cabang, maupun bentuk kehadiran fisik lainnya di wilayah Indonesia. Kondisi ini berpotensi mendorong terjadinya Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) serta mengurangi kemampuan negara berkembang dalam mengamankan basis pemajakannya (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020). Oleh karena itu, reformasi hukum pajak menjadi sangat krusial untuk memperkuat nexus digital di Indonesia guna memitigasi risiko kebocoran pajak (tax leakage) yang semakin masif akibat ketiadaan batasan geografis (Amalia & Sudarna, 2025).

Sebagai respons atas tantangan tersebut, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona

Virus Disease 2019 (COVID-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang yang kemudian dipertahankan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Regulasi tersebut memperkenalkan konsep Significant Economic Presence (SEP) atau Kehadiran Ekonomi Signifikan sebagai perluasan nexus pemajakan dari kehadiran fisik menuju kehadiran ekonomi. Konsep SEP pada dasarnya menggeser dasar hak pemajakan dari physical presence menuju keterlibatan ekonomi yang signifikan dalam suatu yurisdiksi. Gagasan ini pertama kali diperkenalkan OECD melalui BEPS Action 1 sebagai respons terhadap keterbatasan konsep PE dalam menjangkau aktivitas ekonomi digital. Menurut Harpaz (2021), digitalisasi telah menghilangkan kebutuhan keberadaan fisik bagi perusahaan untuk memperoleh keuntungan dari suatu negara sehingga konsep nexus tradisional menjadi semakin kurang relevan. Lebih lanjut, Darmayasa & Partika (2024) mengemukakan bahwa SEP merekonstruksi makna kehadiran fisik dengan memasukkan parameter interaksi digital dan keterlibatan pengguna sebagai dasar pemajakan. Bagi negara berkembang, penerapan SEP dipandang memiliki legitimasi ekonomi yang kuat karena dapat memperluas hak pemajakan negara pasar, menciptakan level playing field antara pelaku usaha domestik dan perusahaan multinasional, serta memitigasi kebocoran pajak akibat digitalisasi ekonomi (Amalia & Sudarna, 2025; Sari & Ikhsan, 2026).

Langkah awal implementasi kebijakan pemajakan ekonomi digital di Indonesia terlihat melalui pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPN PMSE) yang telah berjalan efektif dan terus disempurnakan hingga pengaturan teknis terbaru dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2025 Tentang Batasan Kriteria Tertentu Pihak Lain Serta Penunjukan Pihak Lain, Pemungutan, Penyetoran, Dan Pelaporan Pajak Pertambahan Nilai Atas Pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud Dan/Atau Jasa Kena Pajak Dari Luar Daerah Pabean Di Dalam Daerah Pabean Melalui Perdagangan Melalui Sistem Elektronik Dalam Rangka Pelaksanaan Sistem Inti Administrasi Perpajakan (Putra, 2024).

Namun demikian, penerapan Pajak Penghasilan berbasis SEP menghadapi tantangan yuridis yang lebih kompleks. Konsep SEP yang diadopsi secara unilateral oleh Indonesia berpotensi berbenturan dengan lebih dari 70 Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang masih berlaku. Sebagian besar P3B Indonesia masih mengacu pada OECD Model Tax Convention maupun United Nations Model Double Taxation Convention yang mensyaratkan keberadaan Permanent Establishment sebagai dasar hak

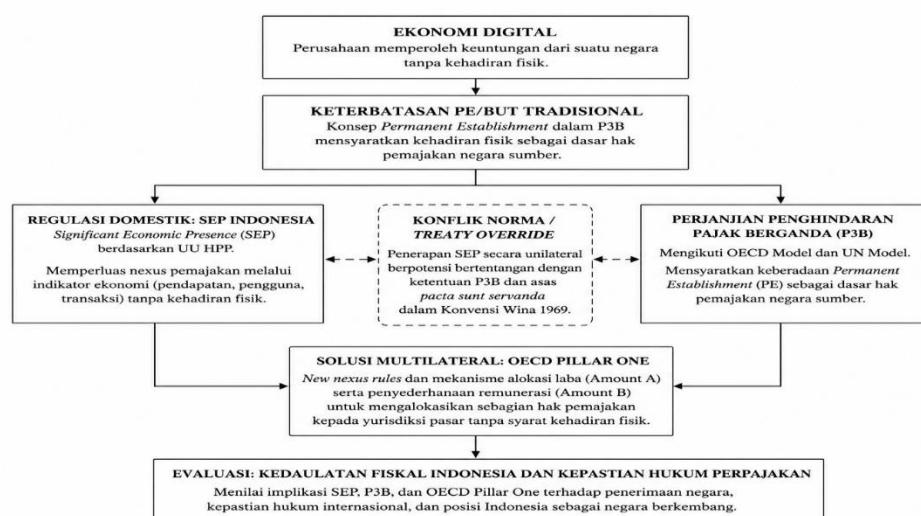
pemajakan negara sumber. Pasal 5 kedua model konvensi tersebut secara eksplisit mendefinisikan Permanent Establishment sebagai *fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on*. Dengan demikian, negara sumber pada umumnya tidak dapat mengenakan pajak atas laba perusahaan asing apabila perusahaan tersebut tidak memiliki PE di wilayahnya (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019; United Nations, 2021).

Perbedaan pendekatan antara SEP dan P3B tersebut berpotensi menimbulkan konflik norma berupa *treaty override*, yaitu kondisi ketika ketentuan hukum domestik digunakan untuk mengesampingkan atau membatasi pelaksanaan kewajiban yang timbul dari suatu perjanjian internasional (Rosenbloom & Shaheen, 2021). Dalam perspektif hukum internasional, *treaty override* berkaitan erat dengan asas *pacta sunt servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 yang menegaskan bahwa setiap perjanjian yang berlaku mengikat para pihak dan wajib dilaksanakan dengan itikad baik (United Nations, 1969; Niewęglowski, 2022). Oleh karena itu, penerapan SEP terhadap subjek pajak yang masih dilindungi oleh P3B berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa yurisdiksi, bahkan risiko pemajakan berganda.

Untuk menjawab dilema yurisdiksi tersebut, OECD bersama Inclusive Framework on BEPS mengembangkan solusi multilateral melalui OECD Pillar One. Berbeda dengan SEP yang bersifat unilateral, Pillar One menawarkan aturan *nexus* dan alokasi laba (*profit allocation rules*) baru yang memungkinkan sebagian laba perusahaan multinasional dialokasikan kepada yurisdiksi pasar tanpa bergantung sepenuhnya pada keberadaan fisik (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020). Mekanisme utama dalam Pillar One diwujudkan melalui *Amount A* yang merealokasikan sebagian laba residual perusahaan multinasional kepada negara pasar tempat nilai ekonomi diciptakan. Selain dipandang sebagai solusi atas konflik yurisdiksi pemajakan digital, Pillar One juga dinilai dapat menjadi model transformasi hukum pajak yang lebih selaras dengan perkembangan ekonomi global (Cahyadini et al., 2025). Meskipun demikian, implementasi kerangka tersebut memerlukan kesiapan administrasi perpajakan, infrastruktur teknologi informasi, dan kapasitas sumber daya manusia yang memadai (Fajar & Irawan, 2024). Di samping itu, Parada (2019) menilai bahwa Pillar One memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi dan menerapkan ambang batas pendapatan yang relatif tinggi sehingga manfaatnya bagi negara berkembang belum tentu optimal.

Berbagai penelitian terdahulu telah membahas isu pemajakan ekonomi digital dari berbagai perspektif. Harpaz (2021), Darmayasa & Partika (2024), Amalia & Sudarna (2025), serta Sari & Ikhsan (2026) menyoroti urgensi reformasi nexus pemajakan melalui pendekatan Significant Economic Presence. Sementara itu, Rosenbloom & Shaheen (2021) mengkaji implikasi treaty override terhadap kepastian hukum internasional, sedangkan Putra (2024) mengevaluasi efektivitas PPN PMSE sebagai instrumen pemajakan ekonomi digital di Indonesia. Penelitian lain juga mengulas OECD Pillar One baik dari perspektif teknis maupun keadilan perpajakan (Parada, 2019; Putro et al., 2024). Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih membahas SEP, P3B, dan OECD Pillar One secara terpisah. Kajian yang secara khusus membandingkan ketiga rezim tersebut dalam satu kerangka analisis normatif-komparatif yang berfokus pada kedaulatan fiskal Indonesia masih relatif terbatas.

Berdasarkan kesenjangan literatur tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konflik normatif antara konsep Significant Economic Presence dalam regulasi domestik Indonesia, ketentuan Permanent Establishment dalam P3B, serta kerangka OECD Pillar One melalui pendekatan yuridis normatif dengan metode komparatif. Melalui analisis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi implikasi yuridis dari potensi treaty override serta mengevaluasi relevansi OECD Pillar One sebagai solusi yang berkeadilan bagi upaya menjaga kedaulatan fiskal Indonesia di era ekonomi digital. Kerangka hubungan antara ekonomi digital, regulasi domestik Indonesia, P3B, dan OECD Pillar One yang menjadi dasar analisis penelitian ini disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian  
Sumber: Diolah penulis (2026)

## METHOD

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang menempatkan bahan hukum dan data sekunder sebagai sumber utama dalam menganalisis permasalahan hukum (Sukmawan & Damayanti, 2025). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Melalui pendekatan komparatif, penelitian ini membandingkan tiga objek penelitian yang saling beririsan yaitu regulasi domestik Indonesia mengenai *Significant Economic Presence* (SEP), ketentuan *Permanent Establishment* (PE) dalam Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B), dan kerangka multilateral OECD Pillar One. Objek penelitian dalam studi ini meliputi norma hukum yang mengatur perluasan *nexus* pemajakan ekonomi digital, khususnya ketentuan mengenai *Significant Economic Presence* dalam hukum domestik Indonesia, konsep *Permanent Establishment* dalam P3B, serta mekanisme alokasi hak pemajakan dalam OECD Pillar One.

Data yang digunakan dalam penelitian ini sepenuhnya merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2025, Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, OECD Model Tax Convention, serta United Nations Model Double Taxation Convention. Bahan hukum sekunder mencakup dokumen OECD terkait *BEPS Action 1* dan OECD Pillar One, literatur perpajakan internasional, buku teks, serta artikel ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa laporan statistik dan publikasi institusional terkait perkembangan ekonomi digital di Indonesia seperti laporan yang diterbitkan oleh CELIOS dan DataReportal.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengkaji berbagai dokumen hukum yang relevan. Dalam proses pengelolaan referensi, penelitian ini menggunakan perangkat lunak Mendeley untuk memastikan konsistensi sitasi dan keterlacakan sumber. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif menggunakan metode penalaran deduktif. Tahapan analisis diawali dengan mengidentifikasi karakteristik masing-masing rezim hukum, kemudian membandingkan dasar *nexus*, mekanisme alokasi hak pemajakan dan atribusi laba, serta tingkat kepastian hukum yang dimiliki oleh masing-masing rezim. Hasil perbandingan tersebut selanjutnya digunakan untuk mengidentifikasi potensi

konflik norma, khususnya terkait *treaty override*, serta mengevaluasi relevansi OECD Pillar One sebagai alternatif solusi dalam menjaga keseimbangan antara kedaulatan fiskal dan kepastian hukum internasional.

## RESULTS AND DISCUSSION

### **Pergeseran Paradigma Nexus Pemajakan: Dari Kehadiran Fisik Menuju Significant Economic Presence**

Sistem perpajakan internasional pada dasarnya dibangun berdasarkan karakteristik ekonomi konvensional yang menempatkan kehadiran fisik sebagai syarat utama timbulnya hak pemajakan negara sumber. Konsep tersebut tercermin dalam doktrin Permanent Establishment (PE) atau Bentuk Usaha Tetap (BUT), yang mensyaratkan adanya kantor, pabrik, cabang, atau bentuk kehadiran fisik lainnya agar suatu negara dapat mengenakan Pajak Penghasilan (PPh) atas laba perusahaan asing. Namun, perkembangan ekonomi digital telah mengubah pola penciptaan nilai secara fundamental. Perusahaan digital mampu memperoleh pendapatan yang signifikan dari suatu yurisdiksi tanpa memiliki kehadiran fisik di negara tersebut.

Kondisi tersebut menyebabkan konsep PE semakin sulit menjangkau realitas ekonomi digital. Homa (2024) menyatakan bahwa sistem perpajakan yang bertumpu pada kehadiran fisik tidak lagi memadai untuk memajaki perusahaan digital yang memperoleh manfaat ekonomi dari suatu negara tanpa meninggalkan jejak fisik. Akibatnya, muncul risiko Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) yang berpotensi menggerus basis pemajakan negara pasar (Harpaz, 2021).

Sebagai respons terhadap perkembangan tersebut, Indonesia mengadopsi konsep Significant Economic Presence (SEP) melalui Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengenakan Pajak Penghasilan atau Pajak Transaksi Elektronik terhadap subjek pajak luar negeri yang memiliki kehadiran ekonomi signifikan di Indonesia. Indikator SEP meliputi peredaran bruto konsolidasi grup usaha, jumlah penjualan di Indonesia, serta jumlah pengguna aktif media digital di Indonesia yang mencapai batas tertentu. Secara normatif, Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 menegaskan bahwa "pedagang luar negeri, penyedia jasa luar negeri, dan/atau Penyelenggara Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPMSE) luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan dapat diperlakukan

sebagai bentuk usaha tetap dan dikenakan Pajak Penghasilan". Selanjutnya, Pasal 6 ayat (7) mengatur bahwa kehadiran ekonomi signifikan ditentukan berdasarkan "(a) peredaran bruto konsolidasi grup usaha sampai dengan jumlah tertentu; (b) penjualan di Indonesia sampai dengan jumlah tertentu; dan/atau (c) pengguna aktif media digital di Indonesia sampai dengan jumlah tertentu". Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia telah secara eksplisit menggeser dasar nexus pemajakan dari pendekatan *physical presence* menuju *economic presence*. Dengan demikian, keterlibatan ekonomi dan besarnya pasar domestik diposisikan sebagai faktor utama dalam menentukan timbulnya hak pemajakan negara sumber.

Dari perspektif ekonomi, langkah Indonesia tersebut memiliki legitimasi yang kuat. Kehadiran ekonomi yang nyata seharusnya dapat menjadi dasar bagi negara pasar untuk memperoleh hak pemajakan atas nilai yang diciptakan dalam yurisdiksinya. Dengan demikian, SEP dapat dipandang sebagai upaya menyesuaikan sistem perpajakan dengan realitas ekonomi digital yang tidak lagi bergantung pada kehadiran fisik. Temuan ini sejalan dengan Darmayasa & Partika (2024) yang menyatakan bahwa rekonstruksi konsep nexus perlu dilakukan dengan memasukkan unsur interaksi digital dan partisipasi pengguna.

Selain bertujuan memperluas basis pemajakan, implementasi SEP juga memiliki implikasi terhadap terciptanya persaingan usaha yang lebih setara antara pelaku usaha domestik dan perusahaan digital asing. Selama ini, perusahaan domestik yang menjalankan kegiatan usaha di Indonesia wajib memenuhi kewajiban perpajakan karena memiliki kehadiran fisik yang jelas, sedangkan perusahaan digital asing dapat memperoleh manfaat ekonomi yang signifikan dari pasar Indonesia tanpa menanggung beban pajak yang setara. Kondisi tersebut berpotensi menciptakan ketimpangan kompetitif (*competitive imbalance*) di pasar digital. Dalam konteks ini, SEP berfungsi untuk menutup celah pemajakan sekaligus mewujudkan prinsip *level playing field* antar pelaku usaha. Temuan ini sejalan dengan Sari & Ikhsan (2026) yang menyatakan bahwa implementasi SEP tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pemajakan, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menciptakan persaingan usaha yang adil antara perusahaan domestik dan perusahaan digital multinasional.

Sebagai langkah transisi, Indonesia terlebih dahulu mengimplementasikan Pajak Pertambahan Nilai atas Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPN PMSE). Melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2025, pemerintah menyesuaikan mekanisme penunjukan, pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN PMSE dalam

rangka implementasi Core Tax Administration System (CTAS). Kebijakan tersebut memperkuat kapasitas administrasi perpajakan digital melalui penetapan pihak lain sebagai pemungut PPN PMSE berdasarkan kriteria tertentu yang mencerminkan tingkat aktivitas ekonomi digital di Indonesia. Sebaliknya, ketika konsep SEP diarahkan untuk mengenakan Pajak Penghasilan atas laba perusahaan digital asing, muncul persoalan hukum yang jauh lebih kompleks karena perluasan nexus domestik tersebut berhadapan langsung dengan ketentuan PE dalam berbagai P3B Indonesia.

Keberhasilan implementasi PPN PMSE menunjukkan bahwa tantangan utama pemajakan ekonomi digital tidak hanya berkaitan dengan perluasan nexus, tetapi juga kesiapan administrasi perpajakan. Integrasi administrasi perpajakan melalui Core Tax Administration System (CTAS) diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengawasan transaksi digital lintas batas. Meskipun demikian, kapasitas administrasi tersebut masih lebih relevan untuk pemungutan pajak tidak langsung dibandingkan Pajak Penghasilan.

Berbeda dengan PPN PMSE yang berbasis konsumsi, pemajakan Pajak Penghasilan terhadap perusahaan digital asing memerlukan identifikasi laba, atribusi penghasilan, serta penentuan hak pemajakan yang jauh lebih kompleks. Ketiadaan kehadiran fisik menyebabkan otoritas pajak menghadapi keterbatasan dalam memperoleh informasi mengenai aktivitas ekonomi, struktur grup usaha, maupun besaran laba yang dihasilkan di yurisdiksi pasar. Oleh karena itu, perluasan nexus melalui SEP perlu diikuti dengan penguatan kapasitas administrasi, peningkatan pertukaran informasi internasional (exchange of information), serta pemanfaatan teknologi informasi agar implementasinya dapat berjalan secara efektif.

### **Analisis Konflik Norma dan Implikasi Treaty Override**

Penerapan SEP sebagai dasar pemajakan atas laba perusahaan digital asing menimbulkan konflik norma antara hukum domestik dan hukum internasional. Indonesia saat ini masih terikat oleh lebih dari 70 Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang sebagian besar mengadopsi konsep PE sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 5 OECD Model Tax Convention maupun United Nations Model Double Taxation Convention. Ketentuan tersebut mendefinisikan Permanent Establishment sebagai fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on. Dengan demikian, hak pemajakan negara sumber atas laba perusahaan asing pada umumnya baru timbul apabila perusahaan tersebut memiliki PE di negara sumber.

Permasalahan muncul ketika hukum domestik Indonesia melalui konsep SEP berusaha memperluas hak pemajakan tanpa mensyaratkan keberadaan PE. Dalam kondisi demikian, perusahaan asing yang berasal dari negara mitra P3B tetap dapat mengajukan perlindungan berdasarkan ketentuan treaty dan menolak penerapan SEP. Situasi inilah yang memunculkan risiko treaty override, yaitu kondisi ketika ketentuan hukum domestik bertentangan dengan kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian internasional (Rosenbloom & Shaheen, 2021).

Potensi konflik norma tersebut sebenarnya telah diantisipasi oleh pembentuk undang-undang. Pasal 6 ayat (8) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 menegaskan bahwa dalam hal penetapan sebagai Bentuk Usaha Tetap tidak dapat dilakukan karena adanya penerapan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B), maka subjek pajak luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan dapat dikenakan pajak transaksi elektronik. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menyadari keterbatasan implementasi SEP ketika berhadapan dengan kewajiban internasional yang masih mengikat Indonesia. Di sisi lain, pengaturan tersebut juga mengonfirmasi bahwa keberadaan P3B tetap memiliki posisi yang dominan dalam menentukan hak pemajakan lintas yurisdiksi. Dengan demikian, efektivitas SEP dalam praktik sangat bergantung pada harmonisasi antara hukum domestik dan instrumen treaty internasional.

Dari perspektif hukum internasional, posisi Indonesia dalam menerapkan SEP terhadap wajib pajak yang masih tercakup dalam P3B relatif lemah. Meskipun Indonesia memiliki kepentingan yang sah untuk melindungi basis pajaknya dari erosi akibat digitalisasi ekonomi, keberadaan P3B yang masih berlaku membatasi ruang gerak tersebut. Dengan demikian, permasalahan utama bukan terletak pada legitimasi ekonomi konsep SEP, melainkan pada keterbatasan legitimasi yuridisnya ketika berhadapan dengan kewajiban treaty yang masih mengikat.

Konflik tersebut semakin jelas apabila dikaitkan dengan prinsip *pacta sunt servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 yang menyatakan bahwa setiap perjanjian yang berlaku mengikat para pihak dan harus dilaksanakan dengan itikad baik. Oleh karena itu, penerapan SEP terhadap subjek pajak yang masih dilindungi oleh P3B berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa yurisdiksi, bahkan risiko pemajakan berganda (*double taxation*) apabila negara domisili tidak mengakui hak pemajakan yang diklaim oleh Indonesia.

Tabel 1. Potensi Konflik antara SEP dan P3B

Aspek	SEP Indonesia	P3B Tradisional
Dasar <i>nexus</i>	Kehadiran ekonomi signifikan	Kehadiran fisik (PE/BUT)
Dasar hukum	UU No. 2 Tahun 2020	OECD/UN Model Convention
Hak pemajakan	Negara pasar	Negara sumber jika terdapat PE
Risiko hukum	Potensi <i>treaty override</i>	Kepastian hukum lebih tinggi
Potensi Sengketa	Tinggi	Relatif rendah

Sumber: Hasil analisis penulis (2026)

Tabel 1 menunjukkan bahwa konflik utama antara SEP dan P3B terletak pada perbedaan dasar *nexus* yang digunakan. SEP mengedepankan keterikatan ekonomi, sedangkan P3B masih mensyaratkan kehadiran fisik sebagai dasar hak pemajakan. Perbedaan tersebut menyebabkan implementasi SEP berpotensi menimbulkan konflik yuridis ketika diterapkan terhadap wajib pajak yang berasal dari negara mitra P3B. Temuan ini menunjukkan bahwa reformasi pemajakan ekonomi digital tidak cukup dilakukan melalui perubahan hukum domestik semata. Tanpa adanya harmonisasi dengan instrumen hukum internasional yang mengatur pembagian hak pemajakan antarnegara, efektivitas SEP akan tetap terbatas dan berpotensi menimbulkan konflik hukum yang berkepanjangan.

### Evaluasi Multilateral OECD Pillar One bagi Kedaulatan Fiskal Indonesia

Keterbatasan pendekatan unilateral melalui SEP mendorong munculnya kebutuhan akan solusi multilateral. Dalam konteks ini, OECD melalui kerangka BEPS memperkenalkan Pillar One sebagai mekanisme baru untuk mengalokasikan hak pemajakan kepada negara pasar tanpa mensyaratkan kehadiran fisik perusahaan.

Melalui mekanisme Amount A, sebagian laba residual perusahaan multinasional besar direalokasikan kepada yurisdiksi pasar tempat nilai ekonomi diciptakan (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020). Sementara itu, Amount B bertujuan menyederhanakan penerapan *arm's length principle* atas aktivitas pemasaran dan distribusi tertentu (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2024). Dengan pendekatan tersebut, OECD berupaya mengurangi ketegangan antara negara domisili dan negara pasar yang selama ini menjadi sumber utama sengketa pemajakan ekonomi digital.

Bagi Indonesia, Pillar One menawarkan keuntungan berupa peningkatan kepastian hukum internasional dibandingkan pendekatan SEP yang bersifat unilateral. Selain itu, adopsi mekanisme multilateral juga berpotensi mengurangi risiko *treaty override* dan sengketa perpajakan lintas yurisdiksi. Dari perspektif tata kelola global, Pillar One dapat

dipandang sebagai upaya untuk menyeimbangkan kembali distribusi hak pemajakan yang selama ini lebih menguntungkan negara domisili perusahaan multinasional.

Namun demikian, manfaat tersebut tidak diperoleh tanpa konsekuensi. Parada (2019) menunjukkan bahwa desain Pillar One masih menghadapi berbagai kelemahan, terutama terkait tingginya ambang batas pendapatan global, kompleksitas mekanisme alokasi laba, serta terbatasnya jumlah perusahaan yang tercakup dalam Amount A. Akibatnya, sebagian besar perusahaan digital yang memperoleh keuntungan dari pasar Indonesia belum tentu masuk dalam cakupan rezim tersebut.

Selain OECD Pillar One, perkembangan hukum pajak internasional juga menunjukkan adanya alternatif lain yang relatif lebih berpihak kepada negara berkembang, yaitu Pasal 12B United Nations Model Double Taxation Convention mengenai Automated Digital Services (ADS). Ketentuan ini memberikan hak pemajakan yang lebih besar kepada negara sumber melalui mekanisme pemotongan pajak atas pembayaran jasa digital tertentu tanpa mensyaratkan keberadaan Permanent Establishment.

Dibandingkan dengan mekanisme Amount A dalam Pillar One, pendekatan Pasal 12B UN Model relatif lebih sederhana karena tidak memerlukan formula atribusi laba yang kompleks maupun threshold pendapatan global yang tinggi. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, pendekatan tersebut dipandang lebih realistis karena memungkinkan negara sumber memperoleh hak pemajakan secara langsung atas aktivitas ekonomi digital yang terjadi di wilayahnya.

Meskipun demikian, implementasi Pasal 12B tetap memerlukan renegotiasi Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda yang telah berlaku. Oleh karena itu, pilihan antara mengadopsi Pillar One atau mendorong integrasi Pasal 12B UN Model pada dasarnya mencerminkan dilema antara harmonisasi global dan perlindungan kedaulatan fiskal negara sumber.

Apabila dianalisis menggunakan perspektif justice as fairness dari Rawls (1999), efektivitas Pillar One tidak hanya ditentukan oleh kemampuannya menciptakan konsensus global, tetapi juga oleh kemampuannya menghasilkan distribusi hak pemajakan yang adil bagi negara berkembang. Tingginya ambang batas pada Amount A berpotensi membatasi manfaat yang diterima Indonesia, sehingga keuntungan yang diperoleh belum tentu sebanding dengan ruang kebijakan perpajakan yang harus diserahkan kepada konsensus multilateral. Dengan demikian, adopsi Pillar One perlu

dievaluasi tidak hanya dari aspek kepastian hukum internasional, tetapi juga dari aspek keadilan distribusi manfaat fiskal bagi Indonesia.

Berdasarkan hasil analisis, perbandingan antara SEP, P3B, dan OECD Pillar One dapat dilihat melalui beberapa dimensi sebagaimana disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Komparasi Tiga Rezim Hukum Pemajakan Ekonomi Digital

<b>Dimensi Komparasi</b>	<b><i>Significant Economic Presence (SEP)</i></b>	<b><i>Permanent Establishment (P3B)</i></b>	<b>OECD Pillar One</b>
Dasar <i>Nexus</i>	Kehadiran ekonomi signifikan tanpa kehadiran fisik	Kehadiran fisik ( <i>Permanent Establishment</i> )	Aturan <i>Nexus Rules</i> baru berbasis pasar
Hak Pemajakan	Memperluas hak pemajakan negara pasar	Hak pemajakan terbatas pada keberadaan PE	Sebagian hak pemajakan dialokasikan kepada negara pasar
Kepastian Hukum	Relatif rendah karena berpotensi berbenturan dengan P3B	Tinggi karena diatur dalam <i>treaty</i> yang mengikat	Relatif lebih tinggi apabila diimplementasikan secara multilateral
Risiko Sengketa	Tinggi (potensi <i>treaty override</i> dan <i>double taxation</i> )	Relatif rendah	Lebih rendah dibanding SEP, namun bergantung pada tingkat adopsi global
Relevansi terhadap Ekonomi Digital	Tinggi	Rendah	Sedang hingga tinggi

Tabel 2 menunjukkan bahwa tidak terdapat satu rezim yang sepenuhnya mampu menjawab seluruh tantangan pemajakan ekonomi digital. SEP unggul dalam menjangkau realitas ekonomi digital modern, tetapi menghadapi kendala legitimasi internasional. Sebaliknya, rezim P3B berbasis PE menawarkan kepastian hukum yang tinggi namun semakin sulit mengakomodasi model bisnis digital. Sementara itu, OECD Pillar One berupaya menjembatani kedua pendekatan tersebut melalui konsensus multilateral, meskipun efektivitasnya bagi negara berkembang masih memerlukan evaluasi lebih lanjut. Temuan ini mengindikasikan bahwa strategi pemajakan ekonomi digital Indonesia tidak dapat bertumpu pada satu rezim secara eksklusif, melainkan memerlukan kombinasi kebijakan yang mampu menyeimbangkan kepastian hukum internasional dan perlindungan kedaulatan fiskal nasional.

## CONCLUSION

Penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi ekonomi digital telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma *nexus* pemajakan dari yang sebelumnya bertumpu pada kehadiran fisik (*Permanent Establishment/PE*) menuju kehadiran ekonomi (*Significant Economic Presence/SEP*). Adopsi SEP oleh Indonesia memiliki legitimasi ekonomi yang

kuat karena mampu memperluas hak pemajakan negara pasar terhadap perusahaan digital asing yang memperoleh manfaat ekonomi signifikan dari pasar domestik. Namun demikian, implementasi Pajak Penghasilan berbasis SEP menghadapi kendala yuridis karena berpotensi berbenturan dengan ketentuan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang masih mensyaratkan keberadaan PE sebagai dasar hak pemajakan. Kondisi tersebut memunculkan risiko *treaty override* yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa yurisdiksi, serta potensi pemajakan berganda.

Di sisi lain, OECD Pillar One menawarkan solusi multilateral yang relatif lebih mampu menjamin kepastian hukum internasional melalui mekanisme alokasi hak pemajakan yang baru. Meskipun demikian, tingginya ambang batas (*threshold*) dan kompleksitas mekanisme *Amount A* menyebabkan manfaat yang diterima negara berkembang, termasuk Indonesia, belum tentu sebanding dengan penyesuaian kebijakan fiskal yang diperlukan. Dengan demikian, tidak terdapat satu rezim yang secara sempurna mampu menjawab seluruh tantangan pemajakan ekonomi digital. SEP menawarkan relevansi ekonomi yang tinggi namun menghadapi keterbatasan legitimasi internasional, P3B memberikan kepastian hukum namun kurang adaptif terhadap ekonomi digital, sedangkan OECD Pillar One berada pada posisi kompromi di antara keduanya.

Kontribusi penelitian ini terhadap pengembangan kajian ekonomi dan bisnis, khususnya di bidang perpajakan internasional, terletak pada penyusunan kerangka analisis komparatif yang mengintegrasikan SEP, P3B, dan OECD Pillar One dalam satu perspektif kedaulatan fiskal. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perumusan kebijakan pemajakan ekonomi digital memerlukan keseimbangan antara perlindungan kedaulatan fiskal nasional dan kepastian hukum internasional. Oleh karena itu, Indonesia perlu mempertahankan regulasi SEP sebagai instrumen strategis dalam melindungi basis pajak domestik sekaligus tetap berpartisipasi aktif dalam forum multilateral guna mendorong terciptanya sistem perpajakan internasional yang lebih inklusif dan berkeadilan bagi negara berkembang. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan yuridis normatif yang hanya berfokus pada analisis dokumen hukum dan literatur tanpa mengukur secara empiris dampak penerapan SEP maupun OECD Pillar One terhadap penerimaan pajak Indonesia. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya diharapkan dapat menggunakan pendekatan empiris atau kuantitatif untuk mengevaluasi implikasi fiskal dari berbagai alternatif kebijakan pemajakan ekonomi digital.

**REFERENCES**

- Amalia, R. F., & Sudarna. (2025). REFORMASI HUKUM PAJAK INDONESIA DALAM MENGHADAPI EKONOMI DIGITAL (STUDI ATAS NEXUS DAN SIGNIFICANT ECONOMIC PRESENCE). *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(1).
- Cahyadi, A., Safiranita, T., Putri, S. A., Hutagalung, J. I. G., & Fahriza. (2025). ADOPTING PILLAR ONE: AN IDEAL MODEL FOR THE TRANSFORMATION OF INDONESIA'S TAX LAW TO REALIZE SDGS GOAL XVII AND ITS CHALLENGES. *Cogent Social Sciences*, 11(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2459321>
- Darmayasa, I. N., & Partika, I. D. M. (2024). RECONSTRUCTION CONCEPT OF THE MEANING OF PERMANENT ESTABLISHMENT PHYSICAL PRESENCE FOR TAX PURPOSES. *Journal of Tax Reform*, 10(1), 38–50. <https://doi.org/10.15826/jtr.2024.10.1.155>
- Fajar, F. M., & Irawan, F. (2024). ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION AND IMPLICATIONS OF OECD/G20 PILLAR ONE ON THE TAXATION SYSTEM IN INDONESIA. *Educoretax*, 4(5), 597–619.
- Harpaz, A. (2021). TAXATION OF THE DIGITAL ECONOMY: ADAPTING A TWENTIETH-CENTURY TAX SYSTEM TO A TWENTY-FIRST-CENTURY ECONOMY. *Yale Journal of International Law*, 46, 57–101. [https://digitalcommons.law.uga.edu/fac\\_artchop/1625](https://digitalcommons.law.uga.edu/fac_artchop/1625)
- Homa, T. (2024). THE FUTURE OF THE DIGITAL PERMANENT ESTABLISHMENT CONCEPT: CHALLENGES AND OBSTACLES. *Financial Law Review*, 34(2), 23–28.
- Huda, N., Ayu, D., & Septyarini, R. (2024). *DIGITAL ECONOMY OUTLOOK 2025*. Center of Economic and Law Studies (CELIOS).
- Kemp, S. (2025). *DIGITAL 2025: INDONESIA*. DataReportal.
- Niewęłowski, K. (2022). THE EMERGENCE OF JUS COGENS IN THE VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 74(2), 49–65. <https://doi.org/10.31268/zpbas.2022.22>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *MODEL TAX CONVENTION ON INCOME AND ON CAPITAL 2017 (FULL VERSION)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g972ee-en>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *TAX CHALLENGES ARISING FROM DIGITALISATION – REPORT ON PILLAR ONE BLUEPRINT (OECD/G20 BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING PROJECT)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *PILLAR ONE – AMOUNT B: INCLUSIVE FRAMEWORK ON BEPS*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/21ea168b-en>
- Parada, L. (2019). THE UNIFIED APPROACH UNDER PILLAR 1: AN EARLY ANALYSIS. *Tax Notes International*, 96(11), 983–989.
- Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2025 tentang BATASAN KRITERIA TERTENTU PIHAK LAIN SERTA PENUNJUKAN PIHAK LAIN, PEMUNGUTAN, PENYETORAN, DAN PELAPORAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI ATAS PEMANFAATAN BARANG KENA PAJAK TIDAK BERWUJUD DAN/ATAU JASA KENA PAJAK DARI LUAR DAERAH PABEAN DI DALAM DAERAH PABEAN MELALUI PERDAGANGAN MELALUI SISTEM ELEKTRONIK DALAM RANGKA PELAKSANAAN SISTEM INTI ADMINISTRASI PERPAJAKAN, PER-12/PJ/2025 (2025).
- Putra, O. J. (2024). VALUE ADDED TAX: A SUITABLE ALTERNATIVE FOR TAXING THE DIGITAL ECONOMY? (INDONESIAN CONTEXT). *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Review)*, 8(1), 184–202.
- Putro, C. A., Rizal, H., & Mayangsari, S. (2024). FULFILLING THE PRINCIPLES OF FAIRNESS AND EQUITY IN THE IMPLEMENTATION OF OECD PILLAR ONE (UNIFIED APPROACH) IN INDONESIA. *Indonesian Interdisciplinary Journal of Sharia Economics*, 7(1), 562–580.
- Rawls, J. (1999). *A THEORY OF JUSTICE* (Revised ed.). Belknap Press of Harvard University Press.
- Rosenbloom, H. D., & Shaheen, F. (2021). TREATY OVERRIDE: THE FALSE CONFLICT BETWEEN WHITNEY AND COOK. *Florida Tax Review*, 24(2), 375–423. <https://ssrn.com/abstract=3599664>
- Sari, D. P., & Ikhsan, S. M. (2026). FAIR COMPETITION IN THE DIGITAL ERA: INDONESIA’S TAX REFORM THROUGH SIGNIFICANT ECONOMIC PRESENCE. *Jurnal Akta*, 13(1), 319–335.

- Sukmawan, Y. A., & Damayanti, D. (2025). METODE PENELITIAN HUKUM NORMATIF DAN EMPIRIS SEBAGAI STRATEGI PENGUATAN PERSPEKTIF KAJIAN ILMU HUKUM. *NoLaJ*, 4(1), 114–128.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) DAN/ATAU DALAM RANGKA MENGHADAPI ANCAMAN YANG MEMBAHAYAKAN PEREKONOMIAN NASIONAL DAN/ATAU STABILITAS SISTEM KEUANGAN MENJADI UNDANG-UNDANG, UU No. 2 Tahun 2020 (2020).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang HARMONISASI PERATURAN PERPAJAKAN, UU No. 7 Tahun 2021 (2021).
- United Nations. (1969). *VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES* (Vol. 1155). United Nations.
- United Nations. (2021). *UNITED NATIONS MODEL DOUBLE TAXATION CONVENTION BETWEEN DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES*. United Nations.