



24 January 2019

Dr. Ir. Wayan Koster, M.M.
Governor of Bali
Jl. Basuki Rahmat No.1
Sumerta Kelod, Denpasar Tim
Kota Denpasar, Bali 80234
Indonesia

BALI FOREIGN TOURIST LEVY

Dear Dr. Koster,

The International Air Transport Association (IATA) is a global trade association for airlines representing over 290 airline members and accounting for 82% of total global air traffic. Our members include Garuda Indonesia, Batik Air, Singapore Airlines, Malindo Air, Royal Brunei Airlines, Qatar Airways, Hong Kong Airlines, China Airlines, amongst others, which operate services to/from Bali.

It has come to our attention and as per recent media reports, including an article by *The Straits Times*¹, that the Government of Bali is considering the imposition of a USD 10 levy/tax per foreign tourist to fund environmental and cultural preservation activities. While IATA has not seen an official copy of the Government's proposal for the Levy, we are deeply concerned by these reports and the potential that such a tourist levy could be imposed on air tickets.

With respect to the introduction of a Foreign Tourist Levy in Bali, there are several pressing issues that I wish to bring to your attention and which are detailed below for your kind consideration.

Contradictions with Accepted International Principles

The imposition of a Foreign Tourist Levy (or similar tax) would directly contradict accepted policies on taxation published by the International Civil Aviation Organization (ICAO), a specialized agency of the United Nations. In this respect, Indonesia, as a signatory nation to the Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention) and a Contracting State of ICAO, is obliged to adhere to the following, including:

1. Article 15 of the Chicago Convention which states that: "No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon".
2. *Policies on Taxation in the Field of International Air Transport* contained in ICAO Document 8632², which states that "each Contracting State shall reduce to the fullest practicable extent and make plans to eliminate ... all forms of taxation on the sale or use of international transport by air, including taxes on gross receipts of operators and taxes levied directly on passengers or shippers".

It is worthy to note that departing international passengers from Denpasar Airport in Bali currently pay the Passenger Service Charge in the amount of IDR 225,000 related to the provision of passenger and security

¹ Source: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bali-set-to-impose-us10-levy-on-foreign-tourists>

² Available at: http://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf



services. As such, air passengers are already paying for the aviation services they utilize and should not be forced to remit more than their fair share in tax receipts with the introduction of the Levy.

Without adherence to the various ICAO principles outlined above, international aviation would become financially overburdened by excessive and unjust taxation, which in turn would significantly limit the economic and social benefits generated by air transport.

Moreover, it is understood that the amounts generated by the Levy will be used to fund environmental and cultural initiatives in Bali. If this is the case, then imposing a universal levy on all foreign tourists travelling by air would unfairly target air passengers and the air transport sector and would not be commensurate with the activity in question (e.g., cultural services utilized, or environmental damage caused). Alternatively, imposing a levy/tax at the time of usage of a cultural or wildlife site (e.g., by means of an entrance tax or user charge) would be more aligned with the rationale for the levy, ensure the burden of the levy falls fully on the users of the services in question, and allow for the amounts collected to be more efficiently re-invested in the underlying environmental and cultural initiatives.

Passenger Demand & Economic Considerations

Air transport is an enabling sector, where international air travel in particular is highly sensitive to changes in price. Imposing a new discriminatory tax on air passengers will undoubtedly have a negative impact on passenger demand, which in turn will have negative consequences for the economy of Bali.

The travel and tourism sector, aided by the air transport industry, is an important and growing sector to the economy of Indonesia and Bali. According to the World Travel and Tourism Council (WTTC), the total direct and indirect contribution of the travel and tourism sector to the Gross Domestic Product (GDP) of Indonesia was IDR 787,100 B in 2017 (or 5.8% of total GDP), which is forecasted to rise by 5.4% in 2018, and to increase by 6.4% per year, on average, over the 10 years to IDR 1,547,440 B (or 6.6% of GDP) in 2028.³

Further, the sector's total direct and indirect contribution to employment in Indonesia was 12,241,500 jobs (or 10.0% of total employment) in 2017, which is expected to rise by 2.0% in 2018 and will increase by 3.1%, on average, over the next decade to 16,985,000 jobs in 2028 (or 11.4% of total employment).⁴ With foreign tourist numbers in Bali expected to surpass 6 million in 2018, Bali represents a significant share of the total travel and tourism sector in Indonesia and the corresponding economic contributions the sector generates.⁵

With respect to the direct impact of the proposed Foreign Tourist Levy and based on our analysis, the imposition of USD 10 per departing foreign passenger has the potential to reduce the number of foreign air passengers departing Bali by 190,000 per year, which would lead to a decrease in Gross Value Added (the firm level equivalent to GDP) of USD 90 million and a reduction of up to 16,500 jobs in the local economy. These negative impacts, while significant and costly, can be avoided if the Levy is not implemented.

As it is our understanding that the Levy is proposed to apply only to foreign tourists, it is important to note that nationality-based tax exemptions or differentiated tax rates based on nationality (i.e., for Indonesian citizens) cannot be automated for pricing purposes in airline IT systems. This is due to the fact that the related data elements that are necessary for applying such a nationality-based exemption or tax rate are non-standard in the Passenger Name Record (PNR), which is the record that contains personal information

³ Available at: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-reports/>

⁴ Available at: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-reports/>

⁵ Source: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bali-set-to-impose-us10-levy-on-foreign-tourists>



and itinerary details of a passenger in the airline's database. Even if included, the respective data elements are not transferred from the selling/ticketing carrier to the transporting carrier (e.g., on code share flights where a passenger flies on multiple airlines) to be able to accurately account for these on travel to Bali.

As such, nationality-based exemptions or rates under the Foreign Tourist Levy cannot be applied efficiently and correctly if it is collected on the air ticket by airlines.

In light of the above, we respectfully request that the Government of Bali not proceed with imposing a Foreign Tourist Levy on the air transport sector.

On behalf of the airline industry, IATA appreciates the opportunity provided to submit these comments to you and thanks you for your attention to this important issue. We would be happy to meet with you or your representatives to discuss this matter in greater detail.

Yours sincerely,

Conrad Clifford
Regional Vice President
Asia-Pacific

cc: Mr. Budi Karya, Minister of Transport
Mr. Luhut Binsar Panjaitan, Maritime Coordinating Minister
Mr. Vinoop Goel, Regional Director, Member and External Relations, ASPAC, IATA
Ms. Rita Rompas, Country Manager Indonesia, IATA
Mr. Greg Leshchuk, Manager, Industry Taxation, IATA
Mr. Ida Bagus Agung Partha Adnyana, Chairman, Bali Tourism Board (BTB)
Mr. Azril Azahari, Chairman, Ikatan Cendekiawan Pariwisata Indonesia (ICPI)
Mr. Rosan Perkasa Roeslani, Chairman, KADIN Indonesia (Indonesian Chamber of Commerce and Industry)
AOC Denpasar
Board of Airline Representatives Indonesia



TERJEMAHAN DARI SURAT ASLI

Perihal : Retribusi Wisatawan Asing di Bali

International Air Transport Association (IATA) merupakan asosiasi dagang global untuk maskapai penerbangan yang beranggotakan lebih dari 290 maskapai dan mencakup 82% dari total lalu lintas udara global. Anggota kami termasuk Garuda Indonesia, Batik Air, Singapore Airlines, Malindo Air, Royal Brunei Airlines, Qatar Airways, Hong Kong Airlines, China Airlines dan maskapai lainnya yang juga beroperasi dari/ke Bali.

Hal yang menjadi perhatian kami dan sesuai pemberitaan yang berkembang di media massa, termasuk di antaranya artikel dari *The Strait Times*¹, bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Bali tengah mempertimbangkan pengenaan retribusi/pajak sebesar US\$ 10 per wisatawan asing untuk mendanai kegiatan pelestarian lingkungan dan budaya. IATA sampai saat ini belum melihat salinan resmi dari usulan Pemda Bali terkait Retribusi tersebut, meski demikian, kami sangat prihatin dengan berita ini dan potensi penerapan pungutan melalui tiket pesawat udara.

Terkait dengan usulan Retribusi Wisatawan Asing di Bali, kami mengharapkan perhatian Bapak untuk beberapa hal mendesak yang akan kami jabarkan sebagai berikut;

Bertentangan dengan Prinsip-Prinsip Internasional

Pengenaan Retribusi Wisatawan Asing (atau pajak serupa) akan secara langsung bertentangan dengan kebijakan perpajakan yang telah diterima dan dipublikasikan oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO) yang merupakan badan khusus di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam hal ini, Indonesia, sebagai salah satu negara penandatangan Konvensi Penerbangan Sipil Internasional (dikenal juga sebagai Konvensi Chicago) dan sebagai Negara Peserta Perjanjian (*Contracting State*) dari ICAO, wajib untuk mengikuti kebijakan-kebijakan berikut ini:

1. Pasal 15 Konvensi Chicago yang menyatakan bahwa: “Negara Peserta Perjanjian tidak boleh mengenakan biaya, iuran, ataupun pungutan lainnya sehubungan dengan hak untuk transit di atau masuk ke atau keluar dari wilayah negara yang bersangkutan yang dimiliki oleh suatu pesawat udara ataupun penumpang atau properti di dalamnya” (“*No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon*”).
2. Policies on Taxation in the Field of International Transport (Kebijakan Perpajakan di Bidang Perhubungan Internasional) yang tercantum dalam ICAO Document 8632², yang menyatakan bahwa “setiap Negara Peserta Perjanjian akan menurunkan hingga sejauh dapat dipraktikkan dan membuat rencana untuk menghilangkan ... segala bentuk perpajakan atas penjualan atau penggunaan transportasi internasional melalui udara, termasuk pajak atas penerimaan kotor dari

¹ Sumber: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bali-set-to-impose-us10-levy-on-foreign-tourists>

² Dapat diakses di: http://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf



operator dan pajak yang dipungut langsung kepada penumpang atau pengirim barang.” (*“each Contracting State shall reduce to the fullest practicable extent and make plans to eliminate ... all forms of taxation on the sale or use of international transport by air, including taxes on gross receipts of operators and taxes levied directly on passengers or shippers”*)

Patut menjadi catatan bahwa penumpang internasional yang berangkat dari bandara Denpasar, Bali saat ini membayar Pelayanan Jasa Penumpang Pesawat Udara/PJP2U (*Passenger Service Charge/PSC*) sebesar Rp 225.000,00 sehubungan dengan penyediaan pelayanan dan keamanan penumpang. Dengan demikian, penumpang udara telah membayar layanan penerbangan yang mereka terima dan tidak seharusnya membayar lebih dengan diperkenalkannya Retribusi Wisatawan tersebut.

Tanpa kesediaan untuk mengikuti berbagai prinsip ICAO seperti yang dijabarkan di atas, penerbangan internasional akan terbebani secara keuangan oleh perpajakan yang berlebihan dan tidak seimbang, yang akan secara signifikan membatasi keuntungan ekonomi dan sosial yang dihasilkan oleh transportasi udara.

Sebagai tambahan, kami memahami bahwa dana yang dihimpun dari Retribusi Wisatawan akan digunakan untuk membiayai prakarsa lingkungan dan kebudayaan di Bali. Dalam hal ini, pengenaan Retribusi kepada seluruh wisatawan asing yang melakukan perjalanan melalui udara akan secara tidak adil hanya menargetkan penumpang udara dan sektor industri penerbangan dan akan menjadi tidak sepadan dengan prakarsa dimaksud (misal: layanan budaya yang digunakan sehubungan dengan transportasi udara, kerusakan lingkungan yang disebabkan industri penerbangan). Sebagai alternatif, pengenaan retribusi/pajak untuk waktu penggunaan situs budaya atau situs margasatwa (misal: melalui bea masuk atau biaya pengguna) akan lebih sesuai dengan alasan utama Retribusi tersebut, biaya pungutan akan sepenuhnya menjadi beban pengguna layanan dimaksud, dan memastikan bahwa dana yang terkumpul akan diinvestasikan kembali secara lebih efisien ke prakarsa lingkungan dan budaya yang mendasari rencana pengenaan Retribusi.

Permintaan Penumpang dan Pertimbangan Ekonomi

Transportasi udara merupakan sektor pendukung, di mana perjalanan udara internasional sangat peka terhadap biaya yang tercantum dalam tiket. Menerapkan pajak baru yang diskriminatif kepada penumpang udara akan memberikan dampak negatif terhadap permintaan atas transportasi udara (*air passenger demand*), yang pada akhirnya akan memberikan dampak negatif terhadap perekonomian di Bali.

Sektor pariwisata dan perjalanan, disokong oleh industri penerbangan, adalah sektor yang penting dan berkembang bagi perekonomian Indonesia dan Bali khususnya. Menurut *World Travel and Tourism Council* (WTTC), total kontribusi langsung maupun tidak langsung dari sektor pariwisata dan perjalanan terhadap Produk Domestik Bruto/PDB (*Gross Domestic Product/GDP*) Indonesia adalah sebesar Rp 787.100 milyar di tahun 2017 (atau 5,8% dari total PDB), yang diperkirakan akan naik sebanyak 5,4% di tahun 2018, dengan pertumbuhan rata-rata 6,4% per tahun selama 10 tahun ke depan akan menjadi Rp 1.547.440 milyar (atau 6,6% dari PDB) di tahun 2028.³

³ Dapat diakses di: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-reports/>



Lebih jauh lagi, sektor pariwisata dan perjalanan telah berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung terhadap 12.241.500 lapangan pekerjaan (atau 10.0% dari total lapangan pekerjaan) pada tahun 2017 di Indonesia, yang diharapkan akan naik 2.0% pada tahun 2018 dengan rata-rata pertumbuhan 3,1% selama satu dekade berikutnya akan menjadi 16.985.000 lapangan pekerjaan di tahun 2028 (atau 11.4% dari total lapangan pekerjaan).⁴ Dengan jumlah wisatawan asing di Bali diharapkan melebihi 6 juta orang pada 2018, Bali mewakili bagian yang signifikan dari total sektor pariwisata dan perjalanan di Indonesia maupun kontribusi ekonomi yang dihasilkan sektor tersebut.⁵

Dampak langsung dari usulan Retribusi Wisatawan Asing berdasarkan analisa kami, pengenaan US\$ 10 per penumpang asing yang berangkat berpotensi menurunkan jumlah penumpang udara asing yang berangkat dari Bali sebanyak 190.000 penumpang per tahun, hal mana mengakibatkan penurunan Nilai Tambah Bruto (*Gross Value Added*, ekuivalen dengan PDB) sebesar US\$ 90 juta dan pengurangan hingga 16.500 lapangan pekerjaan pada perekonomian lokal. Dampak-dampak negatif, signifikan dan mahal, dapat dihindari apabila usulan Retribusi tersebut dipertimbangkan kembali pelaksanaannya.

Dari pemahaman yang kami dapat, Retribusi ini diusulkan untuk diterapkan hanya pada wisatawan asing, oleh karenanya penting menjadi catatan bahwa pengecualian pajak atau pembedaan pajak berdasarkan kewarganegaraan (misal: untuk warga negara Indonesia) tidak dapat diproses secara otomatis atas pembentukan harga dalam sistem teknologi informasi maskapai penerbangan. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa elemen data terkait yang diperlukan untuk mengajukan pengecualian pajak atau pembedaan nilai pajak berdasarkan kewarganegaraan bukanlah data yang baku dalam Rekaman Data Penumpang (*Passenger Name Record*, PNR), yang merupakan rekaman yang berisi data pribadi penumpang dan rincian rencana perjalanan penumpang dalam basis data (*database*) maskapai. Penerbangan. Walaupun dimasukkan, elemen data tersebut tidak dapat ditransfer oleh maskapai penjual/penerbit tiket kepada maskapai pengangkut (misal: dalam hal penerbangan kerjasama/*codeshare flight* di mana penumpang melakukan perjalanan menggunakan beberapa maskapai penerbangan) dalam melakukan perhitungan yang akurat untuk perjalanan ke Bali.

Dengan demikian, pengecualian atau pembedaan nilai berdasarkan kewarganegaraan untuk Retribusi Wisatawan Asing tidak dapat diterapkan secara efisien dan benar apabila dipungut melalui tiket pesawat oleh maskapai penerbangan.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, kami dengan hormat memohon Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk tidak meneruskan rencana pengenaan Retribusi Wisatawan Asing di sektor transportasi udara.

Mewakili industri penerbangan, IATA berterima kasih atas kesempatan yang diberikan untuk menyampaikan pandangan di atas kepada Bapak dan sebagai perhatian Bapak berkaitan dengan isu penting ini. Kami akan sangat senang apabila dapat bertemu langsung dengan Bapak atau perwakilan Bapak guna berdiskusi lebih lanjut.

⁴ Dapat diakses di: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-reports/>

⁵ Sumber: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bali-set-to-impose-us10-levy-on-foreign-tourists>