

TINJAUAN ATAS PENERAPAN PAJAK PADA PERDAGANGAN MELALUI SISTEM ELEKTRONIK DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERPAJAKAN SAATINI

***Tax Policy Review on Trade Through the Electronic System in the
Perspective of Current Tax Regulation***

Dwi Resti Pratiwi

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: dwi.pratiwi@dpr.go.id

Abstract

This study examined the tax policy of the digital economy in Indonesia to help recover the economy during and after the Covid-19 pandemic. It used a qualitative approach to review the taxing policy on the digital economy in Indonesia. The results showed that unilateral action by the Government of Indonesia in imposing direct tax on over the top (OTT) electronic transactions is hard and challenging. This is because it needs the global consensus for a taxation of the digital economy. Otherwise, the tax policies are likely to contradict one another, causing double taxation for multinational companies. In addition, there are issues that arise from imposing VAT on digital economy. First, ensuring that the foreign tax collector complies with the Indonesia VAT regulation. Second, the determination of consumer criteria for digital products is easy to ignore. The prerequisite for using Indonesian IP can be avoided by a virtual private network to use the domain of another country. Therefore, this study suggests that the Government of Indonesia must encourage the global consensus on a digital tax framework that benefits all parties. Furthermore, the Directorate General of Tax (DGT) must enforce data exchange from financial institutions and take serious actions against non-compliance.

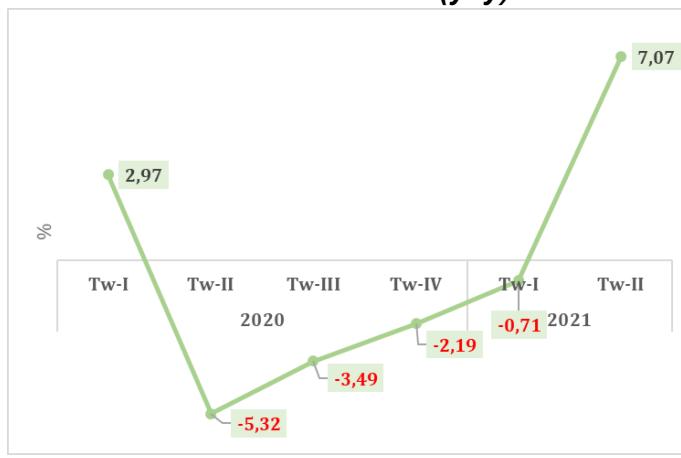
Keywords: *Tax, Digital Economy, VAT, Electronic Transaction, Global Concensus*

1. Pendahuluan

Sejak dua dekade belakang ini, perkembangan ekonomi digital telah berkembang begitu pesat sebagai dampak dari kemajuan teknologi dan ketersediaan internet yang semakin meluas (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Secara global, ekonomi digital telah menyumbang 15,5 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) selama lebih dari 15 tahun belakang (Ahanchian *et al.*, 2021). Di Indonesia, ekonomi digital telah menyumbang sekitar 2,9 persen terhadap PDB di

tahun 2019, dimana rasio ini lebih besar dari sebagian besar negara-negara di ASEAN, kecuali Singapura sebesar 3,2 persen terhadap PDB dan Vietnam sebesar 4 persen terhadap PDB (Deloitte, 2021). Dengan adanya pandemi Covid-19 semakin mendorong peningkatan perdagangan berbasis digital. Hal ini tidak terlepas dari mobilitas masyarakat menjadi terbatas demi menghindari penyebaran COVID-19 yang lebih luas. Terbatasnya mobilitas masyarakat secara tidak langsung berdampak pada terbatasnya transaksi dalam perekonomian yang selama ini lebih banyak dilakukan secara langsung (*offline*). Gambar 1 menunjukkan pertumbuhan ekonomi mulai menunjukkan perlambatan sejak triwulan I dan terus mengalami kontraksi sepanjang tahun 2020. Tidak dipungkiri bahwa pandemi berdampak pada terhambatnya berbagai kegiatan ekonomi, baik itu industri jasa dan manufaktur padat karya (Balwin dan Mauro, 2020). Berbagai perusahaan di seluruh dunia mengkhawatirkan bagaimana COVID-19 akan berdampak pada bisnis secara keseluruhan. Kekhawatiran itu tidak terlepas dari menurunnya daya beli masyarakat akibat menurunnya pendapatan, bahkan banyak dari masyarakat yang kehilangan pekerjaan akibat banyak bisnis yang rapuh secara finansial (Bartik, 2020).

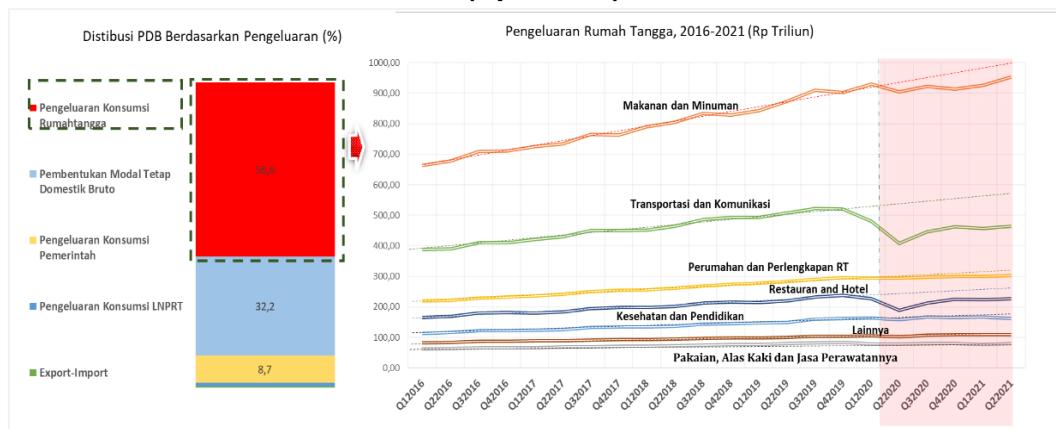
Gambar 1. Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi Triwulanan Indonesia Tahun 2020-2021 (yoY)



Sumber: BPS (2021)

Menurunnya daya beli masyarakat terlihat dari konsumsi rumah tangga yang mengalami penurunan cukup signifikan. Gambar 2 menunjukkan bahwa konsumsi rumah tangga telah berkontribusi sebesar 56 persen terhadap PDB dan pada gambar tersebut terlihat bahwa terjadi perubahan pola konsumsi yang terjadi, terutama selama masa pandemi (sejak triwulan I 2020 hingga triwulan II 2021). Jika dibandingkan dengan pola di masa sebelumnya, pandemi COVID-19 telah mengakibatkan terjadinya pergeseran tren nilai perekonomian ke arah yang lebih rendah. Penurunan konsumsi terbesar tampak pada pengeluaran transportasi dan komunikasi, yang kemudian disusul oleh pengeluaran restoran dan hotel, setelah itu pengeluaran untuk makanan dan minuman. Penurunan pengeluaran pada kategori pengeluaran transportasi dan komunikasi telah membuat nilai perekonomian nasional seakan kembali ke lima tahun ke belakang. Begitu juga dengan penurunan pada pengeluaran untuk restoran dan hotel yang seperti mundur ke masa dua tahun sebelumnya.

**Gambar 2. Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga Tahun 2016-2021
(Rp Triliun)**



Sumber: BPS (2021)

Perubahan perilaku konsumsi tersebut sangat erat kaitannya dengan pembatasan mobilitas masyarakat selama pandemi (Chenarides *et al.*, 2021). Sejalan dengan itu, Deloitte (2021) melaporkan bahwa pandemi dengan cepat mengubah kebiasaan sehari-hari konsumen, pola konsumsi, dan cara berpikir terhadap saluran *online*. World Trade Organization (2020) juga melaporkan bahwa dalam menanggapi pandemi Covid-19, pemberlakuan *social distancing*, *lockdown*, dan tindakan lainnya telah mendorong konsumen untuk meningkatkan belanja *online*, penggunaan media sosial, telepon internet, telekonferensi, serta *streaming* video atau film. Peningkatan penjualan *business-to-consumer/B2C* terutama terlihat dalam permintaan *online* untuk berbagai kategori, termasuk hiburan, persediaan medis, kebutuhan rumah tangga, dan produk makanan, menggunakan format nonkontak yang inovatif (Deloitte, 2021). Pergeseran ini kemungkinan akan bertahan hingga pascapandemi. Selama pandemi ini, ketika berbagai sektor ekonomi melambat, ekonomi digital tumbuh secara eksponensial. Transformasi digital meluas ke lebih banyak sektor, seperti keuangan, pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Lonjakan lalu lintas data internet terjadi pada penggunaan aplikasi media sosial, *teleconference*, *video streaming*, *game online*, hingga aplikasi hiburan lainnya (Kementerian Keuangan, 2021). Peningkatan penggunaan internet ini merujuk kepada kesimpulan adanya peningkatan pendapatan pelaku usaha di bidang telekomunikasi, hiburan digital, dan *e-commerce*, baik pelaku usaha dalam negeri maupun luar negeri yang beroperasi di Indonesia. Bagi perusahaan digital tersebut, transformasi ini tentu saja menciptakan kondisi yang menguntungkan, sehingga pemerintah harus memperhatikan potensi fiskal pasar digital yang terus berkembang dengan mengenakan pajak pada bisnis digital.

Permasalahan penelitian dalam hal ini adalahnya sulitnya menerapkan kebijikan perpajakan dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE). Pengenaan pajak pada transaksi elektronik ini mengalami tantangan yang cukup sulit dikarenakan kriteria penentuan Bisnis Usaha Tetap (BUT) saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*). Sementara itu, konsep penentuan BUT berdasarkan *physical presence* menjadi suatu konsep

yang terlihat sangat usang di era digital saat ini, sebab di era digital sebuah perusahaan dapat melakukan transaksi PMSE di negara lain tanpa memerlukan kehadiran fisik. Dengan demikian, berbagai negara telah dihadapkan pada dua pilihan. Pilihan yang pertama adalah secara sepahak mengatur sendiri pemajakan transaksi PMSE lintas negara dalam aturan domestik (*unilateral measures*). Namun, pilihan ini mempunyai kelemahan, yaitu rentan terjadi konflik pemajakan antarnegara yang dapat menimbulkan pajak berganda (*double taxation*), yang pada akhirnya akan berdampak negatif terhadap perkembangan usaha (Kurniawan, 2020; Yapara, 2015). Pilihan yang kedua adalah membuat kesepakatan global (*global consensus*) untuk memajaki transaksi PMSE lintas negara. Pendekatan *global consensus* dipandang lebih memberikan solusi jangka panjang dalam menyelesaikan permasalahan pemajakan transaksi digital. Namun, kenyataannya membuat konsensus secara global tidaklah mudah, mengingat masing-masing negara mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Untuk mengamankan basis penerimaan pajak atas transaksi digital dan menciptakan *level playing field* bagi seluruh pelaku usaha, baik pelaku usaha digital dan pelaku usaha konvensional, pada akhirnya Indonesia melaksanakan *unilateral action* berupa penegasan perlakuan perpajakan atas transaksi digital sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu 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. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, maka pertanyaan penelitiannya adalah bagaimana tantangan yang dihadapi pemerintah dalam penerapan pajak pada PMSE yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2020. Penelitian ini akan mengkaji kebijakan perpajakan pada PMSE dalam perspektif peraturan perpajakan saat ini. Dengan demikian, tujuan penelitian ini menghasilkan rekomendasi atas tantangan dalam pengenaan pajak pada PMSE.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Perdagangan Melalui Sistem Elektronik/PMSE (Ekonomi Digital)

Munculnya ekonomi digital sebagian besar disebabkan oleh penurunan harga Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) dan dorongan konstan untuk inovasi. Transaksi dalam ekonomi digital atau perdagangan elektronik (*e-commerce*) adalah suatu proses transaksi yang dilakukan oleh pembeli dan penjual dalam membeli dan menjual berbagai produk secara elektronik dari perusahaan ke perusahaan lain dengan menggunakan komputer sebagai perantara transaksi bisnis yang dilakukan (Pearson, Loudon *et al.*, 1998). Sama halnya dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 80 Tahun 2019, PMSE didefinisikan sebagai perdagangan yang transaksinya melalui serangkaian perangkat dan prosedur elektronik. Bila dilihat sifat transaksinya, model bisnis digital dibagi ke dalam beberapa kategori, yaitu: (1) *business-to-business* (B2B) yang berfokus pada penyediaan produk dari satu bisnis ke bisnis lainnya melalui

jaringan elektronik; (2) *business-to-consumer* (B2C) adalah bentuk jual beli produk atau jasa yang melibatkan perusahaan penjual produk atau jasa dengan konsumen yang dilakukan melalui jaringan elektronik; (3) *consumer-to-business*, yaitu bentuk jual beli produk atau jasa dimana konsumen sebagai penjual produk atau jasa melakukan penyerahan kepada perusahaan melalui jaringan elektronik; dan (4) *consumer-to-consumer* (C2C) yaitu model bisnis dimana konsumen menjual produk ke sesama konsumen lainnya melalui jaringan elektronik (Turban, 2012).

Model bisnis digital dapat dikategorikan sebagai berikut: (1) model berlangganan, dimana pengguna membayar biaya berlangganan untuk memiliki akses ke layanan atau konten di situs web seperti Amazon atau Netflix; (2) model iklan, dimana pengguna akhir menghasilkan pendapatan dengan diekspos untuk beriklan di *platform* yang disediakan oleh perusahaan seperti YouTube atau Yahoo; (3) dan model akses, dimana pengembang konten dan aplikasi (penyedia layanan internet, pialang data, dan analis data) membayar untuk memiliki akses ke data pengguna akhir seperti *app store*. Sementara itu, *online market* seperti eBay, situs kencan seperti Tinder, agen tenaga kerja *online* seperti Upwork, situs perbandingan harga, situs perjalanan *online* seperti Skyscanner atau Expedia, atau situs akomodasi seperti Booking, layanan *peer-to-peer* seperti Airbnb, dan layanan transportasi seperti Uber setara dengan bisnis *offline*. Ekonomi digital memungkinkan cabang perusahaan dari suatu perusahaan multinasional melakukan aktivitas bisnisnya di berbagai negara tanpa memiliki bisnis usaha tetap (BUT) seperti kantor, pabrik, perwakilan, dan lain sebagainya (OECD, 2015). Hal inilah yang membantu perusahaan digital untuk terlibat dalam praktik penghindaran pajak.

2.2. Urgensi Pemajakan atas PMSE dan Polemik Kesepakatan Global

Di era pradigital, pajak diterapkan sebagian besar untuk bisnis yang memiliki kehadiran fisik atau BUT di yurisdiksi pajak yang berbeda. Perusahaan multinasional (*Multinational Company/MNC*) beroperasi di berbagai negara dengan staf yang ditempatkan di gedung kantor, pabrik, dan fasilitas lainnya. Karena tarif pajak dan metode penentuan pajak bervariasi di seluruh dunia, MNC harus dapat mengelola pengaturan yang beragam (Elms, 2021). Namun, seiring dengan berkembangnya ekonomi digital telah memperumit pengenaan pajak pada bisnis tradisional. Berbeda dengan bisnis tradisional yang mengharuskan kehadiran fisik, perusahaan berbasis digital dapat berlokasi dimana saja dan menyediakan barang dan jasa secara *online* kepada pemasok, vendor, dan pelanggan tanpa perlu kehadiran fisik. Ekonomi digital memungkinkan perusahaan besar untuk menghasilkan keuntungan yang besar dengan biaya minimal. Perusahaan teknologi atau digital semacam itu menghadirkan target yang menarik bagi pemerintah untuk memajaki perusahaan tersebut dalam meningkatkan pendapatan negara (Elms, 2021). Bahkan, ekonomi digital juga memungkinkan perusahaan terkecil sekalipun untuk terlibat dalam perdagangan lintas batas. Singkatnya, setidaknya ada 2 hal penting bahwa ekonomi digital telah memengaruhi sistem pajak tradisional saat ini, yaitu bisnis digital memungkinkan perusahaan untuk bersaing di pasar tanpa kehadiran fisik dan memperluas

berbagai variasi perusahaan, dimana tidak hanya perusahaan besar seperti Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) untuk berpartisipasi dalam perdagangan lintas negara (Elms, 2021).

Oleh karena itu, era ekonomi digital menuntut negara untuk memperbarui dan memperbaiki kebijakan perpajakannya sebagai bagian dari upaya menangkap potensi penerimaan negara (UNCTAD, 2019). Menurut Terada-Hagiwara, Gonzales, dan Wang (2019), ada empat implikasi dari pertumbuhan jumlah dan kompleksitas ekonomi digital. Pertama, hilangnya penerimaan pajak karena meningkatnya operasi bisnis di *platform* digital. Digitalisasi dapat meningkatkan praktek *Base Erosion And Profit Shift* (BEPS), dimana perusahaan multinasional berusaha untuk memperoleh nonpajak berganda dan merealokasi penghasilan kena pajak mereka. Kedua, hilangnya potensi pajak karena operasi bisnis dapat dilakukan tanpa kehadiran fisik di negara mana pun. Hal ini dikarenakan peraturan perpajakan internasional saat ini masih hanya mengakui kehadiran fisik. Ketiga, karakterisasi pendapatan yang tidak jelas karena digitalisasi membuatnya membedakan beberapa jenis pendapatan (misalnya, keuntungan bisnis, biaya layanan, dan royalti). Terakhir, pemungutan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang tidak efektif terutama pada transaksi C2C dan B2C.

Namun, ekspansi ekonomi digital yang begitu pesat turut memicu perdebatan global di berbagai bidang, terutama terkait peraturan perpajakan. Dalam kerangka perpajakan internasional, perdebatan berfokus pada apakah aturan perpajakan yang ada saat ini sudah sesuai dengan perkembangan ekonomi global modern, terutama mengenai alokasi pendapatan dan keuntungan antarnegara untuk tujuan pajak atau yang berpotensi dikenakan pajak. Perdebatan ini juga dikarenakan kebijakan pajak internasional saat ini belum sepenuhnya menangkap model bisnis baru berbasis digital (Asen, 2021). Berdasarkan Pasal 5 Konvensi Pajak Model OECD yang merupakan standar untuk perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaty*), disebutkan bahwa suatu perusahaan dikenakan pajak atas laba usahanya di negara yang bukan penduduknya hanya jika mereka memiliki BUT atau *permanent establishment* (PE) di dalam negeri. Hal ini mengakibatkan dalam digital bisnis, perusahaan dapat memperoleh keuntungan dari hasil penjualan melalui transaksi elektronik dari suatu negara pasarnya, namun dikarenakan tidak adanya kewajiban pajak digital yang tidak mempunyai BUT, maka keuntungan tersebut dialihkan ke negara asal tempat perusahaan tersebut didirikan (Rebecca, 2021). Bagi negara sumber yang secara tidak langsung mengenakan pajak penghasilan pada perusahaan digital multinasional yang tidak memiliki BUT dapat menimbulkan ketidakpastian dan pengenaan pajak berganda karena bertentangan dengan perjanjian perpajakan.

Polemik ini telah mendorong negosiasi OECD dengan dukungan lebih dari 130 negara untuk memprakarsai *Action Plan on BEPS* yang dimulai pada tahun 2013. Isu ekonomi digital diidentifikasi di bawah inisiatif *BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*. Dalam laporan aksi 1 tahun 2015 menghasilkan bahwa akan dikembangkan mekanisme aturan dan implementasi dalam membantu negara-negara yang bermaksud menarik PPN dari PMSE antarnegara. Laporan ini juga memberikan opsi teknis untuk menghadapi

tantangan pajak yang lebih luas yang ditimbulkan oleh ekonomi digital seperti aturan terkait *nexus*. *Nexus* secara umum berarti koneksi atau dalam perpajakan digunakan untuk menggambarkan perusahaan yang memiliki tanggungan pajak di suatu negara (OECD, 2015). Laporan berikutnya pada tahun 2018, OECD masih gagal menghasilkan rekomendasi untuk mengatasi masalah kehadiran fisik atau *permanent establishment*. Setelah bertahun-tahun bernegosiasi secara intensif, pada Juli 2021, 130 negara bergabung dengan pernyataan tersebut untuk menetapkan kerangka kerja baru untuk reformasi pajak internasional (OECD, 2021). Negosiasi tersebut telah memperbarui rencana dua pilar untuk mereformasi aturan perpajakan internasional. Pilar satu akan menjamin hak pemajakan dan basis pajak yang lebih adil dalam konteks ekonomi digital. Sementara pilar dua berusaha untuk meletakkan dasar persaingan atas pajak penghasilan perusahaan, melalui pengenalan tarif pajak perusahaan minimum global yang dapat digunakan negara-negara untuk melindungi basis pajak mereka (OECD 2021). Namun, kedua pilar ini belum disepakati dan direncanakan akan difinalisasi pada Oktober 2021 untuk memperoleh konsesi global atas kesepakatan pajak ekonomi digital.

2.3. Tindakan Sepihak (*Unilateral Action*) terkait Kebijakan Pajak atas Transaksi Digital

Istilah *unilateral action* mengacu pada setiap upaya individu untuk menangkap menerapkan pajak langsung dan tidak langsung yang berasal dari aktivitas digital tanpa terlibat dalam negosiasi ulang perjanjian pajak bilateral atau tanpa perlu berkonsultasi secara komprehensif dengan negara lain. Hal ini ditandai dengan penerapan undang-undang perpajakan baru atau interpretasi ulang undang-undang domestik yang ada atau ketentuan perjanjian untuk beradaptasi dengan cara berbisnis yang semakin digital dan mengglobal (United Nations, 2017). Terkait hal itu, pemajakan atas ekonomi digital telah menjadi agenda pemerintah di berbagai negara, dimana para pimpinan negara mengharapkan terciptanya perlakuan yang setara dan adil antarpelaku bisnis, baik itu digital dan tradisional dalam perdagangan global (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Lebih lanjut, saat ini sudah banyak negara telah memperkenalkan dan mulai menerapkan serangkaian kebijakan pajak sepihak untuk menangkap potensi ekonomi digital bagi penerimaan negara mereka (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Ditambah lagi, dengan adanya pandemi Covid-19 yang menghantam hampir semua negara telah menekan kemampuan fiskal di banyak negara untuk mengantisipasi dampak pandemi. Hantaman pandemi ini telah mendorong berbagai negara untuk menerapkan pajak pada perdagangan berbasis digital untuk meningkatkan penerimaan negara.

Adapun beberapa negara yang telah melaksanakan *unilateral action* terhadap pengenaan pajak pada PMSE telah menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan yang pertama adalah dengan mengenakan pemotongan PPh(*withholding tax/WHT*) atas pembayaran kepada perusahaan PMSE asing. Beberapa negara yang menggunakan pendekatan ini, misalnya Malaysia, Mexico, Pakistan, Slovakia, Taiwan, Thailand, dan Turki. Pendekatan menggunakan WHT tidak efektif manakala transaksi PMSE

melibatkan konsumen akhir yang umumnya bukan merupakan pemungut pajak. Kedua, menggunakan pendekatan *digital PE* atau BUT digital. Dalam pendekatan BUT digital, dibuat aturan mengenai kriteria keberadaan BUT yang tidak didasarkan pada kehadiran fisik (*physical presence*), tetapi didasarkan pada kriteria baru, yaitu *significant economic presence* (kehadiran ekonomi yang signifikan) atau *significant digital presence* (kehadiran digital yang signifikan). Penentuan *significant economic presence* atau *significant digital presence* bisa didasarkan pada jumlah penjualan, jumlah *traffic*, atau jumlah pengguna aktif media digital. Terakhir ialah pendekatan *Digital Service Tax/DST*. DST merupakan pajak langsung namun bukan merupakan PPh, sehingga tidak dicakup dalam ketentuan *tax treaty*. Beberapa negara yang menerapkan atau berencana menerapkan DST, misalnya Australia, Belgia, Brazil, Canada, Cheko, Perancis, Israel, Italia, Turki, dan Inggris.

Per Juli 2020, terdapat 26 negara di dunia yang telah memberlakukan peraturan pajak langsung terhadap bisnis digital, di antaranya 10 negara mengumumkan akan menerapkan, 5 negara masih dalam proses penyusunan undang-undang, dan sisanya sedang menunggu solusi global atau telah ditolak (Gambar 3). Banyak negara yang berniat untuk memberlakukan pajak layanan digital/DST memilih untuk terus maju terlepas dari kemajuan OECD. DST adalah pajak pendapatan kotor dengan basis pajak yang mencakup pendapatan yang berasal dari sekumpulan barang atau jasa digital tertentu atau berdasarkan jumlah pengguna digital dalam suatu negara (Bunn, Asen, dan Enache, 2020).

Gambar 3. Jumlah Negara yang Telah Mengajukan dan Mengesahkan Peraturan terkait Kebijakan Pajak pada Ekonomi Digital



Sumber: KPMG, 2021

Sementara itu, untuk pajak tidak langsung, dalam hal ini PPN atas perdagangan berbasis elektronik, terdapat kurang lebih 88 negara yang menerapkannya dan 11 negara masih pada proses penyusunan aturannya (Gambar 3). Terkait hal ini, OECD telah menerbitkan pedoman PPN/GST sejak 2017. Pedoman tersebut bertujuan untuk mengurangi ketidakpastian dan risiko pajak berganda dan nonpajak yang tidak diinginkan dari inkonsistensi dalam penerapan PPN dalam konteks lintas batas (OECD, 2017). Karena penerapan pajak tidak langsung pada ekonomi digital tidak berdampak sebesar kontroversi

publik seperti halnya pajak langsung (*ibid*), lebih banyak negara telah menerapkan pajak tidak langsung (PPN) daripada mengenakan pajak langsung. Indonesia termasuk dalam daftar negara yang memberlakukan tindakan unilateral, baik pajak langsung maupun tidak langsung dari ekonomi digital. Berikut beberapa contoh negara yang akan atau telah menerapkan pajak terhadap perdagangan melalui sistem elektronik.

Tabel 1. Beberapa Negara yang Telah Menerapkan Pajak pada Perdagangan Melalui Sistem Elektronik

Negara	Jenis Pajak	Rate	Basis Pajak/Penjelasan
Pajak Langsung			
Austria	Digital Service Tax (DST)	5%	Pendapatan dari layanan iklan pada <i>interfaces digital</i> atau semua jenis perangkat lunak atau situs web.
Perancis	DST	3%	Pendapatan dari layanan digital yang memenuhi kriteria <i>French digital presence</i> yang meliputi penyediaan layanan digital yang memungkinkan pengguna akses ke kontak dan berinteraksi dengan yang lain serta penyediaan layanan iklan digital.
Inggris	DST	2%	Pendapatan lebih dari 25 juta pounds yang diperoleh dari tiga jenis aktivitas digital yaitu <i>platform media sosial</i> , <i>internet search engine</i> , dan <i>online marketplace</i> .
Pajak Tidak Langsung			
Australia	PPN	10%	Pajak atas penjualan barang dan jasa digital oleh perusahaan <i>e-commerce</i> bukan residen dengan batas ambang omset A\$75,000.
Selandia Baru	PPN	15%	Pajak atas penjualan atas barang dan jasa digital kepada konsumen yang berbasis di Selandia Baru yang dibuktikan dengan alamat penagihan, lokasi IPN, detail bank, atau kode negara nomor telepon. Adapun batas ambang omset ialah NZD\$60,000 (\$39,526).

Sumber: KPMG (2021); Bunn et al. (2020)

3. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam memberikan jawaban atas pertanyaan penelitian mengenai perspektif kebijakan fiskal pada PMSE. Menurut Cresswell (2012), penelitian kualitatif memiliki karakteristik mengeksplorasi suatu masalah dan mengembangkan pemahaman yang rinci tentang fenomena sentral dari masalah sosial atau manusia. Adapun metode penelitian yang digunakan ialah deskriptif. Dengan metode tersebut, data yang berhasil dikumpulkan akan disusun, dijelaskan, dan selanjutnya dianalisa

secara komprehensif dan mendalam. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi pustaka. Menurut Sugiyono (2012), studi kepustakaan penting dilakukan dalam penelitian karena penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur ilmiah. Sumber data dalam penelitian ini dari berbagai jurnal, laporan OECD terkait perpajakan internasional, buku, artikel, dan berbagai peraturan-perundangan yang terkait dengan pemajakan PMSE. Dalam penelitian ini, dilakukan penelaahan peraturan perundang-undangan terkait PMSE, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, dengan tujuan untuk mengkaji *unilateral action* yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam menerapkan kebijakan pajak transaksi PMSE lintas negara di Indonesia.

4. Pembahasan

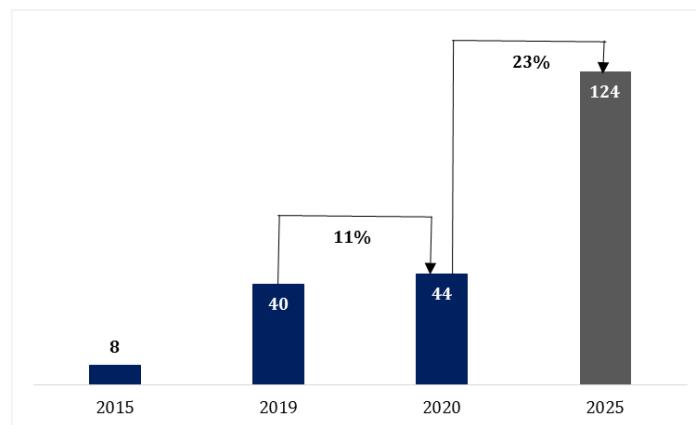
4.1. Perkembangan Ekonomi Digital di Indonesia

Di Indonesia, terdapat empat jenis proses digitalisasi, yaitu *mobile internet*, *cloud technology*, *internet of things*, *big data*, dan *advanced analytics* (McKinsey, 2016). Pertama, *mobile internet* mengalami perkembangan yang pesat karena perangkat elektronik *mobile* lebih bermanfaat dari perangkat *fixed line*. Selain itu, hampir 60 persen dari semua lalu lintas *online* saat ini berasal dari perangkat seluler. Kedua, perkembangan ekonomi digital di Indonesia didorong oleh teknologi *cloud* karena menggunakan internet lebih murah dan cepat sehingga ampuh untuk diakses dari jarak jauh. Ketiga, *big data* dan *advance analytics* juga mendorong perkembangan ekonomi digital di Indonesia, karena trafik internet mencapai satu *zettabyte* telah mengirimkan info untuk setiap detiknya. Keempat, *Internet of Things* (IoT) berperan besar dalam ekonomi digital di Indonesia karena internet dapat menghubungkan banyak perangkat. Perkembangan teknologi ini tidak dipungkiri karena didukung oleh pembangunan infrastruktur yang masif pada akhirnya mendorong pertumbuhan penggunaan internet di Indonesia yang kemudian meningkatkan ekonomi digital di Indonesia (Pratiwi dan Liana, 2021).

Berdasarkan survei Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) tahun 2020, pengguna internet di Indonesia pada 2018 sebanyak 171,17 juta jiwa, artinya 64,8 persen masyarakat Indonesia telah menggunakan dan memanfaatkan internet. Selanjutnya pada 2019-2020 (Q2), pengguna internet di Indonesia terus mengalami kenaikan hingga mencapai 196,7 juta. Adanya pandemi juga turut meningkatkan penetrasi internet di Indonesia akibat keterbatasan mobilitas masyarakat yang kemudian memaksa masyarakat untuk memanfaatkan internet dalam mendukung aktivitas sehari-hari. Dalam laporan *e-Cconomy SEA 2020* yang dilakukan oleh Google, Temasek, dan Bain&Company, persentase konsumen baru yang menggunakan internet di Indonesia mencapai 37 persen. Selain itu, Indonesia juga tercatat memiliki nilai transaksi ekonomi digital yang terus meningkat setiap tahunnya, yaitu dari USD8 miliar menjadi USD40 miliar pada tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2020, nilai transaksi ekonomi digital Indonesia meningkat sebesar 11 persen menjadi USD44 miliar atau setara dengan Rp630 triliun (Gambar 4). Nilai transaksi ekonomi digital ini diprediksi akan terus meningkat hingga 23 persen atau sebesar USD124 miliar, setara dengan Rp1.748

triliun (acuan USD/Rp adalah Rp14.100) pada tahun 2025 (Google, Temasek, dan Bain, 2020). Peningkatan konsumsi selama Covid-19 melalui *digital platform* juga terlihat dari total penjualan barang pada bulan Februari 2020 yang naik sebesar 3,2 kali dibanding penjualan Januari 2020, dan pada April 2020 naik sebesar 4,8 kali dibanding penjualan Januari 2020.

Gambar 4. Nilai Transaksi Ekonomi Digital Indonesia (USD Miliar)



Sumber: Google, Temasek, dan Bain (2020)

Tak hanya peningkatan pada penjualan barang melalui e-commerce, peningkatan penggunaan internet selama Covid-19 juga terlihat pada penggunaan internet untuk hiburan. Laporan e-Cconomy 2020 mencatat pengguna baru yang berlangganan untuk *Streaming Video on Demand* (SVOD) sebesar 45 persen dan pelanggan baru untuk *Streaming Music on Demand* sebesar 40 persen. Sejalan dengan hal ini, laporan *Media Partners Asia* pada Mei 2021 mencatat bahwa jumlah pengguna berbayar untuk SVOD mengalami peningkatan yang signifikan yaitu dari 3,4 juta pelanggan menjadi 7 juta pelanggan dalam kurun waktu 4 bulan, yaitu sejak 5 September 2020-6 Januari 2021. Kondisi tersebut membuktikan bahwa pemanfaatan internet untuk berbagai kegiatan perdagangan di Indonesia berkembang sangat pesat, dan tentunya sangat berdampak dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Statista (2021) memprediksi bahwa nilai transaksi dari *digital commerce* mencapai USD50.391 juta, dimana nilai ini meningkat 33,5 persen dibanding tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan digital, khususnya yang berasal dari luar negeri, akan meraup untung yang besar dari tinggi konsumen Indonesia yang menggunakan layanan digital, baik untuk keperluan belanja, sekolah, bekerja, ataupun hiburan.

4.2. Tinjauan atas Kebijakan Pada pada Ekonomi Digital Indonesia

Pandemi Covid-19 telah mengubah sikap pemerintah Indonesia terhadap perpajakan atas transaksi elektronik sebagai sarana untuk menjamin stabilitas sistem keuangan dan anggaran negara. Melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, pemerintah Indonesia memutuskan untuk menerapkan tindakan sepihak (*unilateral action*) berupa pengenaan pajak atas transaksi elektronik berupa barang dan jasa yang dilakukan dengan menggunakan media e-commerce. Mengacu pada Pasal 6 UU Nomor 2/2020, pajak ini dikenakan kepada penyedia layanan asing dan pedagang asing yang beroperasi melalui sistem elektronik atau

biasa disebut Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) dan juga kepada perusahaan yang belum berupa Bentuk Usaha Tetap (BUT). Pajak yang dimaksud adalah pajak penghasilan (PPh) Badan yang dikenakan pada penyedia jasa asing, Pajak Transaksi Elektronik (PTE), dan juga Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang dikenakan pada konsumsi transaksi elektronik OTT di Indonesia.

A. Pajak Penghasilan Badan (PPh Badan) dan/atau Pajak Transaksi Elektronik untuk Penyedia Jasa Digital Asing dengan Kehadiran Ekonomi Signifikan di Indonesia

Berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 2 Tahun 2020, pemerintah akan menerapkan pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik atas kegiatan PMSE yang dilakukan oleh subjek pajak luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan atau *significant economic presence* (SEP), dimana perusahaan yang memenuhi kriteria SEP akan dapat diperlakukan sebagai BUT dan dapat dikenakan PPh. Ketentuan kehadiran ekonomi signifikan berupa: (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. Apabila penetapan sebagai BUT tidak dapat dilakukan karena penerapan perjanjian dengan pemerintah negara lain dalam rangka penghindaran pajak berganda dan pencegahan pengelakan pajak (*tax treaty*) maka pedagang luar negeri, penyedia jasa luar negeri, dan/ atau Penyelenggara Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPMSE) luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan, dikenakan pajak transaksi elektronik (PTE). Pajak transaksi elektronik dikenakan atas transaksi penjualan barang dan/ atau jasa dari luar Indonesia dengan skema PMSE kepada pembeli atau pengguna di Indonesia yang dilakukan oleh subjek pajak luar negeri, baik secara langsung maupun melalui PPMSE luar negeri. Pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik dibayar dan dilaporkan oleh pedagang luar negeri, penyedia jasa luar negeri, dan/ atau PPMSE luar negeri. Pemain digital asing dapat menunjuk perwakilan di Indonesia untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Sementara itu, aturan terkait kehadiran ekonomi signifikan, tata cara pembayaran dan pelaporan pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik diatur oleh Peraturan Kementerian Keuangan (PMK).

Tantangan atau implikasinya, kebijakan ini menimbulkan polemik mengenai penetapan BUT, pemajakan atas laba usaha yang diperoleh suatu perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya secara lintas batas negara hanya dapat dipajaki di negara domisili perusahaan tersebut. Kecuali, perusahaan tersebut menjalankan kegiatan usahanya di negara sumber penghasilan melalui suatu BUT (DDTC, 2016). Hal yang menjadi persoalan adalah kriteria penentuan BUT saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*) dan belum mengakui konsep kehadiran ekonomi signifikan (*significant economic presence*) atau konsep BUT virtual. *Tax treaty* itu sendiri merupakan perjanjian perpajakan antara dua negara mengenai hak-hak pemajakan masing-masing negara yang dibuat dalam rangka meminimalisir pemajakan berganda dan upaya penghindaran pajak (OECD, 2017).

Saat ini *tax treaty* di berbagai negara mengacu pada *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital*, dimana dalam Pasal 5 konvensi tersebut hanya mengakui BUT dengan kehadiran fisik bagi perusahaan asing yang dikenakan pajak penghasilan, sementara BUT virtual belum diakui. Indonesia sendiri telah memiliki *tax treaty* atau Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) dengan 67 negara mitra yurisdiksi (Direktorat Jenderal Pajak, 2021a), dimana bagi negara yang sudah mengadakan P3B atau *tax treaty*, tidak serta-merta dapat mengenakan hak pemajakan berdasarkan hukum domestiknya. Namun, pengenaan hak pemajakan tersebut harus dibatasi berdasarkan *tax treaty* yang telah disetujuinya (Tambunan, 2019). Dengan demikian, apabila dalam *tax treaty* belum mencantumkan konsep *significant economic presence* sebagai penentu keberadaan BUT, maka penerapan pajak digital dengan pendekatan BUT virtual akan tidak efektif.

Selanjutnya dalam Pasal 32 A UU Nomor 36/2008 tentang Pajak Penghasilan (PPH) ditegaskan bahwa pemerintah berwenang untuk melakukan perjanjian dengan pemerintah negara lain dalam rangka penghindaran pajak berganda dan pencegahan pengelakan pajak (*tax treaty*). Adapun penjelasan dari ketentuan tersebut ialah dalam rangka peningkatan hubungan ekonomi dan perdagangan dengan negara lain, maka diperlukan suatu perangkat hukum yang berlaku khusus (*lex specialis derogat legi generali*). Hal ini berarti bahwa aturan yang lebih khusus akan mengalahkan (menghapus, mengesampingkan, mengalahkan) aturan yang lebih umum. Namun, bila pelaksanaan ketentuan perpajakan dalam negeri mengesampingkan *tax treaty*, maka negara tersebut telah melakukan *treaty override*. *Treaty override* merupakan suatu tindakan pelanggaran hukum internasional dikarenakan suatu negara melanggar perjanjian yang telah disepakati. Pada dasarnya, apabila suatu negara menandatangani perjanjian internasional dengan negara lainnya, kedaulatan negara tersebut dibatasi berdasarkan basis resiprokal, sehingga perubahannya secara unilateral tidak diperkenankan (Pietro, 2015).

Dalam mengatasi permasalahan *tax treaty* ini, beberapa negara menggunakan pendekatan DST seperti Australia, Belgia, Perancis, Israel, Italia, Kenya, Latvia, Polandia, Spanyol, Tunisia, Turki, dan Inggris (KPMG, 2021). Walaupun DST merupakan pajak langsung, tapi DST bukan merupakan PPh, sehingga tidak dicakup dalam ketentuan *tax treaty* (Kurniawan, 2020). Basis pajak DST ialah sejumlah transaksi PMSE yang dihasilkan oleh perusahaan asing dan bukan dari jumlah keuntungan yang diperoleh (Geringer, 2020; Budi dan Ayudia, 2021). Indonesia pun juga menerapkan hal serupa dengan mengeluarkan kebijakan Pajak Transaksi Elektronik/PTE. Namun, hal ini justru menimbulkan masalah baru yaitu menimbulkan pajak berganda mengingat DST atau PTE bukan merupakan pajak penghasilan sehingga tidak dicakup dalam *tax treaty*. Hal ini dapat terjadi karena MNC yang bergerak di bidang digital akan dikenakan pajak penghasilan di negara domisili, namun secara bersamaan negara sumber (*sourcing country*) juga memajaki perusahaan tersebut. Lazimnya, dalam aturan domestik atau di dalam *tax treaty* terdapat ketentuan untuk mengeliminasi pajak berganda. Namun, ketika aturan

pemajakan di negara sumber menggunakan *unilateral measures* yang tidak dicakup dalam aturan domestik negara domisili ataupun di dalam *tax treaty*, akibatnya mekanisme eliminasi pajak berganda tidak dapat diterapkan (Kurniawan, 2020).

Berikut contoh simulasi dampak tindakan sepihak atas pajak bisnis digital tanpa adanya perjanjian global. Sebuah perusahaan penyedia layanan *streaming* video memiliki laba kena pajak USD100 dengan kantor pusat dan beroperasi di Negara A. Perusahaan tersebut memiliki jutaan pelanggan dan pengguna di seluruh dunia. Sementara itu, Negara B menyumbang 20 persen pengguna global. Kedua negara memiliki tarif PPh Badan 20 persen. Berdasarkan definisi BUT standar, perusahaan akan berutang USD20 juta pajak kepada Negara A. Namun, jika Negara B mengadopsi definisi bentuk usaha tetap digital tanpa berunding dengan Negara A, pajak berganda dapat terjadi. Negara B dapat mengadopsi aturan yang mengharuskan perusahaan membayar PPh berdasarkan pangsa pengguna global di negara tersebut. Dalam hal ini, 20 persen dari laba kena pajak akan dikenakan pajak di Negara B. Namun, Negara A akan terus mengenakan pajak pada perusahaan tersebut dan pada akhirnya 120 persen dari pendapatan bisnis akan dikenakan pajak. Jika negara-negara tersebut tidak dapat menyelesaikan perselisihan mengenai hak pengenaan pajak, bisnis akan terjebak di tengah membayar pajak dua kali atas penghasilan yang sama (Asen, 2021).

Dari contoh di atas, dapat dilihat bahwa konsekuensi penerapan PTE sebagai kebijakan sepihak dapat mengakibatkan risiko pembayaran berganda atau pajak berganda internasional yang lebih besar dari transaksi lintas negara. Konsekuensi ini mau tidak mau menimbulkan ketidaknyamanan antara wajib pajak dan otoritas pajak. Selanjutnya, pengenaan PTE dapat mengancam ekspor dan memicu konflik perang dagang dengan negara mitra (Budi dan Ayudia, 2021). Hal ini dikarenakan mekanisme pajak yang baru ini berdampak pada berkurangnya pendapatan pajak di negara asal perusahaan asing (Rebecca, 2021). Pemerintah negara domisili tidak akan menyetujui mekanisme ini, terutama kalau ditemukan tindakan unilateral ini sebagai pelanggaran perjanjian. Akibatnya, penerapan PTE akan berpotensi menimbulkan konflik antara wajib pajak dan otoritas pajak, yang mengarah pada konflik perang dagang dan mengancam ekspor. Kemungkinan terjadinya konflik tersebut ditunjukkan oleh bagaimana Amerika Serikat (AS) bereaksi setelah pemerintah Indonesia memberlakukan UU Nomor 2 Tahun 2020 dalam mengenakan pajak pada PMSE. Karena AS adalah rumah bagi banyak perusahaan digital multinasional, AS menanggapi pengenaan PTE dengan ancaman pembalasan.

Pada Juni 2020, Kantor Perwakilan Dagang AS (United State Trade Representatives/USTR) mengeluarkan dokumen *Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes*. Dokumen ini bertujuan untuk menyelidiki atau menginvestigasi sehubungan dengan DST yang diadopsi atau sedang dipertimbangkan oleh Indonesia dan negara-negara lain seperti Austria, Brasil, Republik Ceko, Uni Eropa, India, Italia, Spanyol, Turki, dan Inggris. Pemerintah AS melakukan investigasi atas kekhawatirannya bahwa pengenaan pajak penghasilan dan PTE ataupun DST secara sepihak oleh Indonesia dan negara lain

akan menciptakan perlakuan pajak yang khusus dan merugikan bagi perusahaan-perusahaan AS (USTR, 2020). Hal tersebut bisa berakibat penangguhan konsesi perdagangan tertentu oleh AS atau pemberlakuan bea masuk barang dari Indonesia. Untuk menghindari konflik berkepanjangan, Kementerian Keuangan RI kemudian menangguhkan pengenaan PPh dan PTE pada perusahaan multinasional digital hingga ditemukan solusi multilateral. Oleh karena itu, pada Maret 2021, USTR menghentikan penyelidikan DST untuk Indonesia karena belum mengadopsi dan menerapkan DST selama periode penyelidikan. Namun, berdasarkan temuan oleh pihak USTR bahwa kebijakan DST oleh Austria, India, Italia, Spanyol, Turki, dan Inggris terbukti mendiskriminasi perusahaan besar digital di AS dan kebijakan pajak tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kebijakan perpajakan internasional yang berlaku. Menindaklanjuti temuan tersebut, maka pemerintah AS melakukan penambahan tarif 25 persen atau sekitar USD2,1 miliar terhadap impor dari keenam negara tersebut (Congressional Research Service, 2021). Dengan demikian, apabila pemerintah tetap melaksanakan pengenaan PPh ataupun PTE pada perusahaan multinasional milik AS, maka tidak menutup kemungkinan hal serupa juga dialami Indonesia. Namun di lain sisi, dengan ditundanya kebijakan ini, maka Indonesia akan kehilangan potensi penerimaan pajak dari perusahaan asing yang telah beroperasi secara digital di Indonesia.

B. Pajak Pertambahan Nilai Melalui Perdagangan Sistem Elektronik (PMSE)

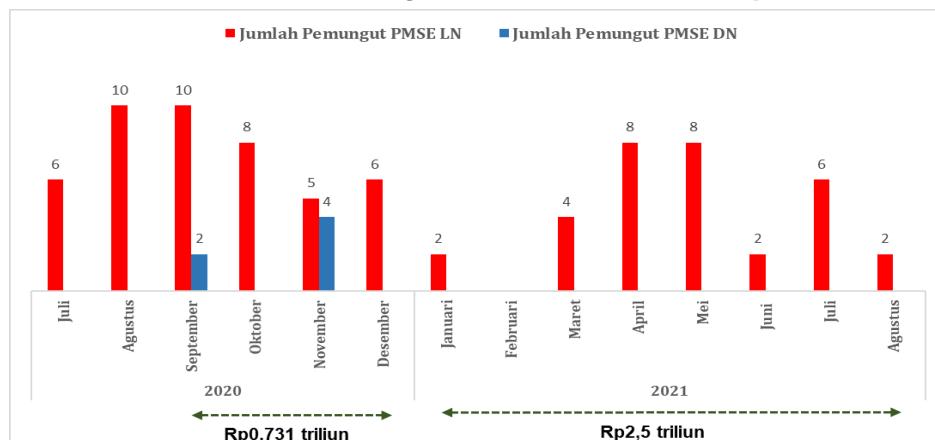
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), turut mengamanatkan pengenaan PPN atas PMSE. Selanjutnya, dalam rangka untuk melakukan optimalisasi penerimaan pajak dan juga memberikan kepastian hukum atas pemungutan PPN PMSE, pemerintah mengeluarkan aturan terkait pungutan PPN PMSE. Aturan ini tertuang dalam PMK Nomor 48/PMK.03/2020 tentang Tata Cara Penunjukan Pemungut, Pemungutan, Dan Penyetoran, Serta 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, dan aturan ini mulai efektif berlaku sejak 1 Juli 2020. Aturan ini kemudian diturunkan melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2020, dan melalui aturan ini, Otoritas Pajak mengatur batasan kriteria tertentu pemungut dan prosedur teknis lainnya (DJP, 2020).

Aturan tersebut menyebutkan bahwa objek pajak adalah pemanfaatan Barang Kena Pajak (BKP) Tidak Berwujud, termasuk Barang Digital dan/atau pemanfaatan Jasa Kena Pajak (JKP), termasuk Jasa Digital, dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean melalui PMSE. Transaksi ini juga meliputi B2B dan B2C. Sedangkan subjek pemungut PPN PMSE adalah pelaku usaha PMSE yang terdiri dari (a) pedagang luar negeri; (b) penyedia jasa luar negeri; (c) penyelenggara PMSE luar negeri; dan/atau (d) penyelenggara PMSE dalam negeri yang telah ditunjuk oleh Menteri Keuangan sebagai pemungut PPN PMSE. Aturan pemungutan PPN PMSE juga memberikan batasan kriteria tertentu bagi

pemungut PPN PMSE, di antaranya adalah: (a) nilai transaksi dengan pembeli di Indonesia melebihi Rp600 juta dalam setahun atau Rp50 juta dalam sebulan; dan/atau (b) jumlah *traffic* atau pengakses di Indonesia melebihi 12.000 dalam setahun atau 1.000 dalam sebulan. Besaran tarif PPN PMSE ialah sebesar 10 persen Dasar Pengenaan Pajak (DPP), dimana pemungutan PPN PMSE dilakukan secara langsung oleh penjual kepada pembeli. Selain melakukan pemungutan, penjual yang telah ditunjuk sebagai pemungut PPN PMSE juga wajib menyertakan dan melaporkan pajak tersebut.

Tantangan atau implikasinya, misalnya, salah satu tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan ini ialah keterbatasan akses memperoleh data transaksi digital serta informasi pelaku usaha PMSE luar negeri. Sehingga hal ini menyebabkan otoritas pajak masih mengalami kesulitan dalam mengumpulkan informasi pelaku usaha PMSE. Dalam PMK 48/2020 disebutkan bahwa wewenang penunjukan sebagai pemungut PPN PMSE dilimpahkan dari Menteri Keuangan kepada Dirjen Pajak. Sejatinya, upaya pemerintah memungut pajak pada kegiatan PMSE bukanlah hal yang mudah. Hal ini juga diungkapkan langsung oleh Direktorat Pajak bahwa salah satu tantangan penerapan PMK 48/2020 ialah memperoleh informasi pelaku usaha PMSE. Adanya keterbatasan untuk mengakses data transaksi pelaku usaha PMSE yang berlokasi di luar negeri akan mengakibatkan adanya potensi penyalahgunaan PPN yang berdampak pada hilangnya pendapatan negara dari PPN. Hingga per 6 September 2021, berdasarkan Siaran Pers Direktorat Jenderal Pajak (SP30-2021) disebutkan bahwa jumlah perusahaan yang memenuhi kriteria sebagai Pemungut PPN PMSE atas produk digital luar negeri yang dijual kepada konsumen di Indonesia ialah 83 perusahaan. Gambar 5 menunjukkan bahwa pemerintah terus berusaha menambah jumlah badan usaha, baik dalam maupun luar negeri yang ditunjuk sebagai pemungut PPN. Meskipun demikian, total penerimaan yang diperoleh sepanjang bulan Januari-Agustus 2021 baru mencapai Rp2,5 triliun.

Gambar 5. Jumlah Pemungut PMSE dan Total PPN pada PMSE



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak (2021b)

Angka tersebut masih jauh dari potensi PPN dalam PMSE yang telah diperkirakan Kementerian Keuangan sebelumnya, yaitu sebesar kurang lebih Rp10,4 triliun dengan menggunakan basis data tahun 2017 (Santoso, 2020;

Widianto, 2020). Angka potensi tersebut diperoleh dari nilai transaksi 7 kelompok barang digital yaitu: 1) sistem perangkat lunak dan aplikasi dengan nilai transaksi Rp14,06 triliun; 2) game, video, dan musik mencapai Rp880 miliar; 3) penjualan film sebesar Rp7,65 triliun; 4) perangkat lunak khusus seperti untuk perangkat desain mencapai Rp1,77 triliun; 5) perangkat lunak telepon genggam sebesar Rp44,7 triliun; 6) hak siaran atau layanan TV berlangganan senilai Rp16,49 triliun; dan 7) penerimaan dari media sosial dan layanan OTT Rp 17,07 triliun. Dengan demikian, total nilai transaksi yang diperoleh sekitar Rp104,4 triliun.

Terkait hal tersebut DJP telah mengupayakan dengan melaksanakan pertukaran informasi dengan mitra (*exchange of information*) untuk PMSE luar negeri dalam memperoleh rincian transaksi perdagangan digital dengan konsumen Indonesia. Saat ini, Indonesia merupakan salah satu dari 105 negara yang menandatangani perjanjian *Multilateral Competent Authority Agreement (MCAA) on Automatic Exchange of Financial Account Information (AEoI)* yang diinisiasi oleh OECD. Namun, berdasarkan Pengumuman DJP No. PENG-65/PJ/2020, tidak semua negara tergabung dalam kesepakatan itu, di antaranya AS. Sementara itu, 90 persen dari 70 *platform* digital terbesar di dunia telah dikapitalisasi oleh AS (DDTCnews, 2020). Hal ini tentunya menjadi tantangan dan ancaman terkait dengan pertukaran informasi perpajakan, sehingga dibutuhkan metode pemungutan yang efektif dan efisien dalam menghindari *fraud* dan *cost of taxation* yang tinggi.

Tantangan selanjutnya terkait pelaksanaan kebijakan pajak ini ialah pengawasan dan pengenaan sanksi belum cukup kuat dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha PMSE untuk memungut, menyetor, dan melaporkan PPN atas transaksinya. Pada dasarnya, PMK 48/2020 menawarkan skema yang berbeda untuk melaksanakan pemungutan pajak terhadap objek PPN dalam rangka menggali penerimaan pajak terhadap objek PPN. Namun, skema yang tertuang dalam PMK 48/2020 masih dianggap prematur yang menimbulkan tantangan dalam pengawasan terhadap pihak pengusaha luar negeri yang ditunjuk sebagai pemungut PPN. Sebagaimana diketahui, merujuk pada penjelasan PMK 48/2020, terdapat tiga pihak yang bisa ditunjuk sebagai pemungut PPN PMSE yaitu penjual barang dan jasa dari luar negeri, PPMSE, atau penyedia *platform digital* luar negeri serta PPMSE dalam negeri. Ketiga pihak tersebut berkewajiban untuk memungut, menyetor, dan melaporkan PPN atas transaksinya. Dengan demikian, diperlukan upaya ekstra dari pemerintah, khususnya DJP, untuk mengawasi pemungutan PPN PMSE dalam melaksanakan kewajibannya, terutama dalam menyetorkan PPN yang telah dipungut dari konsumen. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 2 Tahun 2020, terdapat dua jenis sanksi untuk pemungut yang tidak patuh, yaitu sanksi administrasi sesuai dengan UU Nomor 16 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU KUP), serta sanksi pemutusan akses. Namun, penerapan sanksi dan penindakan sesuai dengan UU KUP akan menemui kesulitan tersendiri, mengingat pelaku usaha PMSE tidak memiliki badan hukum di Indonesia sehingga tidak bisa dituntut di peradilan pajak. Sehingga kedepannya, mekanisme pengenaan sanksi yang diutamakan oleh DJP adalah penerbitan surat teguran yang diikuti dengan pengenaan sanksi pemutusan akses bagi pelaku

usaha PMSE, dimana ini akan menjadi bumerang bagi Indonesia. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan BKPTB dan/atau JKP seperti Google, Netflix, dan Spotify adalah masyarakat Indonesia sendiri. Jika pemutusan akses itu terjadi, bukan hanya potensi penerimaan dari kegiatan PMSE hilang, melainkan juga berdampak pada menurunnya konsumsi masyarakat secara perlahan dan justru dapat menciptakan *shadow economy* baru seperti penjualan film bajakan dan sebagainya (Pratiwi dan Liana, 2020).

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 5 PMK 48/2020, salah satu kriteria pembeli barang dan/atau penerima jasa yang dikenakan PPN ialah bertransaksi dengan menggunakan alamat *internet protocol* (IP) di Indonesia atau menggunakan nomor telepon dengan kode telepon negara Indonesia. Namun, prasyarat untuk menggunakan IP mudah diabaikan, karena IP dari Indonesia dapat diubah oleh jaringan pribadi virtual atau *Virtual Private Network* (VPN) (Syah dan Ilhami, 2020). Ditambah lagi, Indonesia merupakan peringkat pertama pengguna VPN terbanyak dunia (Geosurf, 2018 dalam DDTC, 2020). Dengan menggunakan VPN, alamat IP pelanggan dapat diarahkan melalui server jarak jauh atau domain negara lain. Oleh karena itu, penduduk Indonesia yang menggunakan VPN dalam melakukan transaksi digital tidak dapat terdeteksi sebagai konsumen Indonesia yang dikenakan pajak. Selain itu, apabila pelanggan tidak menggunakan nomor telepon Indonesia selama pembayaran internasional, hal ini dapat mengakibatkan potensi kerugian dalam penerimaan pajak. Dalam jangka panjang, tindakan konsumen semacam ini secara agregat akan membuat keinginan untuk menerapkan lapangan bermain yang setara menjadi omong kosong belaka. Oleh karena itu, diperlukan regulasi turunan yang lebih detail untuk mengukur permasalahan yang ada (Syah dan Ilhami, 2020).

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Kebijakan pengenaan pajak atas PMSE yang telah disahkan melalui UU Nomor 2 Tahun 2020 perlu dilaksanakan untuk menciptakan perlakuan yang setara antarwajib pajak, khususnya pelaku bisnis dari berbagai sektor, serta meningkatkan penerimaan negara. Namun, pelaksanaan kebijakan ini menuai berbagai persoalan, sehingga pemerintah memutuskan untuk menunda pengenaan pajak langsung atas transaksi digital. Berikut beberapa tantangan dari pelaksanaan kebijakan ini:

1. Kebijakan ini menimbulkan polemik mengenai penetapan BUT, dimana pemajakan atas laba usaha yang diperoleh suatu perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya secara lintas batas negara hanya dapat dipajaki di negara domisili perusahaan tersebut, kecuali, perusahaan tersebut menjalankan kegiatan usahanya di negara sumber penghasilan melalui suatu BUT
2. Tanpa adanya konsensi global, pengenaan pajak pada transaksi lintas negara pada perdagangan berbasis digital akan sulit dilaksanakan khususnya untuk PPh dan PTE. Hal yang menjadi persoalan dalam

pengenaan PPh pada perusahaan digital luar negeri adalah kriteria penentuan BUT saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*) dan belum mengakui konsep kehadiran ekonomi signifikan (*significant economic presence*) atau konsep BUT virtual. Namun, bila pelaksanaan ketentuan perpajakan dalam negeri mengesampingkan *tax treaty*, maka negara tersebut telah melakukan *treaty override*. *Treaty override* merupakan suatu tindakan pelanggaran hukum internasional dikarenakan suatu negara melanggar perjanjian yang telah disepakati.

3. Dalam menghindari permasalahan *treaty* tersebut, pemerintah memperkenalkan PTE yang tidak masuk ke dalam lingkup *tax treaty*. Namun, pengenaan pajak tersebut berpotensi menimbulkan masalah baru, yaitu menimbulkan pajak berganda yang kemudian dapat memicu konflik dagang dengan negara mitra.
4. Pengenaan PPN pada PMSE juga menimbulkan berbagai tantangan, seperti otoritas pajak mengalami kesulitan dalam memperolehan informasi terkait dengan pelaku usaha yang melakukan kegiatan PMSE. Selain itu, pengawasan dan pengenaan sanksi belum cukup kuat dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha PMSE, serta terdapat potensi penghindaran pajak dengan menggunakan VPN.

5.2. Rekomendasi

Reformasi perpajakan di Indonesia dengan memperluas basis pajak dari perusahaan digital harus dilaksanakan untuk meningkatkan penerimaan negara. Hal ini penting untuk penanganan pandemi Covid-19, kesinambungan fiskal, dan stabilitas ekonomi dalam jangka menengah dan panjang. Namun, reformasi ini membutuhkan konsensus global untuk melakukan reformasi pajak internasional dalam mengatasi tantangan pajak globalisasi dan digitalisasi ekonomi. Konsensi global merupakan hal yang krusial karena hal ini merefleksikan komitmen *stakeholder* untuk mengikuti peraturan yang akan diberlakukan. Tanpa konsensus global, tindakan sepihak dalam pemajakan ekonomi digital kemungkinan akan terus menghasilkan ketidakpastian dan pajak berganda. Memiliki ukuran pasar yang besar dan menempati posisi keempat pengguna internet secara global setelah China, India, dan Amerika Serikat (Internet Worlds States 2021), Indonesia memiliki daya tawar yang kuat untuk memastikan konsensus multilateral tentang manfaat kerangka pajak digital bagi semua pihak. Namun, apabila kesepakatan global ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk dicapai tanpa kerangka waktu yang jelas. Maka, pemerintah Indonesia perlu mengambil tindakan cepat untuk menetapkan kesepakatan regional perpajakan atau kesepakatan bilateral ekonomi digital dengan negara mitra.

Selama menunggu konsensus global, pemerintah perlu meningkatkan optimalisasi penerimaan PPN dari transaksi digital lintas yang telah diamanatkan dalam UU. **Pertama**, pemerintah perlu bekerja sama secara intensif dengan penyelenggara PMSE luar negeri dan dalam negeri guna efektifnya pemberlakuan peraturan ini. Kerja sama ini dapat dilakukan baik dengan skema bilateral antarpemerintah ataupun antara pemerintah dengan penyelenggara PMSE. Hal ini

penting selain untuk memperoleh data pelaku PMSE di negara mitra, pemerintah juga perlu memperhatikan aspek kesiapan pelaku usaha agar terjalin partisipasi dan kerja sama yang baik dalam proses pemenuhan kewajiban PPN (Pratiwi dan Liana, 2021). **Kedua**, dalam hal kepatuhan, pemerintah perlu merevisi Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) yang masih mempertahankan mekanisme penyelesaian sengketa pajak secara konvensional dan belum menangkap adanya perdagangan berbasis digital yang tidak mengharuskan keberadaan fisik. Dalam menyusun mekanisme penyelesaian sengketa yang inklusif, diperlukan dialog publik-swasta dengan perwakilan pemangku kepentingan yang luas. Hal ini penting untuk meningkatkan pemberian kepastian hukum bagi subjek pajak dan pemungut PPN. Dialog tersebut membantu membangun kepercayaan dan menjembatani kesenjangan antara pemerintah Indonesia dan pelaku usaha digital. **Ketiga**, dalam memastikan jumlah PPN yang dipungut sudah sesuai, DJP harus memberlakukan pertukaran data dari lembaga keuangan untuk memverifikasi kepatuhan pemungut PPN yang ditunjuk dalam pelaporan transaksi. Keempat, pemerintah perlu serius menangani konsumen dari Indonesia yang menggunakan VPN untuk menghindari pajak. Misalnya, pemerintah Selandia Baru memberlakukan denda hingga NZ\$25.000 bagi penduduknya yang menggunakan layanan VPN dan berpura-pura berada di yurisdiksi lain untuk menghindari PPN atas barang dan layanan digital (Rebecca, 2021). Namun, penerapan peraturan ini harus dibarengi dengan peningkatan kemampuan sumber daya manusia fiskus dan pemanfaatan teknologi informasi untuk menyesuaikan dengan perkembangan bisnis saat ini.

Daftar Pustaka

- Ahanchian, Amie, Donald Hok, Pholoppe Stephanny, and Elizabeth Shingler. (2021). *Digital Service Tax: Why the World is Watching*. The Bureau of National Affairs, Inc. Diakses dari www.bloombergindustry.com.
- APJII. (2020). *Laporan Survei Internet APJII 2019-2020 (Q2)*. Jakarta: APJII.
- Asen, Elke. (2021). *What European OECD Countries are Doing About Digital Services Taxes*. <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>.
- Baker, S. R.; Farrokhnia, R. A.; Meyer, S.; Pagel, M.; & Yannelis, C. (2020). *How Does Household Spending Respond to an Epidemic? Consumption During the 2020 COVID-19 Pandemic*. Review of Asset Pricing Studies, 10(4), 834–862. <http://doi.org/10.1093/rapstu/raaa009>.
- Balwin, R., & Mauro, B. W. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. London: CEPR Press.
- Bartik, A. W. (2020). *The Impact of COVID-19 on Small Business Outcomes and Expectation*. PNAS. Retrieved from <https://www.pnas.org/content/pnas/117/30/17656.full.pdf>.
- Budi. Priyanto; dan Cyntia, Ayudia. (2021). *Fiscal Policy Perspective on Virtual Business During Covid-19 and Its Challenges: The Case of Indonesia*.

- International Journal of Scientific and Research Publications (IJSRP). December 2020.
- Bunn, Daniel, Elke Asen, Cristina Enache. (2020). *Digital Taxation Around the World*. Tax Foundation.
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Gross Domestic Products Statistic of Indonesia*. <https://www.bps.go.id>.
- Chenarides, L., Grebitus, C., Lusk, J. L., dan Printezis, I. (2021). *Food consumption behavior during the COVID-19 pandemic*. *Agribusiness*, 37(1), 44–81. <http://doi.org/10.1002/agr.21679>
- Congressional Research Service. (2021). *Section 301 of the Trade Act of 1974*. Infocus Updated June 15, 2021. <https://crsreports.congress.gov>.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research* (4th ed.). Boston: Pearson Education.
- Deloitte. (2021). What is digital economy? <https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/technology/articles/mt-what-is-digital-economy.html>.
- Direktorat Jenderal Pajak. (2021a). *Tax Treaty*. <https://www.pajak.go.id/id/tax-treaty>.
- Direktorat Jenderal Pajak. (2021b). Siaran Pers: DJP Aktif Tunjuk Pemungut PPN PMSE. Diakses dari <https://www.pajak.go.id/id/siaran-pers/lagi-djp-tunjuk-delapan-perusahaan-pemungut-ppn-pmse>.
- Elms, Deborah. (2021). *Trade and Tax in a Digital World*. Hinrich Foundation Report: *Trade and Tax in a Digital World*. Asia Trade Center.
- Geringer, S. (2020). *National Digital Taxes - Lessons from Europe*. South African Journal of Accounting Research.
- Google, Temasek, and Bain & Company. (2020). *At Full Velocity: Resilient and Racing Ahead. E-Cconomy 2020 Report*. Retrieved from: <https://economysea.withgoogle.com>.
- Google Trends. (2021). <https://trends.google.com/trends/explore?cat=71&date=2016-01-01percent202021-08-09&geo=ID>.
- Hidayat, Asrul. (2020). *Tackling the Challenges of Digital Tax and BEPS in Indonesia*. Jakarta Post. <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/07/29/tackling-the-challenges-of-digital-tax-and-beps-in-indonesia.html>.
- Internet World Stats. (2021). *Top 20 Countries with Highest Number Of Internet Users - 2021 Q1*. <Https://www.Internetworkstats.Com/Top20.Htm>.

- IMF. (2021). *World Economic Outlook (WEO) July 2021.* <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>.
- Kementerian Keuangan. (2021a). *Microeconomic Framework and Fiscal Policy Principles 2022.*
- Kementerian Keuangan. (2021b). Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2022. Presented at Working Meeting with Budget Committee of Indonesia Prliament. 31 Mei 2021.
- KPMG. (2021). *Taxation of the Digitalized Economy: Development Summary.* Updated July 22.2021.
- Kurniawan, Anang. 2020. Pemajakan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) Lintas Negara (*Unilateral Measures Vs Global Consensus*). Simposium Nasional Keuangan Negara 2020.
- McKinsey. (2016). *Unlocking Indonesia's Digital opportunity.* MyKinsey Indonesia Office.
- OECD. (2014). *Commentary on article 5: concerning the definition of permanent establishment, in Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version.* OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2015). *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* OECD. www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf.
- OECD. (2017). *International VAT/GST Guidelines.* OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2020). *OECD/G21 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy.* OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action1/>.
- OECD. (2021), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors – July 2021.* OECD, Paris, www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf.
- Pearson, McLeod. (2008). *Sistem Informasi Manajemen*, Salemba, Jakarta.
- Pratiwi, Dwi Resti, dan Damia Liana. (2021). *Optimalisasi Penerapan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Pada Kegiatan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE).* Pusat Kajian Anggaran-Sekretariat Jenderal DPR RI. Jakarta.
- Rebeca, Aicha. (2020). *Policy Brief: Digital Taxation in Indonesia.* Center for Indonesia Policy Solution (CIPS). <https://id.cips-indonesia.org/post/ringkasan-kebijakan-pajak-digital-di-indonesia>.

- Santoso. Yusuf. (2020). *Potensi penerimaan PPN dari pajak digital bisa sampai Rp 10,4 triliun.* Derived from <https://nasional.kontan.co.id/news/potensi-penerimaan-ppn-dari-pajak-digital-bisa-sampai-rp-104-triliun/?page=all>.
- Sharma, S. K. (2006). *E-Commerce in a Digital Economy.* IGI Global.
- Sukardi, Ichwan, She Jia Qian. (2020). *Taxing the Digital Economy in Indonesia. International Tax Review.* Retrieved from: <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1ngz37n2ts6ct/taxing-the-digital-economy-in-indonesia>.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D.* Bandung, Alfabeta
- Syah, Mediawan and Agatha Ilhami (2020). *Imposing VAT on digital economy is never easy.* *The Jakarta Post.* Derived from <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/06/17/imposing-vat-on-digital-economy-is-never-easy.html>.
- Tradingeconomic.com. (2021). GDP Growth Rate. <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp-growth-rate>.
- Terada-Hagiwara, A., Gonzales, K., & Wang, J. (2019). *Taxation Challenges in a Digital Economy—The Case of the People's Republic of PRC.*
- Tambunan, Anggi. (2019). *Kedaulatan Negara, Pajak dan Tax Treaty.* Diakses dari https://news.ddtc.co.id/kedaulatan-negara-pajak-dan-tax-treaty-17685?page_y=285.
- Turban, E. (2012). *Electronic Commerce,* Pearson 7th-Global Edition.
- UN ESCAP. (2020). *An Assessment of Fiscal Space for Covid 19 Response and Recovery in Asia-Pacific Developing Countries.* MPFD Policy Briefs No 116 November 2020.
- UNCTAD. (2019). *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implication for Developing Country.* United Nations Publications.
- United Nations. (2017). *Tax Challenges in the Digitalized Economy: Selected Issues for Possible Committee Considerations. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters.* Diakses di http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/10/15STM_CRP22_-Digital-Economy.pdf.
- United States Trade Representatives (USTR). (2020). *Federal Register/Vol. 85, No. 109/Friday, June 5, 2020/Notices.*
- USTR. (2021). *Section 301 – Digital Services Taxes.* <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>.
- WHO. (2020). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) situation report.* https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports-01january-2020.pdf?sfvrsn=533f3a3c_2

- reports/20200304-sitrep-44-covid-19.pdf?sfvrsn=783b4c9d_2 Date: March 4, 2020 (accessed March 5, 2020).
- World Bank. (2021). *The Global Economy: on Track for Strong but Uneven Growth as COVID-19 Still Weighs.* [https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/08/the-global-economy-on-track-for-strong-but-uneven-growth-as-covid-19-still-weighs.](https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/08/the-global-economy-on-track-for-strong-but-uneven-growth-as-covid-19-still-weighs)
- World Trade Organization. (2020). *E-Commerce, Trade, and the COVID-19 Pandemic.* Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/Covid-19_e/ecommerce_report_e.pdf.