

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 1990-an, *Global Governance* muncul sebagai terminologi kunci dalam agenda politik untuk reformasi internasional, sekaligus sebagai alat konseptual dalam penelitian politik global (Koenig-Archibugi, 2011). Ngaire Woods juga menyebutkan, bahwa efektivitas *Global Governance* akan dipengaruhi oleh kekuasaan negara dominan dalam sistem yang dikelola (Woods, 2006). Pada konteks Ekonomi Politik Internasional (EPI), *Global Governance* hadir untuk menciptakan aturan dan prinsip yang adil sebagai mekanisme perdagangan internasional – serta mendapatkan dukungan dari aktor-aktor kunci pada tatanan ekonomi global (Basílio & Silva, 2024; Jang et al., 2016; Lester, 2011). Sejalan dengan pandangan tersebut, mekanisme perdagangan global tentunya berkaitan erat dengan ketentuan pajak. Kehadiran *Global Governance* memberikan kerangka aturan yang mencakup level domestik dan internasional, serta mencegah munculnya ketidaksetaraan di kedua level pada konteks sistem perpajakan (Rixen, 2011).

Dari pemikiran tersebut – basis aturan *multi-level* dan dukungan negara dominan – menjadi dua faktor utama yang menentukan keberhasilan *Global Governance*. Hal ini sejalan dengan pandangan Thomas Rixen, bagaimana *Global Governance* dalam konteks perpajakan (*Global Tax Governance*) seharusnya bekerja. *Global Tax Governance* (GTG) muncul karena dibutuhkannya institusi global untuk mengatasi *under-taxation*, yang mencakup: *Tax Competition*, *Tax Evasion*, dan *Tax Avoidance* (Rixen, 2011a). Praktik tersebut tercipta dari sistem rezim sebelumnya yang hanya berfokus pada *Double Tax Avoidance* (Rixen, 2011a). Rixen mengembangkan definisi GTG menjadi sistem dan mekanisme internasional yang mengatur perpajakan lintas batas untuk mengatasi *Tax Competition*, ketimpangan fiskal, dan dinamika ekonomi global – sekaligus menjaga keadilan efektivitas pajak (Dietsch & Rixen, 2016; Rixen, 2011b). Lebih lanjut, Rixen menekankan keberhasilan dan arah GTG sangat tergantung pada aturan yang disepakati secara internasional serta dukungan negara-negara dominan – khususnya (Rixen, 2011b). Sehingga negara dominan memiliki pengaruh besar dalam menetapkan serta menegakkan aturan tersebut (Rixen, 2011b). Kontrol atas *Tax Competition* ini didukung oleh pemikiran Elliffe, yang menyebutkan rezim belum mampu menahan praktik *Tax Avoidance* dan “*race-to-the-bottom*” antar yurisdiksi (*Tax Competition*) (Elliffe, 2021).

Pemikiran Rixen dipertegas juga oleh Peter Dietsch, regulasi yang efektif membutuhkan kesepakatan fundamental – harmonisasi parsial atas hukum pajak domestik dan kesepakatan internasional (Dietsch & Rixen, 2016).

Berdasarkan hal tersebut, sikap yang ditunjukkan oleh negara akan menentukan arah aturan yang terbentuk, khususnya negara dominan (Hurrell, 2024; Woods, 2006). Secara eksplisit, Hurrell bahkan menegaskan bahwa sikap “*Backlash*” yang ditunjukkan suatu negara, akan menjadi bingkai dominan untuk menganalisis *Global Economic Governance* (Hurrell, 2024). *Backlash* diartikan sebagai bentuk khusus dari kontestasi politik yang bertujuan “mundur ke belakang”, dan menggunakan cara-cara luar biasa, serta sudah menembus arus utama wacana publik (Alter & Zürn, 2020). Dalam konteks penelitian ini, GTG – kebijakan pajak yang berlaku antar-negara (pun secara global) sangat dipengaruhi oleh aktivitas ekonomi dan kekuatan, serta faktor-faktor di luar kebijakan pajak (politik) (Hallerberg, 2015; Hurrell, 2024). Sikap yang diambil, tentunya berorientasi pada kepentingan nasional negara tersebut, sehingga wajar apabila negara menunjukkan sikap *Backlash* pada aturan yang tidak sesuai dengan preferensi kepentingannya (Hurrell, 2024; Ota & Ecoma, 2022; Woods, 2006).

Hal tersebut, menyebabkan GTG berpotensi melemah, bahkan gagal – apabila kesepakatan fundamental tidak berhasil tercapai (Stewart, 2024). Sejalan dengan Stewart, Woods juga menegaskan – bahwa, posisi negara-negara dominan sangat menentukan kesepakatan fundamental terhadap pembentukan GTG (Woods, 2006). Mengembangkan pemikiran tersebut, Heo dan Roehrig, menyebutkan ketika negara ingin berperan lebih besar secara global – merasa sebagai aktor yang makin berpengaruh, – negara akan membangun pola hubungan baru dengan negara lain; akibatnya, peningkatan kekuatan ekonomi dan politiknya ikut mengubah dinamika hubungan bilateral maupun multilateral (Heo & Roehrig, 2014).

Pada titik ini, dinamika hubungan tersebut yang akan memberikan orientasi kebijakan suatu negara, dan Ketika dibawa ke ranah multilateral, proses harmonisasi kesepakatan internasional akan ditentukan oleh sikap yang diambil negara dominan. Berdasarkan elaborasi beberapa pandangan di atas, dapat disintesis, bahwa efektif atau tidaknya *Global Governance* ditentukan oleh dukungan negara-negara dominan – tanpa mengenyampingkan aturan yang adil (Dietsch & Rixen, 2016; Lester, 2011; Rixen,

2011b). Sikap inilah, yang menjadi titik rasional – negara dominan tidak akan mendukung aturan yang berpotensi merugikan kepentingan nasionalnya.

Pada konteks penelitian ini, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), hadir sebagai GTG, di mana fokus utamanya menyediakan instrumen domestik dan internasional – mampu menyelaraskan hak pemajakan dengan aktivitas ekonomi (OECD, 2013), sehingga hal tersebut akan menentukan posisi negara dominan dalam memberi sikap – dukungan terhadap keberhasilan OECD BEPS. Dengan kata lain, fokus penelitian ini adalah membuktikan aturan OECD BEPS berpotensi merugikan negara dominan dan sikap yang direfleksikan akan mendorong pada kegagalannya sebagai GTG.

OECD BEPS dibentuk atas mandat *Group of Twenty* (G20) pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Meksiko 2012, untuk mereformasi sistem pajak global demi menekan praktik *Tax Avoidance* dan memperkuat transparansi internasional (G20, 2012b, 2012a). Mandat ini berakar pada lemahnya regulasi global – kerentanan sistem keuangan, termasuk praktik perbankan berisiko seperti *subprime mortgages* – yang menyebabkan krisis finansial 2008-2009 (Dullien et al., 2010; Needham & Needham, 2023; OECD, 2025a).

Sebagai respon awal, Amerika Serikat (AS) mendorong peningkatan pertukaran informasi keuangan dan memunculkan *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) (Picciotto et al., 2017). OECD kemudian menindaklanjuti laporan FATCA dengan Menyusun daftar negara menurut tingkat kepatuhannya terhadap standar transparansi perbankan (Picciotto et al., 2017); namun, antara 2010-2012, ditemukan pola lain terkait transparansi pajak yang tidak hanya dilakukan negara, namun juga MNE (Picciotto, 2010). Hal ini mendorong peralihan fokus pada strategi *agresif Tax Avoidance* oleh *Multinational Enterprises* (MNE) yang merugikan banyak negara – terutama negara berkembang – melalui mekanisme seperti *stateless income* dan *Double Irish Dutch Sandwich* (Picciotto et al., 2017). Masalah-masalah inilah yang ditekankan sebagai *under-taxation* oleh Rixen – *Tax Competition, tax evasion, dan Tax Avoidance* (Rixen, 2011a).

Melihat celah tersebut, dibentuklah OECD BEPS dengan fokus pada 15 *action* utama, dan dibagi ke dalam 3 kategori, yakni: *Coherence* (Koherensi *Corporate Income*

*Tax* (CIT) pada level internasional), *Substance* (Penyelarasan perpajakan dan substansi yang relevan dengan perubahan model bisnis dan perkembangan teknologi), dan *Transparency/Certainly* (Peningkatan transparansi, kepastian, dan prediktibilitas bagi bisnis) (OECD, 2013, 2025a). Adapun ke-15 *action* tersebut, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Table 1.1 OECD Action Points**

Coherence	Substance	Transparency/Certainty
Action 2: Neutralising the effect of hybrid mismatch arrangements	Action 6: Prevention of <i>Tax Treaty Abuse</i>	Action 11: Measuring and Monitoring BEPS
Action 3: Controlled Foreign Companies	Action 7: Permanent established status	Action 12: Mandatory Disclosure Rules
Action 4: Limitation on interest Deductions	Action 8-10: Transfer Pricing	Action 13: Country-by-country Reporting
Action 5: Harmful <i>tax</i> practice		Action 14: Mutual Agreement Procedure
Cross-Cutting Actions		
Action 1: Digital Economy	Action 15: Multilateral Instrument	

Sumber: (OECD, 2025a)

Pembentukan OECD BEPS ini sejalan dengan pemikiran awal Thomas Rixen yang menekankan bahwa *Global Tax Governance* harus mengatasi *Under Taxation – Aggressive Tax Planning*.

Pada perkembangannya, berdasarkan *Interim Report* yang diterima OECD, masih terdapat sejumlah permasalahan yang harus ditangani, salah satunya perusahaan dengan tingkat digitalisasi tinggi (Beer et al., 2020; Elliffe, 2021). Model bisnis perusahaan digital memungkinkan perolehan pendapatan dalam skala besar, dan dengan kecepatan tinggi, sekaligus menciptakan disrupsi terhadap kompetitor tradisional; misalnya melalui *multi-sided platforms* (Beer et al., 2020; Elliffe, 2021). Masalahnya, praktik tersebut dilakukan tanpa adanya pembayaran pajak dalam jumlah signifikan – atau bahkan tidak membayar sama sekali (Beer et al., 2020; Elliffe, 2021). Dari laporan tersebut, masalah yang muncul bukan lagi sekedar *aggressive tax planning*, namun persoalan yang lebih

mendasar – apakah pembagian hak pemajakan dalam aturan saat ini masih tepat, mengingat perubahan cara bisnis dijalankan? (Elliffe, 2021). Berdasarkan *interim report* tersebut, terdapat tiga karakteristik utama dalam model bisnis digital yang memiliki implikasi terhadap aturan *Profit Shifting* dan Nexus, yaitu:

- *Scale without mass* – Tanpa sistem pajak berbasis sumber di negara pasar, ruang bagi yurisdiksi untuk memajaki laba bisnis menjadi berkurang, sehingga mempercepat erosi basis pajak.
- Ketergantungan pada aset tak berwujud – memungkinkan pengalokasian laba ke berbagai entitas dalam grup multinasional, khususnya ke yurisdiksi dengan tarif pajak rendah atau nihil.
- Data dan partisipasi pengguna – aturan nexus dan alokasi laba saat ini tidak memungkinkan pemajakan di negara tempat pengguna berada, meskipun mereka berperan aktif dalam menciptakan nilai.

Berdasarkan kondisi tersebut, OECD mulai bergerak ke penyusunan solusi jangka Panjang terkait masalah pemajakan internasional yang muncul dari ekonomi digital, melalui pengembangan aturan baru mengenai alokasi laba dan nexus (Elliffe, 2021).

Pada tahun 2019 OECD mengembangkan dua proposal (pilar), untuk menghasilkan solusi jangka Panjang mengatasi *Tax Avoidance* MNE. Pilar Satu menangani tantangan ekonomi digital yang lebih luas dengan berfokus pada alokasi hak pemajakan, sedangkan Pilar Dua menangani sisa isu BEPS – sekaligus menciptakan aturan yang memberi yurisdiksi kemampuan pemajakan – khususnya Ketika pendapatan dialihkan ke negara dengan tarif pajak rendah (Elliffe, 2021). Pada 2021 OECD menyetujui *Framework* terkait “*Two-Pillar Solution*” sebagai bagian dari OECD BEPS (OECD, 2020, 2021a). Adapun fokus aturan terkait *Two-Pillar Solution* dapat dilihat pada tabel berikut:

**Table 1.2 Perbandingan Two-Pillar Solution (Pilar 1 & Pilar 2)**

<b>Aspek</b>	<b>Pilar 1</b>	<b>Pilar 2</b>
Fokus Utama	Redistribusi hak pemajakan ke yurisdiksi pasar ( <i>market jurisdiction</i> )	Menetapkan pajak minimum global 15% melalui ‘ <i>top-up tax</i> ’

Masalah yang di hadapi	Ketidaksesuaian alokasi laba digital & perusahaan besar yang tanpa kehadiran fisik menghasilkan laba signifikan di negara pasar	<i>Tax Competition</i> yang berlebihan & <i>profit shifting</i> ke yurisdiksi bertariff rendah
Komponen Kunci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amount A (Realokasi laba residual MNC ke negara pasar) dan</li> <li>- Amount B (Standarisasi imbal hasil tetap untuk aktivitas distribusi dan pemasaran rutin)</li> </ul>	<i>Income Inclusion Rule</i> (IIR) (Top-up <i>tax</i> atas laba entitas ber-ETR rendah di tingkat induk), <i>Undertaxed Payment Rule</i> (UTPR) (Pengenaan top-up <i>tax</i> melalui penolakan manfaat pada entitas ber-pajak rendah), the <i>Subject to Tax Rule</i> (STTR) (Hak negara sumber memajaki pembayaran lintas negara bertarif rendah), dan <i>Qualified Domestic Minimum Top-up Tax</i> (QDMTT) (Pajak minimum domestik guna mencegah pemajakan untuk yurisdiksi lain)
Konsep Inti	Alokasi 25% dari laba residual (di atas 10% margin) ke negara pasar	Top-up <i>tax</i> jika <i>Effective Tax Rate</i> (ETR) yurisdiksi di bawah 15%
Cakupan Perusahaan	MNE dengan <i>turnover</i> diatas €20 Miliar dan profitabilitas di atas 10%	MNE dengan <i>turnover</i> €750 Juta

Nexus/ <i>Treshold</i> Kehadiran Ekonomi	<i>Revenue</i> minimal € 1 Juta per Yurisdiksi (€250 Ribu untuk negara kecil)	Tidak berbasis Nexus; fokus pada lokasi entitas perusahaan (jurisdictional ETR)
Syarat implementasi	Di ratifikasi oleh yurisdiksi dengan kapasitas 60% <i>Covered Group</i> secara global	Pengadopsian GloBE dalam hukum domestik negara
Basis Perhitungan	Laba residual berdasarkan laporan keuangan global yang disesuaikan	ETR yurisdiksi berdasarkan <i>financial accounting income</i> dengan penyesuaian
Pengecualian	Ekstraktif dan <i>regulated financial services</i>	Pemerintah, NPO, dana pensiun, <i>investment funds</i> ; pengecualian <i>substance (asset &amp; payroll)</i>
Eliminasi <i>Double Taxation</i>	Melalui kredit atau pengecualian	Diatur melalui mekanisme <i>top-up tax</i> (menghindari ketidakkonsistenan)
Administrasi	Berdasarkan ( <i>Multilateral Convention</i> ) MLC + mekanisme kepastian pajak yang mandatori & <i>binding</i>	Aturan domestik dengan <i>common approach + safe harbours</i> & MLI STTR
Perubahan pada <i>Treaty</i>	MLC untuk Amount A; menggantikan/dilengkapi perjanjian pajak bilateral	STTR memerlukan perubahan bilateral; MLI memfasilitasi implementasi
Dampak (Negara Pasar)	Negara pasar mendapat alokasi laba lebih besar (Amount A)	Memberikan hak pajak melalui STTR (tariff minimum 9%) untuk pembayaran lintas negara

Dampak (Negara Investasi/ <i>Headquarters</i> )	MNE besar harus memberi Sebagian laba residual ke negara pasar	<i>Parent Company</i> dapat terikenan IIR jika anak perusahaan berada di negara <i>low-tax</i>
--	--	---

**Sumber:** (OECD, 2021a)

Aturan-aturan ini, sesuai dengan pengembangan definisi GTG Thomas Rixen, yang mulanya mengatasi *Under-Taxation*, menjadi berfokus pada *Tax Competition* (Rixen, 2011b). Seperti yang dijelaskan Craig Elliffe, Two-Pillar Solution merupakan suatu kerangka hukum-institutional yang bisa mengekang *Tax Competition* dalam arti persaingan tarif pajak atau perlombaan tarif rendah di antara negara-negara terutama untuk MNE besar (Elliffe, 2021).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Mona Barake di beberapa literatur, *Two-Pillar Solution* terlihat akan memberikan berbagai keuntungan pada banyak negara. Pilar 1 (Amount A) mengalokasikan ulang hak pemajakan ke yurisdiksi pasar, menghasilkan pendapatan pajak global bersih sekitar €15,6 Miliar setelah kompensasi *Double Taxation*, terutama mendistribusikannya dari negara pajak rendah ke tinggi (Barake et al., 2023). Pilar 2 memberlakukan pajak minimum global 15% pada MNE – dengan pendapatan di atas €750 Juta, menghasilkan *revenue* sekitar €179 Miliar secara global tanpa *carve-out* di bawah IIR, lalu turun menjadi €139-165 Miliar dengan *carve-out* substansi (Barake et al., 2021). Lebih jelasnya dapat dilihat pada table berikut:

**Table 1.3 Tax Revenue tiap Negara dari Two-Pillar Solution**

Aspek	Pilar 1 (Amount A) (Juta)	Pilar 2 (Global Minimum Tax) (Juta)
Global (Total)	Bruto €24.000; Bersih €15.600 (0,2% pajak global)	€179.000 (IIR tanpa <i>carve-out</i> ); €139.000 (Tahun pertama); €155.000 (Jangka Panjang)
EU (Total)	Bersih €2.600 untung (pasar diuntungkan)	€67.000 (IIR tanpa <i>carve out</i> ); €47.000 (Tahun pertama); €55.000 (Jangka Panjang)

Amerika Serikat	Bersih €7.667 (terbesar)	€58.100 (IIR tanpa carve-out); €52.100 s/d €54.400 (dengan carve-out)
China	Bersih €3.221 (reallocated profits €21.254, gross €5.314, loss €2.092; 0,31% pajak nasional); salah satu penerima terbesar setelah AS	€6.100 (IIR tanpa carve out); €3.400 (Tahun pertama); €4.400 (Jangka Panjang)

Sumber: (Barake et al., 2021, 2023; Baraké et al., 2022)

Jika melihat data di atas, negara-negara akan diuntungkan dengan adanya Two-Pillar Solution – khususnya negara besar seperti Uni Eropa, AS, dan China – namun bagaimana dengan implementasinya?

Realitanya, implementasi Two-Pillar Solution masih tersendat, di mana Pillar 1 masih belum ada yang mengimplementasikannya, sedangkan Pillar 2 baru mulai diimplementasikan pada Desember 2022 (efektif berlaku 1 Januari 2024) oleh Korea Selatan – sebelum akhirnya diimplementasikan juga oleh negara lain (Thomson Reuters *Tax & Accounting*, 2023). Berdasarkan data yang dikeluarkan WTS Global pada Agustus 2025, AS dan China bahkan menolak/belum mengimplementasikan Pillar 2 (WTS Global, 2025), padahal jika melihat laporan Barake dan OECD, kedua negara ini yang akan mendapat keuntungan paling tinggi.

Kongres AS, belum menunjukkan dukungan pada Pilar 1 karena tidak sesuai dengan kerangka tradisional yang memberi hak pemajakan pada pemilik aset (konsep ekonomi bahwa laba merupakan balasan kepada investor, bukan konsumen) (Congressional Research Service, 2024). Meski begitu, Washington sudah mempersiapkan diri apabila pilar 1 diimplementasikan, yakni melalui penangguhan tindakan investigasi Section 301 yang sudah berjalan semenjak 2019 – di mana sebelumnya AS menjalankan Section 301 karena memandang *Digital Services Tax* (DST) yang dilakukan negara lain merupakan salah satu bentuk diskriminasi (Congressional Research Service, 2025; OFFICE of the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, n.d.). Mengingat salah satu aturan dalam Pilar 1 adalah menghentikan DST, AS sepakat untuk menangguhkan tindak lanjut hasil investigasi Section 301 terhadap beberapa negara hingga pilar 1 di implementasikan

(Congressional Research Service, 2025; OFFICE of the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, n.d.). Dari kondisi ini, negara-negara yang sebelumnya memiliki DST berada di kondisi dilematis; di satu sisi jika mereka melanjutkan DST (karena Pilar 1 tidak terealisasi atau selama menunggu proses implementasi) maka mereka berpotensi mendapat sanksi berdasarkan investigasi Section 301 (Congressional Research Service, 2024). Di sisi, jika menghentikan DST (dengan harapan Pilar 1 segera diimplementasikan), negara-negara tersebut mungkin akan mengalami kerugian selama masa menunggu – karena mereka tidak dapat memajaki perusahaan AS (Congressional Research Service, 2024).

Di sisi lain, Pilar 2 mirip dengan aturan yang pernah dibuat AS pada 2017, *Tax Cuts and Jobs Acts* (TCJA) – mencakup *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) dan *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* (BEAT) – yang kemudian diadopsi OECD menjadi dasar pembuatan aturan Pilar 2 (Avi-Yonah & Salaimi, 2022; Avi-Yonah & Wells, 2022). GILTI mengenakan pajak atas pendapatan “tidak berwujud” dari *Controlled Foreign Corporation* (CFC) yang memiliki pajak rendah, sedangkan, BEAT mengenakan pajak alternatif pada “pendapatan kena pajak yang dimodifikasi” – dan tidak memperhitungkan beberapa pembayaran pengangguran biaya – seperti royalty dan biaya layanan – ke entitas asing terkait (Pomerleau, 2023). Jika ditelaah, isi aturannya mirip dengan pilar 2, di mana GILTI mirip dengan IIR, sedangkan BEAT mirip dengan UTPR; namun tentunya dengan beberapa penyesuaian, mengingat TCJA dibuat dengan orientasi kepentingan domestik sedangkan Pillar 2 dengan orientasi kebijakan global (Gravelle & Marples, 2025; Pomerleau, 2023).

Berdasarkan laporan JCT dan dan laporan Kongress, meskipun secara aturan AS bisa lebih siap karena memiliki GILTI, namun jika Washington tidak menerapkannya – saat negara lain meratifikasinya – perusahaan AS tetap harus membayar minimal 15% (Baraké et al., 2022; JOINT COMMITTEE ON TAXATION, 2023).

Pada Januari 2025, Washington secara resmi tidak mengimplementasikan Pilar 2, karena menganggap Pilar 2 sebagai aturan yang bersifat diskriminatif dan mengganggu kedaulatan negara; oleh karena itu AS mementingkan kedaulatan dan daya saing ekonominya (The White House, 2025). Sebagai langkah menjunjung kedaulatan dan daya saing ekonomi, AS mengajukan RUU Section 899, dengan menyoroti pemberian pajak tambahan bagi negara yang menerapkan UTPR pada perusahaan AS (Gravelle,

2025; U.S. Department of The Treasury, 2025). Meski begitu, aturan tersebut tidak ditindaklanjuti setelah bernegosiasi dengan G7, dengan kesepakatan memberi ultimatum pada AS supaya tidak dikenakan UTPR (GIDE, 2025; KPMG, 2025). Dari kesepakatan tersebut, maka OECD membentuk aturan tambahan berupa *side-by-side package* yang berisi aturan yang memberikan *safe harbour* pada negara yang memiliki kebijakan serupa Pilar 2, sehingga tidak akan dikenakan UTPR (Grant Thornton, 2026).

Selain AS, China juga belum mengimplementasikan Two-Pillar Solution walaupun menjadi negara tertinggi kedua yang akan meraih keuntungan dari aturan ini (WTS Global, 2025). China padahal sudah mendukung langkah multilateral BEPS Convention pada 2022 dengan menyetujui dua langkah BEPS terkait *minimum standard* dan langkah non wajib dalam perjanjian penghindaran *Double Taxation* (Han, 2023; *Tax Journal*, 2022a). Meski begitu, China menolak aturan-aturan yang terkait dengan penghindaran status *permanent establishment*, padahal aturan ini menjadi inti Pilar 1 (Han, 2023). Secara aturan, Pilar 1 akan lebih menguntungkan, namun China berpotensi menjadi *giver* basis pajak saat lebih banyak MNE yang masuk cakupan pilar 1 – China memiliki MNE terbanyak kedua yang masuk target Pilar 1; namun, Pilar 1 akan lebih menguntungkan dibanding DST, karena MNE China dengan margin laba di atas 10% hanya sedikit (J. Li, 2021).

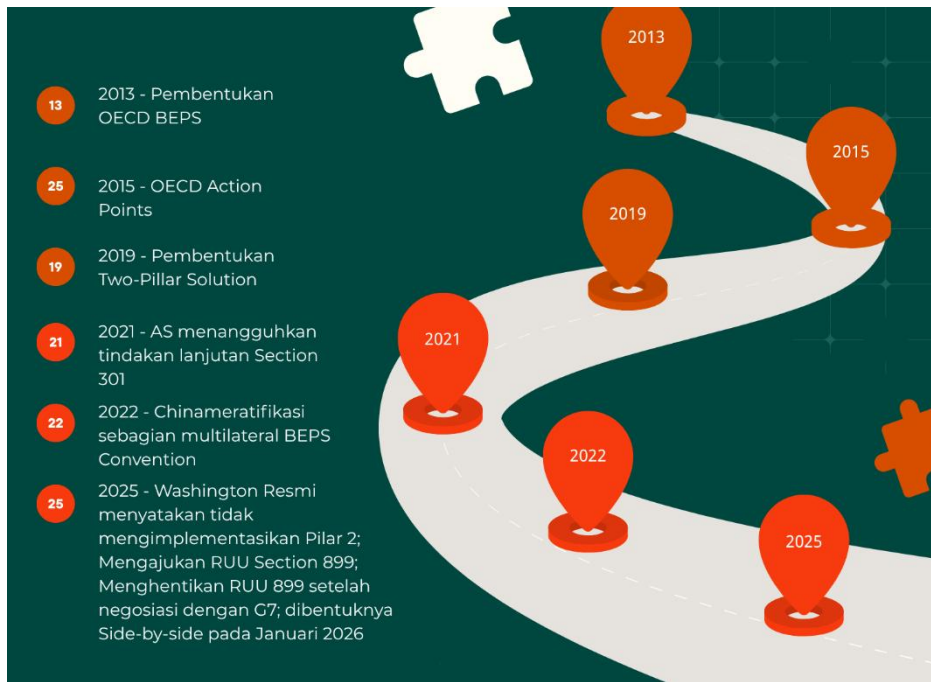
Di sisi lain, berdasarkan analisis yang dilakukan Ziyang Li dan Jinyang Li, Two-Pillar Solution dipercaya akan menjadi tantangan bagi BRI (*Belt and Road Initiative*) (J. Li, 2021; Z. Li, 2023). Hal ini karena orientasi utama BRI adalah pembangunan, sedangkan Pilar 2 berpotensi menghapuskan kemampuan negara untuk menarik investasi melalui tarif rendah, (J. Li, 2021; Z. Li, 2023). Hal tersebut akan berdampak besar pada dinamika persaingan dan pembangunan ekonomi (J. Li, 2021; Z. Li, 2023). Berangkat dari pemikiran tersebut, Pilar 2 tidak hanya akan membentuk ulang lanskap perpajakan global, tetapi juga memengaruhi kebijakan investasi dan strategi daya Tarik asing China, khususnya insentif pajak (Z. Li, 2023). Maka dari itu, Beijing justru lebih mendorong pendekatan sistem perpajakan PBB – yang lebih menekankan nilai pembangunan – dibandingkan OECD (BEPS) (Department of International Economic Relations, 2021; J. Li, 2021).

Bagi China, implementasi Pilar 2 dapat memberikan beberapa dampak. Dalam kerangka GloBE, dampaknya relatif kecil karena China sudah memberlakukan tarif pajak

25%, yang berada lebih tinggi dibanding Pilar 2 (Z. Li, 2023). Sementara itu, dalam konteks STTR, China juga telah menerapkan *withholding tax* sebesar 10%, melebihi ambang minimal 9% pada Pilar 2 (Z. Li, 2023). Kondisi ini justru berpotensi mengurangi daya Tarik China dalam menarik investasi asing (Z. Li, 2023).

Tidak hanya pada level nasional, penerapan Pilar 2 juga berdampak langsung pada perusahaan. MNE asal China berpotensi harus membayar pajak tambahan di negara asing (Z. Li, 2023). Padahal tanpa implementasi Pilar 2, kewajiban ini tidak muncul karena China masih memberikan *tax sparing* – insentif atau pembebasan pajak yang membuat seolah pajak tersebut telah dipungut di China (Z. Li, 2023). Akhirnya, Pilar 2 akan mendorong MNE China untuk mengubah lokasi investasi dan mengurangi daya tarik *tax havens* (Z. Li, 2023).

Berikut ini merupakan *timeline* sikap yang ditujukan AS dan China, serta dampak Two-Pillar Solution terhadap kedua negara yang menjadi basis permasalahan dalam penelitian ini (*Figure 1.1.1*). Pada ilustrasi di bawah, menunjukkan AS dan China cenderung menuju sikap *Backlash* dibanding *support* (dengan AS yang tegas memberi sikap, sedangkan China justru tidak ada pergerakan). Secara orientasi sikap yang ditunjukkan, AS dan China terlihat mengedepankan kepentingan nasional masing-masing terkait preferensi kebijakan pajak domestiknya. Dengan melihat berbagai data yang memperlihatkan AS dan China menjadi negara dengan jumlah MNE terbanyak – yang terdampak Two-Pillar Solution, – posisi kedua negara menjadi vital dalam efektivitas implementasi OECD BEPS sebagai GTG.



**Figure 1.1 Timeline Sikap dan Dampak Two-Pillar Solution terhadap AS dan China**

Sumber: (Avi-Yonah & Salaimi, 2022; Avi-Yonah & Wells, 2022; Bray et al., 2026; Congressional Research Service, 2024, 2025; Department of International Economic Relations, 2021; GIDE, 2025; Gravelle, 2025; Gravelle & Marples, 2025; Han, 2023; JOINT COMMITTEE ON TAXATION, 2023; KPMG, 2025; J. Li, 2021; Z. Li, 2023; OFFICE of the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, n.d.; Pomerleau, 2023; Tax Journal, 2022a; The White House, 2025; U.S. Department of The Treasury, 2025)

Kembali pada pembahasan di awal, di mana GTG bisa berjalan efektif ketika aturan yang dibuat dapat mengontrol *Tax Competition* serta didukung oleh negara dominan, peneliti berasumsi jika OECD BEPS justru tidak akan berhasil dalam mengatur sistem pajak global secara efektif. Asumsi ini berangkat dari justifikasi bagaimana Two-Pillar Solution justru berpotensi memunculkan *model Tax Competition* lain apabila AS dan China tidak ingin mengimplementasikannya.

Menurut Luu Thuy Hong, dalam menganalisis sikap yang diambil suatu negara, dapat berbasis pada pendekatan “proses bertahap”, dengan fokus pada tiga tahapan: pembuatan kebijakan, implementasi, dan evaluasi (Hong, 2022). Oleh karena itu, pendekatan ini bertujuan untuk mengungkap niat aktor internasional, mengevaluasi dampak, dan memproyeksikan hasil lanjutannya (Hong, 2022). Pendekatan ini memunculkan pola *looping*, bagaimana kebijakan dari atas (sistem) mengarah ke bawah (*state/domestik*), dan akan kembali ke atas (memengaruhi sistem). Pola ini juga diperkuat dengan pemikiran Bearce, yang memandang terdapat dua pola hubungan dalam studi HI,

yakni dari atas ke bawah (dalam studi *International Organization* – dengan kata lain sistem memengaruhi Tindakan *state*)), dan dari bawah ke atas (*Foreign Policy* – dengan kata lain *state* memengaruhi dinamika sistem)) (Bearce, 2025). Dengan mengelaborasi kedua pemikiran tersebut, peneliti melihat pola yang sama pada isu penelitian ini, di mana OECD BEPS membentuk sistem yang mengatur dinamika perpajakan global untuk diimplementasikan oleh negara (pola atas ke bawah), namun sikap yang ditunjukkan AS-China akan memengaruhi aturan yang dibuat (bawah ke atas). Jika dianalisis lebih lanjut, pola permasalahan pada penelitian ini, sejalan dengan pemikiran Gilpin yang mengatakan bahwa dalam menganalisis isu perpajakan global (*International Political Economy*), tidak bisa berfokus hanya pada satu aspek – ekonomi atau politik – namun harus menganalisis keduanya secara bersamaan (Gilpin, 1987, 2001).

Berdasarkan logika tersebut, peneliti memandang, AS dan China memiliki *Role* vital dalam keefektifan OECD BEPS, mempertimbangkan kekuatan politik dan material (MNE) yang kedua negara miliki dalam tatanan global. Harnish, menjelaskan bahwa pengambilan peran (*Role-taking*) merupakan hal yang sentral baik dalam politik domestik maupun internasional, dan dengan demikian juga sebagian besar perilaku (kebijakan) luar negeri (Harnisch, 2014). *Role* yang diambil negara juga tidak hanya produk identitas internal negara, tetapi hasil interaksi dinamis antara sejarah, proses domestik, dan ekspektasi institusi internasional, (Beneš & Harnisch, 2015; Harnisch, 2014). Konflik atau harmoni antara peran ini menentukan perilaku negara dalam kebijakan luar negerinya (Beneš & Harnisch, 2015; Harnisch, 2014). *Role* yang diambil negara tersebut akan menentukan seberapa besar *Power* yang dimilikinya (Holsti, 1970; Ota & Ecoma, 2022); dan *Power* tersebut akan direfleksikan sehingga dapat memberi pengaruh besar dalam sistem global (Lukes, 2005).

Lebih lanjut, peneliti melihat adanya pola pengambilan peran yang dilakukan oleh AS dan China dalam tatanan global terkait GTG. Pemikiran tersebut merujuk pada sikap-sikap yang terefleksikan oleh kedua negara dalam menanggapi OECD BEPS. Misalnya AS dan China yang mendukung pembentukan OECD BEPS serta menyetujui Two-Pillar Solution sebagai basis aturan terkait *global tax system*, namun keduanya tidak/belum mengimplementasikannya, di tengah proses ratifikasi negara-negara lain. Memperkuat argumentasi tersebut, berdasarkan penelitian-penelitian sebelumnya, AS dan China

berpotensi menjadi negara dengan target MNE terbesar yang terdampak oleh Two-Pillar Solution. Hal ini akan mempertegas justifikasi bahwa kedua negara akan mengambil sikap yang berdasar pada kepentingan nasionalnya.

Dengan demikian, terdapat anomali dalam fenomena tersebut, di mana, meskipun OECD BEPS/Two-Pillar solution dirancang sebagai kerangka global untuk mengatasi *tax avoidance* dan meningkatkan keadilan *international taxation*, implementasinya menghadapi resistensi dari aktor utama – khususnya AS dan China. *Backlash* kedua negara tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kemampuan OECD BEPS untuk berfungsi secara efektif sebagai mekanisme GTG. Oleh karenanya, perlu dianalisis bagaimana dinamika sikap negara dominan memengaruhi prospek keberhasilan OECD BEPS.

Sejauh ini, literatur mengenai OECD BEPS umumnya berfokus pada desain teknis kebijakan dan potensi dampak fiskalnya, sementara kajian yang menganalisis resistensi negara dominan dari perspektif *Global Governance* dan IPE masih terbatas. Selain itu, sedikit penelitian yang secara eksplisit menelaah *backlash* AS-China sebagai aktor kunci dalam sistem perpajakan global. Maka dari itu, studi ini dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis untuk memahami bagaimana *Foreign Economic Policy* negara dominan yang terbentuk atas orientasi *Role and Power projection*-nya, dapat mendorong kegagalan *Global Governance* – pada konteks implementasi GTG. Berangkat dari hal tersebut, fenomena ini kemudian akan dianalisis dan dijabarkan dalam penelitian berjudul **“Potensi Kegagalan OECD BEPS sebagai *Global Tax Governance* merujuk pada sikap *Backlash* AS-China terhadap *Two-Pillar Solution*”**

## 1.2 Pertanyaan Penelitian

Merujuk pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas mengenai refleksi sikap Amerika Serikat dan China terhadap OECD BEPS, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut **“Bagaimana keterkaitan sikap *Backlash* yang dilakukan Amerika Serikat dan China terhadap *Two-Pillar Solution* dapat berpotensi menggagalkan OECD BEPS sebagai *Global Tax Governance*?”**

### 1.3 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah peneliti paparkan serta mengingat kompleksnya pembahasan mengenai *Global Tax Governane*, *Foreign Economic Policy*, *State Role* dan *State Power*, maka peneliti membatasi masalah penelitian ini pada prinsip *Controlling Tax Competition* Rixen dan *Dominant's Actors Support* Woods untuk menjelaskan OECD BEPS sebagai GTG, lalu *Role-taking* milik Benes dan Harnish, serta keterkaitannya dengan proyeksi *Power* menurut pandangan Lukes untuk menjelaskan sikap *Backlash* yang diambil AS-China. Rentang waktu penelitian meliputi periode penting mulai tahun 2021 hingga Januari 2026. Di mana, tahun 2021 merupakan mulai disetujuinya Two-Pillar Solution sebagai basis aturan perpajakan global yang mendorong Amerika Serikat dan China mengambil sikap, sementara Januari 2026 menjadi momentum refleksi sikap *Backlash* yang ditunjukkan kedua negara dan disetujuinya aturan *side-by-side* sebagai respon pada *backlash* Amerika Serikat. Penelitian ini juga tidak akan membahas evaluasi teknis detail desain pajak Pilar 1 dan Pilar 2, serta tidak menganalisis dampak fiskal kuantitatif dari kebijakan tersebut terhadap penerimaan negara secara komprehensif. Selain itu, penelitian ini hanya membatasi analisis pada AS dan China sebagai aktor dominan dalam sistem perpajakan global, dan tidak akan membandingkan keseluruhan sikap negara anggota OECD.

### 1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta rumusan masalah yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka tujuan penelitian ialah sebagai berikut:

1. Untuk memaparkan apakah Two-Pillar Solution sebagai bagian dari OECD BEPS memenuhi aspek-aspek *Global Tax Governance* (GTG) yang dapat mengontrol *Tax Competition* dan didukung negara-negara dominan.
2. Untuk menjelaskan bagaimana AS dan China membangun *National Role Conception*-nya hingga menghasilkan tindakan dalam tiga dimensi *Power* yang direfleksikan sebagai sikap *Backlash*.

3. Untuk menganalisis bagaimana sikap *Backlash* yang ditunjukkan AS dan China terhadap Two-Pillar Solution berpotensi mengakibatkan kegagalan OECD BEPS sebagai GTG.

#### **1.4.2 Kegunaan Penelitian**

1. Manfaat akademis

Sebagai manfaat akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dalam pengembangan studi Hubungan Internasional dan dapat bermanfaat dalam membantu memahami interaksi aktor *multi-level* dalam konteks dinamika ekonomi politik global melalui kajian *Global Governance*. Penelitian ini juga diharapkan dapat menggambarkan *Role* dan *Power* negara dominan – AS-China – dapat memproyeksikan keberhasilan ataupun kegagalan OECD BEPS sebagai *Global Tax Governance*.

2. Manfaat Praktis

Sebagai manfaat praktis, penelitian ini dikhususkan menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti, serta sebagai salah satu syarat kelulusan Ujian Sarjana Program Strata-1 dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pasundan (Unpas).

### **1.5 Kerangka Teoritis-Konseptual**

Penelitian ini akan menggunakan dua konsep, yaitu *Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix*, dan *Backlash Reflection through State Role and Power*. Berikut adalah penjabaran dari konsep yang sudah disebutkan.

#### **1.5.1 Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix**

Pandangan *institutionalist* dalam studi HI, memandang bentuk institusi yang paling banyak dipelajari adalah *International Regime* (Koenig-Archibugi, 2011). Pandangan tersebut menghasilkan pengetahuan penting mengenai dinamika internasional, namun cenderung mengabaikan kontribusi aktor non negara (Koenig-Archibugi, 2011). Simon Lester, mengembangkan pandangan tersebut dengan menempatkan rezim dalam kerangka *Global Governance* yang lebih luas (Lester, 2011). Lester mendorong pendekatan *Global Governance* yang

terdistribusi dan kooperatif, melibatkan integrasi longgar antara rezim dengan organisasi/perjanjian internasional lainnya (Lester, 2011). Debora Gomes Galvao Basilio, memperkuat pandangan tersebut dengan menekankan bahwa *Global Governance* yang efektif, membutuhkan partisipasi berbagai aktor sekaligus dapat memberi efek institusional (Basilio & Silva, 2024). Di sisi lain, Jinseop Jang, memaparkan *Global Governance* berkaitan erat dengan interaksi berbagai entitas kolektif maupun individual – dari beragam orientasi sosial dan profesional – dan membentuk jaringan serta terlibat dalam menangani isu-isu yang mengancam komunitas lokal maupun global (Jang et al., 2016). Bertentangan dengan pandangan Jang yang berfokus pada *multi-actors*, Ngaire Woods justru menekankan bahwa *Global Governance* berjalan efektif karena adanya dukungan dari aktor dominan (negara) (Woods, 2006) – pandangan ini lebih sejalan dengan Koenig-Archibugi dan Simon Lester. Meski begitu, terdapat pula pandangan lain yang menyebutkan bahwa *global governance* yang efektif harus dilihat dari karakteristiknya – berbentuk *hard law* atau *soft law* (Abbott & Snidal, 2000). Melengkapi pandangan-pandangan tersebut, Stewart menekankan apabila tidak terjadi kesepakatan fundamental – aturan yang adil didukung oleh aktor dominan – maka *Global Governance* berpotensi melemah atau bahkan gagal (Stewart, 2024).

Secara karakteristik, dibagi ke dalam dua kategori, yakni *hard law* – mengikat secara hukum, sehingga membatasi perilaku bahkan kedaulatan para aktor di bawahnya; dan *soft law* – seringkali lebih dinamis, dalam artian aktor tidak terikat secara hukum, dan dibebaskan mengambil sikap berdasarkan hasil evaluasi dari komitmen yang diambil – menerapkan aturan yang dikeluarkan (Abbott & Snidal, 2000). Karakteristik *Global Governance* ini perlu dipahami sebagai kontinum berdasarkan tiga dimensi utama, yakni (Abbott & Snidal, 2000; Karlsson-Vinkhuyzen & Vihma, 2009):

1. *Obligation* – sejauh mana aturan mengikat secara hukum; hal ini bisa dilihat dari apakah aturan yang keluar berbentuk *treaty*, *recommendation*, *guidelines*, *model rules*, dsb.

2. *Precision* – seberapa jelas dan spesifik aturannya; hal ini bisa di lihat dari apakah ada angka spesifik, formula, definisi yang tidak ambigu, atau justru hanya prinsip umum.
3. *Delegation* – sejauh mana otoritas pelaksana dan pengawas; hal ini bisa di lihat dari apakah ada mekanisme *dispute settlement* yang mengikat.

Hasil yang muncul dari ketiga dimensi di atas, akan memunculkan kontinum yang memperlihatkan karakteristik dari GTG. Hasil analisisnya akan peneliti buat dalam bentuk sebuah *table* yang memperlihatkan karakteristik GTG yang ada apakah bersifat *Hard*, *Soft*, atau *Medium* – dengan ketentuan apabila seluruh syarat terpenuhi maka akan masuk ke *hard*, apabila tidak ada syarat yang terpenuhi masuk ke *soft*, dan apabila syarat terpenuhi namun masih terbatas maka akan masuk *medium*. Adapun bentuk *table* analisis tersebut akan berbentuk seperti berikut:

**Table 1.4 Tabel penilaian karakteristik Global Governance**

Dimensi/Karakter	<i>Soft</i>	<i>Medium</i>	<i>Hard</i>
<i>Obligation</i>			
<i>Precision</i>			
<i>Delegation</i>			

Meski begitu, kapan dan dalam kondisi apakah aktor memutuskan untuk mengadopsi atau menolak aturan tersebut? Karlsson-Vinkhuyzen dan Vihma membagi variabelnya ke dalam dua evaluasi utama, yakni *effectivity* – kemampuan aturan mengubah perilaku – dan *legitimation* – justifikasi atas otoritas aturan tersebut (Karlsson-Vinkhuyzen & Vihma, 2009).

Berdasarkan pandangan di atas, dapat disintesaikan bahwa *Global Governance* yang efektif harus bisa memberi basis aturan yang dapat mengatasi isu-isu global (*effectivity*), sekaligus menciptakan kooperasi antar-aktor – khususnya negara dominan – agar aturan yang dibentuk dapat memberi efek institusional (*legitimation*). Dalam konteks perpajakan, maka *Global Tax Governance* (GTG) – secara teknokratis – harus dapat mengatur perilaku aktor *multi-level* dalam menghadapi isu pajak global, sekaligus aturan tersebut didukung

oleh negara dominan agar tercipta lingkungan yang kooperatif; Konsep inipun, berhasil dirumuskan oleh Thomas Rixen.

Rixen memandang masalah utama dalam sistem pajak global adalah *Tax Competition* (Rixen, 2011a, 2011b). *Tax Competition*, memberikan dampak besar pada level domestik dan internasional, baik untuk negara maju maupun negara berkembang. Mulanya, *Tax Competition* terbagi ke dalam dua jenis, yakni *Real Competition* (di mana negara menciptakan aturan-aturan *race-to-the-bottom* untuk meningkatkan *Foreign Direct Investment* (FDI)), sedangkan *Virtual Competition* (di mana *Tax Competition* dilakukan memanfaatkan *paper profits* yang *mobile*, sehingga sulit memetakan siapa yang bertanggungjawab untuk menagih dan membayar pajak) (Rixen, 2011b).

Dari dinamika tersebut, terdapat dampak *multi-level* – domestik dan internasional. Secara domestik, setidaknya terdapat tiga dampak yang akan muncul (Rixen, 2011b), yakni:

1. *Multinational Enterprise vs Small and Medium-sized Enterprise (MNE vs SME)*

MNE cenderung memiliki kemampuan untuk *profit shifting*, memanfaatkan perbedaan tarif pajak antarnegara, dan membentuk struktur keuangan kompleks; sedangkan SME bersifat lokal dan tidak mengalihkan keuntungannya ke yurisdiksi pajak rendah. Akibatnya, MNE membayar ETR yang lebih rendah dan beban pajak domestik berpindah ke sektor yang tidak mobile (SME).

2. *Capital vs Labor*

Ketika negara menurunkan pajak atas kapital untuk mempertahankan daya saing atau mencegah *profit shifting*, ruang fiskal akan menyempit. Untuk menjaga penerimaan negara, beban pajak dan pembiayaan negara bergeser ke pajak konsumsi (Pajak Pertambahan Nilai/PPN), pajak penghasilan pekerja, atau pemotongan belanja sosial. Akibatnya, terjadi pergeseran struktural di mana *Capital* mendapat keringan pajak, namun di sisi lain memberatkan *Labor*.

### 3. *Progressive Taxation Erosion*

*Tax Competition* memaksa negara untuk menurunkan tarif pajak korporasi, memberi *tax holidays*, dan menyempitkan basis pajak. Oleh karena itu, semakin kompetitif negara dalam *Tax Competition*, semakin tidak progresif sistem pajaknya, serta semakin besar kesenjangan pendapatan domestik.

Dampak di level domestik tersebut, memengaruhi level internasional, di mana hal ini akan memunculkan ketimpangan antara negara maju dan negara berkembang. Ketimpangan ini muncul, karena adanya asimetri kemampuan negara dalam menarik jenis kapital tertentu. Negara maju akan tetap bisa menarik *Foreign Direct Investment* (FDI) meskipun pajaknya relatif tinggi, sedangkan negara berkembang atau dengan *tax haven* dapat menarik *paper profits* dengan pajak rendah – meskipun tidak punya ekonomi riil yang besar (Rixen, 2011b). Oleh karena itu, dampak yang didapat akan ditentukan dari kemampuan negara dalam beradaptasi terhadap *Tax Competition*. Adaptasi ini juga ditentukan oleh kapasitas ekonomi dan institusional, penyesuaian tekanan *Tax Competition*, dan kemampuan membentuk aturan yang berkonsentrasi pada keuntungan (Rixen, 2011b).

Kembali pada pandangan di awal, bahwa *Global Tax Governance* tidak hanya harus memberikan basis aturan yang efektif, namun juga didukung oleh aktor dominan agar mendapat legitimasi. Dukungan ini berfungsi sebagai sumber legitimasi struktural yang menentukan apakah aturan dapat beroperasi secara efektif, namun tidak selalu berbanding lurus dengan legitimasi substantif bagi negara non-dominan. Woods secara eksplisit menjelaskan bahwa negara akan mendukung *Global Governance* melalui dukungan politik, dan normatif yang konsisten – terlihat melalui pola voting, kontrol kepemimpinan, dan sinkronasi agenda kebijakan (Woods, 2006); maka peneliti menyintesis pandangan Woods dengan mengfokuskannya pada lima indikator yang menjelaskan mengapa dukungan negara dominan sangat menentukan efektivitas *Global Governance*, yakni:

1. *Asymmetric Power & Representation* – Negara mendominasi voting, kepemimpinan komite, dan *drafting* standar aturan, memastikan preferensi negara tertanam dalam aturan global.
2. *Limits of Accountability* – Kepada siapa *Global Governance* bertanggungjawab secara struktural dan institusional? Struktur akuntabilitas mengarah ke negara dominan, bukan *stakeholder* kecil.
3. *Trade-off effectiveness vs Legitimation* – Prioritas efisiensi teknis (konsensus cepat namun tidak inklusif, atau inklusif namun bertele-tele).
4. *Epistemic Authority & Agenda-setting Power* – Apakah *Global Governance* memiliki “*Power to persuade*” melalui otoritas keilmuan, produksi data, dan *framing* masalah, sehingga negara dominan dapat memanfaatkannya.
5. *Domestic Political Alignment* – Efektivitas *Global Governance* bergantung pada “*willing and able interlocutors*” di level domestik, di mana aturan dimanfaatkan sebagai legitimasi dan *leverage* untuk mendorong agenda negara.

Mengacu pada indikator-indikator di atas, kelima indikator tersebut berfungsi sebagai mapping tool dalam penelitian ini – yakni untuk mengidentifikasi negara mana yang memiliki kapasitas struktural dan posisi institusional yang cukup untuk disebut sebagai dominant actor dalam konteks OECD. Kelima indikator ini tidak dimaksudkan sebagai checklist yang harus dipenuhi secara identic oleh setiap aktor, melainkan sebagai kerangka analitis yang menunjukkan bagaimana dan melalui mekanisme apa dominasi suatu negara bekerja dalam membentuk arah GTG. Implikasinya, perbedaan cara kerja dominasi antara satu negara dengan negara lain – misalnya antara dominasi yang bersifat institusional dan dominasi yang bersifat struktural-ekonomi – justru mencerminkan variasi dalam jenis pengaruh yang dimiliki, bukan ketidakhadiran pengaruh itu sendiri. Dengan kata lain, kelima indikator ini menunjukkan bahwa aturan dibuat dalam GTG cenderung mencerminkan kepentingan nasional negara-negara yang dominan secara institusional maupun struktural, dan bahwa tanpa dukungan dari aktor-aktor tersebut, legitimasi GTG menjadi rapuh.

Dari pemaparan di atas, terdapat titik temu diantara tiap variabel yang dijelaskan, di mana proses penanganan isu *tax competition* sejalan dengan evaluasi *effectiveness* dari Global Governance, dan indicator dominant state support sejalan dengan evaluasi *legitimation*. Evaluasi keduanya saling memengaruhi dalam pengambilan sikap negara aturan yang dikeluarkan suatu Global Governance. Terlebih negara cenderung akan mengambil sikap berdasarkan pada peran negara sesuai dengan kepentingan nasionalnya.

Meski begitu, hubungan antara *effectiveness* dan *legitimation* tidak bersifat simetris. Efektivitas teknis merupakan syarat perlu bagi keberlanjutan *Global Governance* – tanpa aturan yang mampu mengubah perilaku aktor secara nyata, tidak ada dasar bagi aktor dominan untuk memberikan dukungannya. Akan tetapi, efektivitas teknis saja tidak cukup untuk menjamin keberhasilan GTG. Legitimasi dari dominant actor adalah syarat cukup yang menentukan apakah kapasitas teknis tersebut dapat dioperasionalkan secara efektif dalam tatanan global. Dengan kata lain, GTG dapat memiliki desain aturan yang secara teknokratis sempurna, namun tetap gagal apabila aktor dominan memiliki untuk tidak mendukungnya – sementara sebaliknya, dukungan aktor dominan terhadap aturan yang lemah secara teknis pun tidak akan menghasilkan GTG yang benar-benar efektif. Ketegangan asimetris inilah yang menjadi inti dari *Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix* yang dibangun dalam penelitian ini: Two-Pillar Solutions akan dievaluasi bukan hanya dari kapasitas teknisnya dalam mengatasi *tax competition*, melainkan dari ada atau tidaknya legitimasi yang diberikan oleh aktor dominan yang posisinya paling menentukan trajektori implementasi globalnya.

Ota dan Ecoma menjelaskan, ketika sebuah negara telah mengidentifikasi kepentingan nasionalnya, kepentingan tersebut tidak berhenti pada ranah domestik, namun dijalankan di arena internasional untuk memengaruhi perilaku aktor-aktor lain (Ota & Ecoma, 2022). Dengan demikian, kepentingan nasional merupakan identifikasi dan perumusan tujuan negara dalam hubungannya dengan aktor lain, sedangkan kebijakan luar negeri adalah penerapan praktis dari tujuan-tujuan tersebut (Ota & Ecoma, 2022).

Pola di atas sejalan dengan pemaparan Luu Thuy Hong, di mana sistem akan mendorong *state* untuk bertindak (Hong, 2022). Lebih lanjut, Tindakan yang

diambil oleh *state*, akan memberikan evaluasi terhadap sistem yang ada (Hong, 2022). Logika ini diperkuat pula oleh Bearce yang menjelaskan pola *Top-Down* untuk menjelaskan bagaimana *system* mengatur *state*, dan pola *Bottom-Up* di mana *state* memengaruhi *system* (Bearce, 2025).

Jika dibawa pada konteks ekonomi, FEP merujuk pada kebijakan negara yang mengelola dan mengarahkan interaksi ekonomi lintas negara dengan tujuan memperkuat posisi ekonomi dan politik nasional di kancah internasional – dengan pemahaman bahwa hal ini dipengaruhi oleh kondisi dinamika domestik negara tersebut (Heo & Roehrig, 2014). Penjelasan ini, sangat relevan dengan pemikiran Woods dan Ota & Ecoma, bahwa dukungan negara terhadap *Global Governance* ditentukan oleh kepentingan nasionalnya; dan jika dibawa ke efektivitas GTG, Stewart menjelaskan apabila kesepakatan fundamental (dukungan) tidak tercapai, ada kemungkinan *Global Governance* melemah atau bahkan gagal.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti membangun sebuah model analisis untuk menjelaskan bagaimana OECD BEPS muncul sebagai *Global Tax Governance*, membentuk aturan untuk menyelesaikan tantangan perpajakan global, dan proses legitimasinya dari *dominant actor*. Sesuai dengan logika Luu Thuy Hong dan pola *Top-Down* Bearce, maka model analisisnya dibagi kedalam tiga dimensi, yaitu:

1. Dimensi 1 – *Structural Process*

Dimensi ini berfokus untuk memaparkan bagaimana OECD muncul sebagai *Global Tax Governance* secara kontinum untuk menjelaskan karakteristik aturan yang dikeluarkannya.

2. Dimensi 2 – *Effectiveness Process*

Dimensi ini berfokus untuk menjelaskan bagaimana Two-Pillar Solution berhasil menyelesaikan permasalahan *Tax Competition* dengan menganalisis proses penyelesaiannya pada *Real Competition* dan *Virtual Competition* serta implikasinya secara domestik (meminimalisir persaingan *MNE vs SME*, *Capital vs Labor*, dan *Progressive Tax Erosion*) maupun internasional (meminimalisir *gap* antara *adapted state* dan *non-adapted state* terhadap *tax competition*).

### 3. Dimensi 3 – *Legitimation Process*

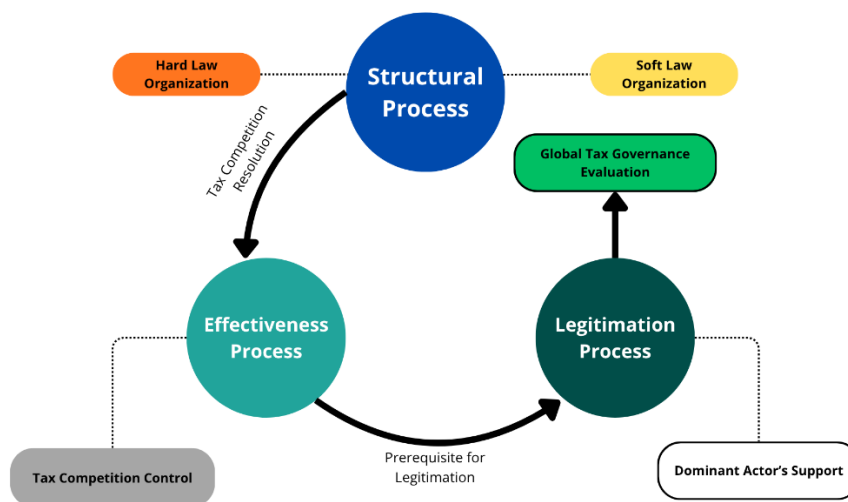
Dimensi terakhir berfokus untuk memetakan aktor dominan serta posisinya pada OECD berdasarkan lima indikator Woods.

Ketiga dimensi ini tidak bekerja secara parallel dan independent. Posisi OECD BEPS pada hasil analisis *Structural Process*, menentukan batas kapasitas maksimal dari *Effectiveness Process* dan *Legitimation Process*. Semakin OECD BEPS berkarakter *soft law*, semakin besar ketergantungan kedua proses tersebut pada *support from dominant actors*. Dalam kondisi ini, ketidakhadiran atau penarikan dukungan *dominant actor* tidak hanya melemahkan *Legitimation Process* – melainkan secara bersamaan meruntuhkan *Effectiveness Process* karena tidak ada mekanisme *enforcement* yang dapat mengkompensasi hilangnya kepatuhan sukarela. Evaluasi GTG dalam model ini dinyatakan berpotensi gagal apabila posisi *soft law* diperparah oleh absennya dukungan dari aktor yang memiliki kapasitas struktural paling menentukan.

Dalam menentukan berhasil atau tidaknya OECD BEPS sebagai *Global Tax Governance*, peneliti akan mengevaluasi ulang tiap dimensinya berdasarkan sikap yang telah diambil oleh *dominant actor*. Hal ini sesuai dengan pola *Bottom-Up* di mana *state* akan memengaruhi *system*. Namun demikian, untuk dapat mengevaluasi OECD BEPS secara menyeluruh, tidak cukup hanya menyatakan bahwa *dominant actor* mengambil sikap *backlash* – melainkan perlu dipahami mengapa sikap tersebut terbentuk dan melalui mekanisme apa ia diproyeksikan ke dalam system GTG. identifikasi *dominant actor* melalui lima indikator Woods baru menjawab pertanyaan siapa yang memiliki kapasitas untuk menentukan efektivitas GTG. Pertanyaan berikutnya – bagaimana orientasi FEP aktor tersebut terbentuk sehingga menghasilkan sikap *backlash* alih-alih dukungan – membutuhkan kerangka analitis tersendiri. Inilah fungsi konsep kedua dalam penelitian ini: *Backlash Reflection through State Role and Power* tidak bekerja sebagai konsep yang berdiri sendiri, melainkan sebagai *analytical tool* yang menjembatani antara pemetaan *dominant actor* (Dimensi 3 model GTG) dengan evaluasi implikasi sikapnya terhadap keberhasilan OECD BEPS sebagai GTG. tanpa konsep kedua, analisis akan berhenti pada konstataasi bahwa AS dan China adalah *dominant actor*

yang bersikap *backlash* – tanpa mampu menjelaskan akar structural dari sikap tersebut dan mengapa ia bersifat persisten bukan temporal.

Maka dari itu konsep *Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix* akan menjadi *Core Model* yang memberi evaluasi pada *Global Governance*, di mana fokusnya adalah menjelaskan bagaimana Two-Pillar Solution sebagai produk OECD BEPS, dapat mengatur *Tax Competition* serta memaparkan posisi AS dan China – yang diasumsikan sebagai *dominant actors* – dalam mendukung aturan tersebut. Oleh karena itu, posisi *backlash* AS dan China akan menentukan keberhasilan OECD BEPS sebagai GTG. Untuk memperjelas proses analisis dari model ini, peneliti membuat kerangka konsep dalam *figure 1.5.1* berikut:



**Figure 1.2 Kerangka Analisis Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix**

Sumber: Diolah oleh peneliti

### 1.5.2 Backlash Reflection through State Role and Power Theory

FEP suatu negara akan ditentukan oleh kepentingan nasional negara tersebut, dan prosesnya berangkat dari level domestik ke internasional (Ota & Ecoma, 2022). Hal ini menjadi sejalan dengan pemikiran Bearce yang melihat pola analisis FP dari bawah ke atas. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis kepentingan nasional suatu negara yang mendorong FEP-nya. Dalam konteks penelitian ini, salah satu bentuk FEP yang relevan untuk menjadi bingkai analisisnya adalah *politic Backlash*. Hal ini sejalan dengan pemikiran Hurrel yang menekankan salah satu permasalahan dalam *Global Governance* adalah meluasnya *politic Backlash*

yang menunjukkan tantangan tidak hanya datang dari luar, namun dari kekuatan politik di pusat sistem itu sendiri (Hurrell, 2024).

Danchin menjelaskan, perilaku *Backlash* dapat memperlihatkan bahwa pemerintah menilai keuntungan politik domestik – dengan menggugat mekanisme dan aturan internasional – lebih besar daripada kerusakan terhadap sistem tersebut dalam hal pengaruh dan daya tawar eksternal (Danchin et al., 2020). Perilaku ini ditekankan sebagai penolakan keras terhadap narasi *Global Governance* – hukum dan institusi internasional – dengan ingin mendorong hukum internasional yang lebih berpusat pada kedaulatan (kepentingan nasional) (Danchin et al., 2020). Dari sini, peneliti menyintesis sikap *Backlash* diambil berdasarkan kepentingan nasional sebagai FEP negara.

Kembali pada proses pembentukan FEP, Thies menjelaskan bahwa salah satu pelaksanaan FP merupakan hasil langsung dari proses penentuan *Role*; yang muncul sebagai respon terhadap isyarat dan tuntutan dari negara-negara lain (Thies, 2012). *Role* yang diambil juga dapat menentukan seberapa besar *Power* negara yang dapat diintegrasikan dalam sistem global (Holsti, 1970; Lukes, 2005; Ota & Ecoma, 2022). Harnish menekankan konsep *Role-taking* dalam FP sebagai hasil dari proses internal identifikasi diri serta proses eksternal pengambilan *counter-Role* oleh pihak lain (Harnisch, 2014).

Untuk memperkuat proses analisis, Harnish Bersama Benes, mengembangkan *Role-taking* proses ke dalam tiga dimensi (Beneš & Harnisch, 2015), yaitu:

1. *Ego vs Alter (Self Composition)*

Dimensi pertama, menganalisis mengenai bagaimana aktor memandang dirinya sendiri (*Ego*) dan bagaimana aktor memandang dirinya dari perspektif aktor lain (*Alter*). Pada dimensi ini, fokus utamanya adalah menentukan seberapa jauh aktor bersedia mengikuti aturan (internasional). *Role* yang didominasi *Ego* dicirikan oleh penolakan terhadap kewajiban sosial secara keseluruhan, sebaliknya jika didominasi *Alter*, semakin besar kapasitas aktor untuk menciptakan dan mempertahankan pola organisasi sosial yang berkelanjutan.

## 2. *Significant Others vs Generalized Others (Numeric Dimension)*

Dimensi kedua, menganalisis mengenai siapa “pihak lain” yang menjadi acuan aktor, apakah sebuah aktor spesifik (negara) yang sangat memengaruhi pembentukan *Role (Significant)*, atau kategori sosial yang bersifat abstrak seperti nilai-nilai universal atau identitas kolektif (*Generalized*). Pada dimensi ini, aktor membentuk *Role* dengan cara membandingkan diri terhadap pihak lain tersebut.

## 3. *Historical Others vs Current Others (Temporal Dimension)*

Dimensi ketiga, menganalisis mengenai apakah hubungan historis aktor menjadi penentu utama Tindakan (*Historical*), atau kondisi terkini yang mendorong Tindakan (*Current*). Pada dimensi ini, fokus utamanya adalah menganalisis apakah Tindakan yang diambil aktor merupakan refleksi beban historis, atau didasarkan pada kebutuhan dan dinamika masa kini.

Setiap variable di tiap dimensi dinegosiasikan dan hasilnya akan membentuk *National Role Conception (NRC)* (Beneš & Harnisch, 2015). NRC pada dasarnya adalah kristalisasi dari bagaimana suatu negara mendefinisikan posisi, fungsi, dan tanggung jawabnya dalam tatanan internasional – suatu *self-understanding* yang bersifat dinamis namun relative stabil dalam jangka menengah (Holsti, 1970). NRC ini tidak sekedar identitas abstrak, melainkan secara langsung menentukan jenis Tindakan yang dianggap konsisten, layak, dan legitim oleh suatu negara dalam arena internasional.

Hubungan antara NRC dan *Power* bekerja melalui mekanisme berikut: NRC menentukan arena di mana negara memilih untuk memproyeksikan pengaruhnya, bentuk kekuasaan yang dianggap konsisten dengan identitasnya, dan target yang ingin dipengaruhi (Holsti, 1970; Ota & Ecoma, 2022). Negara yang mendefinisikan dirinya sebagai *rule-maker* dalam system internasional, akan cenderung memproyeksikan *power*-nya melalui penentuan isi aturan dan agenda negosiasi. Sebaliknya, negara yang mendefinisikan dirinya sebagai kekuatan pembangunan alternatif, akan cenderung memproyeksikan *power*-nya melalui absensi strategis dan pembangunan narasi tandingan. Dengan demikian, NRC tidak menciptakan

*power* dari ketiadaan, melainkan mengarahkan dan membentuk cara kerja *power* yang sudah dimiliki negara berdasarkan kapasitas material dan posisi strukturalnya. Hal ini dipertegas oleh Lukes dengan menunjukkan bahwa *power* tidak hanya bekerja melalui Tindakan yang terlihat, tetapi juga melalui pembentukan preferensi dan pembatasan agenda (Lukes, 2005) – sebuah dimensi yang hanya bisa dipahami apabila NRC yang melatarbelakanginya sudah teridentifikasi.

*Power* yang dimiliki negara berdasarkan NRC-nya, akan dimanfaatkan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. *Power* sendiri, didefinisikan sebagai upaya aktor memengaruhi aktor lain dengan cara yang bertentangan dari kepentingan aktor tersebut (Lukes, 2005). Lukes membagi konsepsi *Power* ke dalam tiga dimensi (Lukes, 2005), yakni:

### 1. *Decision Making Power*

Dimensi pertama ini berangkat dari pemikiran Dahl yang bertujuan untuk menunjukkan kekuatan bahwa kekuasaan seperti yang mereka identifikasi, didistribusikan secara pluralistik di masyarakat. Menurutnya, kekuasaan dapat dianalisis dengan mengamati siapa yang memiliki kekuasaan untuk memengaruhi keputusan sehingga orang lain melakukan sesuatu yang sebaliknya tidak akan mereka lakukan. Fokus utama metodologinya adalah perilaku nyata dalam proses pengambilan keputusan yang kontroversial, dengan asumsi bahwa kepentingan pihak-pihak yang terlibat merupakan preferensi kebijakan yang dapat diamati melalui partisipasi politik. Kekuasaan dan pengaruh digunakan hampir secara bergantian, dan pengamatan difokuskan pada hasil keputusan nyata, dengan analisis siapa yang menang atau kalah. Pandangan ini, dengan memusatkan perhatian pada pengambilan keputusan atas isu-isu utama tempat terjadi konflik kepentingan yang dapat di amati, cenderung gagal mengungkap cara-cara yang kurang tampak di mana sistem pluralistik dapat menyokong kelompok tertentu dan merugikan yang lain.

### 2. *Agenda Setting Power*

Pandangan kedua berangkat dari pemikiran Bachrach dan Baratz sebagai kritik terhadap pluralisme yang dianggap terlalu sempit dan optimistic.

Mereka berpendapat bahwa kekuasaan juga tercermin dalam kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk membatasi agenda politik, sehingga isu-isu yang berpotensi membahayakan kepentingan mereka tidak pernah sampai ke tingkat keputusan public. Kekuasaan bukan hanya soal siapa yang menang dalam pengambilan keputusan, melainkan juga mengenai siapa yang dapat menciptakan hambatan agar konflik kebijakan tidak pernah muncul. Dalam tipologi mereka, ada coercion (paksaan), influence (pengaruh), authority (otoritas), force (kekuatan fisik), dan manipulation (manipulasi). Analisis dimensi ini menuntut perhatian terhadap baik pengambilan keputusan maupun non-keputusan, di mana non-keputusan berarti memilih untuk menahan atau menggagalkan isu-isu tertentu dari proses politik. Seringkali, bias sosial yang terinstitusionalisasi, nilai, keyakinan, atau prosedur memainkan peran dalam membatasi ruang lingkup kebijakan sehingga konflik penting tetap tersembunyi.

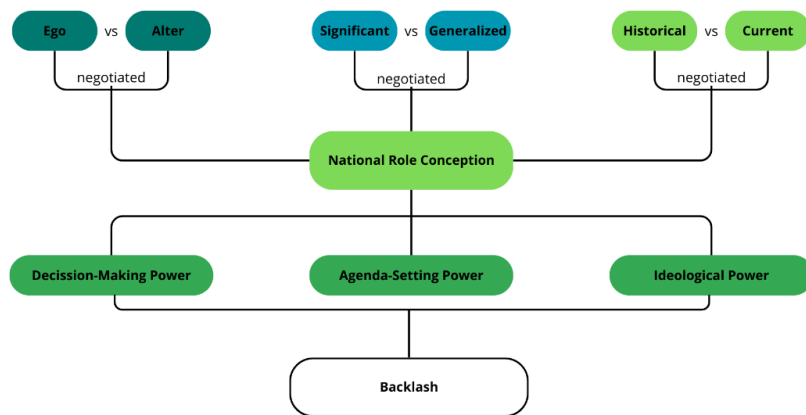
### 3. *Ideological Power*

Pandangan ketiga merupakan pandangan yang dikembangkan langsung oleh Lukes, di mana ia menawarkan analisis yang lebih dalam, dengan memperhatikan bagaimana kekuasaan membentuk keinginan, keyakinan, dan preferensi individu atau kelompok. Dalam dimensi ini, kekuasaan bekerja sedemikian rupa sehingga orang-orang yang didominasi mungkin tidak menyadari bahwa kepentingan mereka dirugikan; bahkan, mereka dapat menerima peranan mereka dalam system sebagai sesuatu yang wajar. Kekuasaan, dalam dimensi ini, tidak hanya memengaruhi perilaku dan membatasi agenda, tetapi juga membentuk kesadaran, sehingga kepatuhan terhadap dominasi sering kali terjadi secara sukarela melalui internalisasi norma, nilai, dan identitas yang mendukung status quo. Dimensi ini menawarkan kemungkinan analisis sosiologis tentang bagaimana mengidentifikasi kekuasaan yang bekerja secara tidak kasat mata dan tidak selalui disertai konflik yang dapat diamati, namun efektif membatasi kebebasan sejati individu melalui pembentukan preferensi dan keyakinan mereka.

Dalam konteks penelitian ini, ketiga dimensi tersebut dioperasionalkan secara spesifik untuk menganalisis bagaimana AS dan China memproyeksikan sikapnya terhadap Two-Pillar Solutions. *Decision Making Power* dioperasionalkan melalui Tindakan-tindakan formal yang secara nyata memengaruhi keputusan dalam proses negosiasi dan implementasi Two-Pillar Solutions. *Agenda Setting Power* dioperasionalkan melalui kemampuan AS dan China untuk *reframing* narasi seputar Two-Pillar Solutions sedemikian rupa sehingga isu-isu yang berpotensi merugikan kepentingan mereka tidak pernah mencapai tahap keputusan yang mengikat. *Ideological Power* dioperasionalkan melalui kemampuan AS dan China untuk membentuk preferensi dan persepsi negara-negara lain tentang Two-Pillar Solutions sehingga resistensi mereka tampak sebagai posisi yang legitim, bahkan rasional.

Dari seluruh pemikiran di atas, maka peneliti menyintesis *Backlash* merupakan refleksi FEP yang terstruktur, bukan sekadar reaksi spontan terhadap aturan internasional, melainkan prosuk dari proses indentifikasi diri yang berakar pada kepentingan nasional, dibentuk melalui NRC, dan diproyeksikan secara strategis melalui tiga dimensi *power*. Logika urutan ini bersifat kausal: kepentingan nasional memberntuk orientasi FEP, orientasi FEP dikristalisasi melalui NRC yang menentukan posisi negara dalam system, dan NRC tersebut mengarahkan cara negara memproyeksikan *power*-nya.

Dalam penelitian ini, model analisis *backlash* dilakukan melalui tiga tahap yang berurutan dan saling bergantung. Pertama, peneliti mengidentifikasi kepentingan nasional dan konteks domestik yang membentuk orientasi FEP AS dan China terhadap Two-Pillar Solution – termasuk struktur MNE domestik, rezim insentif pajak yang ada, dan dinamika politik dalam negeri masing-masing. Kedua, orientasi tersebut dianalisis melalui tiga dimensi NRC untuk memahami bagaimana AS dan China masing-masing memaknasi posisi dan perannya dalam GTG. Ketiga, NRC yang terbentuk digunakan sebagai lensa untuk menganalisis bagaimana *power* diproyeksikan dalam tiga dimensinya sebagai manifestasi konkret dari sikap *backlash* terhadap Two-Pillar Solutions. Untuk memperjelas proses analisis dari konsep ini, peneliti membuat kerangka dalam *figure* 1.5.2 berikut:



**Figure 1.3 Backlash Reflection through State Role and Power**

Sumber: Diolah oleh peneliti

Hasil dari analisis diatas, akan dikembalikan ke konsep pertama sebagai evaluasi akhir: apakah *backlash* AS dan China – yang merupakan *dominant actors* dengan pengaruh paling menentukan terhadap implementasi Two-Pillar Solutions – mengancam efektivitas OECD BEPS sebagai GTG? Dengan demikian, *Backlash Reflection through State Role and Power Theory* tidak bekerja sebagai konsep yang berdiri sendiri, melainkan sebagai *analytical tools* yang melengkapi dan mengoperasionalkan konsep *Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix* – konsep pertama mengidentifikasi “apa” yang menentukan efektivitas GTG, sementara konsep kedua menjelaskan “mengapa” dan “bagaimana” kondisi tersebut tidak terpenuhi dalam kasus OECD BEPS. Keduanya Bersama-sama membentuk kerangka analitis yang memungkinkan penelitian ini menjawab pertanyaan penelitian.

## 1.6 Asumsi Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, bukti empiris, dan kerangka teoritis-konseptual yang telah dipaparkan, maka penelitian ini menghasilkan sebuah asumsi sebagai landasan berpikir peneliti dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian. Adapun asumsi dari penelitian ini antara lain sebagai berikut: OECD BEPS, melalui Two-Pillar Solution memberikan kerangka aturan perpajakan global, berupa Pilar 1 (Hak pemajakan yurisdiksi pasar), dan Pilar 2 (*Global Minimum Tax*). Berdasarkan pandangan teoritis, Two-Pillar Solution harus dapat mengontrol *Tax Competition*, sekaligus didukung oleh

aktor-aktor dominan agar dapat berjalan secara efektif. Meski begitu, Two-Pillar Solution tidak mendapat dukungan dari dua aktor dominan dalam sistem perekonomian global, yakni Amerika Serikat (AS) dan China. Kedua negara tersebut, menganggap Two-Pillar Solution tidak sejalan dengan kepentingan nasionalnya. Oleh sebab itu, kedua negara mengambil sikap “*Backlash*” di mana AS menolak implementasi Pilar 2 dan mengancam memberlakukan Section 899 (pemberian tarif tambahan pada negara yang memberlakukan UTPR ke perusahaan AS), China pun bersikap stagnan dalam proses implementasi Pilar 2, bahkan cenderung lebih mendukung pendekatan sistem perpajakan PBB yang berorientasi pada pembangunan (kepentingan nasional China). Merujuk pada pandangan Luu Thuy Hong dan Bearce yang menjelaskan pola hubungan *looping* antara sistem dan *state*, maka dengan tidak adanya dukungan negara dominan (AS dan China) terhadap Two-Pillar Solution, aturan tersebut tidak akan berjalan efektif, dan membuka potensi kegagalan OECD BEPS sebagai *Global Tax Governance*.

## 1.7 Kerangka Penelitian

OECD BEPS memberikan kerangka aturan terkait system perpajakan global melalui Two-Pillar Solution. Dengan menggunakan kacamata *Global Tax Governance Legitimacy-Effectiveness Matrix*, Two-Pillar Solution harus dapat mengontrol *Tax Competition* sekaligus mendapat dukungan dari aktor-aktor dominan. Dua faktor tersebut saling terikat satu sama lain, Karena aturan yang dibentuk harus didukung aktor dominan agar mendapat legitimasi; dan sebaliknya aktor dominan akan memberi dukungan apabila aturan yang dibentuk dapat memberi keuntungan.

Dalam praktiknya, Amerika Serikat (AS) dan China tidak/belum memberikan dukungan – bahkan sikap yang ditunjukkan cenderung “*Backlash*” – karena Two-Pillar Solution tidak sesuai dengan kepentingan nasional kedua negara. Sikap *Backlash* ini, direfleksikan dalam *3 Dimentions of Power* berdasarkan *National Role Conception AS-China* dalam kacamata *Backlash Reflection through State Role and Power*.

Pada titik ini, *Role & Power Reflection AS-China*, tidak mendukung Two-Pillar Solution. Sikap ini pun didasarkan karena isi aturan yang tidak sejalan dengan kepentingan kedua negara. Dengan kata lain, OECD BEPS – melalui Two-Pillar Solution – diproyeksikan gagal sebagai *Global Tax Governance*. Hal ini divisualisasikan dalam *Figure 1.7.1*.



Figure 1.4 Kerangka Analisis

Sumber: Diolah oleh Peneliti