

P R A K A R S A *Policy Brief*

September 2025

Mengawal Kepentingan Indonesia dalam Negosiasi UN Tax Convention

Pesan Kunci:

- Rasio pajak Indonesia hanya sekitar 10% dari PDB, jauh di bawah rata-rata Asia Pasifik (19,6%), sementara negara-negara ASEAN lain juga menghadapi masalah serupa akibat tingginya sektor informal. Menurut Tax Justice Network (2024), dunia kehilangan USD 492 miliar per tahun akibat penghindaran pajak, dengan beban terberat ditanggung negara berkembang.
- Pada 2022, Majelis Umum PBB mengadopsi resolusi untuk membentuk mekanisme perpajakan global yang lebih inklusif di bawah naungan PBB. Proses ini berlanjut pada 2024 dengan disepakatinya Terms of Reference UN Tax Convention, yang kini memasuki tahap negosiasi substansi hingga 2027.
- Indonesia masih menghadapi keterbatasan dalam akses data lintas negara, lemahnya transparansi beneficial ownership, serta kapasitas institusi perpajakan yang belum memadai. Fragmentasi suara di kawasan Asia dan risiko mekanisme sengketa yang tidak adil juga berpotensi mengurangi efektivitas posisi Indonesia di forum global
- Indonesia perlu mengambil peran proaktif dengan memimpin konsolidasi Asia, memprioritaskan isu strategis nasional, memperkuat transparansi lintas negara, dan menolak mekanisme sengketa yang merugikan. Selain itu, agenda UN Tax Convention harus diselaraskan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan dan solidaritas negara-negara berkembang.



UN Tax Convention: Momentum Pajak Global yang Berkeadilan

Indonesia menghadapi tantangan fiskal yang semakin berat di tengah kebutuhan pembiayaan pembangunan yang meningkat. Rasio pajak dan kontribusi sosial Indonesia hanya sekitar 10% dari PDB, jauh di bawah rata-rata Asia Pasifik (19,6%) dan Afrika (16%) (OECD, 2025). Keterbatasan ruang fiskal ini membatasi kemampuan negara dalam membiayai program-program prioritas di bidang kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial. Di saat yang sama potensi kebocoran penerimaan melalui Illicit Financial Flows (IFFs), praktik penghindaran pajak oleh korporasi multinasional, dan penggelapan pajak oleh individu super kaya terus merugikan negara. Masalah ini merupakan hasil dari arsitektur perpajakan global saat ini yang timpang dan tidak berpihak kepada negara-negara berkembang.

Menurut laporan berjudul *The State of Tax Justice 2024*, negara-negara di dunia kehilangan sekitar USD 492 miliar per tahun akibat penyalahgunaan pajak oleh perusahaan dan individu kaya, dengan USD 347,6 miliar diantaranya berasal dari penghindaran pajak oleh korporasi multinasional, dan USD 144,8 miliar dari penggelapan pajak oleh individu (Tax Justice Network, 2024). Sementara itu, penelitian PRAKARSA (2023) mengungkapkan bahwa dari sektor perikanan dan batu bara saja, negara mengalami kehilangan pendapatan sebesar USD 5,58 miliar atau Rp 74 triliun dari praktik misinvoicing dalam kurun waktu 10 tahun. Negara-negara berkembang menanggung beban paling besar secara proporsional terhadap PDB mereka. Terlebih lagi dengan kondisi ekonomi global yang terintegrasi dan pesatnya perkembangan teknologi digital, membuat semakin kompleksnya pemantauan aktivitas ekonomi lintas batas serta penetapan kewajiban perpajakan yang adil.

Sistem perpajakan global saat ini turut mendorong adanya negara-negara tax havens seperti Singapura, Uni Emirat Arab, Bahama dan Swiss yang menawarkan tarif pajak yang sangat rendah atau membebaskan pajak secara penuh bagi investor asing. Skema ini berkontribusi besar dalam melanggengkan praktik penghindaran dan penggelapan pajak. Selain itu skema ini juga membuka ruang bagi perusahaan multinasional dan individu kaya untuk melakukan pengalihan keuntungan dari negara-negara berkembang yang membuat hilangnya potensi penerimaan negara, sehingga berdampak bagi masyarakat yang menanggung beban pajak lebih besar untuk menutup defisit anggaran.

Lebih jauh lagi, kebijakan di yurisdiksi suka pajak (tax havens) kerap dirancang untuk menyamarkan identitas pemilik dan jumlah kekayaan, serta cenderung membatasi akses publik terhadap informasi beneficial ownership. Akibatnya, otoritas pajak kesulitan menilai kewajiban perpajakan secara akurat dan adil. Keberadaan tax havens tidak hanya merusak struktur ekonomi global, tetapi juga dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia karena secara sistemik merampas sumber daya yang semestinya digunakan untuk pemenuhan hak dasar warga negara (Beckett, 2019). Tidak hanya itu, praktik race to the bottom dalam bentuk insentif fiskal agresif yang dilakukan oleh banyak negara, termasuk di kawasan ASEAN untuk menarik investasi asing turut memperlemah basis pajak (PRAKARSA, 2024).

Merespon kondisi perpajakan global tersebut, pada Desember 2022, Majelis Umum Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) mengadopsi resolusi A/RES/77/244 yang diusulkan Nigeria atas nama negara-negara Afrika. Resolusi ini menyerukan pembentukan mekanisme kerja sama perpajakan internasional yang lebih efektif dan inklusif di bawah naungan PBB. Inisiatif ini menjadi momentum bagi negara-

negara berkembang untuk secara aktif membentuk sistem perpajakan global yang mendukung pemulihan penerimaan negara, mempersempit ruang bagi penghindaran dan penggelapan pajak, serta memastikan kedaulatan fiskal dalam menghadapi tantangan ekonomi global yang semakin kompleks.

Setelah melalui perundingan intensif, Majelis Umum PBB akhirnya mengadopsi Terms of Reference (TOR) UN Framework Convention on International Tax Cooperation (UN Tax Convention) pada November 2024, dengan 110 negara mendukung termasuk Indonesia. Sejak itu, Intergovernmental Negotiating Committee (INC) dibentuk untuk merumuskan naskah konvensi dan protokol awal. Saat ini telah memasuki tahap negosiasi substansi di PBB dengan fokus pada dua protokol krusial yakni (1) perpajakan atas penghasilan dari jasa lintas negara dalam ekonomi yang semakin terdigitalisasi dan terglobalisasi, serta (2) mekanisme pencegahan dan penyelesaian sengketa pajak lintas negara. Kedua protokol ini menjadi krusial dalam membentuk landasan hukum dan teknis UN Tax Convention yang lebih adil dan efektif bagi seluruh negara anggota. Adapun proses negosiasi akan berlangsung hingga 2027.

Mengapa UN Tax Convention Penting Bagi Indonesia?

- **Memperkuat Ruang Fiskal**

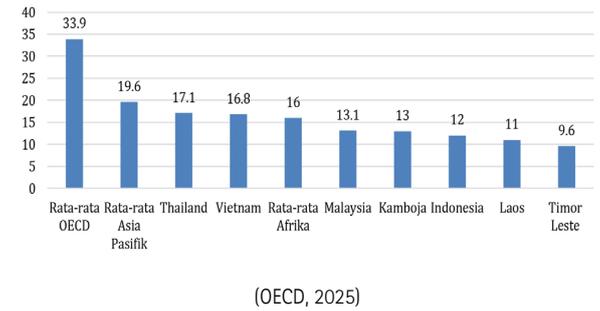
UN Tax Convention memberi peluang bagi Indonesia mendapatkan hak pemajakan lebih besar, khususnya dari perusahaan multinasional dan sektor digital. Penerimaan tambahan ini bisa digunakan untuk membiayai pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial dan agenda mitigasi maupun adaptasi perubahan iklim. Berdasarkan tabel 2.1 menunjukkan bahwa kebutuhan belanja negara Indonesia sudah mencapai 3.350,27 triliun pada tahun 2024, sedangkan pendapatan negara masih berada pada 2.842,48 triliun dengan lebih dari 80% pendapatan negara berasal dari pendapatan pajak. Akibatnya, defisit anggaran perlu ditutup menggunakan instrumen lainnya, seperti utang. Posisi utang Indonesia tumbuh lebih tinggi tiap tahunnya dibandingkan pendapatan negara. Sementara itu, rasio penerimaan pajak terhadap PDB justru mengalami penurunan pada dua tahun terakhir. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan penerimaan pajak belum sebanding dengan pertumbuhan PDB.

Tabel 2.1. Realisasi Penerimaan dan Belanja Negara Indonesia 2020 - 2024 (Triliun Rupiah)

Tahun	2020	2021	2022	2023	2024
Pendapatan Negara	1.647,78	2.011,38	2.635,84	2.783,92	2.842,48
Belanja Negara	2.589,9	2.784,4	3.090,8	3.121,21	3.350,27
Surplus/ Defisit	947,7	775,06	355,81	337,29	507,80
Penerimaan Pajak	1.285,14	1.547,84	2.034,55	2.154,21	2.232,66
Rasio Pajak terhadap PDB (%)	8,33	9,1	10,39	10,31	10,09
Posisi Utang Indonesia	6.102,05	6.947,72	7.822,62	8.144,69	10.269

(Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025)

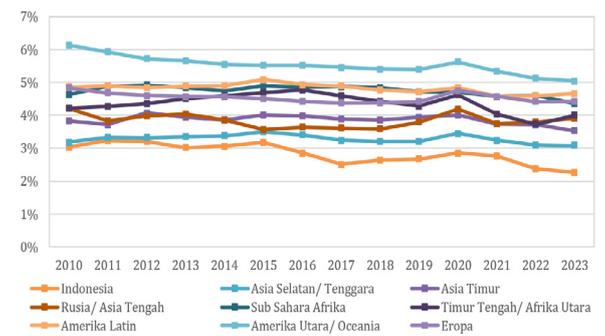
Grafik 2.1. Perbandingan Rasio Pajak dan Kontribusi Sosial Terhadap PDB di Berbagai Kawasan di Dunia, 2023



Selain Indonesia, sejumlah negara Asia Tenggara lainnya seperti Laos, Timor Leste, Kamboja, Malaysia, Vietnam, dan Thailand juga mencatatkan rasio pajak yang relatif rendah (OECD, 2025). Salah satu penyebab rendahnya rasio pajak di kawasan ASEAN adalah tingginya sektor informal. Hampir 60% tenaga kerja di Indonesia bekerja di sektor informal. Tingginya informalitas menyebabkan basis pajak penghasilan yang sempit dan tingkat kepatuhan yang rendah.

Keterbatasan kapasitas fiskal ini berdampak langsung pada rendahnya kemampuan negara dalam membiayai pembangunan, terutama pada sektor-sektor strategis seperti pendidikan dan kesehatan. Grafik berikut menunjukkan perbandingan persentase pembiayaan publik di bidang pendidikan terhadap PDB di berbagai kawasan di dunia. Presentase pembiayaan publik bidang pendidikan di Indonesia hanya berada pada kisaran 2% dari PDB, lebih rendah dibandingkan rata-rata pembiayaan di Asia Selatan/ Tenggara. Pembiayaan publik untuk pendidikan di Negara-negara di kawasan Amerika Utara/ Oseania bahkan mencapai 5% dari PDB.

Grafik 2.2. Perbandingan Pembiayaan Publik untuk Pendidikan di Berbagai Kawasan (%PDB)



(Bharti, et al., 2025)

- **Mengoptimalkan Potensi Pajak dari Ekonomi Digital**

Sektor digital memiliki potensi dalam mendukung keberlanjutan fiskal seiring dengan pesatnya perkembangan ekonomi digital. Nilai ekonomi digital Indonesia yang diukur berdasarkan Gross Merchandise Value (GMV) pada tahun 2024 mencapai USD90 miliar atau Rp1.420 triliun. Sedangkan Nilai GMV pada tahun 2030 diproyeksikan meningkat hingga 300% yakni mencapai USD360 miliar atau sekitar Rp5.000 triliun. Sehingga dengan asumsi pajak efektif yang konservatif yakni 2%-3%, maka potensi tambahan penerimaan pajak sebesar Rp100-Rp150 triliun per tahun. (Google; Temasek; Bain&Company, 2024). Adapun pemerintah mencatat peningkatan penerimaan

pajak dari sektor digital sebesar Rp40,02 triliun hingga Juli 2025, yang bersumber dari berbagai lini usaha seperti Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) sebesar Rp 31,06 triliun, serta dari pajak kripto, fintech, dan pengadaan digital pemerintah melalui SIPP (Direktorat Jenderal Pajak, 2025).

Pemerintah juga mengusulkan pemungutan pajak penghasilan oleh platform e-commerce atas aktivitas PMSE sejumlah 0,5% untuk pelaku usaha yang memiliki omset lebih dari 500 juta rupiah per tahun. Namun, Indonesia masih menghadapi tantangan besar dalam memajaki perusahaan multinasional yang menyediakan layanan lintas negara tanpa kehadiran fisik (nexus) di dalam negeri. Perbedaan kebijakan perpajakan antar-negara menjadi celah yang dimanfaatkan oleh perusahaan multinasional untuk melakukan penghindaran pajak secara agresif melalui base erosion dan profit shifting (BEPS). Tantangan ini semakin sulit diatasi karena terbatasnya akses terhadap data transaksi ekonomi lintas negara serta belum optimalnya sistem pertukaran informasi untuk mengidentifikasi beneficial ownership dari perusahaan-perusahaan multinasional. Konvensi ini memberikan manfaat dengan memperkuat legitimasi bagi negara berkembang seperti Indonesia untuk mengenakan pajak atas layanan digital lintas batas, memperluas basis pajak digital, dan meningkatkan transparansi dan pertukaran informasi lintas negara. Dengan demikian, potensi penerimaan pajak digital dapat dioptimalkan sekaligus mempersempit ruang penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional.

- **Membendung Aliran Keuangan Gelap di Indonesia**

Praktik penghindaran pajak dan aliran keuangan gelap (illicit financial flows/IFF) merupakan hambatan utama dalam mewujudkan kedaulatan fiskal dan keadilan sosial. Studi PRAKARSA (2023) menunjukkan bahwa sektor perikanan dan batu bara Indonesia mengalami praktik mis-invoicing yang menyebabkan potensi kehilangan penerimaan negara hingga Rp 74 triliun dalam kurun 2012–2021.

Tingginya IFF di Indonesia tidak terlepas dari kelemahan sistem perpajakan internasional saat ini yang tidak mampu mengatur aliran lintas negara secara transparan dan adil, terutama bagi negara-negara berkembang. Banyak celah dimanfaatkan oleh perusahaan multinasional untuk memindahkan keuntungan ke yurisdiksi berisiko rendah pajak (tax havens), menggunakan shell companies, trusts, serta manipulasi harga dalam transaksi antarentitas grup (transfer mispricing). Celah-celah ini membuat negara seperti Indonesia hanya menjadi tempat beroperasinya aktivitas ekonomi, namun tidak mendapatkan bagian yang layak dari kontribusi pajak. Dengan UN Tax Convention, Indonesia berkesempatan mendorong aturan transparansi lintas negara, termasuk registri beneficial ownership dan pertukaran informasi otomatis, sehingga kebocoran penerimaan bisa ditekan.

- **Mempersempit Ruang Penghindaran Pajak oleh Orang Super Kaya**

Individu super kaya seringkali memanfaatkan jaringan keuangan global yang kompleks, termasuk yurisdiksi suaka pajak (tax havens), trusts, dan shell companies untuk

menyembunyikan kekayaan, mengalihkan pendapatan, dan menekan kewajiban pajak. Akibatnya, negara berkembang termasuk Indonesia kehilangan miliaran dolar setiap tahun berdasarkan Laporan The State of Tax Justice 2023 oleh Tax Justice Network. Indonesia telah mengimplementasikan sejumlah kebijakan anti penghindaran pajak, seperti kebijakan anti-transfer pricing melalui advance pricing agreement, anti-thin capitalization melalui pembatasan rasio utang terhadap modal, anti-treaty shopping dengan menetapkan kriteria beneficial ownership, dan lain sebagainya. Sayangnya, instrumen domestik kerap belum cukup kuat untuk mendeteksi dan menindak kasus penghindaran pajak yang dilakukan individu ultra-kaya, terlebih karena lemahnya keterbukaan informasi lintas negara.

Untuk mempersempit ruang manuver ini, Indonesia perlu memperkuat regulasi dan kapasitas kelembagaan dalam hal pelaporan kekayaan lintas yurisdiksi. Melalui konvensi ini, Indonesia berkesempatan mendorong keterbukaan informasi melalui Automatic Exchange of Information (AEOI) dan beneficial ownership registry sebagai langkah kunci dalam mengungkap kepemilikan sejati atas aset-aset yang selama ini tersembunyi di luar negeri. Lebih dari itu, konvensi ini juga menjadi peluang penting bagi Indonesia untuk memperjuangkan minimum global wealth tax dan kerangka pengungkapan aset global dalam forum-forum internasional, agar penghindaran pajak oleh kalangan super kaya tidak lagi menjadi praktik yang dibiarkan atau dilindungi oleh sistem keuangan global. Sebaliknya, mereka dapat menjadi bagian penting dalam memperluas basis pajak nasional, memperkuat keadilan fiskal, dan membiayai agenda pembangunan berkelanjutan.

Tantangan Utama Bagi Indonesia

Terlepas dari keuntungan strategis yang ditawarkan UN Tax Convention bagi Indonesia, terdapat sejumlah tantangan yang perlu diantisipasi agar manfaatnya dapat benar-benar diwujudkan. Pertama, masih ada hambatan warisan dari sistem perpajakan global yang timpang. Kedua, muncul risiko baru dari dinamika politik dan teknis negosiasi.

Secara politik, Indonesia memang telah mendukung adopsi Terms of Reference (ToR) UN Tax Convention pada 2024, namun ekspresi politik di dalam negeri masih terbatas. Pertimbangan hubungan dengan OECD dan posisi diplomatik dalam forum-forum global seperti G20 membuat Indonesia cenderung berhati-hati. Hal ini dapat melemahkan konsistensi dalam membawa agenda UNTC di kancah PBB.

Di tingkat kawasan, suara Asia belum solid. Berbeda dengan Afrika yang mampu menegosiasikan posisi bersama secara kuat, Asia (termasuk Indonesia) masih terfragmentasi. Forum seperti ASEAN Tax Forum pun masih bersifat tertutup, padahal bisa menjadi ruang penting untuk mengarusutamakan isu keadilan pajak dan membangun bargaining power kolektif.

Selain itu, Indonesia juga menghadapi tiga tantangan teknis yang cukup krusial. Pertama, kesenjangan informasi dan data lintas yurisdiksi masih menjadi masalah besar. Otoritas pajak kerap kesulitan mengakses data transaksi lintas negara, termasuk kepemilikan manfaat dan praktik transfer pricing yang kompleks. Kedua, terdapat risiko penerapan mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak

Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan

The PRAKARSA Executive Director

Ditulis oleh:

- Ema Kurnia Aminnisa
- Roby Rushandie
- Jati Pramono

Diulas oleh:

- Victoria Fanggalda

Didesain oleh:

Rohmad Aditiya Utama

PRAKARSA Policy Brief adalah analisis dan rekomendasi kebijakan tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



PRAKARSA

Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E
Pasar Minggu, Jakarta Selatan
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798
perkumpulan@theprakarsa.org

The PRAKARSA adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi PRAKARSA Policy Brief dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

www.theprakarsa.org

adil. Usulan arbitrase wajib, misalnya, berpotensi merugikan negara berkembang dan menggerus kedaulatan fiskal. Ketiga, kapasitas regulasi dan kelembagaan masih terbatas. Administrasi perpajakan Indonesia belum sepenuhnya mampu menindak praktik penghindaran pajak lintas negara yang semakin canggih.

Kondisi-kondisi tersebut menunjukkan perjuangan untuk konvensi PBB lebih dari sekedar tantangan teknis, namun perjuangan politik global untuk menuntut keadilan fiskal.

Posisi dan Pilihan Kebijakan Bagi Indonesia

Untuk memaksimalkan manfaat UN Tax Convention, Indonesia perlu mengambil peran lebih proaktif yakni sbb:

1. Memimpin konsolidasi kawasan Asia

Pemerintah, terutama Kementerian Keuangan perlu mengambil inisiatif untuk mendorong keterbukaan ASEAN Tax Forum. Langkah ini akan memperkuat posisi negara-negara Asia dalam menghadapi dominasi OECD serta menempatkan Indonesia sebagai penggerak utama di kawasan. Bagi masyarakat sipil, konsolidasi regional seperti Asia Pasifik menjadi peluang untuk membangun jaringan advokasi lintas negara sehingga tekanan politik dan legitimasi publik dapat lebih kuat.

2. Memprioritaskan isu strategis nasional

Indonesia harus secara aktif mengangkat isu-isu yang relevan dengan konteks domestik ke meja perundingan UNCTD. Dalam ekonomi digital, pengakuan nexus significant economic presence sangat penting untuk memastikan hak pemajakan negara sumber. Di sektor ekstraktif, pemerintah perlu meninjau ulang insentif fiskal yang melemahkan penerimaan dan merugikan masyarakat lokal, sementara masyarakat sipil dapat menyoroti dampak sosial-lingkungan. Selain itu, dorongan terhadap pajak kekayaan global patut dipromosikan sebagai instrumen redistribusi, sebuah agenda yang dapat

dikawal bersama antara pemerintah dan organisasi masyarakat sipil.

3. Memperkuat transparansi lintas negara

Keterbukaan data perpajakan menjadi kunci untuk memutus praktik aliran keuangan gelap. Pemerintah dapat mempercepat implementasi beneficial ownership registry, memperluas skema automatic exchange of information, serta mendorong terbentuknya global asset registry. Di sisi lain, masyarakat sipil perlu mengawal agar mekanisme ini transparan dan dapat diakses bagi publik, sehingga benar-benar efektif untuk mencegah penghindaran pajak.

4. Mengadvokasi mekanisme sengketa yang adil

Indonesia perlu menolak model arbitrase wajib yang cenderung berpihak pada negara maju dan berpotensi merugikan kedaulatan fiskal. Sebagai gantinya, pemerintah dapat mengusulkan mekanisme pencegahan sengketa yang lebih berimbang, seperti joint audits dan mutual agreement procedure dengan tenggat waktu yang jelas. Masyarakat sipil dapat mendukung dengan memantau proses negosiasi, mengungkap potensi risiko, serta memperkuat narasi bahwa kepastian penerimaan negara (revenue certainty) harus lebih diutamakan daripada kepastian bagi investor.

5. Menyelaraskan dengan agenda pembangunan dan solidaritas Global South

Posisi Indonesia dalam UN Tax Convention tidak boleh semata-mata teknis, melainkan harus sejalan dengan agenda pembangunan nasional, SDGs, dan prinsip-prinsip HAM. Pemerintah dapat memanfaatkan kedekatan dengan forum BRICS+ untuk membangun aliansi strategis bersama negara berkembang lainnya. Pada saat yang sama, masyarakat sipil dapat memastikan bahwa perjuangan ini benar-benar membawa manfaat bagi keadilan fiskal, redistribusi, dan pembiayaan pembangunan berkelanjutan.

Tax Justice Network. (2024). State of Tax Justice 2024. Tax Justice Network.

Beckett, P. (2019). Tax Havens and International Human Rights. Routledge.

PRAKARSA. (2024). Menilai Kebijakan Insentif Fiskal terhadap Investasi Asing di Negara-Negara Anggota ASEAN 2021-2023. Jakarta: PRAKARSA.

OECD. (2025). Revenues Statistics in Asia and Pacific. OECD.

Bharti, N., Gethin, A., Jenmana, T., Mo, Z., Piketty, T., & Yang, L. (2025). Human Capital, Unequal Opportunities and Productivity Convergence: A Global Historical Perspective, 1800 - 2100. World Inequality Lab Working paper No. 2025/15.

Google; Temasek; Bain&Company. (2024). e-Conomy SEA 2024. Google.

Direktorat Jenderal Pajak. (2025, Maret 14). Pajak Atas Usaha Ekonomi Digital Terkini: Rp 33,56 triliun. Retrieved from Direktorat Jenderal Pajak: <https://www.pajak.go.id/en/node/114674>

PRAKARSA. (2023). Aliran Keuangan Gelap pada Sektor Perikanan dan Pertambangan Batu Bara Serta Produk Turunannya di Indonesia. Jakarta: PRAKARSA.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). Data Series. Retrieved from Portal Data APBN Kementerian Keuangan: <https://data-apbn.kemenkeu.go.id/data-series>