

TAX HARMONIZATION ASEAN MELALUI ASEAN TAX FORUM: BELAJAR DARI TAX HARMONIZATION UNI EROPA

(Catatan Pertemuan ASEAN Finance Ministers
Meeting (AFMM), Bali, April 2011)

(Suska dan Yuventus Effendi)

Pendahuluan

Salah satu hasil pertemuan para Menteri Keuangan ASEAN yang berlangsung di Bali pada bulan April 2011 adalah pembentukan ASEAN Tax Forum. Tujuan pembentukan ASEAN Tax Forum untuk memperkuat kerjasama dalam bidang perpajakan, pertukaran informasi antar negara ASEAN mengenai ketentuan perpajakan, menghindari terjadinya pajak berganda, dan menangani *withholding tax* untuk membangun komunitas ASEAN yang lebih kompetitif. Dengan sistem perpajakan yang selaras antar negara ASEAN, maka ASEAN sebagai suatu komunitas ekonomi dapat menjadi kawasan yang mampu bersaing dengan kawasan ekonomi yang lain.

Inisiatif pembentukan ASEAN Tax Forum memberikan banyak pertanyaan yang belum terjawab, antara lain bagaimanakah sebenarnya keselarasan kebijakan perpajakan yang berlaku di negara ASEAN saat ini? Peran apakah yang dapat dijalankan ASEAN Tax Forum untuk mencapai tujuan menjadikan kawasan ASEAN sebagai komunitas yang kompetitif?

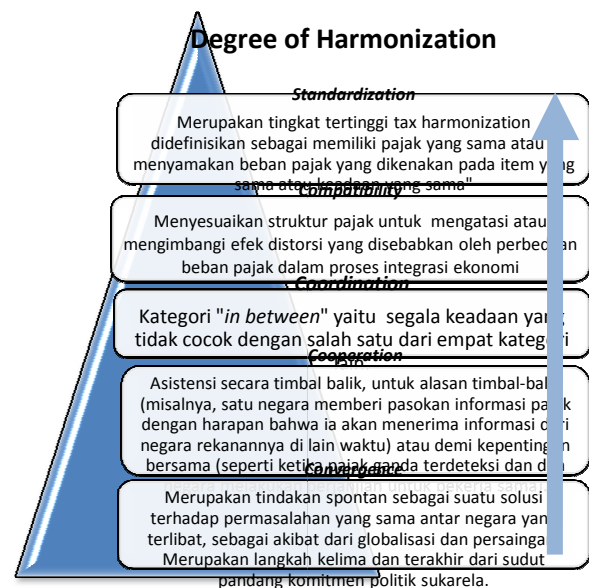
Artikel ini akan memberikan gambaran umum mengenai keselarasan kebijakan perpajakan yang berlaku di negara ASEAN (kondisi P3B, penerimaan pajak dibandingkan dengan GDP, tarif pajak langsung maupun tidak langsung, dan volume perdagangan) termasuk melakukan perbandingan dengan European Union (UE) yang sejak tahun 1962 berusaha melakukan harmonisasi pajak.

Pembahasan

Larkin (IBFD,2005) sebagaimana dikutip oleh Velayos (2007) mendefinisikan penyelerasan pajak atau *tax harmonization* sebagai penghapusan perbedaan atau

inkonsistensi antara sistem pajak dari yurisdiksi yang berbeda, sehingga membuat perbedaan atau inkonsistensi menjadi sesuai satu sama lain. Terdapat dua bentuk *Tax Harmonization* (Edwards:2008,154) yaitu *Direct Tax Harmonization* dan *Indirect Tax Harmonization*.

Velayos (2007) kemudian menjabarkan proses dari *tax harmonization* ke dalam beberapa langkah dari yang tertinggi ke yang terendah sesuai dengan komitmen politik antar negara:



Sumber: Diolah dari Velayos, Fernando; Alberto Barreix; & Luiz Vilella. 2007. Regional Integration and Tax Harmonization: Issues and Recent Experiences

Untuk *tax competition*, Winner (2005) mendefinisikan *tax competition* sebagai suatu aktifitas fiskal di wilayah tertentu yang menyebabkan eksternalitas fiskal bagi wilayah yuridiksi yang lain.

Penelitian tentang *tax competition* yang dilakukan oleh Tohari & Retnawati (2010) dengan sampel 5 negara ASEAN, menggunakan variabel *effective marginal tax rate (EMTR)* dan *effective average tax rate (EATR)*¹. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa tidak ada bukti terdapat *tax competition* di kelima negara ASEAN tersebut, kecuali untuk Malaysia dan

¹ EMTR adalah tarif pajak efektif yang dikenakan terhadap tambahan proyek investasi (nilai sekarang dari akumulasi arus kas yang dihasilkan dari setiap tambahan rupiah dari investasi) sedangkan EATR adalah tarif pajak efektif yang dikenakan terhadap hasil yang didapatkan dari proyek investasi.

Singapura yang menunjukkan kebijakan pajak bersifat *investment-friendly* sehingga cenderung menurunkan tarif pajaknya.

Berlianto (2009) dalam studinya mengenai *Tax Competition* dan *Tax Harmonization* negara ASEAN menyimpulkan bahwa hasil penelitian terhadap *tax competition* menunjukan hasil yang beragam. Dalam hal tarif pajak, tidak terlihat terjadinya kompetisi karena penurunan tarif yang dilakukan negara-negara ASEAN relatif kecil. Berlianto juga menyimpulkan bahwa sulit untuk menentukan level *tax harmonization* di ASEAN karena perbedaan struktur pajak antar negara. Selain itu, terdapat keragaman antar negara dan tidak terdapat *tax treaty* yang komprehensif untuk seluruh negara ASEAN.

Bettendorf et al (2009) menggunakan CGE untuk menentukan dampak harmonisasi PPh Badan di Uni Eropa. Hasil penelitian menunjukan bahwa proposal harmonisasi PPh Badan baik dengan menggunakan *common base* maupun *consolidation* memberikan efek yang sama terhadap *tax competition*. Hal yang dapat dikatakan menguntungkan dari skema harmonisasi ini adalah berkurangnya *compliance cost* dari wajib pajak.

Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B), yang merupakan salah satu bentuk dari tahap *Cooperation*, merupakan upaya untuk menghindari terjadinya pajak berganda antar negara yang mengadakan perjanjian. Sampai dengan 2011, Indonesia telah mengadakan persetujuan P3B dengan lebih dari 58 negara diseluruh dunia. Sementara dengan negara ASEAN Indonesia telah mengadakan persetujuan P3B dengan 6 negara ASEAN.

Kondisi persetujuan P3B antar negara ASEAN adalah belum terdapat negara anggota ASEAN yang memiliki P3B dengan seluruh negara anggota ASEAN lainnya. Kamboja merupakan negara yang tidak memiliki *tax treaty* dengan negara ASEAN lainnya. Laos dan Myanmar memiliki satu *tax treaty* dengan negara ASEAN. Persetujuan P3B terbanyak dimiliki oleh Singapura dengan 7 persetujuan P3B.

Data volume perdagangan antar negara ASEAN pada tahun 2009² menunjukkan bahwa negara dengan %tase nilai perdagangan intern-ASEAN lebih besar daripada ekstern-ASEAN justru memiliki sedikit persetujuan P3B. Misalnya: Laos dengan %tase intern-ASEAN sebesar 83,7% dan Myanmar sebesar 51,6% dari total perdagangan justru belum memiliki banyak P3B dengan negara ASEAN lainnya. Kondisi perdagangan Indonesia sendiri adalah 24,5% atau senilai US \$ 52.366 juta merupakan perdagangan intra-ASEAN.

%tase penerimaan pajak terhadap PDB³ menunjukkan bahwa %tase penerimaan pajak terhadap PDB dari negara- negara ASEAN umumnya berada pada kisaran 10-16% kecuali untuk Myanmar yang masih sangat rendah yaitu di bawah 5% dan Brunei Darussalam yang sangat tinggi mencapai 30%. Indonesia sendiri memiliki %tase sebesar 12% pada tahun 2007, 13% pada tahun 2008, dan 11% pada tahun 2009. %tase ini dapat diartikan bahwa negara anggota ASEAN yang %tase penerimaan pajak terhadap PDB nya relatif lebih rendah dibandingkan negara lain akan berusaha meningkatkan penerimaan pajaknya (meningkatkan tarif pajak maupun memperluas basis pajak) dan negara anggota ASEAN yang %tase penerimaan pajak terhadap PDB nya relatif lebih tinggi dibandingkan negara lain akan berusaha meningkatkan iklim investasi (penurunan tarif maupun menambah *tax exemption*).

Berdasarkan data tarif pajak tidak langsung⁴, terlihat bahwa tarif pajak tidak langsung negara-negara ASEAN pada tahun 2004-2009 berada pada kisaran yang sama kecuali untuk Singapura yang menerapkan *Good and Service Tax* dengan kenaikan tarif sebesar 2% menjadi 7% pada tahun 2008, Filipina menaikkan tarif VAT menjadi 12% pada tahun 2007, bahkan Malaysia pada tahun 2010 merencanakan untuk mengganti VAT dengan GST dengan tarif sebesar 4%. Hampir semua negara ASEAN telah menerapkan VAT yang menunjukan telah

² www.asean.org

³ Sumber data diolah dari CEIC

⁴ KPMG Corporate and Indirect Tax Rate Survei (2007& 2010) dan Berlianto (2009)

terjadinya konvergensi dalam penerapan pajak tidak langsung.

Perbandingan data tarif PPh Badan⁵ menunjukkan bahwa hampir seluruh negara ASEAN berusaha menurunkan tarif PPh Badannya kecuali Filipina, Thailand dan Laos. Indonesia melakukan hal yang sama dengan secara bertahap menurunkan tarif PPh Badan dari 30% untuk tahun pajak 2008 menjadi 28% untuk tahun pajak 2009 dan 25% untuk tahun pajak 2010 dalam rangka menjaga tingkat kompetitif Indonesia dibandingkan negara lain di kawasan ASEAN. Tarif PPh Badan terendah dimiliki oleh Singapura sebesar 17%.

European Commission (EC) yang salah satu tugasnya adalah untuk memberikan usulan harmonisasi pajak di EU. membagi pajak menjadi dua jenis yaitu pajak tidak langsung dan pajak langsung (Farrow & Jogajaran, 2006).

PPN menjadi jenis pajak tidak langsung yang pertama kali diharmonisasi pada tahun 1977 dan diadaptasi pada tahun 1992 bersamaan dengan Bea Cukai. Harmonisasi PPN diatur dengan menetapkan tarif standar PPN dengan variasi untuk pajak tidak langsung terkait dengan produk beralkohol, BBM, dan tembakau.

Harmonisasi pajak langsung merupakan perdebatan sejak tahun 1962 yang sampai dengan saat ini⁶ yang memenuhi kriteria Velayos (2007), sehingga yang diterapkan pada saat ini adalah konvergensi pajak langsung (Farrow & Jogajaran, 2006). Proposal terakhir yang sedang diajukan oleh European Commission adalah *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. Bettendorf, Leon et al (2009) menyatakan bahwa CCCTB terdiri dari dua bagian yaitu *Common Corporate Tax Base (CCTB)* dan *Consolidation With Formula (CFA)*. CCTB merupakan seperangkat peraturan yang mengatur mengenai peraturan umum tentang depresiasi fiskal, offset kerugian, dan insentif pajak. Sedangkan CFA merupakan formula

yang digunakan perusahaan multinasional untuk menghitung *tax base*.

Dalam hal *withholding tax*, EC telah mengadopsi usulan Dewan berupa paket tiga langkah untuk mengatasi persaingan pajak berbahaya. Ketiga paket tersebut diusulkan pada bulan Oktober 1997 dan telah ditindaklanjuti dengan diskusi oleh Dewan. Paket pajak terdiri dari petunjuk Dewan untuk memastikan tarif pajak efektif dari pendapatan bunga dari investasi lintas negara berupa tabungan, dibuatnya Kode Etik untuk perpajakan atas usaha, serta untuk menghilangkan pemotongan pajak atas pembayaran bunga dan royalti yang dibayar antara perusahaan yang saling berhubungan di negara-negara anggota yang berbeda. Negara-negara anggota sepakat bahwa paket ini diperlukan untuk membantu mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti mengurangi distorsi berlanjut di pasar internal, mencegah kerugian yang berlebihan dari pengenaan pajak yang berlebihan dan restrukturisasi sistem pajak ke arah yang mendukung ketenagakerjaan.

Penutup

Sampai dengan saat ini, Kamboja sama sekali belum melakukan persetujuan P3B dengan negara ASEAN lainnya dan beberapa negara yang persetujuan P3B-nya dengan sesama negara anggota ASEAN sangat sedikit. ASEAN perlu memastikan bahwa P3B antar negara ASEAN dapat terwujud dalam bentuk nyata dengan tujuan untuk memastikan terwujudnya kondisi *non-double taxation*, yang merupakan langkah awal untuk melakukan harmonisasi pajak.

Perbandingan tarif pajak langsung dan tidak langsung menunjukkan adanya keragaman tarif antar negara anggota ASEAN. Tarif pajak tidak langsung di antara negara anggota ASEAN, umumnya berada pada kisaran tarif pajak yang sama yaitu 10-12%, kecuali Singapore yang menerapkan GST 7% dan Malaysia yang berencana menerapkan GST sebesar 4%. Terkait tarif pajak penghasilan terdapat kecenderungan tarif yang menurun di antara negara anggota

⁵ ibid

⁶ Dalam [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EU_tax_news_May_June_2011/\\$FILE/EU%20Direct%20Tax%20Newsletter%20May-June%202011.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EU_tax_news_May_June_2011/$FILE/EU%20Direct%20Tax%20Newsletter%20May-June%202011.pdf)

ASEAN kecuali Filipina dan Laos sedangkan Tarif PPh Badan Singapura relatif lebih rendah dibanding negara Anggota ASEAN lainnya.

Mengacu pada model *tax harmonization* yang dilakukan Uni Eropa (EU) maka penyesuaian pajak terutama pajak langsung sebaiknya tidak dengan serta merta menuju ke arah penyamaan jenis dan tarif pajak tetapi lebih ke penyesuaian basis pajak untuk mengarah kepada *tax burden* yang setara antar negara ASEAN. Penyesuaian basis pajak dapat dilakukan dengan mengacu kepada IFRS (International Financial Reporting Standard)⁷.

Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mensimulasikan efektivitas kebijakan apabila dilakukan harmonisasi pajak baik tarif maupun *tax base* untuk jenis pajak langsung maupun tidak langsung. Simulasi tersebut dapat dilakukan antara lain dengan menggunakan metode Cortax (Bettendorf:2009) yang mengacu kepada OECD TAX-model Sørensen.

Referensi:

- Berlianto, Aprinto. 2009. *Tax Competition and Harmonization in Southeast Asia*. Massey University, Albany
- Bettendorf, Leon; Michael P. Devereux; Albert van der Horst; Simon Loretz; & Ruud A. de Mooij. 2009. *Corporate Tax Harmonization in the EU. Economic Policy* Fiftieth Panel Meeting. Universiteit van Tilburg. 23-24 October 2009
- Bond, Stephen; Lucy Chennells; Michael P. Devereux; Malcolm Gammie; & Edward Troup. 2000. *Corporate Tax Harmonisation in Europe: A Guide to the Debate*. The Institute for Fiscal Studies
- Dunkley, Graham. 2004. *Free Trade: Myth, Reality, and Alternatives*. Zedbooks. London
- Edwards Chris R., & Daniel Mitchell. 2008. *Global tax revolution: the rise of tax competition and the battle to defend it*. Cato Institute. USA
- Farrow, Ian & Sunita Jogarajan. 2006. *ASEAN Tax Regimes and the Integration of the Priority Sectors: Issues and Options*. KPMG Australia
- Hayes, Kristen E. 2007. *Integration, tax competition and harmonization: Should ASEAN be concerned?* Lund University. Department of Economic History
- KPMG International. 2007. *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*
- _____. 2009. *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009*
- _____. 2010. *ASEAN +2 Indirect Taxation Country Overview 2010*
- Lessambo, Felix Dr. 2010. *Fundamentals of European Union Direct Tax*. Rosedog Books. Pittsburgh USA
- Tohari, Achmad & Anna Retnawati. 2010. *Is There Tax Competition in ASEAN?* Bulletin for International Taxation. IBFD
- Wendt, Carsten. 2009. *A Common Tax Base for Multinational Enterprises in the European Union*. Gabler. Germany

Referensi Online

- Chetcuti, Jean-Philippe Dr. *The Process of Corporate Tax Harmonisation in the EC*. 2001. (diakses di <http://www.chetcuticauchi.com/jpc/research/eu-tax-harmonization.htm>)
- Deloitte. 2007. *Corporate Tax Rate 2007-2011* (www.deloitte.com/assets/.../Tax/dtt_corporate_tax_rates_2007_2011.pdf diakses pada tanggal 1 Juli 2011)
- Velayos, Fernando; Alberto Barreix; & Luiz Villela. 2007. *Regional Integration and Tax Harmonization: Issues and Recent Experiences* (siteresources.worldbank.org/INTTPA/)

⁷ IFRS dapat memberikan *starting point* dalam hal pengakuan pendapatan, definisi aset dan hutang, dan pengukuran awal aset dan depresiasi (Wendt:2009,202).

Resources/Velayos-Villela-Barreix.pdf
diakses pada Juni 2011)

---oOo---