

# P R A K A R S A *Policy Brief*

■ Juni 2024

## Pesan Kunci:

- ASEAN memiliki pertumbuhan ekonomi yang kuat dan menjadi target investasi asing. Pandemi COVID-19 memperlebar kesenjangan ekonomi dan sosial antar negara anggotanya, sehingga negara-negara ASEAN bersaing memberikan insentif pajak seperti *tax holiday*, *tax exemption*, dan *tax deduction* untuk menarik investasi. Ketidakeragaman kebijakan fiskal dapat menyebabkan persaingan pajak yang merugikan, mengurangi pendapatan pajak, dan melemahkan prospek pertumbuhan jangka panjang.
- Rata-rata tarif Pajak Penghasilan Badan di ASEAN pada 2023 adalah 20,85%, dengan Singapura memiliki tarif terendah sebesar 17%, diikuti oleh Brunei dengan 18,5%. Kebijakan pajak minimum global OECD sebesar 15% dianggap terlalu rendah untuk ASEAN, karena beberapa perusahaan di Vietnam bahkan membayar tarif jauh di bawah 15%, ini menunjukkan standar OECD tidak mencerminkan kebutuhan negara-negara berkembang di ASEAN.
- Arus masuk Penanaman Modal Asing (PMA) ke ASEAN menunjukkan pemulihan pasca-pandemi, tetapi insentif pajak tidak berpengaruh signifikan secara independen terhadap PMA. Faktor seperti tata kelola pemerintahan yang baik dan kepastian hukum lebih penting dalam menarik investasi asing. Ini menegaskan bahwa strategi holistik mencakup regulasi dan dukungan bisnis diperlukan untuk investasi berkelanjutan.

## Menjembatani Kesenjangan: Menuju Praktik Pajak Perusahaan yang Adil di ASEAN



### 'Race to the Bottom' pada penerapan insentif pajak di ASEAN

Asia Tenggara, sebagai kawasan strategis secara geografis dengan pertumbuhan ekonomi yang solid dan jumlah penduduk muda, merupakan target investasi asing. Setiap tahun, negara-negara di kawasan Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN-Association of Southeast Asian Nation) berkumpul untuk memperkuat stabilitas ekonomi, sosial dan politik di kawasan, dengan fokus utama pada integrasi ekonomi dan meningkatkan kerja sama antar negara anggotanya.

Namun, pada tahun 2020, Pandemi COVID-19 telah berdampak besar bagi negara-negara anggota ASEAN. Pandemi ini tidak hanya mengganggu kegiatan ekonomi dan mengubah kehidupan, namun juga memperluas kesenjangan ekonomi dan sosial yang ada di antara anggota ASEAN. Meski kondisi perekonomian negara-negara ASEAN terpuruk akibat pandemi Covid-19, namun pertumbuhan ekonomi di kawasan ini segera pulih. Investasi asing mulai kembali masuk seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik dan institusi yang lebih kuat (ADB, 2022; Dang & Nguyen, 2021). Faktor yang mempengaruhi diantaranya seperti keragaman ekonomi dan kualitas tata kelola di negara-negara ASEAN. Selain itu, negara-negara di ASEAN juga berupaya untuk menarik investasi asing dengan memberikan berbagai jenis keringanan pajak bagi investor. Beberapa negara bahkan menurunkan tarif langsung untuk Pajak Penghasilan Badan/Corporate Income Tax (CIT), sementara beberapa negara juga memberikan *tax holiday*, *tax exemption*, *tax deduction* dan berbagai keringanan pajak lainnya.

Kebijakan keringanan perpajakan tersebut tentu saja dapat mempengaruhi negara-negara yang ada

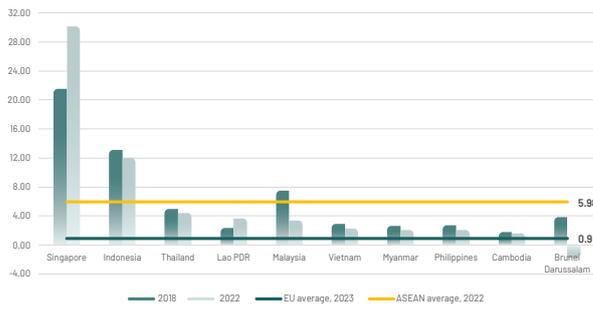
di ASEAN. Hal ini karena situasi fiskal antar negara beragam, di mana beberapa negara memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan negara lainnya. Selain itu, kebijakan fiskal negara-negara ASEAN sering kali tidak terkoordinasi, dapat menimbulkan eksternalitas negatif seperti persaingan pajak yang merugikan. Ini dapat mengurangi efisiensi perekonomian kawasan secara keseluruhan dan melemahkan prospek pertumbuhan jangka panjang. Misalnya, jika satu negara di ASEAN menurunkan tarif pajak perusahaannya untuk menarik investasi asing, negara-negara lain di kawasan ini mungkin terpaksa melakukan hal yang sama agar tetap kompetitif. Situasi ini kemudian dapat menyebabkan terjadinya "race to the bottom" kebijakan perpajakan perusahaan di ASEAN

### Pemberian insentif pajak dan PMA

PMA merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan perekonomian dan rasio pendapatan negara. Rasio penerimaan bervariasi di seluruh negara-negara ASEAN, dengan rata-rata rasio pendapatan sebesar 19,25% pada tahun 2022. Angka ini lebih rendah dari setengah rata-rata OECD sebesar 41,73% (IMF, 2023). Brunei Darussalam memiliki rasio pendapatan anggaran terhadap PDB tertinggi pada tahun 2022, sebesar 28,91%, sementara yang terendah adalah 13,25% di Myanmar.

Di ASEAN, Singapura menjadi negara teratas dengan arus masuk bersih penanaman modal asing (PMA Neto) sebesar 141,2 miliar USD pada tahun 2022, sedangkan Brunei mencatat nilai PMA negatif sekitar 284 juta USD pada tahun yang sama (World Bank, 2023).

Grafik 1. Arus masuk bersih penanaman modal asing (PMA neto) ke negara-negara ASEAN, 2018-2022 (% PDB)

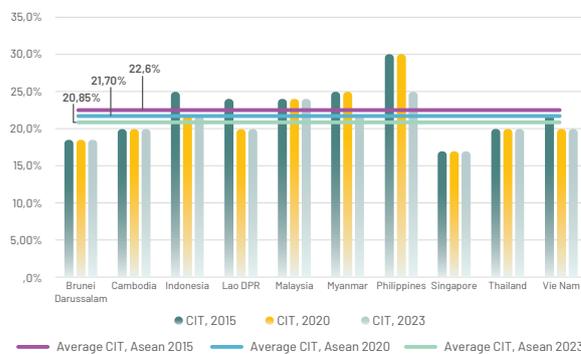


Sumber: World Bank (2023).

Pasca-pandemi Covid-19, arus masuk PMA kembali lebih kuat di Singapura terutama karena negara ini masih merupakan suaka pajak (Tax Haven). Singapura dikenal banyak memberikan insentif pajak yang agresif bagi korporasi bahkan selama pandemi. Sebaliknya, Brunei Darussalam mengalami penurunan investasi asing dengan arus masuk PMA negatif (lihat Grafik 1).

Pajak Penghasilan Badan (Corporate Income Tax-CIT) adalah pajak yang dikenakan atas penghasilan suatu perusahaan atau badan. CIT berperan krusial dalam perekonomian dan pendapatan negara-negara ASEAN. Rata-rata tarif CIT ASEAN hanya 20,85% pada tahun 2023, angka ini juga turun sebesar 1,75 poin persen dibandingkan tahun 2015.

Grafik 2. CIT Rate di ASEAN (2015 - 2023) mengalami penurunan rata-rata



Sumber: PRAKARSA, 2024

Perbedaan tarif yang dikenakan oleh setiap negara di ASEAN cukup bervariasi. Pada tahun 2023, Singapura tetap menjadi surga pajak bagi korporasi dengan tarif CIT terendah di ASEAN yaitu sebesar 17%, diikuti oleh Brunei sebesar 18,5%. Sementara sebagian besar negara lainnya, seperti Vietnam, Laos, Kamboja dan Thailand, menetapkan tarif tetap sebesar 20%. Khusus Myanmar dan Filipina menurunkan angkanya masing-masing menjadi 22% dan 25%, sebagai respons terhadap pandemi Covid-19. Indonesia menerapkan tarif sebesar 22% pada tahun 2023, meskipun telah berencana melakukan pengurangan hingga 20%, namun kemudian dibatalkan.

Kondisi pengurangan CIT ini memicu kekhawatiran akan *race-to-the-bottom* dimana negara-negara bersaing untuk menawarkan tarif CIT terendah. Menurut Dezan Shira & Associates (2018), negara dengan CIT rendah dan kebijakan

pajak yang lebih stabil akan lebih menarik bagi investor. Situasi ini menuntut tindakan kolektif dari ASEAN untuk menghindari konsekuensi negatif dari persaingan pajak yang tidak sehat.

Selain menurunkan tarif CIT standar, negara-negara juga memberikan insentif berbasis keuntungan seperti pembebasan pajak, *tax holiday*, preferensi dan pengurangan, serta insentif non-pajak seperti insentif tanah. Pembebasan pajak salah satunya dilakukan untuk pertanian oleh Vietnam dan Kamboja. Sedangkan periode *tax holidays* di ASEAN berkisar antara enam hingga 20 tahun, dengan rata-rata sekitar 13 tahun. Vietnam, Laos, dan Malaysia merupakan tiga negara yang menambah masa maksimal *tax holiday*: dari lima menjadi enam tahun di Vietnam, 10 menjadi 15 tahun di Malaysia, dan 15 menjadi 17 tahun di Laos. Indonesia dan Brunei Darussalam menetapkan periode terpanjang yakni selama 20 tahun.

Dengan penerapan beragam insentif pajak dan non pajak, negara-negara ASEAN mengklaim dapat menciptakan lingkungan yang lebih menarik dan kompetitif untuk penanaman modal asing. Namun, penggunaan insentif pajak dan non-pajak ini secara berlebihan perlu dikaji ulang sebagai upaya pencegahan fenomena *race-to-the-bottom* di kawasan ini. Persaingan negara-negara ASEAN yang berlomba memberikan tarif yang rendah dan insentif yang banyak, dapat beresiko pada turunnya penerimaan negara.

### Tarif pajak minimum perusahaan global masih rendah

Tarif pajak perusahaan secara global yang ditetapkan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) atau Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi sebesar 15% dianggap terlalu rendah, terutama dalam konteks negara-negara ASEAN. Meskipun tarif pajak perusahaan di ASEAN pada umumnya lebih tinggi dari 15%, namun standar OECD masih memberikan keuntungan bagi perusahaan multinasional dengan tarif pajak aktual yang lebih rendah. Sebagai contoh, di Vietnam, beberapa perusahaan multinasional dapat membayar tarif pajak aktual hanya sekitar 6% hingga 8% selama periode *preferensial*, tentu hal ini jauh di bawah 15% yang diusulkan OECD (Vu Sy Cuong, Luu Huyen Trang, 2023). Praktik seperti ini menjadikan Vietnam kompetitif di pasar ASEAN.

Menetapkan standar OECD tidak bisa semata-mata hanya melihat anggota negara OECD dimana relatif negara maju. Mungkin beberapa negara eropa seperti Jerman dan Luksemburg tidak masalah dengan CIT minimum karena mereka merupakan negara maju. Jerman menetapkan CIT sebesar 15,8% dan Luksemburg sebesar 18,2%. Selain itu salah satu negara maju di Amerika Utara yaitu Kanada juga menerapkan CIT sebesar 15%. Mereka semua adalah anggota OECD, dimana tidak *peer-to-peer* dengan negara ASEAN sebagai negara berkembang yang memiliki rata-rata CIT sebesar 20%. Sementara jika dikomparasikan secara global bahwa Corporate Tax pada rentang antara 20%-30%, dengan paling banyak pada angka 25% (Tax Foundation, 2023).

Pengaruh negara-negara maju dalam membentuk kebijakan perpajakan global akan menghadirkan tantangan bagi

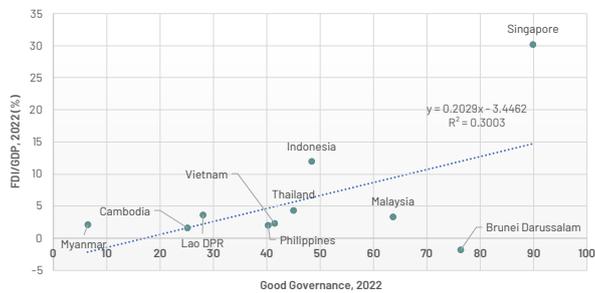
negara-negara berkembang, seperti kebanyakan negara di kawasan ASEAN. Dengan diskusi yang didominasi oleh negara-negara maju, negara-negara berkembang terpaksa hanya diberikan dua pilihan: Buruk atau Lebih Buruk (GATJ, 2021). Negara-negara ASEAN membutuhkan pendekatan yang lebih sesuai dengan keragaman kondisi perekonomian di kawasan ASEAN.

### Insentif CIT yang besar bukanlah penentu utama PMA

Arus masuk PMA ke ASEAN telah menunjukkan tanda-tanda pemulihan pasca pandemi Covid-19. PMA di Asia Tenggara mengalami kenaikan 4,58% *year-on-year*. Berdasarkan data UNCTAD (2023), pada tahun 2022, total PMA di ASEAN mencapai 222,3 miliar USD dengan rata-rata 22,2 miliar USD per negara per tahun. Apakah ini semata-mata disebabkan oleh insentif pajak yang diberikan oleh negara-negara ASEAN?

Kami menemukan bahwa insentif pajak tidak memberikan pengaruh yang signifikan secara independen terhadap PMA (Gambar 1). Pengujian ini bertujuan untuk mengukur hubungan antara skor tata kelola pemerintahan yang baik serta estimasi kesenjangan insentif terhadap rasio PMA terhadap PDB. Hal ini akan membantu kita memahami mengenai pengaruh variabel independen terhadap daya tarik investasi asing langsung.

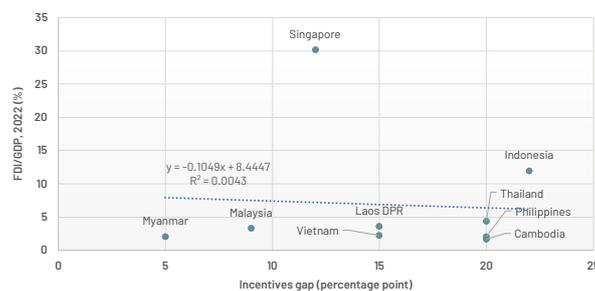
Gambar 1. PMA dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di negara-negara ASEAN tahun 2022



Sumber: Olahan peneliti dari World Bank, 2023.

Analisis statistik pada Gambar 1 di atas menunjukkan bahwa hasil koefisien korelasi menunjukkan bahwa terdapat korelasi yang positif antara PMA dan tata Kelola pemerintahan yang baik yaitu sebesar 0,69.

Gambar 2. Estimasi kesenjangan insentif dengan PMA tahun 2022



Sumber: Olahan peneliti dari World Bank, 2023.

Sedangkan, pada pengujian yang dilakukan terkait korelasi antara FDI dengan *incentives gap* pada angka -0.065, yang berarti tidak berpengaruh secara signifikan (Gambar 2). Tanda koefisien tersebut mungkin menunjukkan adanya pengaruh negatif kesenjangan insentif pajak terhadap PMA. Covid-19 memiliki andil dalam hasil ini, sehingga insentif tidak dapat diandalkan menjadi instrumen menarik investasi.

Temuan ini tidak selaras dengan konsep teoritis yang menyatakan bahwa insentif adalah faktor kunci dalam menarik FDI. Artinya, untuk meningkatkan investasi asing kepastian hukum dalam negara menjadi faktor yang tidak kalah penting dalam menarik investasi asing (Aribowo et al, 2021). Pandangan ini selaras dengan laporan The Global Competitiveness Report 2017-2018 yang menegaskan bahwa fasilitas relaksasi dan berbagai insentif pajak bukan yang utama yang diinginkan oleh investor dalam melakukan investasi di suatu negara. Di Indonesia, enam faktor utama penentu investasi adalah kondisi korupsi, efisiensi birokrasi, akses keuangan, infrastruktur, kepastian kebijakan dan stabilitas pemerintahan. Sedangkan di Malaysia, enam faktor utama penentu investasi adalah akses keuangam, kebijakan mata uang asing, efisiensi birokrasi, inflasi, tarif pajak dan korupsi. Di Filipina, enam faktor utama penentu investasi adalah efisiensi birokrasi, infrastruktur, korupsi, kebijakan pajak dan stabilitas/kepastian kebijakan. Di Vietnam, enam faktor utama penentu investasi adalah akses keuangan, angkatan kerja cakap, korupsi, etika kerja, kebijakan pajak dan kepastian kebijakan.

Tinggi rendahnya PMA di suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh insentif pajak tetapi juga beberapa hal. Seperti proses perizinan yang efisien, kepastian hukum, dukungan terhadap pengembangan usaha, perbaikan akuntabilitas dan tata kelola nasional, kepastian hukum, dan perbaikan sistem perpajakan. Hal ini menunjukkan bahwa diperlukan strategi holistik yang mencakup berbagai aspek regulasi dan dukungan bisnis untuk menarik investasi yang sehat dan berkelanjutan.

### Rekomendasi Kebijakan

Berikut ini beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemangku kebijakan di tingkat ASEAN:

1. Negara-negara di ASEAN harus melakukan penguatan kerja sama perpajakan khususnya pada bidang perjanjian pajak berganda (DTAs), pertukaran informasi perpajakan dan kepastian, dan perbaikan tata kelola administrasi perpajakan dan kepastian.
2. ASEAN Forum on Taxation (AFT/Forum Perpajakan ASEAN) dapat memfasilitasi diskusi untuk menetapkan tarif pajak minimum yang lebih tinggi dari standar OECD (15%) sehingga mencegah "race to the bottom" dan menjaga pendapatan pajak negara. Melalui AFT juga dapat melakukan harmonisasi perpajakan dengan cara menyamakan jenis, tarif pajak dan menyelaraskan basis pajak sehingga berujung pada pemerataan beban pajak antar negara ASEAN. Usulan kepada negara-negara ASEAN agar menyepakati tarif pajak korporasi di kawasan ASEAN sebesar 25%.

### Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan  
The PRAKARSA Executive Director

### Ditulis oleh:

- Bintang Aulia Lutfi
- Eka Afrina Djahhari
- Victoria Fanggidae

### Didesain oleh:

Bambang Nurjaman

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



**PRAKARSA**  
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798  
perkumpulan@theprakarsa.org

**The PRAKARSA** adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **PRAKARSA Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

[www.theprakarsa.org](http://www.theprakarsa.org)

3. AFT mengkonsolidasikan anggota ASEAN untuk mendorong UN Tax convention sebagai platform yang dapat memastikan kesetaraan seluruh negara termasuk anggota ASEAN untuk memiliki suara yang setara dalam menetapkan aturan perpajakan internasional dan tidak hanya menguntungkan negara-negara maju.
4. AFT perlu membangun konsolidasi negara anggota ASEAN terkait dengan Penerapan Pilar Satu dari kerangka BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) yang dikembangkan OECD untuk memitigasi tantangan dan kerugian bagi negara anggota ASEAN seperti berkurangnya otonomi fiskal karena harus mengikuti standar internasional yang lebih didominasi oleh negara-negara maju.
5. Negara anggota ASEAN perlu mengkaji optimalisasi insentif pajak dan non-pajak agar efektivitas insentif pajak yang diberikan benar-benar menarik investasi berkualitas tinggi dan berkelanjutan. Selain insentif pajak, negara-negara ASEAN harus fokus pada insentif non-pajak seperti penyederhanaan proses perizinan, infrastruktur yang baik, serta dukungan pengembangan usaha untuk menarik investasi asing. Ini termasuk mempercepat penyelesaian sengketa dan memastikan bahwa kontrak dan perjanjian dihormati.

### Referensi

- Aribowo, I., & Irawan, D. (2021). Menarik investasi ke Indonesia dengan tax holiday. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara (PKN)*, 2(2), 135–141. <https://doi.org/10.31092/jpkn.v2i2.1184>
- Asian Development Bank. (2022). *Southeast Asia rising from the pandemic* (0 ed.). Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/TCS220093-2>
- Dang, V. C., & Nguyen, Q. K. (2021). Determinants of FDI attractiveness: Evidence from ASEAN-7 countries. *Cogent Social Sciences*, 7(1), 2004676. <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.2004676>
- Investopedia. (2024). Why Is Singapore Considered a Tax Haven? Retrieved from <https://www.investopedia.com/ask/answers/060716/why-singapore-considered-tax-haven.asp>
- Global Tax Justice. (2021). The OECD-led tax deal will only deepen inequalities within and between countries. <https://globaltaxjustice.org/news/the-oecd-led-tax-deal-will-only-deepen-inequalities-within-and-between-countries/>
- OECD. (2023). Corporate Tax Statistics. Retrieved from [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS\\_CIT](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_CIT)
- OECD. (2023). International tax reform: OECD releases technical guidance for implementation of the global minimum tax. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/beps/international-tax-reform-oecd-releases-technical-guidance-for-implementation-of-the-global-minimum-tax.htm>
- Oxfam. (2016). Tax battles: The dangerous global race to the bottom on corporate tax. [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-en.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-en.pdf)
- Tax Foundation. (2023). Corporate tax rates by country 2023. Retrieved [date you accessed the page], from <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2023/>
- World Bank. (2021). Uneven recovery drives growing inequality across East Asia and the Pacific. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/03/25/uneven-recovery-drives-growing-inequality-across-east-asia-and-the-pacific>
- World Economic Forum. (2017). The Global Competitiveness Report 2017-2018. <https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>