

PRAKARSA *Policy Review*

Agustus 2015

Mengantisipasi "Perang Pajak" di Era Integrasi Ekonomi ASEAN

Kompetisi Pajak Makin Ketat, MEA Berisiko Memperburuk Intensitas Persaingan

Poin Penting:

- Insentif pajak yang eksesif berpotensi memicu "perang diskon pajak" antar negara tetangga.
- Integrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) berisiko mendorong *race to the bottom* seperti di Uni Eropa dan terutama Afrika.
- Diperlukan kesepakatan antar negara ASEAN agar tidak menurunkan pajak serendah-rendahnya hingga merugikan semua negara anggota.

Penanggungjawab Pelaksana:
Setyo Budiantoro, MA
Direktur Eksekutif Perkumpulan Prakarsa

Panel Ahli dan Research Associate:

- Prof. Dr. Sri-Edi Swasono
- Prof. Dr. Hasbullah Thabrany
- Prof. Dr. A. Erani Yustika
- Dr. Bambang Ismawan (c)
- Dr. B. Herry Priyono
- Dr. Edi Suharto
- Dr. A. Prasetyantoko
- Dr. Poppy Ismalina
- Dr. I. Praptoraharjo
- Dr. Zulfan Tadjoeidin
- Dr. Sutoro Eko (c)
- Dr. Ari Sujito (c)
- Dr. Berly Martawardaya (c)

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

Pemerintah berencana memperluas, mempermudah, dan memperpanjang penerapan kebijakan "libur pajak" (*tax holiday*) untuk mendorong investasi hingga 20 tahun. Kebijakan ini berisiko memancing perang diskon pajak (*tax competition*) dengan negara tetangga sehingga memicu "perlombaan masuk jurang" (*race to the bottom*), terutama setelah Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) diimplementasikan akhir tahun ini.

Pada kawasan regional yang ekonominya makin terintegrasi seperti Uni Eropa dan terutama Afrika, fenomena *race to the bottom* terjadi. "Perang pajak" berisiko membawa setiap negara dalam posisi kalah-kalah (*lose-lose situation*), pajak yang ringan akan mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan negara. Bagi Indonesia, target capaian rasio pajak menjadi 16 persen sesuai Nawacita terancam tidak tercapai. Justru yang dibutuhkan adalah koordinasi dan kesepakatan antara negara ASEAN, agar tidak menjadikan instrumen pajak serendah-rendahnya untuk mengundang investor.

Tax Holiday, Investasi dan Penerimaan Pajak

Pemerintah Indonesia merencanakan akan memperluas *tax holiday*, 5 industri menjadi 9 industri, dan dari 10 tahun menjadi 20 tahun, serta pelaksanaannya dipermudah, yaitu hanya melalui keputusan Menteri Keuangan dan tidak harus lewat konsultasi dengan Presiden. Tujuan dari *tax holiday* sangat jelas yaitu mendatangkan investor.

Kebijakan pelonggaran *tax holiday* ini bukanlah hal yang baru bagi Indonesia, namun hasilnya



tidak selalu sesuai yang diharapkan. Pada tahun 1970-an kebijakan *tax holiday* diberlakukan, namun tidak signifikan menarik investasi masuk ke Indonesia. Justru ketika tahun 1984 *tax holiday* dicabut dan hampir tak ada insentif pajak khusus, *Foreign Direct Investment* (FDI) malah meningkat pesat (Nainggolan, 2004).

Penelitian Banga (2003) pada 17 negara Asia termasuk Indonesia juga menyimpulkan insentif pajak tidak berpengaruh signifikan pada peningkatan FDI¹. Riset khusus Indonesia dari tesis Dewi (2012) juga berkesimpulan, fasilitas *tax holiday* tidak berpengaruh signifikan terhadap keputusan investasi². Potensi Indonesia sebenarnya sudah cukup menarik bagi investor, meski tanpa fasilitas *tax holiday*.

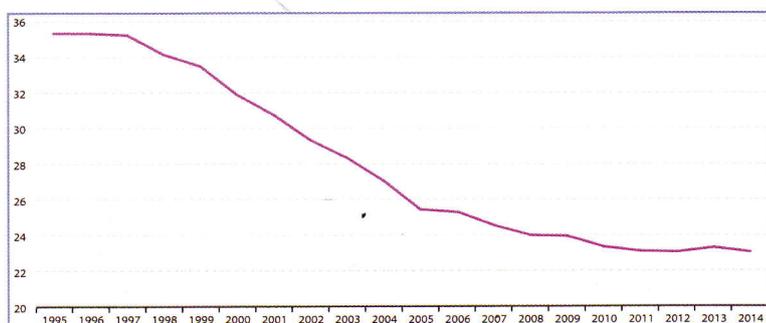
Di sisi lain, fasilitas *tax holiday* justru bisa dimanfaatkan perusahaan-perusahaan lama yang "culas" untuk menghindarkan pajak, dengan membuat perusahaan "baru" sehingga mendapatkan fasilitas "libur pajak". Hal ini dapat dilakukan terutama dengan memanfaatkan administrasi pajak yang masih lemah. Atau dilakukan dengan kecanggihan teknik penyembunyian pajak, terutama pada kapasitas yang dimiliki perusahaan multinasional (OECD, 2014).

Tabel 1
Tarif Pajak di Negara-Negara ASEAN

Negara	Pajak Penghasilan Badan (%)	Pajak Pertambahan Nilai (%)	Pajak Penghasilan Pribadi (%)	
			Min.	Max.
Brunei	20	0	0	0
Kamboja	20	10	20	20
Indonesia	25	10	5	30
Laos	24	10	0	24
Malaysia	25	5 - 10	0	26
Myanmar	5 - 40	0	1	35
Filipina	30	12	5	32
Singapura	17	7	0	20
Thailand	20	7	5	37
Vietnam	22	10	5	35

Sumber : ASEAN Briefing, 2014

Grafik 1
Tarif Pajak Penghasilan Badan (%) Uni Eropa, tahun 1995-2014



Sumber : Taxation trends in the European Union, 2014 (dimodifikasi)

Tax holiday juga berpotensi menghilangkan penerimaan pajak yang besar. Dari penelitian 20 negara berkembang, pemberian fasilitas pembebasan pajak pendapatan perusahaan ternyata menghilangkan potensi penerimaan pajak sekitar 0,5 persen produk domestik bruto (PDB)³. Bila temuan ini diterapkan dalam konteks Indonesia, artinya menghilangkan potensi pajak lebih dari Rp 50 triliun yang setara dengan program membangun sejuta rumah.

Kompetisi Pajak Sebelum dan Menjelang MEA

Disamping *tax holiday* belum tentu menarik investasi dan justru berpotensi mengurangi penerimaan negara, kebijakan tersebut juga bisa memicu terjadinya kompetisi pajak (*tax competition*) dengan negara tetangga. Kemungkinan terjadi

kompetisi ini akan lebih besar, terutama mengingat makin terintegrasinya ekonomi dengan negara tetangga melalui Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), sehingga *spillover effect* (efek menular) lebih cepat.

Hingga kini tarif pajak negara-negara anggota ASEAN sangat bervariasi, tarif pajak penghasilan pribadi berkisar dari 0 persen di Brunei hingga tertinggi 37 persen di Thailand. Tarif pajak penghasilan perusahaan paling rendah adalah 17 persen di Singapura, hingga 40 persen di Myanmar. Pajak pertambahan nilai dari pengenaan 0 persen di Brunei dan Myanmar hingga 12 persen tertinggi di Filipina (lihat tabel 1). Sangat bervariasi rentang tarif pajak akan memotivasi penurunan pajak bagi negara yang tarif pajaknya lebih tinggi.

Kompetisi pajak menjelang MEA sebenarnya telah terasa sebelumnya. Dalam kurun waktu 2006 (setahun sebelum cetak *blueprint* MEA diterbitkan) hingga 2015, semua negara ASEAN-6 telah menurunkan tarif PPh Badan. Penurunan ini belum bakal berakhir, Filipina berencana menurunkan PPh Badan hingga menjadi 20 persen tahun 2019, Malaysia akan menurunkan tarif pajak menjadi 24 persen tahun 2016 dan Vietnam akan menjadikan PPh Badan menjadi 20 persen. Penurunan ini kemungkinan akan memicu negara-negara lain untuk melakukan hal yang kurang lebih sama⁴.

Perebutan investasi dengan pemberian insentif tak kalah hebat telah terjadi sebelumnya. Dalam persaingan mendapatkan investasi Samsung, Indonesia menawarkan pembebasan PPh Badan selama 10 tahun dan Vietnam menawarkan 15 tahun. Ketika perebutan investasi General Motor, Filipina menawarkan pembebasan PPh Badan selama 8 tahun dan Thailand menawarkan hal yang sama dengan tambahan hibah 15 juta dolar untuk sarana pelatihan. Untuk perebutan investasi Canon, Vietnam memberikan fasilitas pembebasan PPh Badan selama 10 tahun, namun Filipina kemudian

merubah aturan dan memberikan pembebasan PPh Badan dari 8 tahun menjadi 12 tahun⁵.

Kompetisi Pajak di Uni Eropa

ASEAN dapat belajar dari fenomena kompetisi pajak *race to the bottom* yang terjadi di Uni Eropa. Akibat satu negara (Irlandia) menurunkan tarif pajak sangat drastis dan mengejutkan di tahun 1998 sehingga ia dijuluki "*sick man of Europe*", hal itu memancing negara-negara lain anggota Uni Eropa berlomba mengikuti langkah negara tersebut⁶. Sejak tahun 1998 tarif pajak negara-negara Uni Eropa kemudian turun secara signifikan (lihat Grafik 1).

Tahun 2011 rata-rata tarif Pajak Penghasilan Badan di Uni Eropa adalah 23 persen, sebelumnya tahun 1998 sebesar 34 persen.

Setelah tahun 2011 penurunan pajak tidak sehebat sebelumnya, akibat tarif pajak dianggap telah cukup rendah dan adanya upaya pencegahan lebih lanjut terjadinya *harmful tax competition*. Tindakan yang dilakukan adalah melalui harmonisasi pajak.

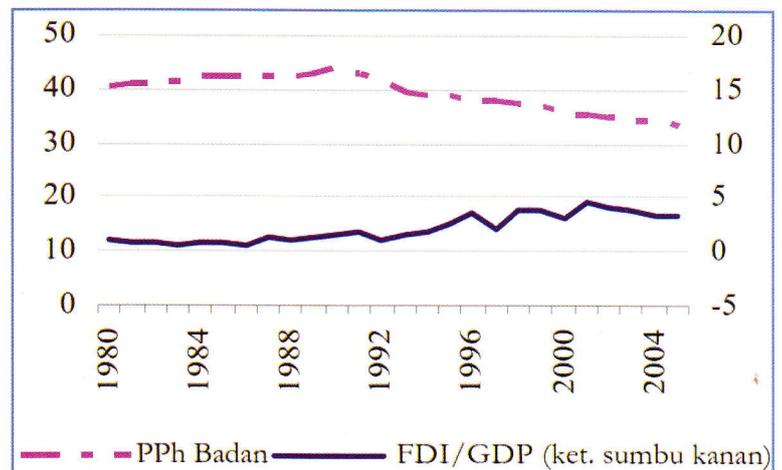
Komisi Eropa dan negara-negara maju yang tergabung dalam OECD sangat prihatin dengan kompetisi yang "tidak sehat" tersebut. Upaya harmonisasi pajak dilakukan dengan membangun kesepakatan *Common Corporate Tax Base* (CCTB). CCTB ini bukan hanya dimaksudkan untuk harmonisasi, namun juga untuk mengurangi kompleksitas dan *compliance cost* termasuk mengatasi permasalahan *transfer pricing*.

Race to the Bottom di Afrika

Penelitian dari International Monetary Fund (IMF) menyimpulkan bahwa *race to the bottom* dalam hal persaingan pajak terbukti terjadi di kawasan regional Afrika⁷. Penelitian dari IMF yang lain menyebutkan, tahun 1980 sebanyak 40 persen negara Afrika menawarkan *tax holiday*, tahun 2005 meningkat menjadi 80 persen atau naik dua kali lipat⁸. Dengan kompetisi sekian ketat, temuan di Afrika membuktikan bahwa tak ada hubungan antara *tax holiday* dan investasi yang masuk⁹.

Bahkan, meskipun dengan insentif nyaris tanpa pajak pun, belum tentu jumlah investasi asing

Grafik 2
Tarif Pajak Penghasilan Badan
dan Rasio Penerimaan FDI terhadap PDB di Afrika



Sumber : Keen dan Mansour (2009)

akan meningkat (lihat Grafik 2) di negara-negara Afrika. Dari grafik tersebut, terlihat bahwa pada awalnya penurunan tarif pajak meningkatkan FDI, namun pada akhirnya meskipun tarif pajak terus diturunkan dan sayangnya FDI justru turut berkurang.

Kesimpulan dari penelitian IMF yang mengakui terjadinya *race to the bottom* cukup mengherankan, karena lembaga ini dikenal dengan pandangan konservatif yang lebih mendukung pajak rendah. Hal ini menunjukkan bahwa *harmful tax competition* di Afrika sudah sangat memprihatinkan. Meski demikian telah sedemikian buruk dampaknya, keputusan-keputusan yang cukup serius seperti yang dilakukan oleh Uni Eropa untuk melakukan harmonisasi pajak dan mencegah *race to the bottom*, belum cukup terlihat.

Kesimpulan

Dari berbagai temuan penelitian di atas, jelas terbukti bahwa *tax holiday* belum tentu akan meningkatkan investasi asing. Pajak sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian faktor yang menentukan untuk melakukan investasi. Para pengusaha dari Tiongkok menyebutkan birokrasi yang rumit adalah persoalan utama di Indonesia, lalu infrastruktur, listrik, setelah itu baru tarif pajak¹⁰. Hal ini tidak jauh berbeda dari survei yang dilakukan A.T. Kearney serta survei terhadap



P R A K A R S A

Welfare Initiative for Better Societies

www.theprakarsa.org

Perkumpulan Prakarsa

Jl. Rawa Bambu I Blok. A No.8-E
RT 010 RW 06
Kel/Kec. Pasar Minggu - Jakarta
Selatan 12520 Indonesia
Ph. +62-21-7811-798
Fax. +62-21-7811-897
Email: perkumpulan@theprakarsa.org

Perkumpulan Prakarsa adalah institusi independen yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.

Tim Pendukung:

Victoria Fanggihda, Ah Maftuchan,
Luhur Fajar Martha, B. Chelvi
Yuliasuti, Afriza Mufida,
Muto Sagala, Syukri Rahmadi,
Dia Mawesti

Pembaca dipersilahkan mengutip atau mereproduksi **Prakarsa Policy Review** dengan menyebutkan sumber aslinya, asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

Bila Anda ingin berlangganan melalui email atau cetak, silahkan hubungi :
policyreview@theprakarsa.org

pengusaha Jepang (JETRO) untuk berinvestasi di Indonesia.

Penelitian dari Dewi (2012) juga menyimpulkan bahwa tanpa *tax holiday* pun sebenarnya Indonesia sudah menarik bagi investor. Oleh karena itu, pemerintah haruslah fokus pada determinan utama yang mempengaruhi iklim investasi dan hal itulah yang perlu diperbaiki. Dengan jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia, kelas menengah yang tumbuh pesat, keterbukaan penduduk, potensi sumber daya alam, serta keindahan alamnya, Indonesia terlalu menarik untuk diabaikan.

Pemerintah sebenarnya juga tidak perlu terlalu silau pada FDI, riset klasik Sritua Arief (1993) mengingatkan bahwa FDI yang fokus pada pasar dalam negeri dalam jangka sepuluh tahun akan menghasilkan total keuntungan yang direpatriasi ke negara asalnya yang lebih besar dari modal awal yang ditanamkan (*net capital outflow*). Demikian juga FDI yang berorientasi ekspor namun seluruh bahan bakunya diimpor dari grup perusahaan yang sama (intra trade), dampaknya kurang lebih bisa sama.

Dalam konteks menjelang integrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), dari pengalaman Uni Eropa dan Afrika seperti diuraikan di atas, sangat jelas bahwa kawasan regional yang makin terintegrasi akan mendorong terjadinya *harmful tax competition*. Untuk mengantisipasi adanya *race to the bottom* diperlukan koordinasi dan kesepakatan, agar tidak menjadikan

instrumen pajak serendah-rendahnya untuk mengundang investor. Bila *race to the bottom* terjadi yang dirugikan adalah negara-negara anggota ASEAN sendiri beserta penduduknya.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan berbagai data dan riset yang telah disampaikan di atas, maka direkomendasikan beberapa hal berikut :

1. Pertemuan Kepala Negara dan Menteri Keuangan negara-negara anggota ASEAN perlu mengagendakan dan menyepakati, untuk tidak menjadikan instrumen pajak secara eksekutif di era integrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)
2. Pemerintah perlu memprioritaskan reformasi birokrasi dengan target dan supervisi ketat untuk mendukung iklim usaha. Fokus pada infrastruktur dan energi namun birokrasi masih ruwet dan *invisible cost* masih tinggi membuat iklim investasi tetap mengecewakan
3. Pemerintah perlu menetapkan dana riset paling tidak 2 persen dari PDB untuk mendukung usaha dalam negeri, inovasi, produksi serta ilmu pengetahuan agar potensi ekonomi dan sosial makin bisa dikembangkan oleh bangsa Indonesia sendiri.

Ditulis oleh **Setyo Budiantoro**, Direktur Eksekutif Perkumpulan Prakarsa (sbudiantoro@theprakarsa.org).

Endnote

¹Rashmi Banga (2003), *Impact of Government Policies and Investment Agreements on FDI Inflows*
²Amanda Chandra Dewi (2012), *Analisis Efektifitas Pemberian Insentif Pajak berupa. Fasilitas Tax Holiday di Indonesia*, Universitas Indonesia
³<http://www.actionaid.org/2013/07/tax-incentives-cost-138-billion>
⁴*Inside Tax* edisi 32, Juni 2015
⁵*Ibid*
⁶<http://ortax.org/ortax/?mod=issue&page=show&tid=60>
⁷Ali Abbas and Alexander Klemm (2012), *A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies*, IMF Working Paper
⁸Michael Keen and Mario Mansour (2009), *Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization*, IMF Working Paper
⁹James, S. and Van Parys, S. (2010), *The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone*, *International Tax and Public Finance*, Vol. 17/4, pp 400-429
¹⁰<http://www.indonesia-investments.com/id/business/business-columns/obstacles-in-indonesia-s-investment-climate-a-chinese-perspective/item5577>