

PENGURANGAN PEKERJA ASING BERKEMAHIRAN RENDAH MELALUI INSTRUMEN PERUNDANGAN PERCUKAIAN: SEJAUHMANA KEBERKESANANNYA?

Nur Mohd Iqzuan bin Samsudin*

Mahasiswa Sarjana

Fakulti Undang-Undang, Universiti Kebangsaan Malaysia

p103251@siswa.ukm.edu.my

**Corresponding author*

Received Date: 02 Mei 2021

Accepted Date: 15 September 2021

Published Date: 25 December 2021

ABSTRAK

Penggunaan undang-undang percukaian sebagai instrumen kawalan proses tolak-tarik migrasi semakin menjadi pilihan terutama dalam era globalisasi dan kebangkitan syarikat multinasional kini. Di Malaysia, masalah lambakan pekerja asing berkemahiran rendah sudah ditahap yang sangat membimbangkan apabila ia mula mengherot ekonomi negara dan memaparkan identiti ekonomi berproduktiviti rendah di mata pelabur-pelabur dalam dan luar negara. Masalah ini cuba dikawal dengan pelbagai usaha termasuklah dengan menggunakan instrumen perundangan percukaian. Namun, sejauhmanakah keberkesanannya? Kertas ini bertujuan untuk menjawab persoalan tersebut melalui pendekatan sosio-perundangan dengan mengambil kira faktor ekonomi dalam pembentukan undang-undang. Kertas ini mendapati bahawa perundangan percukaian sedia-ada telah tidak digunakan secara strategik dan kerajaan masih bersikap toleran dengan kedua-dua pekerja asing berkemahiran rendah serta majikan yang menggaji mereka.

Kata kunci : Proses imigrasi, pekerja asing berkemahiran rendah, undang-undang percukaian.

THE EFFECTIVENESS OF TAXATION LEGAL INSTRUMENTS IN REDUCING THE PRESENCE OF LOW-SKILLED FOREIGN WORKERS

ABSTRACT

The utilisation of taxation laws as a mechanism for regulating the push-pull dynamics of migration is progressively emerging as a viable alternative, particularly within the context of globalisation and the ascent of multinational corporations. The issue of the influx of low-skilled migrant workers in Malaysia has escalated to a concerning extent, leading to distortions in the national economy and projecting an image of a low-productivity economy to both domestic and foreign investors. Various efforts have been made to control this situation, including by using taxation legal instruments. However, how effective is it? This study attempts to address the research question using a socio-legal approach while considering the influence of economic variables in the legislative process. This study finds that the current taxation legislation has not been employed in a strategic manner, and the government continues to exhibit leniency towards both low-skilled foreign employees and the firms that hire them.

Keywords : Immigration process, low-skilled foreign workers, taxation law.

PENDAHULUAN

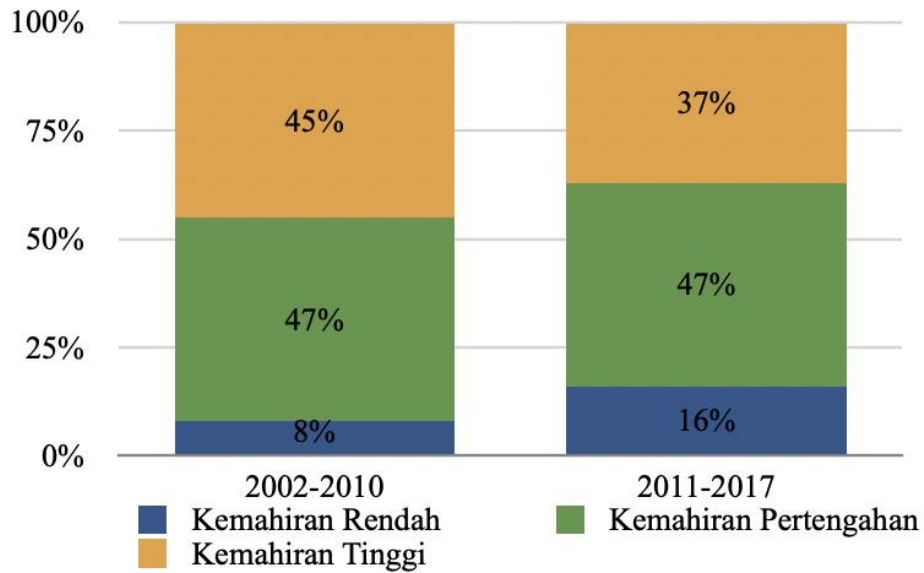
Ekonomi Malaysia saat ini berada di persimpangan jalan. Selepas Mei 2018, dikatakan banyak pembaharuan atau reformasi berbentuk polisi dan perundangan akan dilaksanakan, terutama yang bersangkutan dengan ekonomi, seperti reformasi sistem percukaian dan pengurusan sektor tenaga buruh. Proses ini semestinya bukan mudah untuk dijalankan dengan mengambil kira cabaran dalaman dan luaran yang genting. Masalah seperti lambakan pekerja asing berkemahiran rendah dan serangan terhadap negara-negara ekonomi memuncul seperti Malaysia ternyata benar dan telah diakui banyak pihak rentas fahaman politik.

Seperti dalam Laporan Tahunan 2017 yang diterbitkan oleh Bank Negara Malaysia, telah diakui bahawa lambakan pekerja asing berkemahiran rendah dengan gaji yang murah telah mewujudkan gangguan mendalam terhadap ekonomi negara iaitu mengurangkan minat majikan dan firma untuk berubah sikap kepada ekonomi berasaskan kualiti tenaga kerja, kemahiran teknikal dan penawaran produk, yang mana kesemua ini merupakan ciri-ciri ekonomi berpendapatan tinggi. Polisi bersifat sementara yang bergantung kuat kepada pekerja asing berkemahiran rendah yang pada awalnya bagi meringankan tekanan pengeluaran dan serasi dengan pengeluaran nilai tambah yang rendah sejak tahun 1970-an hingga 1990-an, malangnya telah berakar umbi dalam ekonomi negara sehingga sekarang dan seolah-olah telah menjadi identiti dan intisari ekonomi Malaysia di mata pelabur antarabangsa (Wei, Murugasu & Wei, 2018).

Para majikan enggan menaikkan kadar upah dengan adanya alternatif yang bukan sahaja lebih murah, malah banyak. Selagi upah pekerja kolar biru terus menurun, majikan tidak akan terdesak untuk mengambil langkah meningkatkan produktiviti. Akibatnya, Malaysia berisiko untuk terperangkap dalam kemelut upah dan kemahiran rendah. Hakikat ini disokong dengan data semasa yang menunjukkan bahawa pada tahun 2015 dan 2016, sebanyak masing-masing 64% dan 82% pekerjaan baru diisi oleh warga asing seperti dalam Rajah 2, dengan 94% daripada mereka mempunyai pendidikan setakat sekolah menengah sahaja seperti dalam Rajah

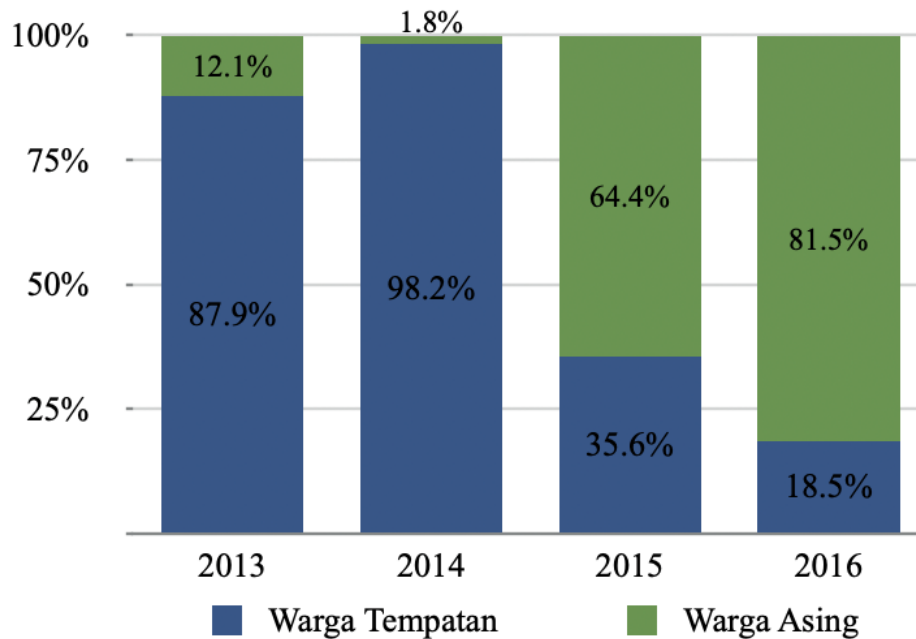
3. Akibatnya, turut berlaku gejala ketakserasian tenaga buruh yang diterjemahkan melalui kadar pengangguran di kalangan graduan yang terus meningkat dari tahun 2011 hingga 2016 yang kini pada kadar 4.1 % (Wei, Murugasu & Wei, 2018).

Rajah 1 : Pewujudan Pekerjaan Baru Mengikut Tahap Kemahiran 2002-2010 dan 2011-2017



Sumber : Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

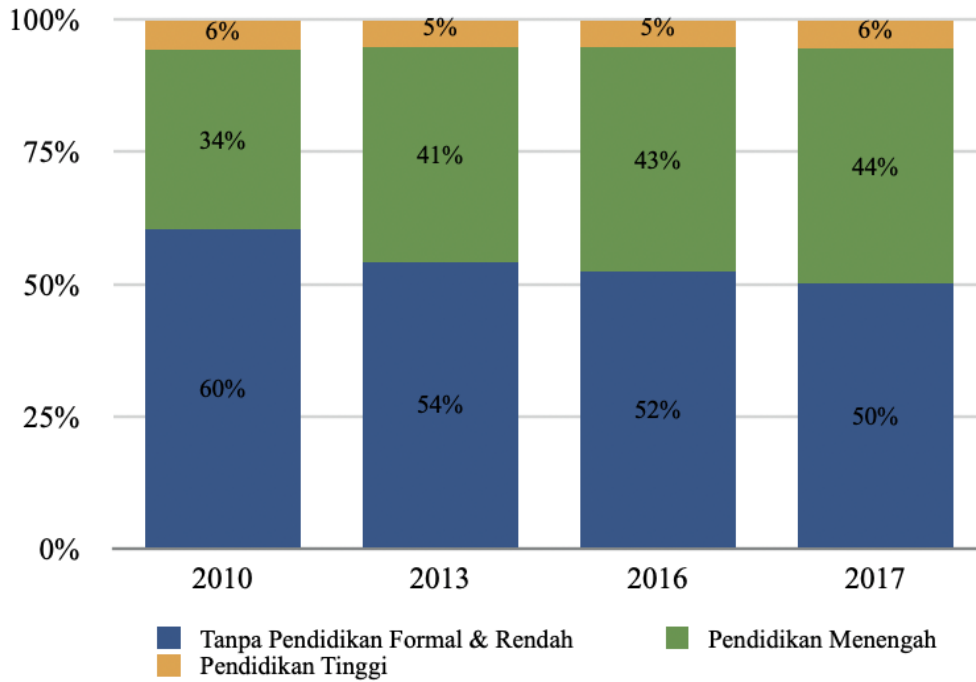
Rajah 2 : Bahagian Pekerjaan Baru Mengikut Kewarganegaraan



Pengurangan Pekerja Asing Berkemahiran Rendah Melalui Instrumen Perundangan Percukaian: Sejauhmana Keberkesanannya?

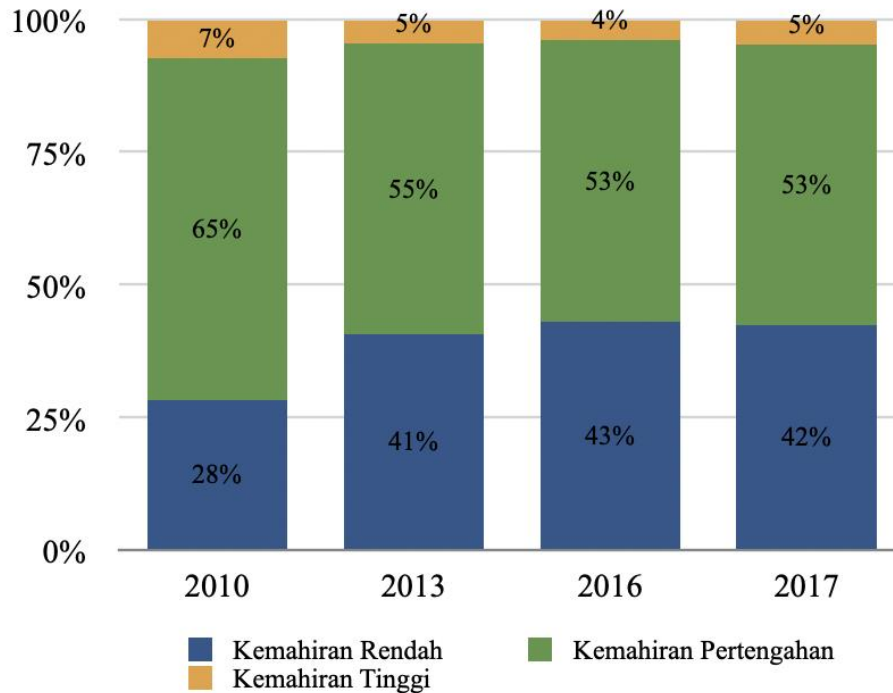
Sumber : Anggaran Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 3 : Bahagian Pekerja Asing Mengikut Tahap Pendidikan



Sumber : Jabatan Perangkaan Malaysia dan Pengiraan Khazanah Research Institute

Rajah 4 : Bahagian Pekerja Asing Mengikut Tahap Kemahiran



Sumber : Jabatan Perangkaan Malaysia dan Pengiraan Khazanah Research Institute

Situasi ini diteruskan lagi dengan ketiadaan angka rasmi kehadiran pekerja asing secara keseluruhan iaitu dengan mengambil kira pekerja asing berdokumen sah dan tanpa dokumen sah. Statistik yang ditunjukkan di atas hanyalah berdasarkan angka rasmi, dengan tidak mengambil kira angka pekerja asing tanpa dokumen yang dianggarkan jumlahnya jauh lebih tinggi. Menurut Kementerian Sumber Manusia, anggaran daripada data syarikat telekomunikasi pekerja asing berada di Malaysia secara keseluruhan adalah berjumlah 6.7 juta orang, iaitu lebih 3 kali ganda daripada angka rasmi. Tidaklah menghairankan jika Prof. Dr. Jomo K.S. dalam suatu temuramah mengatakan bahawa ‘sebahagian besar petunjuk ekonomi rasmi kita semacam berita palsu...(dan)..kita seolah-olah dalam ekonomi khayalan!’ (Malaysia Kini, 2018).

Keadaan yang membimbangkan ini bukanlah perkara baharu. Ia malah telah lama diakui oleh ahli akademik tempatan dan telah pun mengutarakan pelbagai cadangan untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing terutama pekerja berkemahiran rendah. Sebagai contoh, Rahmah Ismail (2016), yang mencadangkan supaya majikan lebih telus dan mengutamakan pekerja tempatan selain meningkatkan gaji untuk menarik minat mereka untuk melakukan kerja-kerja ‘dirty, dangerous and demeaning’. Beliau turut menegaskan bahawa pekerja tempatan harus mengubah sikap dan tanggapan kepada pekerjaan seperti itu. Zakaria Mohd Yusof (2005) pula mencadangkan agar pendidikan teknikal dan lebih mesra industri diperluaskan untuk belia tempatan selain kerajaan menyediakan lebih banyak insentif untuk majikan supaya mengambil lebih ramai pekerja tempatan.

Kerajaan baru turut menyatakan kebimbangan dan tekad yang sama melalui dua dokumen pentingnya setakat ini iaitu Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia ke-11 dan Belanjawan 2019. Kedua-dua dokumen ini menyatakan kesungguhan untuk mereformasi pasaran buruh dengan menggalakkan automasi dan inovasi, menerima guna teknologi baharu, mengkomersialkan harta intelek dan memberi keutamaan kepada pelaburan berkualiti tinggi.

Bagi mencapai kesemua ini, kerajaan bertekad untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing berkemahiran rendah melalui penambahbaikan pengurusan pekerja asing dengan mengenakan sistem levi berperingkat yang progresif berasaskan kepada jumlah pekerja asing yang digaji. Cadangan ini merupakan kesinambungan usaha yang telah sedia dinyatakan dalam Rancangan Malaysia ke-11. Dengan kata lain, kerajaan ingin meneruskan usaha dengan menggunakan perundangan percukaian sebagai instrumen untuk mengurangkan pekerja asing berkemahiran rendah.

Sistem levi merupakan salah satu aspek dalam sistem percukaian langsung yang dijalankan sejak tahun 1992. Namun, setakat ini tiada sebarang kajian yang komprehensif telah dijalankan bagi mengenal pasti sejauhmanakah keberkesanan usaha ini dalam mengurangkan kebergantungan terhadap pekerja asing berkemahiran rendah, atau dengan kata lain, adakah dengan mengenakan levi tahunan kepada pekerja asing atau majikan akan merencatkan proses imigrasi ke Malaysia? Atau secara lebih umum, sejauhmanakah sistem percukaian di Malaysia mampu digunakan secara berkesan sebagai instrumen perundangan untuk tujuan tersebut?

Oleh yang demikian, kertas ini ingin menjawab persoalan tersebut melalui pendekatan sosio-perundangan dengan mengambil kira faktor ekonomi dalam pembentukan undang-undang. Metod yang digunakan adalah kajian kepustakaan dan internet. Terdapat dua persoalan kajian utama yang akan difokuskan dalam kajian ini iaitu pertama, apakah layanan undang-undang percukaian terhadap pekerja asing di Malaysia? Undang-undang percukaian yang dimaksudkan adalah sistem cukai langsung iaitu cukai pendapatan dan sistem levi pekerja asing. Kedua, analisis akan dilaksanakan berkaitan dengan persoalan sejauhmanakah undang-undang percukaian tersebut mampu mengurangkan kadar migrasi pekerja asing berkemahiran rendah ke Malaysia?

Oleh kerana kajian ini sangat terbatas terutama dari segi masa dan akses kepada data dan statistik yang berkaitan, rujukan hanya akan dibuat kepada beberapa rujukan asasi dalam menjalankan kajian dan analisis. Rujukan tersebut termasuklah Akta Cukai Pendapatan 1967, Akta Fi 1951, Ketetapan Umum yang diterbitkan oleh Lembaga Hasil dalam Negeri (LHDN), Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia ke-11, Belanjawan 2019, Laporan Tahunan 2017 oleh Bank Negara Malaysia, Laporan 2018 oleh Khazanah Research Institute, portal rasmi Jabatan Imigresen Malaysia dan Kementerian Dalam Negeri, dan kenyataan-kenyataan akhbar oleh Kementerian Sumber Manusia.

Kertas ini akan dibahagikan kepada empat perbincangan utama iaitu (1) undang-undang percukaian dan migrasi, (2) layanan cukai pendapatan bagi pekerja asing, (3) sistem levi pekerja asing, dan (4) analisis dan dapatan, diikuti dengan cadangan dan kesimpulan.

UNDANG-UNDANG PERCUKAIAN DAN MIGRASI

Pada bahagian ini, suatu sorotan umum akan dibuat berdasarkan undang-undang percukaian di Malaysia dan kaitannya dengan proses migrasi. Perkaitan antara keduanya semakin menarik perhatian ramai pembuat dasar dan penggubal undang-undang apabila melihat potensi sistem dan perundangan percukaian dalam, samada menarik minat pekerja asing berkemahiran tinggi atau mengekang pekerja asing berkemahiran rendah daripada bermigrasi ke sesebuah negara.

Contohnya insentif cukai bagi Program Kepulangan Pakar yang bertujuan bagi menarik rakyat Malaysia yang bekerja di luar negara sebagai profesional untuk kembali bekerja di

Malaysia. Program yang diuruskan oleh Talent Corporation Malaysia Berhad itu mempromosi dan memudahkan migrasi balik atau kepulangan mana-mana warganegara Malaysia yang bekerja sebagai seorang professional di luar negara dan mewujudkan tenaga kerja pakar yang boleh dikekalkan di Malaysia dalam industri terpilih seperti minyak dan gas, perkhidmatan perniagaan atau perkhidmatan kewangan. Insentif tersebut termasuklah kadar cukai rata pilihan sebanyak 15% atas pendapatan penggajian bercukai bagi tempoh 5 tahun taksiran berturut-turut bermula dari tahun taksiran pertama yang dipilih oleh individu tersebut (Ketetapan Umum No. 2/2018). Contoh ini secara jelas menunjukkan bahawa perundangan percukaian digunakan sebagai salah satu instrumen untuk menarik minat pekerja pakar berwarganegaraan Malaysia untuk bermigrasi balik ke tanah air semula untuk berkhidmat.

Contoh sebaliknya iaitu menggunakan undang-undang percukaian untuk mengekang migrasi pekerja asing berkemahiran rendah pula adalah dengan mengenakan cukai pendapatan yang tinggi dan syarat pembayaran levi dengan kadar yang tinggi untuk pelanjutan Pas Lawatan Kerja Sementara (selepas ini PLKS). Hal ini, secara teorinya, bagi mengurangkan minat pekerja tersebut daripada bermigrasi ke negara-negara yang akan mengenakan cukai yang tinggi, atau meletakkan beban yang tinggi kepada majikan sehingga menjadikan penggajian pekerja tempatan lebih menguntungkan. Perbincangan lanjut berkaitan hal ini akan diteruskan pada bahagian seterusnya kertas ini.

Secara umum, cukai merujuk kepada bayaran yang diwajibkan melalui instrumen perundangan oleh sesebuah kerajaan yang tidak menjanjikan sebarang hak terhadap barangan atau perkhidmatan tertentu sebagai pulangan kepada individu yang membayar. Hasil kutipan digunakan untuk membiayai perkara-perkara awam dan kolektif seperti pertahanan dan keselamatan, jaringan perhubungan serta infrastruktur jalan raya, dan semakin penting selari dengan perkembangan konsep 'negara berkebakikan' yang menyediakan perkhidmatan dan pendapatan untuk golongan miskin, kurang upaya, sakit dan warga emas (Smith, 2015).

Ciri utama sistem percukaian moden adalah 'parametric' iaitu suatu sistem yang ditadbir urus melalui perundangan yang menentukan asas liabiliti seseorang terhadap kewajipan membayar cukai. Asas cukai ini kebiasaannya ditentukan dengan mengambil kira aspek-aspek aktiviti ekonomi seperti pendapatan, perbelanjaan dan nilai harta. Kaedah kiraan jumlah cukai yang perlu dibayar juga ditetapkan melalui perundangan secara jelas supaya ia mudah dijangka. Bagi mencapai pemungutan cukai yang efisien, suatu sistem percukaian itu menghendaki aktiviti ekonomi yang stabil serta keengganan daripada pembayar cukai yang minimal (Smith, 2015).

Terdapat sekurang-kurangnya lapan jenis cukai yang sentiasa digunakan dalam pentadbiran negara moden, yang mana seterusnya boleh dibahagikan samada cukai langsung atau tidak langsung. Cukai-cukai tersebut termasuklah cukai pendapatan, bayaran levi, cukai perbelanjaan, cukai perniagaan, cukai pemilikan atau pemindahan aset-aset kewangan dan harta tak alih, cukai kekayaan dan perwarisan, cukai penggunaan sumber semula jadi, cukai alam sekitar, dan cukai perdagangan antarabangsa. Fokus utama kertas ini hanyalah kepada cukai langsung iaitu cukai pendapatan dan bayaran levi pekerja asing.

Selari dengan perkembangan ekonomi dunia, sistem percukaian juga telah banyak berubah. Jika dahulunya faktor utama yang diambil berat dalam pembentukan dasar percukaian ialah kedudukan fiskal sesebuah negara, tetapi kini tidak semestinya, apatah lagi jika proses migrasi sangat hebat berlaku di sesebuah negara tersebut. Dijangkakan pada masa hadapan, faktor utama yang akan membentuk polisi dan undang-undang percukaian ialah faktor

kesejagatan (globalisation) aktiviti ekonomi. Pemilihan polisi ekonomi di negara lain akan mengurangkan ruang dan peluang untuk sesebuah negara menentukan dasar percukaianya sesuai dengan konteks domestiknya sendiri (Smith, 2015).

Selain itu, faktor asas-asas cukai yang lebih mudah untuk bergerak (mobile tax bases) akan turut memainkan peranan, yang mana meransang persaingan untuk mendapatkan cukai tersebut, atau dipanggil sebagai fenomena persaingan percukaian. Asas-asas cukai boleh gerak yang dimaksudkan termasuklah modal dan pelaburan, penghasilan barang-barangan dan perkhidmatan, dan pekerjaan. Keputusan untuk lokasi pelaburan akan semakin dipengaruhi oleh sistem percukaian. Golongan yang banyak membayar cukai seperti pekerja mahir dan pemodal pula akan berpindah daripada negara yang mengamalkan dasar pengagihan semula yang agresif kepada negara yang akan lebih memberi mereka manfaat dari segi pengurangan pembayaran cukai. Oleh yang demikian, pemilihan polisi fiskal akan lebih terbatas dengan tekanan persaingan cukai dari negara luar. Persaingan percukaian akan berlaku dengan lebih rancak dan sengit yang mana menuntut jalan keluar melalui pengurangan skop persaingan undang-undang percukaian dengan koordinasi dan harmonisasi di peringkat antarabangsa.

Zodrow dan Mieszkowski (1986) dalam membincangkan perihal asas cukai boleh gerak ini telah mencadangkan suatu model iaitu 'baseline model', suatu model berkaitan perihal dua negara atau lebih yang berkongsi suatu asas cukai boleh gerak di peringkat antarabangsa seperti cukai tenaga buruh. Model ini menunjukkan bahawa polisi percukaian sesebuah negara saling bergantung kepada polisi negara lain. Contohnya, semakin tinggi kadar cukai di negara A, semakin tinggi hasil kutipan cukai di negara B kerana asas cukai tersebut bergerak dari negara A ke B.

Pergerakan asas cukai juga sangat bergantung kepada kerangka perundangan percukaian sesebuah negara, yang secara umum terbahagi kepada dua kerangka iaitu pertama pendekatan berdasarkan sumber iaitu pendapatan dicukai oleh negara di mana sumber pendapatan dijana dan kedua pendekatan berdasarkan pemastautinan iaitu pendapatan dicukai oleh negara di mana pekerja itu berasal. Secara realiti, negara-negara tidak melaksanakan undang-undang percukaian menurut salah satu prinsip secara eksklusif tetapi menggabungkan kedua-dua mengikut kesesuaian (Genschel & Schwarz, 2011).

Bagi meningkatkan daya saing dalam persaingan percukaian, sesebuah negara mempunyai beberapa pilihan polisi antaranya (1) mengurangkan kadar cukai statutori, (2) mengecilkan asas cukai, (3) mengurangkan penguatkuasaan percukaian, dan (4) meningkatkan perundangan kerahsiaan. Namun, Oates (1972) berhipotesis bahawa jika ini dilaksanakan, persaingan percukaian akan menjurus kepada kadar dan manfaat cukai yang tidak efisien, atau dipanggil sebagai '*race-to-the-bottom hypothesis*'.

Walaupun begitu, 40 tahun kemudian, Razin dan Sadka (2012) membuktikan sebaliknya dengan membuktikan bahawa persaingan percukaian boleh menjadikan suatu sistem percukaian dalam sesebuah negara lebih efisien berbanding percukaian terkoordinasi. Hal ini diyakini atas alasan wujudnya kesan luaran fiskal, yakni ketirisan hasil kutipan cukai negara kepada pekerja asing, yang berkait rapat dengan jumlah keseluruhan migrasi. Secara teori, negara akan mendapat kelebihan apabila tenaga buruh asing dikerah untuk menghasilkan suatu produk daripada modal tertentu. Dalam masa yang sama, pekerja asing berkongsi manfaat daripada hasil cukai yang dipungut bukan sahaja daripada mereka tetapi rakyat negara penerima. Oleh sebab itu, negara yang mengambil pertimbangan migrasi dalam polisi percukaian mereka tidak semesti hanya akan mengurangkan kadar cukai sebagai faktor penarik

pekerja asing semata-mata, malah kadang-kala bertindak mengenakan cukai yang tinggi bagi mengimbangi kesan ketirisan dan pemberian manfaat kepada mereka.

Di negara-negara maju, polisi cukai dengan pertimbangan bahawa cukai sebagai instrumen persaingan bagi mempengaruhi proses migrasi dari sudut jumlah dan kemahiran ialah suatu polisi percukaian yang bergantung kepada undi majoriti rakyat sesebuah negara. Jika rakyat yang majoritinya terdiri daripada pekerja tidak mahir akan terdorong untuk memilih pekerja asing mahir kerana pertama, mereka merupakan penyumbang bersih, dan kedua, tiada persaingan di kalangan pekerja tidak mahir sekaligus akan meningkatkan gaji mereka. Namun, jika rakyat yang majoritinya terdiri daripada pekerja mahir pula akan terdorong untuk memilih kedua-dua jenis pekerja asing tidak mahir dan mahir secara seimbang kerana pertama, pekerja asing tidak mahir akan meningkatkan gaji pekerja mahir tetapi akan meningkatkan tanggungan negara, atau kedua, pekerja asing mahir akan mengurangkan gaji pekerja mahir tetapi mengurangkan tanggungan negara.

Jelas daripada penerangan di atas, polisi dan undang-undang percukaian yang membentuk keseluruhan sistem percukaian turut dipengaruhi dan mempengaruhi proses migrasi secara umum. Dengan berkembangnya asas-asas cukai boleh gerak, ia merangsang negara-negara untuk bersaing menguasainya dengan melaksanakan sistem yang sesuai dengan proses migrasi agar selari dengan sasaran ekonomi sesebuah negara.

LAYANAN CUKAI PENDAPATAN BAGI PEKERJA ASING

Pada bahagian ini, tinjauan akan dilaksanakan berkaitan dengan layanan cukai terhadap pekerja asing dengan menghadkan perbincangan hanya kepada cukai pendapatan sebagai cukai langsung. Dalam meninjau persoalan ini, rujukan utama adalah kepada Akta Cukai Pendapatan 1967 (selepas ini 'ACP') dan Ketetapan-Ketetapan Umum (KU) yang diterbitkan oleh LHDN berdasarkan seksyen 138A ACP yang merupakan panduan kepada orang awam dan pegawai LHDN berkaitan interpretasi Ketua Pengarah LHDN berhubung peruntukan tertentu dalam undang-undang, polisi mahupun prosedur. Antara ketetapan tersebut adalah KU No. 8/2011 Warganegara asing yang bekerja di Malaysia - Layanan cukai, KU No. 6/2011 dan KU No.11/2017 Taraf mastautin individu, KU No. 4/2018 Pencukaian individu bermastautin bahagian I - Hadiah atau sumbangan dan potongan yang dibenarkan, KU No. 5/2018 Pencukaian individu bermastautin bahagian II - Pengiraan jumlah pendapatan dan pendapatan yang boleh dikenakan cukai, dan KU No. 6/2018 Pencukaian individu bermastautin bahagian III Pengiraan cukai pendapatan dan cukai kena dibayar.

Cukai pendapatan merupakan cukai yang penting dalam keseluruhan sistem percukaian. Ia merupakan cukai daripada pendapatan individu seperti gaji yang diperoleh oleh pekerja, pendapatan daripada sewaan perumahan dan harta lain, faedah dan dividen daripada simpanan atau pelaburan, dan daripada pencen. Juga terpakai kepada pendapatan daripada hasil kerja sendiri. Kebiasaannya, terdapat pelepasan terhadap cukai ini bergantung kepada faktor tertentu seperti perbelanjaan pekerja untuk peralatan pekerjaan, kos pengangkutan, bayaran untuk pencen, atau bayaran untuk pembelian insuran kesihatan. Kadar cukai ini akan berbeza mengikut lingkungan cukai (*tax brackets*) yang ditetapkan.

Secara umumnya cukai pendapatan di Malaysia melaksanakan undang-undang percukaian dengan memilih pendekatan berdasarkan sumber iaitu pendapatan dicukai di mana sumber pendapatan itu dijana. Cukai pendapatan lebih mudah dicukai melalui pendekatan ini

kerana, berbanding pendekatan berdasarkan negara asal seseorang pekerja, sukar bagi negara untuk mengesan pendapatan rakyatnya di luar, dan jika ia dilaksanakan, ia akan meningkatkan kos pemungutan cukai.

Hal ini selari dengan KU No. 8/2011 berkaitan layanan cukai warganegara asing yang bekerja di Malaysia, yang menyebut bahawa pendapatan daripada penggajian sepatutnya dikenakan cukai di negara di mana perkhidmatan dilakukan tanpa mengira tempat di mana kontrak ditandatangani atau di mana saraan dibayar dan oleh itu warganegara asing yang bekerja di Malaysia boleh dikenakan cukai di bawah undang-undang cukai domestik Malaysia berhubung dengan pendapatan penggajian yang diperolehi daripada Malaysia. Ia selari dengan seksyen 13(2) ACP yang mendefinisikan penggajian sebagai penggajian yang dijalankan di mana pekerja berada secara fizikal semasa menjalankan aktiviti bagi pendapatan penggajian yang dibayar.

‘Keberadaan fizikal’ yang dimaksudkan adalah merujuk kepada taraf pemastautinan seseorang. Peruntukan tersebut menyatakan kriteria utama dalam penentuan liabiliti cukai adalah permastautinan, dan bukannya persoalan kerakyatan atau kewarganegaraan. Secara asasnya, taraf mastautin bermaksud tempoh individu berada di Malaysia dalam tahun asas untuk satu tahun taksiran yakni kehadiran fizikal pekerja dan seseorang individu adalah pemastautin jika tempoh berada di Malaysia adalah 182 hari (6 bulan) atau lebih dalam sesuatu tahun asas. Amalan LHDN dalam menentusahkan status pemastautinan seseorang adalah dengan berdasarkan rekod passport dan permit bekerja (Fatt, 2015).

Menurut KU No. 6/2011 dan No.11/2017 berkaitan taraf mastautin individu, terdapat 4 keadaan di mana melayakkan seorang individu itu tergolong sebagai pemastautin iaitu (1) berada di Malaysia untuk 182 hari atau lebih dalam suatu tahun asas, (2) berada di Malaysia kurang daripada 182 hari dalam tahun asas tetapi samada 182 hari atau lebih berada di Malaysia untuk tahun asas sebelum tahun taksiran atau 182 hari atau lebih berada di Malaysia untuk tahun asas selepas tahun taksiran, (3) di Malaysia untuk 90 hari atau lebih jika 3 daripada 4 tahun taksiran sebelum tahun taksiran tertentu adalah pemastautin atau 3 daripada 4 tahun taksiran sebelum tahun taksiran tertentu berada di Malaysia untuk tempoh berjumlah 90 hari atau lebih, atau (4) tidak berada di Malaysia atau berada di Malaysia untuk tempoh kurang daripada 90 hari dalam tahun asas jika bermastautin untuk tahun asas yang berikutnya dan juga 3 tahun asas sebelum.

Jika seseorang pekerja asing itu dikira bermastautin mengikut ujian ini, maka dia layak menuntut pelepasan diri dan dikenakan cukai pada kadar skala, tetapi individu bukan pemastautin tertakluk kepada cukai pada kadar rata, iaitu bermula tahun 2016 sebanyak 28%. Perbezaan ringkas antara layanan bermastautin dan tidak bermastautin adalah seperti dalam Jadual 1.

Jadual 1 : Perbezaan Layanan Cukai antara Individu Bermastautin dan Tidak Bermastautin

Perkara	Bermastautin	Tidak Bermastautin
Kadar Cukai	Dicukai pada kadar seperti ditetapkan di Perenggan 1, bahagian 1, Jadual 1 Akta Cukai Pendapatan 1967	Dicukai pada kadar seperti ditetapkan di perenggan 1A, bahagian 1, Jadual 1 Akta Cukai Pendapatan 1967
Pelepasan diri	Berhak menuntut	Tidak berhak untuk menuntut
Rebat	Berhak menuntut rebat di bawah subseksyen 6A(2) Akta Cukai Pendapatan 1967 jika pendapatan bercukai tidak melebihi RM35,000	Tidak berhak untuk menuntut

Dalam erti kata lain, seseorang pekerja yang dikira sebagai pemastautin, walaupun bukan warganegara Malaysia, akan dilayan sama seperti pekerja tempatan dari sudut kadar cukai, pelepasan dan rebat yang layak dituntut. Oleh itu, selepas persoalan pemastautinan ditentukan, pendapatan bercukai ditentukan berdasarkan seksyen 5 ACP mengikut turutan seperti berikut :

1. Menentukan tempoh asas bagi setiap punca pendapatan (tahun taksiran berakhir 31 Disember);
2. Menentukan pendapatan kasar daripada setiap punca pendapatan;
3. Mengira pendapatan larasan daripada setiap punca pendapatan dan/atau kerugian larasan daripada punca perniagaan;
4. Mengira pendapatan berkanun daripada setiap puca;
5. Mengira pendapatan agregat;
6. Mengira jumlah pendapatan; dan
7. Mengira pendapatan yang boleh dikenakan cukai.

Secara umum, punca pendapatan yang boleh dikenakan cukai adalah termasuk peniagaan, penggajian dan punca-punca lain. Menurut subseksyen 13(1)(a) hingga (e) ACP, komponen pendapatan kasar termasuklah upah, gaji dan lain-lain, nilai barangan yang berupa barangan, nilai manfaat tempat kediaman di Malaysia, amaun daripada kumpulan wang pencen atau simpanan, skim atau pertubuhan yang tidak diluluskan, sama ada sebelum atau selepas penggajian tamat, dan amaun dalam bentuk pampasan kerana kehilangann kerja.

Pendapatan larasan pula merujuk kepada jumlah pendapatan kasar yang ditolak semua perbelanjaan yang kesemua dan semata-mata dilakukan dalam menghasilkan pendapatan kasar bagi punca itu sepertimana yang ditetapkan oleh peruntukan am dan spesifik di bawah seksyen 45A hingga 49 ACP. Potongan atau pelepasan yang dibenarkan ini termasuklah untuk diri berjumlah RM 9000, rawatan perubatan, keperluan khas dan penjaga ibu bapa, peralatan sokongan asas untuk orang kurang upaya, individu kurang upaya, yuran pengajian tinggi, penyakit serius, pemeriksaan perubatan penuh, simpanan SSPN, caruman PERKESO, potongan bagi ibu bapa, gaya hidup - buku jurnal majalah, komputer peribadi telefon pintar & tablet, peralatan sukan, langganan internet, peralatan penyusuan, yuran penghantaran anak ke pusat asuhan kanak-kanak & pra-sekolah, faedah pinjaman perumahan, potongan bagi isteri, potongan bagi suami, potongan bagi anak dan premium insurans.

Nilai akhir hasil pendapatan kasar ditolak dengan pendapatan larasan itulah yang merupakan pendapatan bercukai. Daripada nilai ini, peratusan cukai yang perlu dibayar ditentukan mengikut lingkungan cukai yang telah ditetapkan. Secara ringkas ia seperti dalam

Jadual 2. Menurut KU No. 6/2018 berkaitan pengiraan cukai pendapatan dan cukai kena dibayar individu bermastautin, individu tersebut layak untuk memohon rebat cukai, yang merujuk kepada jumlah ditolak daripada cukai pendapatan yang dikenakan untuk menentukan cukai kena dibayar. Beza rebat dan pelepasan cukai adalah pelepasan adalah jumlah yang ditolak daripada pendapatan yang boleh dikenakan cukai, manakala rebat pula adalah jumlah yang ditolak daripada cukai pendapatan. Jika rebat cukai adalah lebih besar daripada cukai dikenakan, lebihan itu tidak boleh dibayar balik kepada pembayar cukai atau dibawa ke hadapan. Rebate cukai yang layak dituntut adalah rebat individu sebanyak RM 400, pasangan sebanyak RM 400 dan bayaran zakat yang tiada amaun maksimum.

Jadual 2 : Kadar Cukai mengikut Lingkungan Cukai Ditetapkan 2016

Bil .	Lingkungan Cukai (Tahunan)	Pengiraan (RM)	Kadar %	Cukai (RM)
1	0 — 5,000	5,000 berikutnya	0	0
2	5,001 — 20,000	5,000 pertama	1	0
		15,000 berikutnya		150
3	20,001 — 35,000	20,000 pertama	5	150
		15,000 berikutnya		750
...			
11	Lebih 1,000,000	1,000,000 pertama	28	238,650

Secara rumusan, sistem percukaian pendapatan di Malaysia adalah berdasarkan prinsip lokasi di mana pendapatan itu dihasilkan dan liabiliti individu terhadap cukai tersebut adalah berdasarkan keberadaan fizikalnya di Malaysia atau dengan lain kata, taraf pemastautinannya, dan bukanlah taraf kerakyatan mahupun kewarganegaraan. Oleh itu, sistem cukai pendapatan adalah sama terpakai kepada kedua-dua pekerja tempatan dan pekerja asing yang bermastautin. Perbincangan di atas telah menunjukkan serba ringkas elemen-elemen penting dalam pengiraan jumlah terakhir cukai pendapatan yang perlu dibayar oleh pekerja asing di Malaysia, seperti pelepasan atau potongan cukai yang layak dituntut, pendapatan bercukai, lingkungan cukai serta kadarnya, dan rebat cukai.

SISTEM LEVI PEKERJA ASING

Pekerja asing juga tertakluk kepada sistem levi yang ditetapkan berdasarkan Akta Fi 1959. Ia merupakan salah satu jenis cukai langsung yang perlu dibayar samada oleh pekerja asing atau majikannya yang diperkenalkan oleh kerajaan Malaysia sejak tahun 1992. Pada bahagian ini, sorotan dibuat berdasarkan beberapa rujukan penting seperti Kenyataan Akhbar daripada Kementerian Sumber Manusia berkaitan pembayaran levi pekerja asing, Aku Janji Majikan, portal rasmi Kementerian dalam Negeri dan Jabatan Imigresen, dan Kajian Separuh Penggal RMK-11 serta Belanjawan 2019.

Secara umum terdapat dua jenis levi pekerja asing di Malaysia iaitu bayaran levi tahunan dan levi untuk pelanjutan PLKS 10 tahun ke atas. Untuk jenis yang pertama, kadar yang perlu dibayar telah ditetapkan mengikut sektor seperti dalam Jadual 3. Bayaran levi ini perlu diselesaikan sebelum memohon visa dengan rujukan daripada Bahagian Pekerja Asing di Jabatan Imigresen Malaysia, dan dibayar setiap tahun ketika untuk memperbaharui PLKS.

Jadual 3 : Kadar Levi Berdasarkan Sektor

Sektor	Kadar Levi (Tahunan)(Semenanjung Malaysia)
Perkilangan	RM 1,850
Pembinaan	
Perkhidmatan	
Perkhidmatan (Pulau Peranginan)	
Perladangan	RM 640
Pertanian	
Pembantu Rumah (Pertama)	RM 410
Pembantu Rumah (Kedua, Ketiga & Seterusnya)	RM 590

Levi pekerja asing jenis ini selain bertujuan untuk menambahkan pendapatan negara, ia juga dikenakan untuk menghadkan penggajian pekerja asing. Seperti dalam Kenyataan Akhbar Kementerian Sumber Manusia bertarikh 20 Disember 2017, Menteri ketika itu mengumumkan bahawa dalam usaha untuk menghadkan penggajian pekerja asing, Jemaah Menteri pada 25 Mac 2016 telah bersetuju supaya bayaran levi pekerja asing ditanggung oleh majikan yang sepatunya berkuatkuasa 1 Januari 2017, tetapi telah ditunda kepada 1 Januari 2018 dengan menerima pandangan pertubuhan-pertubuhan majikan. Dasar ini menetapkan semua majikan di seluruh Malaysia mestilah menanggung pembayaran levi bagi (1) pekerja asing baharu dan (2) pekerja asing yang telah diperbaharui PLKS. Bagi penguatkuasaan dasar ini, seluruh majikan dikehendaki untuk menandatangani Aku Janji Majikan bagi memastikan levi dibayar oleh majikan dan bukan pekerja asing. Data menunjukkan sejak Februari 2017 hingga Disember 2017, seramai 5,687 majikan telah menandatangani yang membabitkan penggajian seramai 160,131 orang pekerja asing. Kesan ketidakpatuhan kepada Aku Janji ini adalah tindakan undang-undang sedia ada dan tindakan administratif termasuk disenaraihitamkan daripada permohonan pelanjutan atau penggajian baharu boleh dikenakan.

Menurut Belanjawan 2019, dalam Strategi 10 Merebut Peluang dalam Menghadapi Cabaran Global, kerajaan bertekad untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing berkemahiran rendah demi memastikan penaiktarafan firma tempatan diteruskan. Sehubungan

itu, kerajaan akan melaksanakan sistem levi berperingkat (*tiered levy system*) di mana caj levi lebih tinggi dikenakan kepada majikan yang mempunyai jumlah pekerja asing yang lebih tinggi. Jawatankuasa bersama antara Kementerian dalam Negeri dan Kementerian Sumber Manusia telah ditubuhkan dan bercadang untuk melaksanakannya dan dijangkakan akan meningkatkan levi kepada 20% pada tahun depan, selain penentuan kadar levi akan datang akan lebih tertumpu kepada sektor dan sub-sektor tertentu.

Jenis bayaran levi yang kedua pula merupakan suatu bayaran yang baru diperkenalkan oleh kerajaan selepas Mei 2018. Menurut Kenyataan Akhbar Kementerian Sumber Manusia bertarikh 12 September 2018, kerajaan telah bersetuju untuk memberi kelonggaran bagi melanjutkan tempoh penggajian yang telah mencapai tahun penggajian ke-10 dan akan dilaksanakan bermula 1 Oktober 2018 tetapi perlu membayar levi pada kadar RM 10,000.00 setahun ditanggung oleh majikan. Had pelanjutan ini ialah hanya tiga tahun sahaja dan perlu diperbaharui setiap tahun.

Tetapi sejak kenyataan akhbar itu, telah berlaku perubahan dasar beberapa kali. Pada 24 September, Menteri Kewangan, YB Lim Guan Eng mengumumkan bahawa majikan hanya perlu membayar 20% daripada jumlah levi tersebut manakala yang selebihnya ditanggung oleh pekerja asing. Namun sehari selepas itu, iaitu 25 September, kerajaan telah mengubahnya sekali lagi dengan kembali ke struktur asal iaitu RM 10,000 itu perlu dibayar sepenuhnya oleh majikan kerana aduan pekerja asing yang tidak mampu membayar seperti mana yang ditetapkan sehari sebelum itu. Menariknya, rintihan pekerja asing itu didengari dan diselesaikan dalam hanya satu hari!

Dengan pengenalan levi baru ini, kerajaan menjangkakan ia boleh manambah hampir RM 1 billion pendapatan negara dalam masa 3 tahun. Ini bermaksud lebih 33,000 orang pekerja asing setahun dijangka akan memilih untuk melanjutkan PLKS dengan membayar levi tersebut. Menteri Kewangan juga dalam kenyataan medianya menyatakan bahawa ‘...kalau mereka (pekerja asing) tidak mahu membayar RM10,000 pekerja berkenaan boleh pulang ke negara asal terlebih dahulu dan datang semula sebagai pekerja baharu, jadi levi yang perlu dibayar hanya RM1,850.’

Dasar ini berubah lagi pada 2 November 2018 iaitu ketika pembentangan usul Belanjawan 2019. Menteri Kewangan mengumumkan akan mengurangkan kadar levi lanjutan ini dalam sektor pertanian dan perladangan daripada RM10,000 setahun bagi setiap pekerja kepada RM3,500, iaitu pengurangan sebanyak 65% daripada jumlah asal. Menurut beliau, ini bagi membantu kedua-dua sektor ini yang ‘kekurangan pekerja...dan kemerosotan harga komoditi pertanian’ yang telah menjejaskan hasil sektor tersebut.

Sebagai rumusan, pengenalan pembayaran levi kepada pekerja asing boleh dikategorikan sebagai percukaian secara langsung kepada pekerja asing, dan sistem ini terbahagi kepada dua jenis iaitu pertama levi tahunan maksimum selama 10 tahun yang dibayar untuk pelanjutan PLKS dan kedua levi untuk pelanjutan lebih 10 tahun dengan maksimum 3 tahun pelanjutan. Kadar levi bagi setiap jenis adalah bergantung kepada sektor-sektor yang ditetapkan. Selain itu, sistem levi sedia ada akan ditukar kepada sistem levi berperingkat yang dijangkakan akan diperkenalkan pada tahun hadapan.

ANALISIS : SEJAUHMANAKAH KEBERKESANANNYA?

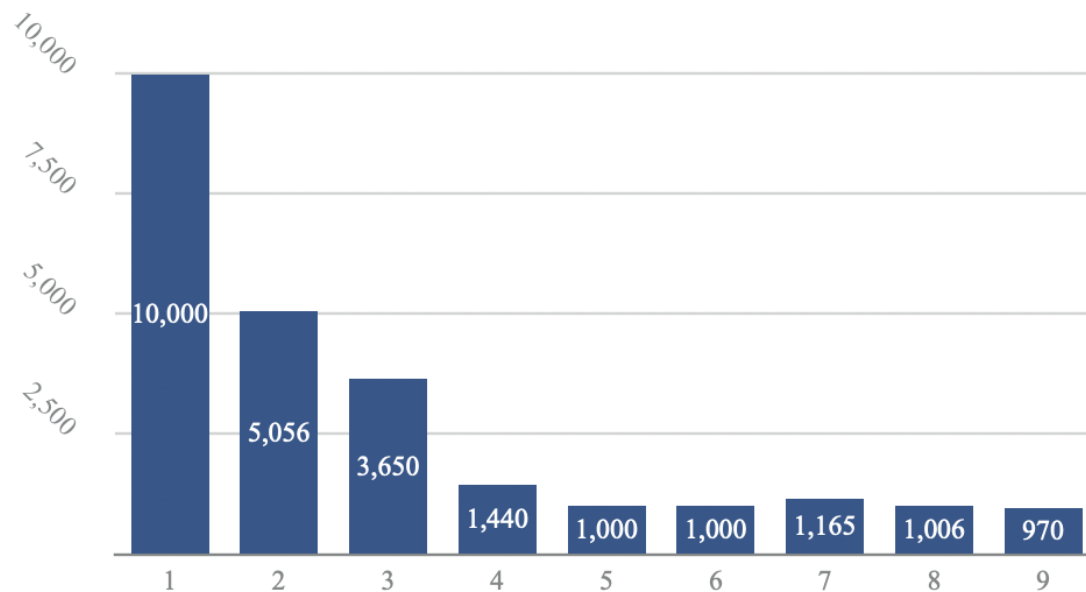
Pada bahagian ini, analisis akan dibuat berdasarkan sorotan yang telah dibuat seperti di atas dan menjawab persoalan sejauh mana polisi dan undang-undang percukaian di Malaysia mampu mengurangkan proses migrasi pekerja berkemahiran rendah?

Dalam menjawab persoalan ini, terdapat beberapa literatur luar negara yang membincangkan perkaitan antara percukaian dan migrasi secara umum. Seperti Genschel dan Schwarz (2011), mereka mendapati bahawa pilihan negara penerima dengan cukai yang rendah adalah penting untuk pekerja asing yang berpendapatan tinggi dan majikan seperti syarikat multinasional. Dengan kata lain, pekerja mahir akan lebih sensitif dengan undang-undang percukaian sebelum membuat keputusan untuk bermigrasi, berbanding pekerja separa mahir atau tidak mahir. Alasan seseorang migran untuk bermigrasi juga berbeza berdasarkan tahap gaji iaitu jika pekerja migran bergaji rendah dan sederhana, mereka lebih terdorong untuk bermigrasi kerana peluang pekerjaan lebih baik dan gaji lebih tinggi, atau dipanggil sebagai migrasi dipacu pendapatan, manakala jika pekerja migran bergaji tinggi atau professional lebih mengambil berat soal cukai dalam proses pembuat keputusan untuk samada bermigrasi tidak, atau dinamakan sebagai migrasi dipacu cukai. Ia disokong dengan kajian oleh Egger dan Radulescu (2009) yang mendapati bahawa kadar cukai pendapatan yang tinggi menghalang kemasukan pekerja asing berkemahiran tinggi di 49 buah negara.

Bagaimana pula keadaannya di Malaysia? Berdasarkan Rajah 4 berkaitan bahagian pekerja asing mengikut tahap kemahiran, pada tahun 2017, 95% daripada keseluruhan angka rasmi pekerja asing yang bermigrasi ke Malaysia merupakan pekerja berkemahiran pertengahan dan pekerja berkemahiran rendah. Jika dapatan Genschel dan Schwarz diaplikasikan dalam situasi Malaysia, maka bolehlah dibuat kesimpulan awal bahawa pekerja yang bermigrasi ke Malaysia tidak mengambil berat faktor percukaian dalam memutuskan samada untuk bermigrasi atau tidak. Faktor peluang pekerjaan dan gaji yang lebih tinggi berbanding negara asal lebih menjadi faktor pendorong bermigrasi, lebih-lebih lagi peluang pekerjaan yang memerlukan kemahiran rendah telah meningkat seperti yang ditunjukkan dalam Rajah 1 dan Rajah 2.

Hal ini turut boleh disokong dengan tinjauan kepada jumlah median cukai pendapatan yang dibayar oleh pekerja asing ke Malaysia. Untuk itu, rujukan wajar dibuat kepada statistik gaji bulanan median mengikut tahap kemahiran pekerjaan pekerja asing seperti yang disediakan dalam Laporan 2017 Bank Negara Malaysia seperti dalam Graf 1. Menurut statistik ini, gaji 95% daripada pekerja asing yang bermigran ke Malaysia adalah sekitar RM 970 ke RM 1440 sebulan dan RM 11,640 hingga RM 17,280 setahun. Memandangkan pekerja asing ini bekerja di Malaysia lebih 6 bulan, mereka layak mendapat layanan cukai pendapatan pada kadar skala dan kelebihan-kelebihan seperti potongan dan rebat cukai sebagai individu yang bermastautin. Jika dihitung, 95% pekerja asing ini tidak perlu membayar langsung cukai pendapatan mereka kerana berada dalam lingkungan pertama pendapatan bercukai yang ditetapkan seperti dalam Jadual 2. Oleh yang demikian, bolehlah disimpulkan dengan yakin bahawa cukai pendapatan di Malaysia tidak memberi apa-apa kesan kepada proses migrasi ke Malaysia oleh pekerja asing berkemahiran rendah.

Graf 1 : Gaji Bulanan Median Pekerja Asing Mengikut Tahap Kemahiran Pekerjaan (RM)



Sumber : National Employment Returns 2016

Jelas bahawa, daripada sudut perundangan, hal ini berlaku oleh kerana tiga perkara. Pertama kerana undang-undang percukaian di Malaysia yang berdasarkan prinsip pemastautinan dan bukannya kewarganegaraan. Dengan mengambil kira prinsip ini, pekerja asing mendapat layanan cukai pendapatan yang sama dengan pekerja tempatan. Hal ini bersangkut paut dengan perkara kedua iaitu lingkungan cukai yang terlalu rendah dan perkara ketiga iaitu potongan dan rebat cukai yang tinggi.

Disebabkan hal ini, kerajaan dalam menggunakan instrumen perundangan percukaian untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing berkemahiran rendah bergantung penuh kepada sistem levi. Namun, walaupun sistem ini diperkenalkan sejak tahun 1992 dan diteruskan sehingga sekarang, jumlah pekerja asing berkemahiran rendah tetap tinggi. Jika peratusan rasmi menunjukkan adanya penurunan, tetapi jumlah pendatang tanpa izin tetap meningkat. Malah pewujudan pekerjaan berkemahiran rendah terus meningkat, seperti mana dalam Rajah 1. Keberangskalian disebabkan kegagalan ini, sistem levi ini sentiasa ditambah baik dengan beberapa inisiatif. Pertama, dengan meletakkan beban untuk membayar levi kepada majikan yang dahulunya di atas bahu pekerja, dan kedua, dengan melaksanakan sistem levi berperingkat.

Namun, kesan yang diharap bagi inisiatif pertama masih boleh diragukan. Hal ini kerana beban cukai sebenar (*real burden of tax*) kebiasaannya ditanggung oleh pihak yang berlainan daripada pihak yang mempunyai liabiliti untuk membayarnya atau dipanggil sebagai pengalihan insiden cukai. Pengalihan cukai ini tidak semestinya merupakan suatu hasil tindak balas secara sadar oleh pemain dalam pasaran, atau suatu proses yang boleh dikawal selia oleh undang-undang. Menurut bukti-bukti ekonomi, insiden cukai ditanggung oleh pekerja-pekerja dan bukanlah oleh majikan. Malah menurut perspektif ekonomi, insiden rasmi adalah tidak relevan dalam sistem percukaian dalam pasaran buruh. Ini bermaksud sebarang liabiliti

percukaian boleh diletakkan atas bahu mana-mana pihak sedangkan ia tidak memberi apa-apa pun kesan terhadap siapa yang akhirnya akan menanggung beban cukai tersebut. Jika adapun kesan, kesan itu hanya bersifat sementara, sebelum suatu pasaran buruh itu sepenuhnya dilaraskan mengikut perubahan dalam percukaian. Keputusan ekonomi yang diambil oleh majikan akan membayangkan kos buruh merangkumi cukai (tax-inclusive labour cost), dan keputusan pekerja pula membayangkan gaji selepas cukai (after-tax wage) (Smith, 2015).

Namun yang pasti, sebarang penggubalan dan pelaksanaan undang-undang percukaian akan memberi kesan kepada permintaan dan penawaran dalam pasaran, samada untuk barang-barangan, tenaga buruh, mahupun modal, seterusnya turut memberi kesan kepada harga, gaji dan kadar faedah. Dalam pasaran buruh yang anjal yakni mudah terkesan dengan sebarang perubahan perundangan, cukai pendapatan dan levi akan memberi kesan kepada kos buruh terhadap majikan yang dilihat melalui hubungan permintaan buruh oleh majikan dan penawaran buruh oleh individu pekerja.

Dari aspek permintaan buruh, kesan percukaian adalah jelas yakni majikan perlu membayar lebih tinggi, kos buruh meningkat, permintaan akan berkurang, dan pengeluaran yang menguntungkan jika kos buruh rendah akan hilang kelebihan. Inilah yang diinginkan oleh kerajaan dengan mengenakan levi, namun ia hanyalah satu aspek daripadanya. Aspek yang kedua juga mesti dilihat iaitu penawaran buruh yang mempunyai kesan yang lebih kompleks terutama pekerjaan yang mempunyai kuasa pemutus samada ingin bekerja tambah waktu atau tidak, berbanding pekerjaan yang tidak dapat menetapkan masa bekerja sendiri. Di Malaysia, sektor yang menggajikan tenaga buruh asing kebanyakannya adalah sektor yang lebih fleksibel iaitu pekerja sendiri boleh membuat keputusan samada untuk menambah waktu bekerja atau tidak.

Berkaitan penawaran buruh ini, terdapat sekurang-kurangnya dua kesan umum, yang salah satu daripadanya mungkin berlaku. Pertama, dengan kenaikan cukai, pekerja memilih untuk tidak akan bekerja lebih waktu kerana kutipan cukai kasar yang bertambah. Manakala kesan yang kedua berlaku kemungkinan pekerja bertindak sebaliknya iaitu dengan bekerja lebih waktu untuk menampung kehilangan pendapatan akibat cukai, dengan mengorbankan masa lapang dan beristirahat untuk mengekalkan suatu taraf kehidupan. Oleh yang demikian, jika kesan kedua melebihi kesan pertama, maka dengan kenaikan cukai, ia akan menyebabkan lebih banyak penawaran atau kata lain lebih ramai yang bekerja, dan bukanlah sebaliknya.

Selain itu, sikap kerajaan yang kelihatan sangat toleran dengan pelaksanaan levi ini juga menunjukkan sikap tidak bersungguh mereka dalam mengurangkan kebergantungan terhadap pekerja asing. Penulis berpendapat sedemikian memandangkan kepada tiga contoh iaitu pertama dengan menukar polisi dalam masa satu hari oleh Menteri Kewangan Lim Guan Eng seperti yang diterangkan di atas. Dengan penganan cukai, ia memang bertujuan untuk 'membebaskan' pekerja asing dan majikan sektor-sektor tertentu supaya tidak lagi berminat untuk melakukan ekonomi berproduktiviti rendah, dan bukannya mendahulukan pendapat pekerja asing daripada hasrat pekerja tempatan. Kedua, apabila kerajaan menambah lagi tahun pelanjutan PLKS kepada maksimum 13 tahun dengan mengharap kepada pulangan RM 1 bilion ringgit. Walaupun dasar ini nampak molek, tetapi ia hanyalah merupakan keuntungan jangka pendek, berbanding kesan pengherotan ekonomi jangka panjang yang sukar diubah. Dengan adanya dasar seperti ini, kebergantungan akan lebih besar kepada pekerja asing berkemahiran rendah dan bukanlah sebaliknya. Ini membawa kepada contoh ketiga iaitu penurunan levi daripada RM 10,000 kepada hanya RM 3,500 untuk sektor-sektor tertentu untuk pelanjutan

tersebut. Dasar ini juga diubah kurang daripada 2 bulan tanpa perbincangan terbuka akan kesan negatifnya terhadap pasaran buruh secara khususnya dan ekonomi secara umumnya.

KESIMPULAN

Oleh itu, daripada analisis seperti di atas, didapati bahawa perundangan percukaian yang cuba digunakan sebagai instrumen bagi mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing berkemahiran rendah sukar untuk berkesan seperti yang diharapkan. Hal ini memandangkan perundangan percukaian pendapatan telah tidak digunakan secara strategik kerana tiga sebab yang disebut di atas, dan memaksa kerajaan untuk menumpukan usaha mengurangkan kebergantungan pekerja asing hanya kepada sistem levi semata-mata, yang mana masih sangat toleran.

Bagi mencapai tujuan asal kerajaan dalam menyelesaikan permasalahan kebergantungan melampau ini, dicadangkan agar penentuan utama liabiliti cukai diubah daripada faktor pemastautinan kepada faktor kewarganegaraan, atau sekurang-kurangnya membahagikan kumpulan bermastautin kepada dua; iaitu 'bermastautin warganegara' dan 'bermastautin bukan warganegara'. Hal ini supaya layanan cukai pendapatan lebih strategik dengan mengambil kira hakikat sebenar pendapatan pekerja asing di Malaysia. Dengan adanya pembahagian kumpulan ini, ia sudah mencukupi jika kerajaan hanya mengurangkan pelepasan cukai dan rebat untuk kumpulan 'bermastautin bukan warganegara' tanpa perlu mengubah lingkungan cukai sedia ada. Jika semua ini tidak diubah, maka 95% daripada jumlah rasmi keseluruhan pekerja asing tidak layak membayar cukai, sekaligus tidak mampu memberi apa-apa kesan tolak-tarik dalam migrasi. Selain itu, dicadangkan agar kerajaan bukan sahaja menukar sistem levi kepada levi pelbagai peringkat, tetapi meningkatkan kadar asas bayaran tersebut. Selain itu, jika kerajaan benar-benar serius dalam hal ini, ia seharusnya membatalkan keputusan membenarkan pelanjutan PLKS tersebut yang hanya akan memberi keuntungan jangka pendek tetapi memberi kesan mendalam kepada ekonomi jangka panjang negara.

RUJUKAN

Akta Cukai Pendapatan 1967

Akta Fi 1951

Bayaran Levi: Kerajaan Putus Kembali ke Struktur Lama, <http://www.utusan.com.my/berita/politik/bayaran-levi-kerajaan-putus-kembali-ke-struktur-lama-1.754480>, 25 September 2018

Belanjawan 2019, (Kementerian Kewangan Malaysia), 2018, ms. 38

Egger, P. & Radulescu, D. M., (2009), The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers, *World Economy*, 32, ms 1365–1379

Fatt, Choong Kwai, (2015), *Malaysian Taxation : Principles and Practice*, Malaysia : InfoWorld, ms. 28

Genschel, Philipp & Schwarz, Peter, Tax Competition : A Literature Review, *Socio-Economic Review*, 9, March 2011, ms. 339-370

Guan Eng: Employers to pay 20% of RM10,000 levy for each foreign worker, <http://www.theedgemarkets.com/article/guan-eng-employers-pay-20-rm10000-levy-each-foreign-worker>, 24 September 2018

Kenyataan Media : Pelanjutan Tempoh Kebenaran Bekerja kepada Pekerja Asing yang Memegang Pas Lawatan Kerja Sementara (PLKS) dan Telah Mencapai Tahun Penggajian Ke-10, (Kementerian Sumber Manusia), 12 September 2018

Kenyataan Media : Pembayaran Levi Pekerja Asing, (Kementerian Sumber Manusia), 20 Disember 2017

Ketetapan Umum No. 8/2011 Warganegara asing yang bekerja di Malaysia - Layanan Cukai, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Ketetapan Umum No. 6/2011 dan No.11/2017 Taraf Mastautin Individu, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Ketetapan Umum No. 4/2018 Pencukaian individu Bermastautin bahagian I - Hadiah atau sumbangan dan potongan yang dibenarkan, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Ketetapan Umum No. 5/2018 Pencukaian individu bermastautin bahagian II - pengiraan jumlah pendapatan dan pendapatan yang boleh dikenakan cukai, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Ketetapan Umum No. 6/2018 Pencukaian Individu Bermastautin Bahagian III Pengiraan Cukai Pendapatan dan Cukai Kena Dibayar, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Ketetapan Umum No. 2/2018 Insentif Cukai Bagi Program Kepulangan Pakar, (Lembaga Hasil Dalam Negeri)

Khazanah Research Institute, (2018), *The State of Households 2018 : Different Realities*, Kuala Lumpur : Khazanah Research Institute, ms. 119-137

No more middlemen in hiring of foreign workers next year, The Edge Financial Daily, <http://www.theedgemarkets.com/article/no-more-middlemen-hiring-foreign-workers-next-year>, 25 Oktober 2018

Oates, W. E., (1972), *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich

Peluang yang terlepas dan langkah seterusnya buat Malaysia, <https://www.malaysiakini.com/news/447259> , 14 Oktober 2018

Portal Rasmi Jabatan Imigresen, <http://www.imi.gov.my/index.php/ms/pekerja-asing.html> , (28 November 2018)

Portal Rasmi Kementerian dalam Negeri, <http://www.moha.gov.my/index.php/ms/bahagian-pa-dasar-dasar-semasa/kadar-bayaran-levi-visa-plks> , (26 November 2018)

Rahmah Ismail, Menangani isu lambakan pekerja asing, <https://www.bharian.com.my/node/137736>, 27 Mac 2016

Pengurangan Pekerja Asing Berkemahiran Rendah Melalui Instrumen Perundangan Percukaian: Sejauhmana Keberkesanannya?

Razin, Assaf & Sadka, Efraim, *Tax Competition and Migration : the Race-to-the-Bottom Hypothesis Revisited*, CESifo Economic Studies, Jilid 5, 1/2012, ms. 164-180

Ringkasan Eksekutif Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Kesebelas 2016-2020 : Keutamaan dan Penekanan Baharu, (Kementerian Hal Ehwal Ekonomi Malaysia), 2018, ms. 31

Smith, Stephen, (2015), *Taxation: A Very Short Introduction*, Oxford : Oxford University Press, ms. 32-121

Wei, Ang Jian, Murugasu, Athreya & Wei, Chai Yi, *Low-Skilled Foreign Workers' Distortions to the Economy*, Laporan Tahunan 2017 Bank Negara Malaysia, ms. 39-47

Zakaria Mohd Yusof, Ke Arah Pengurangan Kebergantungan Tenaga Kerja Asing di Sektor Binaan, *Jurnal Alam Bina*, Jilid 7 No. 2, 2005, ms 72-86

Zodrow, G. R. and Mieszkowski, P., (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, 19, ms 356–370