

ANALISIS EFEKTIVITAS *MULTILATERAL INSTRUMENT* DAN *SUBJECT TO TAX RULE* DALAM MENGATASI PENGHINDARAN PAJAK

Chika Putri Sabrilla¹, Khasanah Sahara², Imarotus Suaidah³

^{1,2,3} Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Kediri, Kediri Indonesia
sabrillachikaputri@gmail.com, Sahara@uniska-kediri.ac.id, imoratus@uniska-kediri.ac.id

Diterima:10-01-2025 Disetujui:11-04-2025

Abstrak

Penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional menjadi tantangan serius dalam sistem perpajakan global, mengakibatkan erosi basis pajak dan hilangnya penerimaan negara. Untuk mengatasi masalah ini, Indonesia menandatangani Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR) pada 20 September 2024, sebagai bagian dari implementasi proyek Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas MLI dan STTR dalam menekan praktik penghindaran pajak dengan metode Systematic Literature Review (SLR), menggunakan sumber dari artikel akademik periode 2019–2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa MLI efektif dalam menekan penghindaran pajak melalui mekanisme Principal Purpose Test (PPT) dan redefinisi Permanent Establishment (PE). Sementara itu, STTR memastikan bahwa pendapatan yang dialihkan ke yurisdiksi pajak rendah tetap dikenakan pajak minimum, mengurangi insentif bagi perusahaan untuk melakukan profit shifting. Namun, efektivitas kedua instrumen ini bergantung pada harmonisasi kebijakan antarnegara, kesiapan administrasi perpajakan, serta tingkat kepatuhan perusahaan multinasional. Di negara maju, MLI dan STTR lebih efektif diterapkan dibandingkan negara berkembang yang masih menghadapi kendala dalam infrastruktur dan kapasitas administratif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kerja sama internasional dan peningkatan kapasitas administrasi pajak agar MLI dan STTR dapat diterapkan secara optimal dalam sistem perpajakan global.

Kata kunci: Base Erosion and Profit Shifting; Kebijakan Pajak; Perpajakan Internasional; Penghindaran Pajak; Principal Purpose Test; Permanent Establishment

Abstract

Tax avoidance by multinational corporations poses a significant challenge to global tax systems, leading to base erosion and revenue loss for countries. To address this issue, Indonesia signed the Multilateral Instrument (MLI) and Subject to Tax Rule (STTR) on September 20, 2024, as part of the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) project. This study aims to analyze the effectiveness of MLI and STTR in curbing tax avoidance using the Systematic Literature Review (SLR) method, based on academic journals published between 2019 and 2024. The findings indicate that MLI effectively reduces tax avoidance through mechanisms such as the Principal Purpose Test (PPT) and the redefinition of Permanent Establishment (PE). Meanwhile, STTR ensures that income shifted to low-tax jurisdictions remains subject to a minimum tax, thereby reducing incentives for profit shifting. However, the effectiveness of these instruments depends on international policy harmonization, the readiness of tax administrations, and the compliance level of multinational corporations. In developed countries, MLI and STTR have proven more effective compared to developing countries, which still face challenges in tax infrastructure and administrative capacity. Therefore, stronger international cooperation and enhanced tax administration capabilities are essential for the optimal implementation of MLI and STTR in the global tax system.

Keywords : Base Erosion and Profit Shifting; Tax Policy; International Taxation; Tax Avoidance; Principal Purpose Test; Permanent Establishment

Pendahuluan

Penghindaran pajak merupakan fenomena yang semakin kompleks dalam lanskap ekonomi global. Perusahaan multinasional sering kali memanfaatkan perbedaan aturan perpajakan antar negara untuk mengurangi beban pajak mereka secara signifikan. Strategi ini dapat mencakup manipulasi harga transfer, eksploitasi celah hukum dalam perjanjian pajak, serta penggunaan yurisdiksi dengan tarif pajak rendah atau tanpa pajak sama sekali. (Tumanduk et al., 2021). Akibatnya, banyak negara kehilangan potensi penerimaan pajak yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya mengatasi tantangan ini, berbagai negara dan organisasi internasional telah berupaya memperkuat regulasi perpajakan. Salah satu langkah utama yang diambil adalah penerapan *Multilateral Instrument* (MLI) dan *Subject to Tax Rule* (STTR) (Rahyuni et al., 2024; Tambahani et al., 2021). MLI bertujuan untuk memperbarui perjanjian pajak bilateral secara otomatis guna mengurangi peluang penghindaran pajak yang disebabkan oleh ketidaksesuaian aturan antar yurisdiksi. Sementara itu, STTR dirancang untuk memastikan bahwa pendapatan yang diperoleh di suatu negara dikenakan pajak minimal sebelum dialihkan ke yurisdiksi dengan tarif pajak rendah (Moeljono, 2020).

Penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional telah menjadi isu global yang semakin kompleks dan merugikan negara-negara dengan basis pajak yang lemah. Perusahaan multinasional sering memanfaatkan celah dalam sistem perpajakan internasional untuk mengalihkan keuntungan mereka ke yurisdiksi dengan tarif pajak rendah atau bahkan nol. Teknik yang digunakan mencakup *tax havens*, *transfer pricing*, *treaty shopping*, dan *hybrid mismatch arrangements*, yang memungkinkan perusahaan untuk mengurangi kewajiban pajak secara legal tetapi tidak etis. Akibatnya, negara-negara berkembang yang sangat bergantung pada penerimaan pajak mengalami erosi basis pajak yang signifikan, menghambat pembangunan ekonomi dan penyediaan layanan publik (Reuven et al., 2017).

Dalam merespons masalah ini, *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) melalui inisiatif *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) memperkenalkan instrumen multilateral (*Multilateral Instrument/MLI*) dan aturan *Subject To Tax Rule* (STTR). MLI bertujuan untuk memperbarui perjanjian pajak bilateral guna mencegah penyalahgunaan manfaat pajak, sedangkan STTR dirancang untuk memastikan bahwa penghasilan lintas negara dikenai pajak pada tingkat minimum yang wajar. Meskipun telah diterapkan di berbagai yurisdiksi, efektivitas kedua kebijakan ini masih menjadi perdebatan. Beberapa negara melaporkan peningkatan kepatuhan pajak, sementara lainnya masih menghadapi tantangan dalam implementasi dan penegakan aturan tersebut (OECD, 2023b). Efektivitas dari kedua instrumen ini masih menjadi perdebatan, terutama dalam konteks implementasi yang bervariasi antarnegara dan ketidakseimbangan kekuatan dalam negosiasi pajak internasional (Arnold, 2024).

Fenomena penghindaran pajak ini dapat dilihat dari beberapa studi yang menunjukkan bahwa banyak perusahaan teknologi dan farmasi besar hanya membayar pajak dalam jumlah minimal di negara tempat mereka beroperasi, meskipun memperoleh keuntungan besar. Misalnya, perusahaan multinasional sering mendirikan anak perusahaan di yurisdiksi dengan tarif pajak rendah seperti Irlandia, Belanda, atau Bermuda, yang memungkinkan mereka mengalihkan keuntungan melalui skema *intra-group transactions*. Studi oleh IMF dan OECD menunjukkan bahwa negara berkembang kehilangan miliaran dolar setiap tahunnya akibat praktik ini yang dapat memperparah ketimpangan fiskal global. Selain banyaknya studi yang telah membahas aspek hukum dan teknis dari kebijakan ini, tetapi masih minim penelitian yang membandingkan efektivitasnya di berbagai negara, terutama di negara berkembang yang cenderung lebih rentan terhadap praktik penghindaran pajak. Oleh karena itu, studi ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana MLI dan STTR dapat berkontribusi dalam menekan praktik penghindaran pajak serta mengidentifikasi tantangan utama dalam implementasinya secara global.

Multilateral Instrumen (MLI)

Multilateral Instrument (MLI) adalah mekanisme inovatif yang dikembangkan dalam kerangka kerja BEPS oleh OECD untuk mengatasi celah dalam perjanjian pajak bilateral yang sering dimanfaatkan oleh perusahaan multinasional. Instrumen ini memungkinkan modifikasi simultan terhadap banyak perjanjian pajak tanpa harus menegosiasi ulang setiap perjanjian secara individual, sehingga mempercepat implementasi langkah-langkah anti-penghindaran pajak di berbagai negara (Navarro, 2021). MLI berfokus pada beberapa aspek utama, termasuk pencegahan penyalahgunaan perjanjian pajak (*treaty abuse*), peningkatan efektivitas penyelesaian sengketa pajak, serta penyesuaian terhadap ketentuan pajak yang lebih adil dan transparan. Salah satu elemen kunci dalam MLI adalah prinsip *Principal Purpose Test* (PPT), yang bertujuan untuk mencegah wajib pajak memperoleh manfaat perjanjian pajak jika transaksi atau struktur bisnis yang digunakan tidak memiliki tujuan komersial yang sah selain untuk mendapatkan manfaat pajak (Reuven et al., 2017).

Pada saat penandatanganan MLI, pihak bersangkutan diharuskan untuk menyetorkan daftar perjanjian yang ingin mereka modifikasi. MLI hanya memodifikasi perjanjian bilateral yang tercantum oleh kedua mitra perjanjian. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir kesenjangan, karena MLI merupakan instrumen yang fleksibel. Artinya BEPS MLI hanya dapat mengubah perjanjian bilateral yang telah didaftarkan oleh kedua mitra perjanjian dibawah BEPS MLI. MLI berisi daftar perjanjian pajak yang ingin dimasukkan oleh para penandatangan sesuai dengan BEPS MLI, serta informasi tentang ketentuan BEPS MLI yang telah mereka pilih (termasuk opsi yang diambil dan keberatan yang diajukan untuk tidak menerapkan ketentuan tersebut). Para penandatangan dapat mengubah posisi MLI yang diajukan hingga saat penandatanganan, sebelum menyerahkan dokumen ratifikasi. Setelah ratifikasi, para pihak masih bisa mengubah beberapa bagian dari posisi MLI mereka. Penandatangan dapat menambahkan lebih banyak perjanjian yang akan diubah oleh BEPS MLI, memilih ketentuan opsional, atau mengganti serta mencabut keberatan yang telah diajukan. Hingga Januari 2023 lalu, 100 yurisdiksi telah bergabung dengan BEPS MLI yang mencakup sekitar 1.850 perjanjian pajak bilateral (OECD, 2024)

Keberhasilan implementasi MLI bergantung pada adopsi dan penegakan aturan oleh masing-masing negara yang menandatangani instrumen ini. Meskipun telah banyak negara yang menyetujui MLI, beberapa tantangan tetap ada, termasuk kesulitan dalam harmonisasi kebijakan pajak domestik dengan ketentuan internasional serta resistensi dari perusahaan yang telah lama mengandalkan celah dalam peraturan pajak untuk mengurangi kewajiban pajaknya. Oleh karena itu, evaluasi terhadap efektivitas MLI dalam mengatasi penghindaran pajak menjadi suatu kebutuhan mendesak bagi komunitas akademik dan pembuat kebijakan (OECD, 2024).

Subject to Tax Rule (STTR)

Subject to Tax Rule (STTR) merupakan salah satu ketentuan yang diperkenalkan dalam Pilar Dua OECD untuk memastikan bahwa pendapatan tertentu yang diperoleh oleh perusahaan multinasional dikenakan pajak pada tingkat minimum yang wajar. STTR dirancang untuk mengatasi penghindaran pajak yang dilakukan melalui pengalihan pendapatan ke yurisdiksi dengan pajak rendah, yang sering kali menyebabkan negara sumber kehilangan hak pemajakan yang seharusnya mereka terima (OECD, 2023a). Dengan kata lain, STTR memungkinkan negara sumber untuk mengenakan pajak tambahan atas penghasilan yang dikenakan pajak di tingkat rendah atau tidak dikenakan pajak sama sekali di negara tujuan.

Penerapan STTR bertujuan untuk menutup celah dalam perjanjian pajak yang memungkinkan perusahaan multinasional memanfaatkan perbedaan aturan perpajakan antar negara. Regulasi ini ditujukan terutama bagi pembayaran lintas batas, seperti bunga, royalti, dan biaya jasa tertentu, yang sering kali digunakan untuk mengurangi beban pajak secara signifikan. Dengan STTR, negara sumber dapat menerapkan tarif pajak minimum pada

JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 6 No. 1 April 2025

pembayaran tersebut, sehingga mengurangi insentif bagi perusahaan untuk mengalihkan pendapatan mereka ke yurisdiksi dengan pajak rendah (OECD, 2023b).

Pada September 2013 lalu, *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) dan negara-negara G20 bergabung dalam mengembangkan rencana aksi untuk mengatasi *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). OECD dan negara-negara G20 dan OECD sepakat untuk bekerja sama dalam memastikan implementasi BEPS yang konsisten, terkoordinasi dan menjadikan proyek tersebut menjadi lebih inklusif, dari kesepakatan tersebut terciptalah OECD/G20 *Inclusive Framework* (IF) on BEPS (*Inclusive Framework*). *Inclusive Framework* memantau dan meninjau implementasi standar minimum dan menyelesaikan penetapan standar untuk mengatasi masalah BEPS, dengan anggota lebih dari 140 negara dan yurisdiksi didalamnya (OECD, 2023a). *Inclusive Framework* terdiri dari dua pilar. Implementasi Pilar 1 (P1) prinsipnya wajib bagi semua negara yang berkomitmen. Sedangkan Pilar 2 (P2) prinsipnya tidak wajib untuk menerapkan peraturan ini, tetapi dengan menyetujinya, negara tersebut harus menerima adopsi dan penerapan oleh negara lain dan setiap implementasi harus konsisten dengan aturan yang disepakati. Sebagian besar dari P2 dapat diimplementasikan melalui reformasi hukum domestik dan tidak akan memerlukan perubahan perjanjian pajak. P1 mencakup alokasi hak perpajakan yang direvisi atas bagian keuntungan terhadap yurisdiksi pasar. P2 mencakup pajak minimum global atas kelebihan keuntungan. Pajak minimum diterapkan melalui tiga aturan pajak yang saing berkaitan, yakni: *Income Inclusion Rule* (IIR), *Undertaxed Profits Rule* (UTPR), dan *Subject to Tax Rule* (STTR)

Dalam praktiknya, implementasi STTR menghadapi berbagai tantangan, termasuk perbedaan dalam sistem hukum perpajakan antar negara serta kepatuhan dari perusahaan multinasional dalam melaporkan pendapatan mereka secara transparan. Selain itu, efektivitas STTR bergantung pada kerja sama antar negara dalam memastikan bahwa aturan ini tidak hanya diterapkan secara unilateral tetapi juga dalam kerangka kerja sama internasional yang lebih luas. Secara umum, STTR diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mengatasi penghindaran pajak dengan memastikan bahwa penghasilan lintas negara dikenakan pajak pada tingkat yang adil dan wajar. Namun, efektivitasnya dalam praktik masih perlu dievaluasi secara empiris guna mengetahui sejauh mana kebijakan ini mampu menekan praktik penghindaran pajak serta dampaknya terhadap penerimaan pajak negara-negara berkembang. (OECD, 2023b).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas *Subject to Tax Rule* (STTR) dalam mengurangi praktik penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional serta menilai tantangan dan hambatan dalam implementasinya di berbagai yurisdiksi. Penerapan *Subject to Tax Rule* (STTR) secara signifikan mengurangi penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional dengan memastikan bahwa pendapatan yang dipindahkan ke yurisdiksi pajak rendah tetap dikenakan pajak yang adil. Implementasi STTR lebih efektif di negara-negara dengan sistem perpajakan yang sudah memiliki mekanisme kepatuhan yang ketat dibandingkan dengan negara-negara yang memiliki regulasi perpajakan yang lebih lemah. Selain itu, adanya kerja sama internasional yang kuat akan semakin meningkatkan efektivitas STTR dalam menekan praktik penghindaran pajak.

Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah *Systematic Literature Review* (SLR) untuk menganalisis efektivitas *Multilateral Instrument* (MLI) dan *Subject to Tax Rule* (STTR) dalam mengatasi penghindaran pajak. *Systematic Review* adalah proses untuk menemukan dan mensintesis secara komprehensif penelitian yang berkaitan dengan pertanyaan tertentu, menggunakan prosedur yang terorganisir (Littell et al., 2008). SLR dipilih karena memungkinkan sintesis penelitian sebelumnya secara sistematis dan terstruktur guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan perpajakan internasional. Prosedur penelitian mengikuti langkah-langkah sistematis yang dijelaskan oleh (Fink, 2014), dimulai dengan pencarian artikel ilmiah melalui database Scopus menggunakan

JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 6 No. 1 April 2025

kata kunci spesifik, yaitu "Multilateral Instrument" atau "MLI OECD" untuk MLI serta "Subject to Tax Rule" atau "STTR" untuk STTR. Pencarian awal menghasilkan 142 dokumen terkait MLI dan 244 dokumen terkait STTR. Kemudian disaring berdasarkan rentang tahun 2019–2024, relevansi dengan subjek penelitian, jenis dokumen artikel, serta berbahasa Inggris. Setelah tahap penyaringan, diperoleh 40 artikel tentang MLI dan 15 artikel tentang STTR, yang kemudian ditinjau kembali berdasarkan abstrak dan kesesuaian dengan topik penelitian, menghasilkan 9 artikel final untuk MLI dan 3 artikel untuk STTR. Selanjutnya, artikel-artikel tersebut dianalisis untuk mengidentifikasi temuan utama terkait efektivitas MLI dan STTR, yang kemudian dibandingkan serta disintesis guna mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif.

Database Scopus dipilih sebagai sumber utama tanpa membandingkannya dengan database lain seperti PubMed, Web of Science, atau Google Scholar karena alasan akademis tertentu. Scopus merupakan salah satu database terbesar yang diakui secara akademik, terutama dalam bidang ekonomi, keuangan, dan kebijakan publik, dengan cakupan jurnal berkualitas tinggi yang telah melalui proses peer review. Sebaliknya, Google Scholar tidak memiliki sistem penyaringan artikel berkualitas tinggi karena mencakup preprints dan publikasi non-peer-reviewed, sedangkan Web of Science memiliki cakupan terbatas dalam bidang ekonomi dan kebijakan publik. Sementara itu, PubMed lebih relevan untuk penelitian di bidang kedokteran dan kesehatan, sehingga kurang cocok untuk studi perpajakan internasional. Pemilihan Scopus didasarkan pada kredibilitas, aksesibilitas, serta kualitas artikel yang tersedia.

Rentang waktu 2019–2024 dipilih karena tahun 2019 merupakan awal penerapan kebijakan perpajakan internasional yang diperbarui, khususnya setelah OECD memperkenalkan Pilar 1 dan 2 dari proyek BEPS. Periode ini juga mencerminkan perkembangan terbaru dari kebijakan MLI dan STTR, termasuk revisi perjanjian pajak serta tantangan implementasinya. Dengan demikian, penelitian yang dianalisis tetap relevan. Kriteria inklusi dalam penelitian ini mencakup artikel yang membahas efektivitas MLI dan STTR dalam konteks penghindaran pajak, diterbitkan dalam jurnal peer-reviewed antara tahun 2019–2024, ditulis dalam bahasa Inggris, serta menggunakan metode empiris atau analisis kebijakan terkait perpajakan internasional. Sementara itu, kriteria eksklusi diterapkan untuk artikel yang hanya membahas aspek hukum nasional tanpa koneksi ke kebijakan perpajakan internasional, perpajakan dari perspektif domestik tanpa membahas efektivitas kebijakan global, serta artikel tanpa data empiris atau berbasis opini. Penerapan kriteria ini bertujuan meningkatkan transparansi dan memastikan kualitas metodologi penelitian.

Hasil

Penelitian ini mengkaji efektivitas Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR) dalam mengatasi praktik penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan multinasional. Berdasarkan Systematic Literature Review (SLR) dari berbagai studi, ditemukan bahwa kedua instrumen ini memainkan peran penting dalam reformasi perpajakan internasional. Dampak ini terbukti dalam berbagai karya ilmiah, termasuk karya Garbarino (2020), Brauner (2022), Resch (2019), dan lain-lain. Dari perspektif ekonomi, implementasi kebijakan ini diharapkan meningkatkan transparansi dan keadilan sistem perpajakan internasional. Namun, beberapa tantangan muncul terkait harmonisasi aturan antar negara dan dampaknya terhadap daya saing investasi, terutama di negara berkembang yang bergantung pada insentif pajak untuk menarik investor asing.

Tabel 1. Artikel Terkait *Multilateral Instrument* (MLI)

TAHUN	PENULIS	JURNAL	JUDUL	HASIL
2019	Andrew MC Smith	Journal of the Australasian Tax Teachers Association	The OECD's Multilateral Instrument – Will It Be An	<i>Multilateral Instrument</i> (MLI) tidak efektif di Selandia Baru untuk menangani proyek <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> (BEPS), menyebabkan Selandia Baru

TAHUN	PENULIS	JURNAL	JUDUL	HASIL
2019	Richard Xenophon Resch	INTERTAX	Effective Solution For New Zealand to Counter Multinational Tax Avoidance The OECD BEPS Multilateral Instrument and the Issue of Language	memberlakukan perubahan pada hukum domestiknya secara sepihak. Artikel ini menyimpulkan bahwa meskipun MLI bertujuan untuk menciptakan kerangka kerja yang lebih koheren untuk perjanjian pajak internasional melalui pendekatan dwibahasanya, tantangan yang signifikan tetap ada dalam memastikan penafsiran yang konsisten di berbagai bahasa. Resch menyarankan bahwa pendekatan yang lebih terintegrasi untuk membandingkan semua teks autentik diperlukan untuk menghindari salah tafsir dan perbedaan hukum.
2019	Mark Brabazon SC	eJournal of Tax Research	After The Flood: Transparent And Hybrid Entities In Australian Tax Treaties After The MLI	MLI berupaya untuk menstandarisasi perlakuan terhadap FTE dan mengurangi masalah yang terkait dengan pajak berganda, masih terdapat tantangan signifikan dalam penerapan dan penafsirannya di berbagai yurisdiksi. Efektivitas akhir dari perubahan ini akan bergantung pada bagaimana masing-masing negara memasukkan ketentuan ini ke dalam perjanjian pajak yang ada.
2020	Elena Kilinkarova	Balkan Social Science Review	International Taxation Of Income In Russia: Balkan Perspective	<i>Multilateral Instrument</i> (MLI) akan mengubah perjanjian dengan enam negara di Balkan yang tercakup oleh MLI. Untuk negara-negara Balkan lainnya, situasinya tetap sama, dan kerangka hukum untuk menangani penghindaran dan penggelapan pajak belum memenuhi standar modern.
2020	Carlo Garbarino	Boconi Legal Studies Research Paper	The Impact of the OECD BEPS Project on Tax Treaties: Access, 6.Entitlement and Investment Protection	Penerapan perubahan ini masih berlangsung, modifikasi yang diuraikan dalam Model 2017 dan Commentary 2017 berfungsi sebagai panduan yang dapat diandalkan untuk pengembangan masa depan dalam perjanjian pajak bilateral yang dipengaruhi oleh Proyek BEPS. Fokusnya adalah memastikan bahwa perjanjian pajak secara efektif mencegah penyalahgunaan sambil mempertahankan akses yang adil untuk kegiatan bisnis yang sah lintas batas.
2022	Yariv Brauner	Florida Tax Review	Serenity Now! The (Not So) Inclusive Framework And The Multilateral Instrument	Keterbatasan Kerangka Inklusif OECD dan Instrumen Multilateral dalam mengatasi tantangan pajak global. Brauner berpendapat bahwa meskipun kerangka ini bertujuan untuk menciptakan sistem pajak internasional yang lebih adil, kerangka ini sering kali tidak inklusif, khususnya bagi negara-negara berkembang.
2022	Leopoldo Parada	INTERTAX	Hybrid Entity Mismatches and the MLI: A Tax Policy Assessment	Meskipun keberhasilannya terlihat sebagai instrumen politik untuk mencapai koordinasi global, terutama terkait dengan ketidaksesuaian entitas hibrida, MLI telah gagal. Yang paling mencolok, MLI tidak mampu mempertahankan keselarasan dengan tujuan dan sasaran utama

TAHUN	PENULIS	JURNAL	JUDUL	HASIL
2023	Eva Escribano	INTERTAX	The Arrival of the New BEPS PE Clause in Actual Tax Treaties via the MLI: Impact, Risks and Need for Further Regulatory Changes (Particular Focus on Spain)	perjanjian pajak, serta tidak memperkuat distribusi kewenangan perpajakan yang tidak merata antara negara tempat tinggal dan negara sumber. Implikasi dari langkah-langkah Pengikisan Basis dan Pengalihan Laba (BEPS), khususnya klausul Pembentukan Tetap (PE) baru yang diperkenalkan melalui Instrumen Multilateral (MLI). Bertujuan untuk mengatasi penghindaran pajak dengan mendefinisikan ulang apa yang dimaksud dengan PE, sehingga berdampak pada bagaimana perusahaan multinasional dikenai pajak di Spanyol. Analisis tersebut mengungkap potensi risiko, termasuk peningkatan beban kepatuhan bagi bisnis dan tantangan dalam menyelaraskan hukum domestik dengan standar internasional dan menekankan perlunya penyesuaian regulasi lebih lanjut untuk mengurangi risiko ini dan meningkatkan kepastian pajak bagi pembayar pajak dan otoritas pajak di Spanyol.
2024	Aitor Navarro	Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance	The Multilateral Instrument (MLI) and Transfer Pricing	Dampak MLI terhadap penetapan harga transfer tidak boleh dianggap sepele. MLI memiliki pengaruh yang signifikan terhadap langkah-langkah dalam perjanjian pajak yang berkaitan dengan penetapan harga transfer dan <i>Arm's Length Principle (ALP)</i> .

Sumber: Data diolah (2024)

Berdasarkan analisis literatur pada Tabel.1 diatas, terdapat 4 (empat) tema utama yang sering muncul terkait efektivitas Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR). Pertama, keberhasilan: MLI terbukti efektif dalam memperbaiki sistem perpajakan internasional dengan mempersempit peluang penyalahgunaan manfaat pajak melalui PPT dan revisi PE. Selain itu, STTR memastikan bahwa pendapatan yang dialihkan ke tax havens tetap dikenakan pajak, sehingga mengurangi insentif bagi perusahaan untuk melakukan profit shifting. Negara-negara dengan sistem pajak yang kuat dan sistem administrasi yang lebih mumpuni dapat mengimplementasikan MLI dan STTR secara optimal. Kedua, kegagalan: Implementasi MLI tidak merata di berbagai negara, dimana beberapa negara enggan mengadopsi ketentuan tertentu karena khawatir akan menurunkan daya saing pajak mereka. STTR, meskipun bertujuan untuk mengurangi penghindaran pajak, dapat mengganggu skema insentif pajak yang digunakan negara berkembang untuk menarik investasi, sehingga menimbulkan dilema kebijakan. Kemudian dalam beberapa kasus, MLI gagal mengatasi ketidakseimbangan kekuasaan perpajakan antara negara asal dan negara tujuan investasi, yang hanya menguntungkan negara maju. Ketiga, tantangan dalam implementasi: Harmonisasi kebijakan perpajakan antarnegara masih menjadi kendala besar dalam efektivitas MLI dan STTR. Banyak negara berkembang memiliki keterbatasan dalam kapasitas administrasi perpajakan, sehingga sulit menerapkan STTR secara optimal. Sedangkan di sisi lain, perusahaan multinasional terus mencari cara untuk menghindari pajak, misalnya melalui restrukturisasi bisnis yang lebih kompleks. Keempat, implikasi untuk kebijakan pajak global di masa depan: MLI dan STTR perlu didukung dengan mekanisme kepatuhan yang lebih kuat untuk memastikan efektivitasnya. Negara berkembang perlu meningkatkan kapasitas administrasi perpajakan agar dapat memanfaatkan STTR tanpa kehilangan daya saing

investasi. Selain itu, dibutuhkan kerja sama internasional yang lebih erat untuk mengurangi insentif bagi perusahaan multinasional dalam melakukan profit shifting.

Tabel 2. Artikel terkait *Subject to Tax Rule*

TAHUN	PENULIS	JURNAL	JUDUL	HASIL
2022	Heydon Wardell-Burris	INTERTAX	Pillar Two And Developing Countries: The Sttr And Globe Implementation	Penerapan STTR berpotensi mengganggu insentif pajak yang ada yang digunakan negara-negara berkembang untuk menarik investasi asing, sehingga menimbulkan kekhawatiran tentang kemampuan mereka untuk mempertahankan daya saing dalam ekonomi global. Secara keseluruhan, meskipun kerangka GloBE berupaya untuk memerangi persaingan pajak yang merugikan, implikasi praktisnya bagi negara-negara berkembang tetap kompleks dan tidak pasti.
2023	Victoria Perry	INTERTAX	Pillar 2, Tax Competition, And Low Income Sub-Saharan African Countries	Analisis tersebut menyoroti bagaimana pengecualian pendapatan berbasis substansi (SBIE) yang diusulkan dapat membentuk kembali dinamika pajak dengan memungkinkan negara-negara bersaing untuk mendapatkan investasi asing berdasarkan proksi untuk pengembalian ekonomi yang diharapkan atas aset berwujud. Pendekatan ini juga menimbulkan tantangan terkait kepatuhan dan kapasitas administratif. Pada akhirnya, karyanya menekankan perlunya solusi khusus yang mempertimbangkan konteks ekonomi unik negara-negara Afrika berpendapatan rendah untuk menerapkan standar pajak internasional ini secara efektif.
2024	Brian J. Arnold	Bulletin For International Taxation	Earth To Oecd: You Must Be Joking – The Subject To Tax Rule O F Pillar Two	Perlunya pendekatan yang lebih inklusif yang benar-benar mempertimbangkan kepentingan ekonomi negara-negara berkembang, daripada memberlakukan aturan yang mungkin tidak sejalan dengan realitas fiskal atau kapasitas administratif mereka

Sumber: Data diolah (2024)

Berdasarkan hasil penelitian Tabel 2 diatas, dapat disimpulkan bahwa STTR memiliki dampak yang berbeda di setiap negara tergantung pada kondisi ekonomi dan kebijakan perpajakan yang berlaku. Negara maju cenderung lebih siap dalam mengadopsi STTR karena memiliki sistem perpajakan yang lebih kuat dan sumber daya administrasi yang cukup. Namun, beberapa negara masih mempertimbangkan dampaknya terhadap daya saing perusahaan domestik. Sedangkan negara berkembang menghadapi tantangan besar dalam implementasi STTR, terutama dalam aspek administrasi dan penyesuaian kebijakan domestik. Selain itu, STTR dapat mengurangi efektivitas insentif pajak yang selama ini digunakan untuk menarik investasi asing. Dari segi keberhasilan STTR mampu mengurangi penghindaran pajak dengan memastikan bahwa pendapatan yang dipindahkan ke yurisdiksi pajak rendah tetap dikenakan pajak. Kelemahan implementasi STTR masih tergantung pada kerja sama antarnegara dan kesiapan infrastruktur perpajakan di masing-masing negara.

Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian, penerapan Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR) terbukti berkontribusi dalam menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil dan transparan (Parada, 2021). MLI berhasil menekan penghindaran pajak dengan mengimplementasikan mekanisme seperti Principal Purpose Test (PPT) dan redefinisi Permanent Establishment (PE), yang membatasi praktik penyalahgunaan perjanjian pajak. Sementara itu, STTR memastikan bahwa pendapatan yang dialihkan ke yurisdiksi dengan pajak rendah tetap dikenakan pajak minimum, sehingga dapat mengurangi insentif penghindaran pajak (Garbarino, 2020). Dari analisis terhadap berbagai penelitian sebelumnya ditemukan bahwa efektivitas MLI dan STTR bergantung pada beberapa faktor. Pertama, kepatuhan dan implementasi oleh negara peserta, karena beberapa negara memiliki sistem perpajakan yang masih lemah dalam mengadopsi aturan baru. Kedua, koordinasi antarnegara dalam sistem perpajakan internasional menjadi sebuah tantangan, di mana terdapat kesenjangan antara negara maju dan berkembang. Ketiga, kemampuan administrasi pajak domestik memiliki peran penting, terutama bagi negara berkembang yang menghadapi kendala dalam pengawasan transaksi lintas negara. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa beberapa negara telah berhasil mengurangi erosi basis pajak melalui penerapan MLI dan STTR, meskipun masih terdapat tantangan dalam harmonisasi kebijakan antarnegara.

Menurut Brauner (2022) menyoroti tantangan utama dalam penerapan MLI, terutama terkait akses dan perlindungan investasi. Resch (2019), membahas pentingnya harmonisasi bahasa dalam MLI untuk menghindari perbedaan interpretasi aturan perpajakan. Garbarino (2020) menyatakan bahwa penerapan MLI dapat meningkatkan kepatuhan pajak dengan mencegah penyalahgunaan perjanjian pajak melalui mekanisme PPT. Sedangkan, Wardell-Burrus (2023) menunjukkan bahwa STTR memberikan keuntungan bagi negara berkembang dalam mempertahankan hak pemajakan mereka terhadap pendapatan yang dialihkan ke yurisdiksi pajak rendah. Namun, berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya, studi ini menyoroti bahwa tantangan implementasi MLI dan STTR tidak hanya berasal dari aspek hukum dan administrasi, tetapi juga dari resistensi perusahaan multinasional yang masih mencari cara untuk mengoptimalkan kewajiban pajaknya. Beberapa faktor menjelaskan hasil penelitian ini. Pertama, kompleksitas sistem perpajakan internasional menjadi sebuah kendala, di mana negara-negara memiliki kepentingan yang berbeda dalam menerapkan kebijakan MLI dan STTR. Kedua, terdapat resistensi dari perusahaan multinasional, yang berupaya menemukan celah baru dalam regulasi perpajakan internasional sehingga menghambat efektivitas MLI dan STTR. Ketiga, tingkat kesiapan administrasi pajak negara-negara peserta, yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi MLI dan STTR terutama pada negara yang memiliki kapasitas administrasi terbatas. Terakhir, kurangnya harmonisasi kebijakan antarnegara, terutama dalam menetapkan standar minimum pajak yang harus diterapkan di berbagai yurisdiksi, menjadi tantangan dalam mencapai tujuan perpajakan yang lebih efektif di tingkat global.

Meskipun Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR) telah menunjukkan efektivitas dalam menekan praktik penghindaran pajak, terdapat beberapa aspek yang masih perlu diperhatikan agar dampaknya lebih optimal di masa depan. Salah satu faktor penting adalah penguatan kerja sama antarnegara untuk memastikan kepatuhan dalam penerapan kebijakan perpajakan internasional (Perry, 2022). Harmonisasi aturan di berbagai yurisdiksi diperlukan agar celah hukum yang memungkinkan perusahaan multinasional menghindari pajak dapat diminimalkan. Selain itu, peningkatan kapasitas administrasi pajak, khususnya di negara berkembang, menjadi tantangan yang harus segera diatasi. Banyak negara berkembang masih menghadapi kendala dalam hal infrastruktur perpajakan dan sumber daya manusia yang terbatas, sehingga penerapan STTR belum sepenuhnya efektif dalam menutup celah penghindaran pajak (Navarro, 2021).

Perkembangan ekonomi digital dan transaksi lintas batas menuntut adanya regulasi yang lebih fleksibel agar kebijakan perpajakan tetap relevan dan dapat beradaptasi dengan

JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 6 No. 1 April 2025

perubahan strategi perusahaan multinasional dalam mengelola kewajibannya (Escribano, 2023). Oleh karena itu, diperlukan evaluasi dan penyesuaian kebijakan secara berkala agar implementasi MLI dan STTR tetap efektif dalam menghadapi tantangan perpajakan global yang terus berkembang. Dengan adanya langkah-langkah ini, Kilinkarova (2020) menyatakan bahwa diharapkan sistem perpajakan internasional dapat menjadi lebih adil dan transparan serta mampu mengurangi praktik penghindaran pajak yang selama ini merugikan negara-negara, terutama yang bergantung pada penerimaan pajak dari perusahaan multinasional.

Kesimpulan dan Saran

Penelitian ini menganalisis efektivitas Multilateral Instrument (MLI) dan Subject to Tax Rule (STTR) dalam mengatasi penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua instrumen ini memiliki peran penting dalam menutup celah hukum yang selama ini dimanfaatkan untuk menghindari pajak. Multilateral Instrument (MLI) terbukti efektif dalam mengurangi penyalahgunaan perjanjian pajak melalui mekanisme seperti Principal Purpose Test (PPT) dan redefinisi Permanent Establishment (PE). MLI memungkinkan perubahan simultan pada berbagai perjanjian pajak bilateral, yang mempercepat implementasi kebijakan anti-penghindaran pajak secara global. Namun, efektivitasnya masih bergantung pada harmonisasi kebijakan antarnegara serta komitmen dalam penerapannya.

Subject to Tax Rule (STTR), sebagai bagian dari Pilar Dua Proyek BEPS, bertujuan untuk memastikan bahwa penghasilan yang dialihkan ke yurisdiksi dengan pajak rendah tetap dikenakan pajak minimum. STTR memiliki potensi besar dalam menjaga keadilan perpajakan internasional, terutama bagi negara berkembang yang rentan terhadap praktik penghindaran pajak. Namun, implementasi STTR menghadapi tantangan administratif dan regulasi, terutama dalam menyesuaikan kebijakan domestik dengan standar internasional yang telah ditetapkan. Secara keseluruhan, baik MLI maupun STTR memberikan kontribusi dalam menekan praktik penghindaran pajak dan meningkatkan transparansi sistem perpajakan global. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada kerja sama multilateral, kesiapan infrastruktur perpajakan domestik, serta komitmen politik negara-negara peserta.

Penelitian ini memiliki keterbatasan metodologis karena menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR), yang tidak memberikan bukti empiris langsung dari implementasi MLI dan STTR. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk menggunakan metode studi kasus pada negara-negara yang telah menerapkan instrumen ini guna mengidentifikasi tantangan spesifik dalam implementasi serta memberikan rekomendasi berbasis data empiris. Selain itu, bagi pembuat kebijakan, terutama di negara berkembang, perlu dilakukan upaya penguatan infrastruktur perpajakan serta peningkatan kapasitas administrasi dan sumber daya manusia dalam mengadopsi kebijakan internasional seperti MLI dan STTR. Kerja sama internasional juga harus diperkuat agar implementasi instrumen ini tidak merugikan kepentingan ekonomi domestik. Di sisi lain, OECD dan organisasi terkait perlu mempertimbangkan tantangan negara berkembang dalam implementasi STTR dan MLI, khususnya terkait kapasitas administrasi dan daya tarik investasi. Diperlukan pendekatan yang lebih fleksibel dan adaptif agar instrumen perpajakan ini dapat diterapkan secara efektif tanpa menghambat pertumbuhan ekonomi negara-negara dengan kapasitas fiskal yang lebih lemah.

Daftar Pustaka

- Arnold, B. J. (2024). Earth to OECD: You Must Be Joking – The Subject to Tax Rule of Pillar Two. In *Bulletin for International Taxation* (Vol. 78, Issue 2). <https://doi.org/10.59403/3j8ntgs>
- Brauner, Y. (2022). Serenity Now! The (Not So) Inclusive Framework and the Multilateral Instrument. *Florida Tax Review*, 25(2), 489–544. <https://doi.org/10.5744/ft.2022.2001>
- Escribano, E. (2023). The Arrival of the New BEPS PE Clause in Actual Tax Treaties via the

JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 6 No. 1 April 2025

- MLI: Impact, Risks and Need for Further Regulatory Changes (Particular Focus on Spain). *Intertax*, 51(5), 397–413. <https://doi.org/10.54648/taxi2023034>
- Fink, A. (2014). *Conducting Research Literature Reviews From the Internet to Paper*. SAGE Publications, Inc. <https://books.google.co.id/books?id=Dg5zAwAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Garbarino, C. (2020). The Impact of the OECD BEPS Project on Tax Treaties: Access, Entitlement and Investment Protection. *Bocconi Legal Studies Research Paper*, 3730030, 1–29.
- Kementerian Keuangan RI. (2024). Dorong Transparansi Ekonomi dan Perpajakan, Menkeu Tandatangani Multilateral Instrument Subject to Tax Rule (MLI STTR). *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Menkeu-Tandatangani-MLI-STTR>
- Kilinkarova, E. (2020). International taxation of income in Russia: Balkan perspective. *Balkan Social Science Review*, 16, 125–141. <https://doi.org/10.46763/BSSR2016125K>
- Littell, J. H., Corcoran, J., & Pillai, V. (2008). *Systematic Review and Meta-Analysis*. Oxford University Press, Inc. <https://books.google.co.id/books?id=UpsRDAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Moeliono. (2020). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penghindaran Pajak. *Jurnal Penelitian Ekonomi Dan Bisnis*, 5(1), 103–121. <https://doi.org/10.33633/jpeb.v5i1.2645>
- Mooij(FAD), R. de, Klemm(FAD), A., Shafik, Hebous(FAD), Waerzeggers(LEG), C. C. H., Beer(FAD), S., Liu(FAD), L., Loepnick(FAD), Leduc(FAD), J. S., & Pierre Kerjean(FAD), and T. K. (2023). International Corporate Tax Reform. *International Monetary Fund*, 2023(001), 1. <https://doi.org/10.5089/9798400232558.007>
- Navarro, A. (2021). The Multilateral Instrument (MLI) and Transfer Pricing. *Intertax*, 49(10), 803–817. <https://doi.org/10.54648/taxi2021086>
- OECD. (2023a). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9afd6856-en>
- OECD. (2023b). *The Subject to Tax Rule in a Nutshell Overview*. July, 3–5.
- OECD. (2024). *Prevention of Tax Treaty Abuse – Fifth Peer Review Report on Treaty Shopping*. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/prevention-of-tax-treaty-abuse-fifth-peer-review-report-on-treaty-shopping_9afac47c-en
- Parada, L. (2021). Hybrid Entity Mismatches and the MLI : A Tax Policy Assessment. *Intertax*, 49(10), 786–802. <https://doi.org/10.54648/taxi2021085>
- Perry, V. (2022). Pillar 2, Tax Competition, and Low Income Sub-Saharan African Countries. *Intertax*, 51(2), 105–117.
- Rahyuni, D. A., Devano, S., & Tanzil, N. D. (2024). Dampak Perubahan Tarif Pajak Penghasilan Badan Penjualan Sebagai Variabel Moderasi. *JAIM: Jurnal Akuntansi Manado*, 5(2), 427–438. <https://doi.org/https://doi.org/10.53682/jaim.vi.10182>
- Resch, R. X. (2019). The OECD BEPS Multilateral Instrument and the Issue of Language. *Intertax*, 47(6–7), 563–572. <https://doi.org/10.54648/taxi2019057>
- Reuven, Yonah, A., & Xu, H. (2017). A Global Treaty Override? The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits. In *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*.
- Smith, A. M. (2019). The OECD's Multilateral Instrument (MLI) – Will It Save New Zealand From Multinational's Tax Avoidance? *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, 14(1), 170–188.
- Tambahani, G. D., Sumual, T., & Kewo, C. (2021). Pengaruh Perencanaan Pajak (Tax Planning) dan Penghindaran Pajak (Tax Avoidance) Terhadap Nilai Perusahaan (Studi Kasus Perusahaan Manufaktur Yang Terdaftar di BEI Tahun 2018-2021). *Jurnal Akuntansi Manado*, 2(2), 142–154. <https://doi.org/https://doi.org/10.53682/jaim.v2i2>

JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 6 No. 1 April 2025

Tumanduk, S., Kawulur, A., & Bacilius, A. (2021). Pengaruh Pengetahuan Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Kendaraan Bermotor Di Kantor Samsat Kota Tomohon. *Jurnal Akuntansi Manado (JAIM)*, 2(3), 292–301. <https://doi.org/10.53682/jaim.vi.1134>

Wardell-Burrus, H. (2023). Pillar Two and Developing Countries: The STTR and GloBE Implementation. *Intertax*, 51(2), 118–133. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4221115>