

Studi Penerapan *Flat Tax* di Beberapa Negara

Joko Sustiyo

Politeknik Keuangan Negara STAN

jokosustiyo@pknstan.ac.id

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menggambarkan penerapan *flat tax* pada beberapa negara di dunia. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus menggunakan literatur-literatur negara yang telah menerapkan *flat tax*. Keberhasilan penerapan *flat tax* di berbagai negara yang ditunjukkan dengan peningkatan total pendapatan negara dapat menjadi pelajaran bagi Kementerian Keuangan untuk membuka opsi atas penerapan *flat tax*. Namun demikian, Indonesia perlu mengkaji lebih lanjut terkait penerapan *flat tax* secara makro.

Kata kunci: *tax, flat tax, pajak*

Abstract.

The purpose of this study is to describe the application of flat tax in several countries in the world. This research is a case study using the flat tax application literatures. The success of implementing flat tax in various countries as indicated by the increase in the total income can be a lesson for the Ministry of Finance for the option of implementing flat tax. However, we still need to further study the application of flat tax on a macro basis.

Keywords: *tax, flat tax.*

PENDAHULUAN

Perdebatan tentang penerapan *flat tax* atas pajak penghasilan di Indonesia relatif tidak terdengar. Kementerian Keuangan, dalam hal ini Badan Kebijakan Fiskal dan Direktorat Jenderal Pajak, sepertinya sudah puas dengan implementasi pajak progresif degresif. Mereka lebih fokus pada intensifikasi maupun ekstensifikasi pajak, maupun peningkatan layanan terhadap wajib pajak menggunakan kemajuan teknologi. Namun demikian, sebenarnya ada teknik pemungutan pajak lain berupa penerapan *flat tax* atas pajak penghasilan yang perlu menjadi perhatian, paling tidak menjadi perhatian akademisi sebagai penawaran alternatif lain dari tarif atas pajak penghasilan.

Flat tax atas pajak penghasilan secara sederhana menggambarkan bahwa penghasilan wajib pajak dikenakan pajak pada tingkat persentase yang sama di seluruh rentang pendapatan. Dengan demikian, tarif

pajak marginal dan rata-rata akan selalu sama sehingga pajak bersifat sangat proporsional. Di pihak lain, pajak progresif bertumpu pada teori bahwa semakin besar penghasilan seseorang akan semakin besar pula pajak yang harus dia bayarkan. Pemikiran ini dimulai pada abad ke-19 ketika banyak negara Eropa dipengaruhi oleh ideologi Karl Marx yang meyakini bahwa implementasi - *a heavy progressive or graduated income tax* - adalah hal yang paling penting untuk dilaksanakan agar masyarakat tanpa kelas terjadi (Pettengill, 1953). Akibat pengaruh pemikiran tersebut, sebagian besar negara-negara Eropa mengadopsi sistem pajak progresif.

Perubahan sistem pajak tersebut bertujuan agar pajak yang diterima oleh Negara akan semakin banyak. Semakin besar tarif pajak untuk penghasilan yang semakin tinggi, tentu akan meningkatkan jumlah penerimaan pajak. Orang-orang yang memiliki penghasilan besar akan semakin besar pula tarif pajak dan pajak yang harus

mereka bayarkan. Namun demikian, beberapa penelitian menunjukkan bahwa pajak progresif tersebut memiliki banyak kelemahan. Grecu (2004) berpendapat bahwa pajak penghasilan progresif yang selama ini diterapkan di berbagai negara tidak hanya rumit, tetapi juga menyulitkan, menghabiskan banyak energi dan sumber daya manusia (fiscus), menghambat pertumbuhan ekonomi dan membutuhkan biaya yang sangat mahal (Grecu, 2004). Pajak progresif juga dapat mengurangi jumlah bekerja tenaga kerja di perusahaan (Fuest & Huber, 2000). Secara teoritis dan empiris, pajak progresif dapat meningkatkan ketimpangan aktual, terutama di negara-negara dengan hukum dan ketertiban yang lemah dan sektor informal yang besar tapi tidak dapat dikenai pajak (Duncan & Sabirianova Peter, 2011). Selain itu, penerapan pajak penghasilan orang pribadi yang menggunakan tarif progresif ternyata juga berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di negara-negara Eropa yang merupakan anggota OECD (Elshani & Ahmeti, 2017).

Di lain pihak, para pendukung *flat tax* berpendapat bahwa penerapan *flat tax* akan meminimalkan disinsentif untuk bekerja lebih keras dan mendapatkan lebih banyak penghasilan daripada sistem pajak progresif (Basham dan Mitchel, 2008). Oleh karena itu, sistem *flat tax* yang sederhana akan meningkatkan keputusan ekonomi yang lebih efisien.

Pada tahun 1990-an, banyak negara telah beralih ke sistem *flat tax* dengan hasil ekonomi yang mengesankan. Tiga negara Baltik, Estonia (1994), Lithuania (1994) dan Latvia (1995) adalah negara Eropa Timur pertama yang menerapkan *flat tax*. Sejak penerapan *flat tax*, ketiga negara Baltik tersebut mengalami pertumbuhan ekonomi yang kuat, peningkatan investasi asing, dan menurunnya angka pengangguran (Mitchel, 2007). Terinspirasi atas keberhasilan reformasi fiskal di tiga negara bekas

komunis tersebut, Rusia (2001) menerapkan *flat tax* dengan tarif sebesar 13 persen. Serbia (2003), Ukraina (2003) dan Slovakia (2003) menerapkan *Flat tax* pada tahun 2004, yang membuktikan keberlanjutan reformasi *flat tax*.

Penelitian ini akan menunjukkan dampak penerapan *flat tax* di beberapa negara dunia. Hal-hal tersebut dapat menjadi pertimbangan agar penerapan *flat tax* menjadi sebuah opsi bagi perkembangan ekonomi di Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep *flat tax* menjadi bahan perdebatan sengit pada pertengahan tahun 1980-an. Robert Hall dan Alvin Rabushka dari *Hoover Institution* sebagai salah satu pendukung *flat tax* menerbitkan *The Flat tax* (1985) sebagai buku pertama yang menganalisis *Flat tax*. Mereka menyarankan pemikiran tentang struktur pajak yang sangat jelas dan koheren pada pendapatan perusahaan dan karyawan dengan mengenakan pajak tunggal. Basis pajak pada pajak penghasilan perusahaan adalah perbedaan antara penerimaan dari penjualan, termasuk ekspor dengan pembayaran untuk pembelian input dan barang modal, baik yang diproduksi di dalam negeri maupun yang diimpor. Basis pajak penghasilan pada orang pribadi terdiri dari segala jenis kompensasi untuk tenaga kerja (termasuk nilai tunjangan tambahan) dan tunjangan pensiun (Hall & Rabushka, 1985).

Karakteristik utama dari *flat tax* adalah pemajakan semua penghasilan hanya dilakukan sekali dan sedapat mungkin paling mendekati sumbernya. Sistem pajak progresif melanggar prinsip tersebut dalam beberapa hal, misalnya dividen dan *capital gain* dikenakan pajak dua kali (sekali di tingkat perusahaan dan sekali lagi di tingkat pemegang saham), serta beberapa jenis pendapatan, seperti pendapatan bunga, dapat

dikenakan pajak atau tidak dikenakan pajak tergantung kemampuan wajib pajak dalam menghindari pajak.

Aspek lain dari *flat tax* adalah pengenaan pajak secara seragam tanpa melihat perbedaan berbagai jenis tingkat pendapatan. Semua pendapatan atau penghasilan perusahaan maupun orang pribadi dikenakan pajak dengan tarif yang tetap. Pengecualian diberikan pada individu dan keluarga berpenghasilan rendah berupa pembebasan atas pembayaran pajak. Akibatnya, masyarakat yang berpenghasilan rendah di bawah jumlah pembebasan pajak tidak akan membayar pajak penghasilan, sedangkan masyarakat yang memiliki penghasilan di atas batas maksimal bebas pajak akan membayar pajak atas jumlah yang mereka peroleh di atas tingkat pembebasan.

Pajak Penghasilan Perorangan

Penghasilan orang pribadi terdiri dari upah, gaji, dan tunjangan pensiun. Penghasilan lain yang berasal dari dividen, capital gain, bunga, atau tunjangan tambahan tidak dikenakan pajak penghasilan orang pribadi karena sudah dikenakan pada perusahaan. Sistem ini juga menghilangkan semua kredit, pengurangan, atau pengecualian tambahan lain. Individu dan keluarga hanya akan menambah penghasilan mereka dari upah, gaji dan tunjangan pensiun dan mengurangi pengecualian pribadi untuk sampai pada penghasilan kena pajak mereka. Jumlah ini kemudian dikalikan dengan tarif pajak tetap untuk menentukan tagihan pajak individu atau keluarga untuk tahun tersebut (Grecu, 2004).

Pajak Penghasilan = Tarif Pajak Flat x [Upah, Gaji, Pensiun - Tunjangan Pribadi]

Pajak Penghasilan Badan

Pajak penghasilan badan tidak memiliki potongan untuk pembayaran bunga, dividen, atau jenis pembayaran lainnya kepada

pemilik perusahaan (pemegang saham). Karena semua pendapatan yang diterima dari aktivitas bisnis sudah dikenai pajak, otoritas pajak tidak perlu khawatir tentang apa yang terjadi pada bunga, dividen, atau capital gain setelah keluar dari perusahaan.

Penghasilan kena pajak dihitung dari total pendapatan dari penjualan semua produk kemudian dikurangi tiga jenis pembayaran. Pertama, perusahaan akan mengurangi upah, gaji, dan pensiun yang dibayarkan kepada pekerja dari penghasilan kena pajak karena penghasilan tersebut akan dikenakan pada tingkat perorangan. Kedua, perusahaan akan mengurangi pembelian dari perusahaan lain, karena penjual telah membayar pajak untuk barang-barang ini. Ketiga, perusahaan dapat mengurangi seluruh biaya investasi (pabrik dan peralatan) sebagai beban pada tahun pembelian. Pengurangan tersebut akan mendorong pembentukan modal dan menghilangkan jadwal depresiasi (Grecu, 2004).

Pajak Penghasilan = Tarif Pajak Flat x [Total pendapatan dari penjualan barang – (upah, gaji, dan tunjangan pensiun pekerja + pembelian dari perusahaan lain + pembelian pabrik dan peralatan)]

Pajak tetap adalah pajak yang berbasis pada konsumsi karena hanya dikenakan atas penghasilan untuk konsumsi, tidak dikenakan pada pengeluaran untuk investasi baru serta mengecualikan pengembalian tabungan (berupa bunga dan dividen) dari perpajakan (Grecu, 2004). Dengan demikian, efisiensi ekonomi dapat dicapai seiring penciptaan insentif yang cukup besar untuk meningkatkan tabungan dan pembentukan modal.

METODE PENELITIAN

Penelitian kualitatif yang digunakan adalah metode studi kasus berdasarkan literatur-literatur yang membahas penerapan *flat tax* di berbagai negara. Studi literatur dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang terkait yang telah dicari, kemudian dipilih, disajikan, baru dianalisis. Hasil analisis akan diolah agar ringkas serta sistematis. Uji empirik tidak dilakukan pada penelitian ini.

Langkah-langkah analisis data mengikuti pola Miles dan Huberman (2014) yang terdiri dari:

1. *Data Condensation*

Hal ini dilakukan melalui proses pemilihan, pemfokusan dan penyederhanaan data yang ditemukan dalam berbagai literatur. Kondensasi data ini adalah bagian dari analisis. Data-data dari negara yang menerapkan *flat tax* dikumpulkan dan dikaji.

2. *Data Display*

Data yang telah terkondensasi kemudian diorganisir dan dikompresi untuk ditarik kesimpulannya. Data yang telah terkumpul dipilah yang berhasil dan yang gagal.

3. *Conclusions*

Data yang telah teringkas dan sistematis kemudian ditarik kesimpulan. Data negara yang berhasil maupun gagal dalam penerapan *flat tax* dikaji kemungkinan penyebabnya berdasarkan penelitian-penelitian yang telah ditemukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut Philip Poole dalam Kennedy (2007), pajak perusahaan yang lebih rendah merupakan hal yang penting dalam memperkuat pertumbuhan, neraca pembayaran, kinerja fiskal, dan kurs mata uang di Eropa Timur. Selain itu, *flat tax* (meskipun mengurangi tingkat pendapatan berdasarkan

tarif sebelumnya) tidak merusak total pendapatan pemerintah. Hal ini dijelaskan Kennedy (2007) dengan menyatakan bahwa studi terhadap 86 negara menemukan bahwa negara-negara yang memangkas pajak perusahaan akan menarik investasi bisnis sehingga akan mempertahankan tingkat pendapatan sebelumnya. Penjelasan logisnya adalah meskipun *flat tax* akan mengurangi total pendapatan dari pajak penghasilan, pengurangan pendapatan dari pajak penghasilan tersebut akan dikoreksi oleh pendapatan pajak akibat masuknya investasi dari luar negeri.

Karakteristik *flat tax* diantaranya.

1. Sebagian besar *flat tax* bebas dari pemotongan/pemungutan maupun pengecualian-pengecualian khusus sehingga menghilangkan aturan yang rumit dan celah-celah penyelewengan yang menjadi ciri sistem pajak progresif. *Flat tax* merupakan sistem pajak yang murni karena sebagian besar perlakuan istimewa dihapuskan (Berggren, 2014). Oleh karena itu, deklarasi pajak dan transparansi pajak dapat ditingkatkan. Kemudian, Basham dan Mitchel (2008) juga menyatakan bahwa akibat dari penerapan *flat tax* adalah dapat dikurangnya penggelapan pajak karena aktivitas hitam (tax avoidance maupun tax evasion) bergeser ke aktivitas ekonomi yang legal/sah.
2. Tarif *flat tax* relatif lebih rendah daripada pajak progresif sehingga insentif untuk penggelapan pajak berkurang. Dengan rendahnya tarif *flat tax*, basis pajak menjadi lebih luas.
3. Kecilnya *flat tax* akan menghindari peluang tindakan kriminal. *Flat tax* akan menutup celah korupsi, implementasi hukum yang tidak konsisten, volume tinggi perdagangan yang tidak terdaftar, dan perlindungan yang rendah terhadap hak properti.
4. Wajib pajak seringkali tidak membutuhkan bantuan profesional untuk menghitung pajak penghasilan sehingga menghemat pengeluaran wajib pajak. Miliaran dolar

dapat dihemat karena kesederhanaan dokumen yang diperlukan dan rendahnya biaya kepatuhan.

5. *Flat tax* mengurangi tarif pajak marjinal atas pendapatan sehingga meningkatkan insentif untuk bekerja. Penerapan *flat tax* di Lituania, Rusia, Slovakia, Ukraina, Rumania, dan Georgia meningkatkan insentif kerja dan pasokan tenaga kerja di negara-negara tersebut (Easterbrook, 2008).

Keberhasilan penerapan *flat tax* di negara-negara Eropa Tengah dan Timur dapat dijadikan contoh bagaimana reformasi pajak sukses dilakukan. Berikut lima karakteristik pelajaran dari Negara Eropa Tengah dan Timur (Basham dan Mitchel, 2008).

1. Reformasi pajak secara radikal yang menjadikan penerapan pengenaan pajak lebih sederhana akan lebih mudah diimplementasikan daripada reformasi berkali-kali secara sedikit-sedikit terhadap peraturan pajak yang rumit.
2. Tarif *flat tax* rendah.
3. Semakin kecil rasio penerimaan pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan rasio pengeluaran pemerintah terhadap PDB juga semakin kecil, akan semakin baik.
4. Semakin besar celah pajak saat ini yang dapat dimainkan, penerapan *flat tax* akan semakin sulit dilakukan karena tingginya resistensi dari kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan khusus.
5. Sistem perpajakan biasanya terkait erat dengan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu dipertimbangkan dampak perubahan yang terjadi terhadap motivasi untuk bekerja dan menabung.

Kemudian, sepuluh manfaat paling penting dari sistem *flat tax* sebagai berikut (Grecu, 2004).

1. *Flat tax* akan menghilangkan pajak berganda atas tabungan dan investasi karena semua bentuk penghasilan Wajib

Pajak Orang Pribadi (WPOP) hanya dikenakan pajak sekali. Dengan demikian, individu akan bebas memilih investasi apa yang akan memaksimalkan keuntungan mereka. Tanpa pembatasan tersebut, efisiensi ekonomi dapat mencapai potensi yang maksimal.

2. *Flat tax* meningkatkan pendapatan pemerintah dari sektor pajak karena peningkatan efisiensi ekonomi dan berkurangnya penghindaran pajak. Hal ini didasari dari analisis Kurva Laffer dan penelitian tentang pemotongan tarif pajak di AS dan Inggris yang menyebabkan peningkatan ekonomi yang substansial.
3. *Flat tax* akan mengurangi waktu dan biaya dalam pengisian formulir pajak karena lebih sederhana dan lebih efisien. Wajib pajak dapat menghemat uang karena mereka tidak perlu lagi meminta saran dan panduan keuangan dari konsultan pajak. Di bawah ini adalah contoh formulir yang disarankan oleh Hall dan Rabushka (1985).

Form 1 Individual Wage Tax		1985
Your first name and initial (if joint return, also give spouse's name and initial)		Last name
Present home address (number and street including apartment number or rural route)		Spouse's social security no.
City, Town or Post Office, State and ZIP Code		Your occupation s
		Spouse's occupation s
1 Wages and Salary	1	
2 Pensions	2	
3 Total (line 1 plus line 2)	3	
4 Personal allowance	4(a)	
(a) <input type="checkbox"/> \$9000 for married filing jointly	4(b)	
(b) <input type="checkbox"/> \$4500 for single	4(c)	
(c) <input type="checkbox"/> \$8000 for single head of household	5	
5 Number of dependents, not including spouse	6	
6 Personal allowances for dependents (line 5 multiplied by \$1900)	7	
7 Total personal allowances (line 4 plus line 6)	8	
8 Taxable wages (line 3 less line 7, if positive, otherwise zero)	9	
9 Tax (19% of line 8)	10	
10 Tax withheld by employer	11	
11 Tax due (line 9 less line 10, if positive)	12	
12 Refund due (line 10 less line 9, if positive)		

Form 2 Business Tax		1985
Business Name		Employer Identification Number
Street Address		County
City, State and ZIP Code		Principal Product
1 Gross revenue from sales	1	
2 Allowable costs	2(a)	
(a) Purchases of goods, services and materials	2(b)	
(b) Wages, salaries and pensions	2(c)	
(c) Purchases of capital equipment, structures, and land	3	
3 Total allowable costs (sum of lines 2(a), 2(b), 2(c))	4	
4 Taxable income (line 1 less line 3)	5	
5 Tax (19% of line 4)	6	
6 Carry-forward from 1984	7	
7 Interest on carry-forward (10% of line 6)	8	
8 Carry-forward into 1985 (line 6 plus line 7)	9	
9 Tax due (line 5 less line 8, if positive)	10	
10 Carry-forward to 1986 (line 8 less line 9, if positive)	12	

Gambar 1 Simplified Flat-rate Tax Forms

4. *Flat tax* akan mengakhiri negosiasi atau lobi dari wajib pajak pada petugas pajak. Hal ini terjadi karena kompleksitas peraturan-peraturan perpajakan progresif yang cenderung menjadi semakin rumit setiap tahun. *Flat tax* akan menghilangkan semua pelobi pajak yang mencoba untuk mendapatkan celah baru untuk kepentingan bisnis mereka.
 5. *Flat tax* membebaskan orang miskin dari pembayaran pajak sehingga sebagian besar individu berpenghasilan rendah tidak membayar pajak sama sekali. Tunjangan pajak tersebut juga membuat sistem pajak menjadi lebih progresif untuk orang-orang yang memiliki pendapatan di atas rata-rata. Individu yang berpenghasilan tinggi juga akan membayar pajak yang tinggi.
 6. *Flat tax* menawarkan individu untuk dapat lebih mengontrol pengelolaan keuangan mereka dan mengurangi pelanggaran pemerintah terhadap privasi. Alih-alih membiarkan pemerintah merancang kebijakan dan program perpajakan yang bias, masyarakat dibebaskan memiliki lebih banyak uang untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Keterlibatan kebijakan pemerintah yang berkurang terhadap keuangan individu, setiap orang dapat mengambil keputusan bebas tentang rencana pensiun mereka, pembayaran KPR, maupun sumbangan-sumbangan yang akan mereka berikan karena hal tersebut tidak mengurangi pajak yang akan mereka bayarkan.
 7. *Flat tax* akan menurunkan suku bunga karena pembayaran atas bunga tidak dikenakan pajak. Tanpa pajak atas bunga, kreditur akan tetap puas meskipun mereka akan mendapatkan pembayaran bunga yang lebih rendah. Dengan demikian, suku bunga yang lebih rendah akan menguntungkan kegiatan kewirausahaan dan peningkatan pembentukan modal.
 8. *Flat tax* akan mengurangi penghindaran pajak karena penurunan opportunity cost untuk menghindari pajak. Masyarakat akan lebih sadar untuk membayar beban pajak yang benar ketika tarif pajak yang berlaku diturunkan. Individu tidak lagi berniat untuk menghindari pajak melalui penipuan karena berisiko diinterogasi oleh otoritas pajak. Pemerintah juga akan lebih menghemat anggaran untuk memantau dan mengaudit sistem fiskal yang lebih sederhana.
 9. *Flat tax* akan membuat sistem pajak menjadi lebih menarik bagi investor asing. Dalam ekonomi global di mana investor bebas bergerak ke seluruh benua, sistem pajak yang sederhana tentu akan menarik bisnis global sehingga investasi asing akan semakin meningkat.
 10. Kesederhanaan, efisiensi ekonomi, dan keadilan dari *flat tax*. Negara-negara yang telah mereformasi sistem pajaknya menegaskan bahwa *flat tax* merupakan alternatif yang cukup layak berdasarkan analisis ekonomi yang dilakukan pada negara-negara tersebut. Setiap negara memiliki keunikan tersendiri dan sistem pajak hanyalah salah satu faktor yang mempengaruhi perekonomian negara tersebut. Akan tetapi, perkembangan ekonomi negara-negara yang mengadopsi *flat tax* menunjukkan arah yang positif.
- Negara-negara yang telah menerapkan *flat tax* dalam sistem perpajakan mereka adalah sebagai berikut (Grecu, 2004; Keen, Kim, & Varsano, 2008).
- a. Hong Kong (1947)

Hong Kong menggunakan sistem pajak penghasilan ganda sejak *Inland Revenue Ordinance* diundangkan pada tahun 1947. Individu-individu dapat memilih untuk membayar pajak secara progresif dengan tarif 2-20% atau tarif tetap sebesar 16%. Namun demikian, mayoritas pembayar pajak lebih memilih *flat tax* karena menawarkan tarif pajak yang lebih rendah dan kemungkinan jauh lebih kecil untuk diaudit oleh otoritas fiskal.

Hong Kong tidak mengenakan pajak pada penghasilan atas dividen, capital gain, kekayaan, maupun hadiah, serta tidak ada pajak pertambahan nilai maupun pajak penjualan. Kesederhanaan pada basis pajak dan tarif yang rendah mengurangi dampak negatif pajak terhadap produktivitas kerja, tabungan, dan pengambilan risiko investasi lainnya. Hal ini merupakan salah satu faktor pertumbuhan ekonomi yang luar biasa. *Flat tax* telah menyebabkan peningkatan penerimaan pendapatan pemerintah yang cukup tinggi sehingga surplus fiskal tercapai selama kurang lebih 27 tahun (1950 – 1981).

b. Jersey (1940) dan Guernsey (1960)

Jersey beralih ke *flat tax* pada tahun 1940 sedangkan Guernsey pada tahun 1960 dengan tarif yang sama yaitu 20% untuk individu dan perusahaan. Selain itu, sistem *flat tax* memberikan tunjangan pada individu lajang maupun menikah, serta tunjangan untuk anak-anak dan saudara atau orang tua yang menjadi tanggungan mereka. Sistem pajak ini juga tidak memungut pajak dari penghasilan atas dividen atau pembayaran bunga dan capital gain, serta pajak pertambahan nilai.

Pemberlakuan *flat tax* mengakibatkan ekonomi kedua negara tersebut menjadi lebih baik. PDB Guernsey naik lebih dari tiga kali lipat sejak 1965, sedangkan PDB Jersey naik 90 persen secara riil antara 1980 dan 1990. Kinerja ekonomi di Kepulauan Channel (Jersey dan Guernsey) membuktikan bahwa efisiensi, kesederhanaan, dan keadilan yang disebabkan oleh *flat tax* memiliki pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, dan standar hidup secara keseluruhan.

c. Estonia (1994)

Reformasi pajak dimulai pada saat pemerintahan Perdana Menteri Mart Laar pada awal 1990-an. Sejak mendapatkan kemerdekaan akibat pembubaran Uni Soviet pada tahun 1991, Estonia menerapkan kebijakan anggaran yang ketat, liberalisasi perdagangan luar negeri, dan privatisasi.

Estonia menerapkan pajak penghasilan dengan tarif tetap sebesar 26%. Akibatnya, stagnasi ekonomi yang sebelumnya terjadi menjadi lebih berkembang.

Flat tax di Estonia mendorong pembentukan modal dengan menghapuskan pajak atas laba yang diinvestasikan kembali, menyebabkan tingkat produktivitas yang lebih tinggi, upah yang lebih tinggi, dan penciptaan lapangan kerja. Karena sistem perpajakan yang sederhana dan tarif yang rendah, perekonomian Estonia menjadi lebih ramah bagi investor asing. Pada tahun 2003, investasi asing langsung ke Estonia menyumbang 10,2 persen dari PDB. Oleh karena itu, tingkat pertumbuhan PDB Estonia menjadi 5,6%.

Setelah negara-negara Eropa Timur lainnya turut menerapkan *Flat tax*, Estonia menurunkan tarif perpajakannya agar investor tidak pindah ke negara tetangga. Pada tahun 2007, Estonia menurunkan tarif pajak tetapnya yang sebelumnya 26% menjadi 20%.

d. Lithuania (1994) dan Latvia (1995)

Dua negara Baltik yang mengikuti kebijakan Estonia adalah Lithuania dan Latvia. Lithuania memiliki tarif pajak penghasilan tetap sebesar 33%. Latvia memiliki pajak penghasilan tetap yang lebih rendah, yaitu 25% yang kemudian menurunkan tarifnya menjadi 15% pada tahun 2004. Perekonomian kedua negara tersebut mengalami ekspansi yang berkelanjutan dengan pertumbuhan PDB riil selama tiga tahun adalah rata-rata 5,6%.

Estonia, Lithuania, dan Latvia adalah negara-negara Eropa Timur pertama yang menunjukkan reformasi ekonomi yang ajaib dengan mengubah sistem komunis menjadi pasar bebas yang menjadi primadona para investor di seluruh dunia. *Flat tax* telah menciptakan lingkungan yang kompetitif dan menghindari defisit anggaran yang merusak.

e. Rusia (2001)

Para ekonom dan investor dunia terkejut ketika Rusia mereformasi sistem pajaknya menjadi *flat tax* pada tahun 2001. Presiden

Rusia Vladimir Putin secara radikal mengganti sistem pajak progresif dengan tarif tertinggi 30% menjadi tarif tetap sebesar 13% pada tanggal 1 Januari 2001. Pajak penghasilan perusahaan ditetapkan sebesar 24% pada tanggal 1 Januari 2002. Hal ini membuat sistem pajak Rusia menjadi jauh lebih sederhana, lebih efisien, dan lebih ramah pada dunia usaha daripada peraturan sebelum 2001.

Total penerimaan riil dari pajak penghasilan orang pribadi meningkat lebih dari dua kali lipat setelah empat tahun penerapan pajak penghasilan dengan tarif pajak tetap. Setelah disesuaikan dengan inflasi, pendapatan pajak penghasilan meningkat 25,2% di tahun 2001, 24,6% pada tahun 2002, 15,2% pada tahun 2003, dan lebih dari 16% pada tahun 2004. Peningkatan penerimaan pajak tersebut merupakan dampak dari berkurangnya penghindaran pajak dan peningkatan insentif untuk bekerja, menabung, dan berinvestasi.

PDB juga berekspansi sejak reformasi *flat tax*. PDB pada tahun 2001 meningkat 5,1%, 4,7% pada tahun 2002, dan 7,3% pada tahun 2003. Tingkat pertumbuhan riil tahunan rata-rata selama tiga tahun rata-rata 5,5%.

f. Islandia (2007)

Islandia mengeluarkan kebijakan yang berbeda terkait *flat tax* dengan tarif yang rendah. Negara tersebut menerapkan tarif pajak sebesar 35,7% mulai tahun 2007. Namun demikian, Islandia secara signifikan mengurangi timbulnya pajak penghasilan berganda atas penghasilan yang disimpan maupun diinvestasikan kembali. Selain reformasi pajak, Islandia juga menjadi lebih terbuka pada pasar internasional, misalnya privatisasi di bidang perikanan.

Pada tahun 2003, lebih banyak negara lain turut mengadopsi *flat tax*. Pertama, Serbia mengeluarkan kebijakan berupa tarif *flat tax* sebesar 14% atas penghasilan orang pribadi dan laba perusahaan. Tarif pajak atas laba perusahaan tersebut adalah yang terendah di Eropa. Kedua, Ukraina mengikuti jejak Rusia dengan menerapkan *flat tax* sebesar 13% atas

penghasilan orang pribadi dan mengurangi tarif pajak atas laba perusahaan dari 30% menjadi 25%. Kemudian, Slovakia adalah mereformasi tarif pajak mereka menjadi *flat tax* sebesar 19% untuk pendapatan individu dan perusahaan.

Peralihan sistem perpajakan dari tarif progresif ke *flat tax* merupakan perubahan yang sangat radikal sehingga harus dikelola secara hati-hati. Sampai saat ini, *flat tax* hanya dilakukan oleh negara-negara dengan ekonomi yang baru akan berkembang, seperti Hong Kong pada tahun 1947, atau pada masa perekonomian transisi, seperti Rusia dan negara-negara bekas Uni Soviet. Negara-negara berkembang tersebut biasanya memiliki potensi untuk menikmati tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi apabila melakukan langkah-langkah yang tepat. *Flat tax* telah memberikan lingkungan fiskal yang sehat yang menghasilkan bisnis baru dan menarik investasi asing sehingga mendorong perekonomian.

Pajak penghasilan merupakan hal yang rumit dan menyimpang karena mengalihkan energi dan sumber daya ke dalam perilaku tidak ekonomis yang dipaksakan kepada individu maupun perusahaan oleh peraturan perpajakan. *Deadweight loss* mencapai miliaran dolar setiap tahun, bahkan mungkin puluhan miliar. *Flat tax* dapat meningkatkan lebih banyak pendapatan pemerintah, membebaskan pajak dari masyarakat berpenghasilan rendah, dan mengakhiri pajak berganda yang dipungut pada berbagai jenis pendapatan.

Globalisasi berdampak positif pada kebijakan pajak karena pemerintah harus bersaing dengan negara lain. Modal dalam bentuk investasi langsung (misalnya, perusahaan membangun pabrik di negara lain) maupun tidak langsung (misalnya, seseorang membeli atau mengelola investasi portofolio di negara lain) bergerak melintasi batas negara yang mempersulit pengenaan pajak pada tabungan dan investasi. Persaingan untuk menarik modal (atau mencegahnya ke luar negeri) merupakan salah satu alasan rata-rata tarif pajak perusahaan di negara-negara mengalami penurunan. Persaingan tersebut

telah mendorong negara-negara untuk mengurangi atau menghilangkan berbagai bentuk pajak berganda atas modal. Beberapa negara memiliki tingkat pajak yang rendah atas pendapatan modal individu (yang berupa dividen, bunga, dan capital gain). Bahkan, negara lain telah menghilangkan atau mengurangi pajak kekayaan. Reformasi perpajakan tersebut dilakukan untuk mendorong wajib pajak agar tidak memindahkan dana mereka ke luar negeri.

Persaingan tarif pajak akan menyebabkan revolusi *flat tax* akan terus menyebar. Negara-negara tersebut kemungkinan akan memilih tarif pajak tetap yang relatif rendah agar tetap kompetitif. *Flat tax* tidak menjamin kinerja ekonomi yang kuat, akan tetapi peraturan perpajakan itu akan lebih sedikit menghambat kegiatan produktif.

penghasilan kena pajak wajib pajak pada beberapa tahun terakhir. Selain itu, perlu adanya kajian lebih lanjut terkait pengaruh *flat tax* terhadap investasi dan tingkat pengangguran di Indonesia.

Penelitian ini hanya berfokus pada penerapan-penerapan *flat tax* di berbagai negara yang ternyata mampu meningkatkan kinerja ekonomi mereka berdasarkan peningkatan total pendapatan negara tersebut. Penelitian ini juga hanya menggunakan studi kasus berbasis literatur-literatur yang membahas *flat tax*. Dengan demikian, penelitian ini belum teruji secara statistik sebagai dasar apakah Indonesia perlu mereformasi sistem perpajakannya menjadi *flat tax*. Perlu penelitian lebih lanjut secara makro terkait kemungkinan penerapan *flat tax* tersebut di Indonesia.

KESIMPULAN

Tarif pajak penghasilan progresif menyebabkan sistem pajak menjadi rumit dan banyak hal yang tidak perlu tetapi harus dilakukan. Hal ini mengakibatkan perlunya alternatif lain yang lebih realistis untuk penerapan sistem tarif pajak penghasilan di Indonesia. Biaya operasional yang tinggi dan tidak efisien semakin menambah perlunya perubahan tersebut. *Flat tax* atas penghasilan wajib pajak adalah salah satu jawaban yang sangat mungkin untuk dilakukan.

Pengalaman negara-negara lain yang menerapkan *flat tax* dapat menjadi pelajaran untuk Indonesia. Selain itu, tidak ada negara yang telah menggunakan *flat tax* kemudian berbalik arah kembali mengadopsi sistem pajak progresif (Basham dan Mitchel, 2008).

Namun demikian, Indonesia perlu mengkaji lebih lanjut terkait penerapan *flat tax* atas penghasilan tersebut. Hal ini dapat dilakukan, misalnya dengan memperkirakan total pendapatan pajak yang akan diterima apabila menerapkan *flat tax* menggunakan

DAFTAR PUSTAKA

- Basham, P., & Mitchell, D. (2008). Lessons from Abroad-*Flat tax* in Practice, (February). Piper, S., & Murphy, C. (n.d.). Flat Personal Income Taxes: Systems in Practice in Eastern European Economies, 37–52.
- Berggren, N. (2014). *The Frailty of Economic Reforms: Political Logic and Constitutional Lessons*. (May 2003).
- Duncan, D., & Sabirianova Peter, K. (2011). Tax Progressivity and Income Inequality. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1260860>
- Easterbrook, K. F. (2008). Flat Taxes and Labor Supply in Central and Eastern Europe. *European Central Bank Monthly Bulletin*, 77. Retrieved from https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200709_focus10.en.pdf
- Elshani, A., & Ahmeti, S. (2017). The effect of progressive tax on economic growth: Empirical evidence from european OECD countries.

- International Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 18–25.
- Fuest, C., & Huber, B. (2000). Is tax progression really good for employment? A model with endogenous hours of work. *Labour Economics*, 7(1), 79–93.
[https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(99\)00027-5](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(99)00027-5)
- Grecu, A. (2004). Flat Tax — The British Case. *Adam Smith Institute*, 1–23.
Retrieved from
<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/handle/123456789/12918%5Cnhttp://www.adamsmith.org/sites/default/files/images/stories/flattax.pdf>
- Hall, R. E., & Rabushka, A. (1985). The Route to a Progressive Flat Tax. *Cato Journal*, 5(2), 465–480.
- Keen, M., Kim, Y., & Varsano, R. (2008). The “flat tax(es)”: Principles and experience. *International Tax and Public Finance*, 15(6), 712–751.
<https://doi.org/10.1007/s10797-007-9050-z>.
- Kennedy, Simon (2007). Corporate Tax Cuts, Once Fought, Gain Favor in EU. *International Herald Tribune* (May 29): 5.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis* (3rd ed.). Arizona: Arizona State University.
- Pettengill, S. B. (1953). The History of a Prophecy : Class War and the Income Tax. *American Bar Association Journal*, 39(6), 473–476.