

Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) untuk Investasi Berkualitas

(Implikasi penerapan PMK Nomor 112 Tahun 2025 terhadap tata kelola kebijakan fiskal dan investasi)

Empat Pilar Tata Kelola P3B



Pesan utama

Indonesia saat ini telah memiliki perangkat P3B dan *anti-treaty abuse* yang semakin kuat. Prioritas berikutnya adalah mengintegrasikan data P3B menjadi *policy intelligence* agar pengawasan lebih tepat sasaran dan investor yang patuh memperoleh kepastian yang lebih baik.

ABSTRAK

Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) merupakan instrumen penting dalam pengelolaan hubungan perpajakan internasional sekaligus bagian dari ekosistem investasi Indonesia. P3B memberikan kepastian mengenai alokasi hak pemajakan antara negara sumber dan negara domisili, tetapi dapat menimbulkan risiko penyalahgunaan apabila manfaat perjanjian diperoleh melalui struktur yang tidak mencerminkan substansi ekonomi. Penerbitan PMK Nomor 112 Tahun 2025 memperkuat kerangka penerapan P3B melalui pengaturan *beneficial ownership*, *principal purpose test* (PPT), *limitation on benefits* (LoB), persyaratan kepemilikan, dan pencegahan penghindaran Bentuk Usaha Tetap. Di sisi lain, PPh Pasal 26 meningkat dari Rp46,14 triliun pada 2019 menjadi Rp85,86 triliun pada 2024, sedangkan PMA 2025 mencapai Rp900,9 triliun. Lima sumber utama PMA: Singapura, Hong Kong, Tiongkok, Malaysia, dan Jepang merupakan mitra P3B Indonesia. Temuan tersebut menunjukkan semakin pentingnya tata kelola P3B yang menghubungkan kebijakan perpajakan dengan kebijakan investasi. Analisis 5 *Whys*, MCDA, uji ambang kritis, dan *risk register* menghasilkan rekomendasi P3B *Risk-Based Policy Intelligence* sebagai alternatif utama. Implementasi dilakukan bertahap melalui integrasi data, *risk profiling*, dan pengembangan evaluasi P3B terintegrasi.

Kata kunci: P3B, PPh Pasal 26, PMK 112/2025, *treaty abuse*, *beneficial ownership*, investasi, *risk-based policy*.

PENDAHULUAN

Integrasi ekonomi global telah meningkatkan arus penghasilan dan investasi lintas negara. Dividen, bunga, royalti, jasa, pembiayaan, serta transaksi antarperusahaan dapat melibatkan beberapa yurisdiksi atau lintas negara. Dalam kondisi tersebut, Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) memiliki fungsi strategis

karena memberikan kepastian mengenai hak pemajakan Indonesia dan/atau negara mitra serta mengurangi risiko pajak berganda.

Manfaat P3B harus diberikan secara tepat sasaran agar tidak terjadi penghindaran pajak. Saat ini, struktur investasi yang menggunakan perusahaan perantara, *conduit arrangement*, atau pihak yang bukan merupakan penerima manfaat sebenarnya dapat digunakan untuk memperoleh tarif P3B yang lebih rendah. Hal tersebut menjadi tantangan kebijakan karena itu bukan sekadar meningkatkan pemajakan, tetapi juga menjaga keseimbangan antara empat pilar P3B: penerimaan negara, investasi berkualitas, kepastian berusaha, dan kerja sama ekonomi internasional.

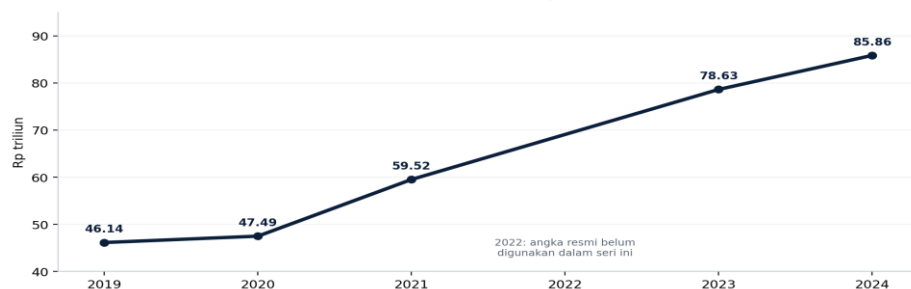
Pertama, dari sisi penerimaan negara, P3B harus melindungi hak pemajakan Indonesia atas penghasilan yang bersumber dari Indonesia. **Kedua**, dari sisi investasi, P3B perlu memberikan kepastian dan tidak menjadi hambatan bagi investasi luar negeri di Indonesia. **Ketiga**, dari sisi kepastian berusaha, penguatan *anti-treaty abuse* perlu dilakukan secara proporsional agar investor patuh tidak menghadapi ketidakpastian berlebihan. **Keempat**, P3B merupakan bagian dari komitmen kerja sama perpajakan internasional, termasuk agenda OECD/G20 BEPS, dimana saat ini Indonesia sedang dalam proses akses OECD.

Pilar P3B semakin penting setelah diterbitkannya PMK Nomor 112 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda. Regulasi tersebut memberikan pedoman yang lebih operasional mengenai *beneficial ownership*, substansi ekonomi, kepemilikan dan periode kepemilikan saham, Principal Purpose Test (PPT), *Limitation on Benefits* (LoB), serta pencegahan penghindaran Bentuk Usaha Tetap. Oleh karena itu, kerangka regulasi semakin kuat, namun tantangan berikutnya adalah memastikan instrumen tersebut didukung data yang memadai dan dapat digunakan secara berbasis risiko.

MENGAPA P3B SEMAKIN STRATEGIS?

Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 26 merupakan pajak yang dikenakan atas penghasilan yang bersumber dari Indonesia yang diterima atau diperoleh oleh Wajib Pajak Luar Negeri (WPLN), baik orang pribadi maupun badan. Realisasi meningkat dari Rp46,14 triliun pada 2019 menjadi Rp47,49 triliun pada 2020 dan Rp59,52 triliun pada 2021. Pada 2023 penerimaan mencapai Rp78,63 triliun dan meningkat menjadi Rp85,86 triliun pada 2024. Kenaikan 2019–2024 sekitar 86 persen memperlihatkan semakin pentingnya transaksi lintas negara bagi penerimaan pajak.

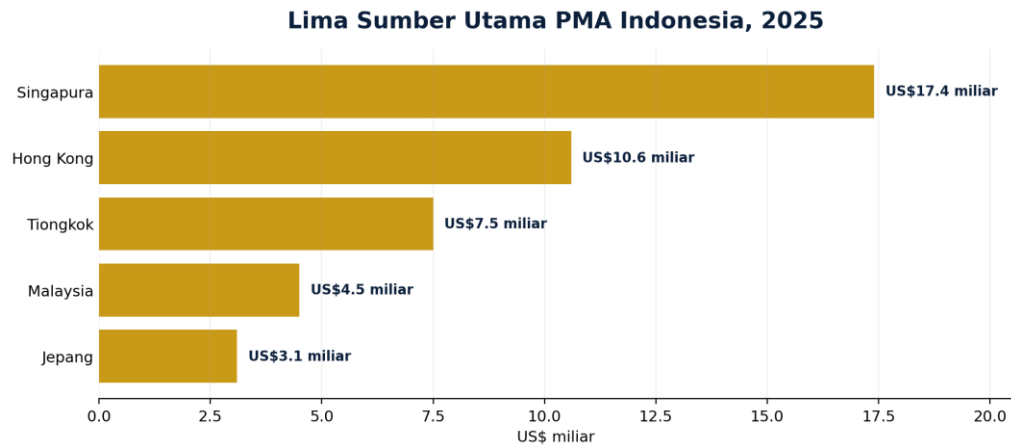
Realisasi PPh Pasal 26, 2019–2024



Sumber: Laporan Tahunan/Laporan Kinerja DJP. Angka 2022 tidak ditampilkan karena belum dikonfirmasi dari sumber primer dalam seri yang digunakan.

PPh Pasal 26 juga berhubungan secara langsung dengan P3B. Penghasilan tertentu yang dibayarkan kepada Wajib Pajak Luar Negeri berlaku tarif domestik 20 persen, kecuali persyaratan P3B terpenuhi sehingga tarif *treaty* atau tarif berdasarkan perjanjian internasional dapat diterapkan. Oleh karena itu, semakin besar transaksi lintas negara, semakin penting kemampuan pemerintah memastikan manfaat *treaty* diberikan kepada pihak yang berhak memperolehnya.

Dari sisi investasi, realisasi investasi Indonesia pada 2025 mencapai Rp1.931,2 triliun, melampaui target Rp1.905,6 triliun. PMA mencapai Rp900,9 triliun atau 46,6 persen dari total investasi. Lima sumber utama PMA adalah Singapura USD17,4 miliar, Hong Kong USD10,6 miliar, Tiongkok USD7,5 miliar, Malaysia USD4,5 miliar, dan Jepang USD3,1 miliar.



Sumber: Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM, Realisasi Investasi 2025.

Kelima negara tersebut memiliki P3B dengan Indonesia. Tarif *treaty* untuk jenis penghasilan tertentu juga berbeda. Misalnya, P3B Indonesia–Hong Kong menetapkan tarif dividen 10 persen atau 5 persen sesuai kondisi kepemilikan, bunga 10 persen, dan royalti 5 persen; P3B dengan Tiongkok menetapkan dividen, bunga, dan royalti masing-masing 10 persen; sedangkan P3B dengan Jepang antara lain memberikan tarif dividen 10 persen pada kondisi kepemilikan tertentu, bunga 10 persen, dan royalti 10 persen.

Interpretasi kebijakan

Konsentrasi PMA pada negara mitra P3B menunjukkan bahwa tata kelola P3B material bagi ekosistem investasi Indonesia. Namun, negara asal investasi tidak dapat digunakan sebagai bukti *treaty shopping* tanpa data mengenai *ultimate beneficial owner*, pemanfaatan *treaty*, dan karakteristik transaksi.

INDONESIA SUDAH MEMILIKI INSTRUMEN P3B, NAMUN TANTANGANNYA ADALAH MENGUBAH DATA MENJADI *INTELLIGENCE*

Indonesia telah memiliki berbagai instrumen untuk menghadapi risiko perpajakan internasional. OECD dalam *Sixth Peer Review on Treaty Shopping* (2024) mencatat 70 perjanjian pajak yang berlaku pada saat evaluasi, dengan 31 perjanjian memenuhi minimum standar pencegahan *treaty shopping*. Indonesia menandatangani *Multilateral Instrument* (MLI) pada 2017, meratifikasinya pada 28 April 2020, dan MLI berlaku bagi Indonesia sejak 1 Agustus 2020.

Pada *Base Erosion and Profit Shifting/BEPS Action 13*, Indonesia telah menerapkan *Country-by-Country Reporting* (CbCR) untuk tahun pajak yang dimulai pada atau setelah 1 Januari 2016, dengan ambang batas konsolidasi grup Rp11 triliun. OECD pada *peer review 2025* tidak memberikan rekomendasi perbaikan terhadap kerangka domestik, pertukaran informasi, maupun penggunaan CbCR Indonesia. Pada BEPS Action 5, OECD juga menyatakan Indonesia memenuhi seluruh *terms of reference* untuk pertukaran informasi atas *tax rulings* pada 2024 tanpa rekomendasi perbaikan.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa permasalahan P3B tidak tepat dirumuskan sebagai ketiadaan regulasi atau instrumen anti penghindaran. Hal utama yang justru menjadi tantangan adalah menghubungkan informasi

yang dihasilkan dari berbagai instrumen tersebut dengan data investasi dan transaksi sehingga dapat digunakan untuk mengidentifikasi risiko secara lebih presisi.

AKAR MASALAH: DATA BELUM TERINTEGRASI MENJADI *POLICY INTELLIGENCE*

Analisis 5 *Whys* dilakukan untuk menelusuri penyebab yang berada di balik permasalahan penerapan P3B. Analisis tidak berhenti pada persoalan administratif, tetapi menguji mengapa pemerintah masih menghadapi keterbatasan dalam melakukan evaluasi dan pengambilan keputusan berbasis risiko.

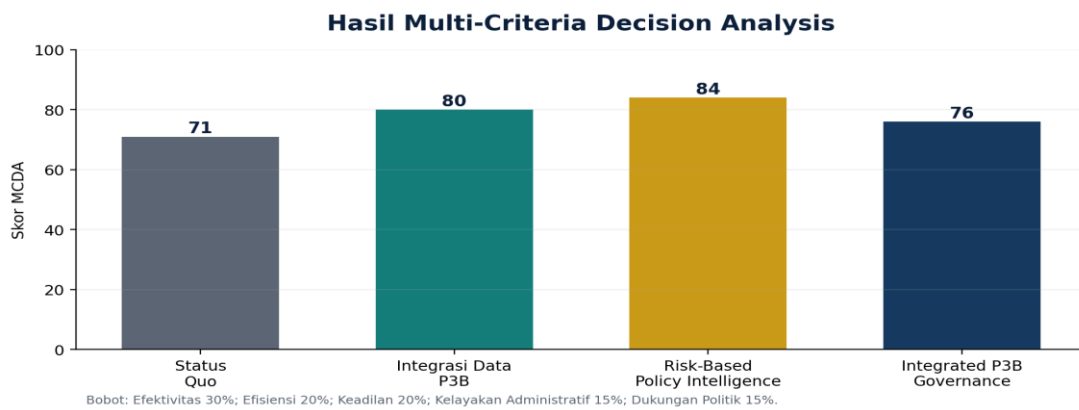
WHY 1	Pengawasan dan evaluasi P3B belum optimal Informasi mengenai pemanfaatan P3B, pembayaran PPh 26, struktur investasi, <i>beneficial ownership</i> , dan transaksi lintas negara belum sepenuhnya tersedia dalam perspektif yang terintegrasi.
WHY 2	Informasi belum terintegrasi Data berada pada sumber, sistem, definisi, format, dan kewenangan yang berbeda; data perpajakan, investasi, kepemilikan, dan transaksi lintas negara belum seluruhnya memiliki <i>linkage</i> yang konsisten.
WHY 3	Fragmentasi data membatasi analisis Risiko Mengetahui negara asal PMA tidak otomatis menunjukkan <i>ultimate beneficial owner</i> ; mengetahui PPh 26 tidak menunjukkan bagian yang menggunakan P3B; dan mengetahui tarif <i>treaty</i> tidak menunjukkan apakah penerima memenuhi <i>beneficial ownership</i> atau PPT.
WHY 4	Penerapan PMK 112/2025 masih membutuhkan informasi yang lebih banyak Pengujian PPT dan <i>beneficial ownership</i> mempertimbangkan substansi ekonomi, hubungan antarpihak, tujuan transaksi, struktur kepemilikan, serta kondisi lain yang relevan sehingga tidak cukup hanya menggunakan data pemotongan pajak.
WHY 5	Data belum ditransformasikan menjadi <i>risk intelligence</i> Informasi yang tersedia belum sepenuhnya menjadi <i>country risk</i> , <i>entity risk</i> , dan <i>transaction risk</i> yang dapat digunakan untuk menentukan prioritas pengawasan, meningkatkan <i>tax certainty</i> , dan mengevaluasi P3B.

AKAR MASALAH UTAMA
Belum optimalnya integrasi data dan informasi P3B, PPh Pasal 26, investasi, transaksi lintas negara, dan *beneficial ownership* untuk mendukung evaluasi dan pengambilan kebijakan P3B berbasis risiko.

PILIHAN KEBIJAKAN

Dirumuskan empat alternatif yang bersumber dari akar masalah dan kemudian diuji menggunakan MCDA. Pendekatan ini untuk memastikan rekomendasi tidak hanya didasarkan pada efektivitas, tetapi juga mempertimbangkan efisiensi, keadilan, kelayakan administratif, dan dukungan politik.

Kode	Alternatif	Deskripsi singkat	Implikasi
Alt 1	<i>Status Quo</i>	Mempertahankan mekanisme yang ada.	Tidak memerlukan perubahan besar, tetapi tidak menyelesaikan fragmentasi data.
Alt 2	Integrasi Data P3B Terbatas	Menghubungkan P3B, PPh 26, PMA, dan UBO.	Relatif <i>feasible</i> dan menjadi fondasi implementasi.
Alt 3	P3B <i>Risk-Based Policy Intelligence</i>	Mengubah data terintegrasi menjadi <i>risk profiling</i> .	Paling seimbang antara efektivitas dan <i>feasibility</i> .
Alt 4	<i>Integrated P3B Governance & Evaluation</i>	Evaluasi P3B lintas K/L secara menyeluruh.	Dampak potensial besar, tetapi kompleksitas <i>governance</i> tinggi.



Sumber: Hasil analisis MCDA

Alternatif 3 memperoleh skor tertinggi 84/100. Hasil uji ambang kritis juga menunjukkan Alternatif 3 memenuhi syarat keadilan minimal, kelayakan hukum/administratif, dan batas risiko data. Alternatif 1 tetap digunakan sebagai *baseline*, sedangkan Alternatif 4 lebih tepat diposisikan sebagai visi kebijakan selanjutnya karena kebutuhan koordinasi dan perubahan *governance* yang lebih besar.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Membangun P3B *Risk-Based Policy Intelligence* secara bertahap

Pemerintah perlu memilih P3B *Risk-Based Policy Intelligence* sebagai arah kebijakan utama, dengan Integrasi Data P3B terbatas sebagai baseline awal. Tujuan kebijakan ini bukan memperketat penerapan P3B terhadap seluruh investor, melainkan memusatkan pengawasan pada transaksi dan struktur yang memiliki indikator risiko lebih tinggi.

Data Menjadi Policy Intelligence



Prinsip operasional

High risk → *enhanced security* | *Medium risk* → *additional verification* | *Low risk* → *greater tax certainty*

Profil risiko perlu menggabungkan antar indikator negara/yurisdiksi, struktur kepemilikan, *beneficial ownership*, jenis penghasilan, pola pembayaran, hubungan antarpihak, substansi ekonomi, dan indikator relevan dalam PPT maupun ketentuan *anti-treaty abuse*. Skor Risiko tidak boleh menjadi keputusan otomatis namun diperlukan pengawasan, validasi model, dan mekanisme klarifikasi.

JANGKA WAKTU DAN IMPLEMENTASI ROADMAP

Periode	Fokus	Prioritas pelaksanaan	Output
2027 Tahap I	<i>Data Governance & Integrasi</i>	<i>Data owner/PIC</i> ; <i>data dictionary</i> ; standarisasi identitas; entity matching; protokol akses dan kerahasiaan.	Dataset terintegrasi dan <i>data governance framework</i>
2027–2028 Tahap II	<i>Risk Intelligence</i>	Indikator risiko; <i>country/entity/transaction risk profile</i> ; pilot project pada exposure tinggi; <i>dashboard</i> ; review.	P3B <i>risk dashboard</i> dan <i>risk profiles</i>
2028+ Tahap III	<i>Evaluasi P3B Terintegrasi</i>	Evaluasi <i>treaty utilization</i> , PPh 26, <i>treaty abuse</i> , <i>tax certainty</i> , dan kualitas investasi secara berkala.	<i>Policy evaluation</i> dan rekomendasi P3B

Tahap pertama perlu dilakukan melalui penguatan koordinasi dan data *governance*. Tahap kedua muali mengubah data menjadi alat analisis risiko. Tahap ketiga untuk mengembangkan hasil analisis menjadi siklus evaluasi P3B yang lebih terintegrasi. Dengan urutan tersebut, Alternatif 2 berfungsi sebagai *quick win* sekaligus fondasi pelaksanaan Alternatif 3.

RISIKO IMPLEMENTASI DAN MITIGASI

Alternatif	Risiko utama	Nilai	Level	Mitigasi kunci
Alt 1 – <i>Status Quo</i>	<i>Treaty abuse</i> dan kebocoran basis pajak tidak teridentifikasi optimal.	20	Sangat tinggi	Penguatan pemanfaatan data dan evaluasi; tetap sebagai baseline.
Alt 2 – Integrasi Data	Integrasi dan data sharing terhambat perbedaan format, kewenangan, dan kerahasiaan.	20	Sangat tinggi	<i>Data dictionary</i> , <i>unique identifier</i> , <i>data-sharing protocol</i> , <i>cleansing</i> .
Alt 3 – <i>Risk-Based Intelligence</i>	Kualitas UBO/ <i>entity resolution</i> dan <i>false positive/negative</i> .	20	Sangat tinggi	Validasi data, <i>model review</i> , mekanisme klarifikasi.
Alt 4 – <i>Integrated Governance</i>	Kompleksitas koordinasi lintas K/L dan kebutuhan sumber daya tinggi.	20	Sangat tinggi	<i>Pilot project</i> bertahap, PIC lintas K/L, indikator bersama, prioritas <i>exposure</i> tinggi.

Semua alternatif memiliki risiko, tetapi karakter risikonya berbeda. *Status Quo* memiliki *inaction risk*; Alt 2 memiliki risiko integrasi; Alt 3 memiliki risiko kualitas data dan model; sedangkan Alt 4 memiliki risiko

governance dan kompleksitas implementasi. Karena itu, pemilihan Alt 3 harus disertai mitigasi data *governance* sejak tahap awal.

INDIKATOR KEBERHASILAN

- Persentase data P3B, PPh 26, PMA, dan UBO yang berhasil di-*match*.
- Penurunan *missing value* dan duplikasi identitas entitas P3B.
- Proporsi transaksi P3B yang telah memiliki profil risiko.
- Peningkatan ketepatan identifikasi transaksi berisiko.
- Penurunan *false positive* dalam penilaian risiko.
- Waktu penyelesaian klarifikasi penerapan P3B.
- Jumlah evaluasi P3B yang menggunakan data terintegrasi.
- Pemanfaatan hasil *risk intelligence* dalam rekomendasi kebijakan.

PENUTUP

Indonesia telah memiliki fondasi regulasi P3B dan kerja sama internasional yang semakin kuat dalam pengelolaan perpajakan lintas negara. PMK 112/2025 memperjelas instrumen *anti-treaty abuse*, sementara implementasi *BEPS Action 5*, 6, dan 13 serta berbagai mekanisme pertukaran informasi telah menunjukkan penguatan kapasitas kelembagaan. Seiring meningkatnya PPh Pasal 26 dan besarnya PMA dari negara mitra P3B, hubungan antara perpajakan internasional dan investasi semakin penting.

Oleh karena itu, agenda kebijakan berikutnya tidak hanya menambah aturan, tetapi mengoptimalkan data dan regulasi yang telah dimiliki pemerintah menjadi *policy intelligence*. Integrasi P3B, PPh 26, PMA, *beneficial ownership*, dan transaksi lintas negara akan memungkinkan pemerintah mengidentifikasi risiko secara lebih presisi sekaligus menghindari perlakuan yang terlalu luas terhadap investor yang patuh pajak.

REFERENSI UTAMA

- Direktorat Jenderal Pajak. 2024. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak 2024*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2023. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak 2023*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2021. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak 2021*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2019. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak 2019*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Pajak. *Tarif Perjanjian Pajak*. <https://www.pajak.go.id/id/node/83962>.
- Direktorat Jenderal Pajak. *Pemotongan Pajak Penghasilan Pasal 26*. <https://www.pajak.go.id/id/pemotongan-pajak-penghasilan-pasal-26>.
- Direktorat Jenderal Pajak. *Basis Data Perjanjian Pajak dan Instrumen Multilateral (MLI)*. <https://www.pajak.go.id/index.php/id/taxtreaty-mli>.
- Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM. 2026. *Realisasi Investasi 2025*.
- OECD. 2024, Prevention of Tax Treaty Abuse – Sixth Peer Review Report on Treaty Shopping: Inclusive Framework on BEPS: Action 6, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/36cebf8e-en>.
- OECD. 2025, Country-by-Country Reporting – Compilation of 2025 Peer Review Reports: Inclusive Framework on BEPS: Action 13, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3c07579-en>.
- OECD. 2025, Harmful Tax Practices – 2024 Peer Review Reports on the Exchange of Information on Tax Rulings: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c069a357-en>.
- OECD. 2025. *Consolidated Information on Mutual Agreement Procedures*. OECD.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda .