

# 9

## DISINSENTIF BEKERJA KARENA PAJAK PENGHASILAN?

Evi Yulia Purwanti

### **Abstract**

*The individuals determine their hours of work by weighing the benefits of consumption against those of leisure. In making their decisions, individuals are constrained by the amount of time available and by the limitation that income is to equal the sum of earned income and non-work income. The response of workers to an increase in taxation can be decomposed in two opposing effect, on income effect and substitution effect. The substitution effect is countered by an income effect that favors work if leisure is normal good. By reducing the reward of work, an income tax induces worker to work less and consume more leisure.*

**Key-words :** *hours of work, leisure, income effect, substitution effect*

### **Abstraksi**

Individu dalam menentukan jam kerjanya dengan mempertimbangkan keuntungan dari konsumsi atau waktu luang. Dalam mengambil keputusan individu dibatasi oleh jumlah waktu yang tersedia dan dibatasi oleh penghasilan yang merupakan penjumlahan dari pendapatan dan penghasilan diluar bekerja. Respon pekerja terhadap kenaikan pajak dapat dibagi dalam dua efek yaitu efek pendapatan dan efek substitusi. Efek substitusi akan berlawanan dengan efek pendapatan, jika waktu luang dianggap sebagai barang normal. Pengurangan penghargaan untuk bekerja akibat adanya pajak penghasilan akan membuat pekerja bekerja lebih sedikit dan mengkonsumsi waktu luang lebih banyak.

**Kata kunci:** jam kerja, waktu senggang/luang, efek pendapatan, efek substitusi

### **Pendahuluan**

Beberapa tahun terakhir ini pengaruh pajak terhadap penawaran tenaga kerja (*labor supply*) menjadi perhatian penting ahli ekonomi di negara-negara sedang berkembang. Ukuran kepekaan penawaran tenaga kerja karena perubahan tingkat pajak marginal merupakan sesuatu yang penting untuk mengevaluasi efisiensi pajak dan keadilan (Rochjadi dan Leuthold, 1994) Meskipun beberapa laporan studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa estimasi perhitungan elastisitas penawaran tenaga kerja, biasanya tidak menyimpulkan konsekuensi dari reformasi perpajakan Bahkan masih terjadi kontroversi mengenai *disincentive effects* (*efek disinsentif*) dari pajak penghasilan (MaCurdy, 1992). Perbedaan pandangan antara insentif atau disinsentif pajak tidak dengan mudah dapat dimasukkan ke dalam analisis perubahan kebijakan (Atkinson dan Borghuignon, 1989).

Peranan pajak penghasilan personal semakin penting karena memberikan kontribusi yang cukup berarti bagi penerimaan pemerintah, khususnya bagi negara-negara yang menerapkan struktur tarif pajak progresif sebagai cerminan pengenaan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay*) (Johanna, 1995). Di sisi lain pengenaan pajak penghasilan akan memberikan beban tersendiri bagi masyarakat karena pendapatan riil yang semakin berkurang, yang akan berdampak pada kemampuan daya beli masyarakat dan responsivitas masyarakat terhadap penawaran tenaga kerja. Apabila respon yang diberikan positif berupa kenaikan penawaran tenaga kerja akan menimbulkan permasalahan lain yaitu kebutuhan penyediaan kesempatan kerja yang luas.

Jam kerja merupakan indikator penting untuk menganalisis dinamika pasar tenaga kerja, di mana indikator ini mempunyai implikasi untuk mengukur antara *underemployment* dan produktivitas tenaga kerja. Pugu, et.al (2000) menemukan bahwa jam kerja standar di Indonesia adalah 40 jam per minggu yang merupakan jam kerja panjang per hari. Dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya jam kerja total per tahun per orang relatif tinggi yaitu berkisar 2000 jam kerja, terutama jam kerja laki-laki.

Pada tahun 2000 Pemerintah Indonesia mengeluarkan undang-undang baru mengenai pajak penghasilan yaitu Undang-undang No. 17 tahun 2000 sebagai perubahan terhadap Undang-undang No. 83 tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan. Perubahan yang termuat dalam Undang-undang No. 17/2000 adalah mengenai perubahan tarif pajak. Perubahan tarif pajak penghasilan disajikan dalam Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Perubahan Tarif Pajak Penghasilan Personal dan Badan**  
**menurut Reformasi Perpajakan Tahun 1985, 1994, 2000**

Reformasi Perpajakan Tahun 1985		Reformasi Perpajakan Tahun 1994		Reformasi Perpajakan Tahun 2000	
Pendapatan Kena Pajak (Jutaan Rp)	Tarif Pajak (%)	Pendapatan Kena Pajak (Jutaan Rp)	Tarif Pajak (%)	Pendapatan Kena Pajak (JutaanRp)	Tarif Pajak (%)
<2,88 (single)	Bebas	<1,728 (single)	Bebas	< 2,8 (single)	Bebas
2,88 – 10	15	1,728 – 10	10	2,8 – 25	5
10 – 25	25	10 –25	10	25 –50	10
25 – 50	25	25 – 50	15	50 –100	15
50 +	35	50 +	30	100 +	20

Sumber : CV . Novindo Pustaka Mandiri , 2001

Perubahan tarif Pajak Penghasilan menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2000 secara langsung akan mempengaruhi *take home pay* dan merupakan bagian penting untuk determinan keputusan rumah tangga apakah akan mengkonsumsi leisure lebih banyak atau bekerja lebih keras akibat perubahan tingkat pajak penghasilan. Adanya reformasi perpajakan pada tahun 2000 terutama dalam penurunan marginal tax rate-nya tentunya akan mempengaruhi perilaku rumah tangga dalam keputusannya di pasar kerja.

Menurut Musgrave (1992: 321) kajian mengenai dampak perpajakan terhadap usaha kerja seseorang yang diwujudkan dalam penawaran tenaga kerjanya dianggap menjadi sangat penting untuk dikaji, ada empat alasan yaitu :

1. Substitusi barang dengan waktu luang sebagai reaksi terhadap sistem transfer pajak progresif dapat membatasi redistribusi.
2. Perbedaan reaksi mengenai waktu luang sangat mempersulit analisis distribusi yang adil
3. Kebijakan pajak dan pengeluaran yang mengganggu pilihan antara penghasilan dengan waktu luang akan menimbulkan biaya efisiensi
4. Pengurangan usaha kerja yang diakibatkan oleh pajak akan mengurangi output dan GNP.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan kajian atas telaah pustaka tentang pengaruh PPh perseorangan terhadap penawaran tenaga kerja.

### **Teori Labor/Leisure Choice**

Setiap individu mempunyai pilihan untuk menggunakan waktunya selama 168 jam per minggu dengan variasi pilihan yang berbeda apakah untuk bekerja atau untuk istirahat, yang pasti setiap individu membutuhkan waktu biologis yang tetap untuk tidur, makan dan sebagainya. Dengan asumsi bahwa untuk kebutuhan yang tetap tersebut adalah 68 jam per minggu (atau paling sedikit 10 jam per hari), maka waktu yang tersisa sebanyak 100 jam per minggu dapat dilakukan pilihan yang berbeda (Kaufman & Hotchkiss, 1999:45-57). Ada dua hal yang mungkin dilakukan adalah bekerja atau leisure. Bekerja adalah melakukan kegiatan yang akan memperoleh pendapatan sedangkan leisure adalah kegiatan yang lain yang merupakan kegiatan non pasar.

Permintaan barang atau jasa tidak hanya dipengaruhi oleh preferensi tetapi juga oleh faktor ekonomi seperti harga dan pendapatan. Waktu yang digunakan untuk leisure mungkin tidak membutuhkan biaya, tetapi konsep yang digunakan disini adalah *opportunity cost*, artinya setiap jam yang digunakan untuk leisure akan mengurangi waktu yang digunakan untuk bekerja. Jadi *opportunity cost* dari leisure adalah sama dengan tingkat upah per jam kerja. Semakin tinggi tingkat upah semakin besar harga leisure.

### **Jam Kerja dan Perubahan Tingkat Upah**

Pengaruh perubahan tingkat upah terhadap jam kerja individu menimbulkan dua pengaruh yang berbeda (Kaufman dan Hotchkiss, 1999:57-58; Ehrenberg dan Smith, 1991:181-183). Pertama, tingkat upah naik jika orang bekerja dengan jam kerja yang sama sebelumnya tetapi pendapatannya lebih tinggi. Kenaikan upah akan mendorong orang untuk meningkatkan permintaan leisure dan mengurangi bekerja. Ini yang disebut dengan efek pendapatan (*income effect*).

Kedua, kenaikan tingkat upah akan membuat waktu menjadi lebih mahal, waktu yang lebih tinggi cenderung membuat orang mensubstitusikan waktu leisurennya dengan lebih banyak bekerja. Inilah yang disebut dengan efek substitusi (*substitution effect*) dari kenaikan tingkat upah. *Substitution effect* adalah positif karena jika perubahan jam kerja dipengaruhi oleh perubahan upah,  $\Delta W$ , dan income konstan,  $Y$ . Peningkatan pajak akan akan menyebabkan kenaikan jam kerja jika *substitution effect* lebih besar dari *income effect*.

## Pajak Penghasilan : Tarif Pajak, Penerimaan dan Kelebihan Beban

Definisi pajak adalah suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada Undang-undang, pemungutannya dapat dilaksanakan kepada subyek pajak untuk mana tidak ada balas jasa langsung dapat ditunjukkan penggunaannya (Guritno, 1999). Ada dua hal yang timbul dari aktivitas pajak yang dipungut pemerintah, yaitu (1) siapakah yang membayar pajak (wajib pajak)? (2) siapakah yang akhirnya menderita beban pajak. Teori yang menganalisis pihak yang menderita beban pajak adalah teori beban pajak (*tax incidence theory*). Pada umumnya ada dua konsep beban pajak yaitu beban keseimbangan anggaran (*balance budget incidence*) dan beban differensial.

Pajak penghasilan dikenakan pada setiap tambahan kemampuan ekonomi yang diterima atau diperoleh wajib pajak, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun (Nurjaman Arsyad, 1992). Pajak penghasilan dapat digolongkan dalam dua golongan yaitu pajak penghasilan perseorangan dan pajak penghasilan badan (Pajak badan, yang subyek pajaknya adalah penghasilan suatu badan). Walaupun secara administratif kedua jenis pajak ini diklasifikasikan dalam pajak langsung yang tidak dimaksudkan untuk digeserkan kepada pihak lain, tetapi kenyataannya pajak tersebut mungkin dapat digeserkan kepada pihak lain oleh wajib pajak (Guritno, 1999).

Apabila individu dikenakan pajak pendapatan dengan tarif proporsional, besarnya pajak yang dikenakan karyawan tidak semua dibayar karyawan. Beban pajak penghasilan yang ditanggung karyawan dapat digeserkan sebagian beban pajaknya pada majikan. Karyawan akan menanggung seluruh beban pajak apabila penawaran tenaga kerja sifatnya inelastis sempurna atau kurva permintaan tenaga kerja elastis sempurna.

Jadi bila pemerintah menyatakan bahwa pajak penghasilan merupakan beban karyawan maka pemerintah membuat asumsi penawaran tenaga kerja inelastis atau permintaan tenaga kerja elastis sempurna. Kedua sifat itu merupakan sifat ekstrim dan hanya terjadi pada kasus khusus saja (Guritno, 1999). Pajak penghasilan termasuk salah satu jenis pajak yang menimbulkan distorsi, walaupun secara umum pajak penghasilan yang diterapkan secara menyeluruh menimbulkan distorsi yang paling kecil

Pengenaan pajak penghasilan dapat menggunakan dua tarif yaitu pajak proporsional dan pajak progresif. (Musgrave, 1993). Pajak proporsional adalah jika tarif pajak penghasilan tetap yang sama (*flate rate*) Penurunan kesejahteraan akibat dikenakan pajak menjadi lebih rendah jika untuk memperoleh penerimaan pajak yang sama, memasukkan waktu luang (*leisure*) ke dalam dasar pengenaan pajak. Penurunan usaha kerja berkurang karena efek substitusi dari tarif bisa dihindari. Pengaruh yang ditimbulkan pajak ini sama seperti pajak lumpsum, yakni tanpa disertai oleh timbulnya *deadweight loss*. Tetapi dalam praktek sistem ini sulit dilakukan karena nilai waktu luang sangat sulit diukur.

Bila tarif yang digunakan Pajak Progresif, tarif pajak marginal akan meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan. Pajak penghasilan dikatakan mempunyai tarif yang progresif apabila persentase pajak (terhadap pendapatan) semakin besar dengan semakin tingginya tingkat pendapatan Apabila dalam suatu masyarakat terdapat dua orang A dan B maka suatu pajak dikatakan struktur progresif apabila :

$$\frac{T_A}{Y_A} \rightarrow \frac{T_B}{Y_B} \text{ dimana } Y_A > Y_B$$

T = pajak yang harus dibayar  
 Y = jumlah/tingkat pendapatan  
 A,B = wajib pajak

Suatu struktur regresif jika  $T_A / Y_A < T_B / Y_B$ , proporsional jika  $T_A / Y_A = T_B / Y_B$

Jadi suatu pajak dikatakan progresif bukan karena pendapatannya besar membayar besar, akan tetapi karena orang yang pendapatannya besar membayar pajak yang proporsinya terhadap pendapatan lebih besar dari orang yang mempunyai pendapatan kecil. Pengenaan pajak penghasilan progresif akan menimbulkan adanya kelebihan beban sebagai akibat meningkatnya efek substitusi dari pajak progresif.

### Disinsentif atau insentif

Seseorang melakukan suatu pekerjaan karena mengharapkan suatu imbalan dalam bentuk uang atau gaji. Secara teoritis waktu yang tersedia untuk bekerja 24 jam, tetapi seseorang tidak akan bekerja selama 24 jam ia akan membagi dengan waktu istirahat (disebut waktu luang/leisure). Dengan asumsi seseorang akan mencapai tingkat kepuasan tertinggi (*indiferen curve*) tertinggi, maka akan mengoptimalkan dengan kombinasi antara bekerja mendapat upah dan waktu luang.

Secara teoritis, ada tiga kemungkinan reaksi seseorang apabila suatu pajak pendapatan dikenakan atas pendapatannya. Mungkin bekerja lebih pendek karena insentif bekerja kurang (mengalihkan jam kerjanya untuk leisure), mungkin bekerja lebih lama untuk mengkompensasikan pendapatannya yang kurang atau mungkin tidak berpengaruh terhadap jam kerja seseorang.

Pajak perseorangan yang berupa pungutan yang jumlahnya telah ditetapkan menyebabkan pendapatan yang diterima harus digunakan sebagian untuk membayar pajak (pajak lumpsum). Akan tetapi pajak tersebut harus tetap dibayar orang dan jumlahnya tidak tergantung dari jam kerja, bahkan tetap harus membayar meskipun tidak bekerja. Oleh karena itu pajak perseorangan tidak mempengaruhi relatif harga barang dan jasa yang ada secara langsung tetapi pajak ini hanya mempunyai efek pendapatan (*income effect*). Pajak perseorangan tidak akan menyebabkan seseorang akan merubah jam kerjanya bahkan mungkin akan menambah jam kerja jika upah merupakan barang superior. Bila upah merupakan barang inferior berkurangnya upah karena pajak akan menyebabkan seseorang akan mengurangi jam kerjanya dan menambah waktu luang. Kalau pajak perseorangan yang jumlahnya sama bagi setiap orang atau *poll tax* hanya mempunyai efek pendapatan (*income effect*), tidak demikian dengan pajak penghasilan.

Pajak penghasilan yang mempunyai tarif yang proposional mempunyai efek pendapatan dan efek substitusi. Pajak penghasilan menyebabkan pendapatan yang diterima seseorang harus dikurangi untuk membayar pajak, maka efek substitusi menunjukkan sikap seseorang akan jam kerja karena adanya pajak. Pajak penghasilan yang mengurangi jumlah pendapatan yang diterima menyebabkan kerja relatif mahal daripada sebelum pajak dan leisure menjadi murah, hal ini mendorong orang mengurangi jam kerja. Sedangkan efek pendapatan dari pajak penghasilan akan menyebabkan orang bekerja lebih keras, karena ingin mempertahankan kepuasannya

Pengurangan hasil kerja akibat kenaikan pajak membuat pekerja malas bekerja dan mengkonsumsi waktu senggangnya (*leisure*) lebih banyak. Efek substitusi dan efek pendapatan bekerja jika *leisure* dianggap sebagai barang normal. Jika pengurangan pendapatan akibat kenaikan pajak berakibat pengurangan semua konsumsi barang normal termasuk waktu senggang, semakin besar efek substitusi terhadap pajak semakin besar *excess burden*. Setiap orang akan bekerja lebih sedikit dalam sistem pajak progresif dibandingkan dengan pajak proposional, jika jumlah pajak yang dibayarkan sama (Guritno, 1999: 250).

Bagi pekerja kebijakan penurunan tarif pajak penghasilan menyebabkan perubahan efek pendapatan (*income effect*) dan efek substitusi (*substitution effect*) secara simultan dengan meningkatnya harga *leisure* dan jumlah barang dan jasa yang dapat dibeli pada tingkat jam kerja yang sama. Secara keseluruhan pengurangan tingkat pajak penghasilan menimbulkan efek substitusi karena *opportunity cost* dari *leisure* lebih besar pada setiap orang dalam perekonomian dan umumnya efek pendapatan dari pengurangan pajak juga meningkatkan tingkat pendapatan riil masyarakat (Kaufman dan Hotchkiss, 1999:88-90). Jadi kebijakan pengurangan pajak penghasilan akan mendorong orang untuk bekerja lebih banyak yang gilirannya akan meningkatkan penawaran tenaga kerja seperti dalam kebijakan yang dilakukan Reagan tax cut tahun 1986.

Tetapi kalau upah menjadi barang inferior, maka efek substitusi lebih dominan sehingga pengenaan pajak penghasilan akan mengurangi jam kerja seseorang. Selain itu pajak penghasilan dapat juga menyebabkan seseorang tidak akan menambah dan mengurangi jam kerjanya apabila *income effect* sama dengan *substitution effect*. Sehingga dapat disimpulkan :

*Apabila efek substitusi lebih dominan dari efek pendapatan menyebabkan orang akan mengurangi jam kerjanya dan menambah leisure. Sebaliknya orang akan menambah waktu kerjanya apabila efek pendapatan lebih dominan daripada efek substitusi.*

Tarif pajak progresif akan semakin memperkuat efek substitusi sebab setiap tambahan upah akan menyebabkan semakin besar pula jumlah pajak penghasilan yang diterima, sehingga orang akan melakukan *leisure* lebih banyak (lihat kembali Gambar 2.9). Jika pajaknya progresif pengurangan nilai marginal pendapatan lebih tinggi pada pendapatan tinggi, karena semakin besar tarif pajak akibat semakin tingginya pendapatan (Singer, 1976:204). Reaksi seseorang untuk mengurangi jam kerjanya hanya merupakan suatu kemungkinan dari beberapa kemungkinan. Analisis diatas tidak menyatakan bahwa orang akan bekerja lebih sedikit dengan adanya pajak penghasilan dibandingkan jika tidak ada pajak penghasilan. Analisis diatas hanya menyebutkan bahwa suatu preferensi seseorang akan bekerja dan waktu luang tertentu, pajak penghasilan yang progresif akan menyebabkan seseorang untuk mengurangi jam kerjanya lebih kuat dibandingkan dengan pajak penghasilan dengan tarif proporsional (Guritno, 1999).

Besarnya disinsentif bekerja karena dikenakannya pajak penghasilan atas pendapatannya tergantung dari elastisitas permintaan dan penawaran tenaga kerjanya. Semakin tinggi elastisitasnya semakin besar pengurangan jam kerja akibat pengenaan pajak penghasilan (Singer, 1976: 205). Musgrave (1993) untuk mengukur besarnya efek pendapatan terhadap penawaran tenaga kerja ternyata sangat berlainan menurut tipe pekerja, tetapi secara keseluruhan besarnya dampak pajak terhadap penawaran tenaga kerja tidak begitu besar.

Pengaruh pajak penghasilan terhadap penawaran kerja tersebut diatas secara realistis berlaku jika :

1. Kondisi pasar kerja yang memungkinkan orang memiliki alternatif sepenuhnya untuk memilih antara bekerja atau leisure.
2. Orang dapat memilih jam kerja yang dikehendaki. Tetapi pada jenis pekerjaan tertentu tidak dapat memilih jam kerja karena peraturan. Reaksinya adalah keengganan untuk kerja lembur, keengganan istri ikut bekerja, enggan melakukan pekerjaan tambahan.
3. Analisis diatas menganggap upah sebagai satu-satunya motivasi orang bekerja. Oleh karena itu pajak yang mengurangi upah akan menyebabkan motivasi juga berkurang. Padahal orang bekerja motivasinya tidak hanya uang tetapi juga balas jasa dalam bentuk lain. Pendapatan bukan satu-satunya penghargaan dalam bekerja. Beberapa pekerjaan memberikan kompensasi nonmoney seperti kekuasaan, prestise, dan kepuasan pribadi karena beberapa fasilitas-fasilitas yang diberikan. *Nonmoney reward* ini umumnya khusus untuk yang pendapatan tinggi dimana usaha kerjanya dipengaruhi oleh pajak penghasilan progresif (Singer, 1976:205) .

Studi empiris mengenai efek pajak terhadap penawaran tenaga kerja dimulai pada awal tahun 1980-an direview oleh Hausman (1985). Secara umum beberapa studi menemukan bahwa penawaran tenaga kerja laki-laki lebih insensitif terhadap pajak dibandingkan dengan tenaga kerja wanita, utamanya wanita menikah. Studi mengenai efek pajak menemukan hasil yang konsisten yaitu respon lebih besar pada wanita dibandingkan dengan pria, respon pria kecil meskipun tidak nol.

John Pencavel (1986) melakukan survey yang komprehensif menemukan efek disinsentif dari pajak penghasilan dengan mengestimasi sensitivitas jam kerja laki-laki terhadap perubahan upah dan penghasilan. Temuan ini mendukung hasil survey Hausman (1985). Pencavel memprediksikan akan terjadi penurunan 24 jam kerja per tahun pada pekerja penghasilan tinggi sebagai respon perubahan pajak sedangkan Hausman memperkirakan 121 jam kerja per tahun akan berkurang. Kelompok penghasilan tinggi diasumsikan lebih responsive terhadap perubahan *tax rate* dibandingkan kelompok penghasilan lain karena *marginal tax rate* mereka lebih tinggi dan lebih mempunyai kesempatan atau peluang untuk merubah perilakunya (Moffit dan Wilhem, 1998; Gruber dan Saez, 2000).

Gruber dan Saez (2000) melakukan penelitian tentang elastisitas pendapatan kena pajak (*taxable income*). Dalam penelitian yang menggunakan NBER panel dari tahun 1979-1990 dengan *regression spesification*, menemukan secara keseluruhan elastisitas *income taxable* berkisar 0,4; elastisitas pendapatan riil tidak termasuk preferensi pajak adalah rendah. Kelompok pendapatan yang sangat responsive atau lebih elastis terhadap *taxable income* adalah kelompok pembayar pajak diatas \$100,000 per tahun yaitu elastisitasnya mencapai 0,57 sedangkan kelompok yang kurang \$100,000 elastisitasnya kurang sepertiga dari yang besar artinya kelompok penghasilan tinggi lebih responsive terhadap pajak.

Studi Moffit dan Wilhelm tentang efek pajak akibat adanya Tax Reform Act tahun 1996. Undang-undang tersebut mengatur tentang pengurangan marginal tax rate yang terjadi di Amerika. Penelitian ini lebih menekankan pada *high income tax payers*. Metode yang digunakan adalah *differences –in-differences (fixed effects)*, *repeated cross section* dan *piece wise linear tax schedule*. Hasil penelitian ini menemukan bahwa pengurangan marginal tax rate menyebabkan orang berpenghasilan tinggi bekerja lebih lama (sering lebih dari 3000 jam kerja per tahun). Dengan adanya TRA 1996 ternyata respon pekerja berpenghasilan tinggi lebih kuat daripada upah yang lebih rendah. Keterbatasan studi ini

secara umum bahwa perilaku orang kaya dalam merespon perpajakan muncul dari keterbatasan data dan informasi di lapangan tentang aspek lain dari perilaku angkatan kerja kaya. Insentif untuk bekerja dalam diri pekerja sendiri dan insentive dalam pekerjaan yang kompensasi dibedakan atau tidak . data yang lebih baik tentang perilaku ini penting sebagai saran penelitian lanjutan.

Eissa (1995) melakukan penelitian tentang pengaruh pajak terhadap penawaran tenaga kerja pada wanita menikah. Tax Reform Act 1986 terjadi pengurangan marginal tax rate sebesar 44%, tetapi perubahan yang semakin mengecil pada distribusi pendapatan dibawahnya. Eissa menganalisis respon kelompok wanita menikah yang berada pada persentile ke - 99 dari distribusi pendapatan dengan kontrol kelompok wanita pada persentile ke -75 dan persentile ke-90 dari kelompok pendapatan . Pendekatan yang dipakai adalah *difference in difference* dengan menggunakan variabel demografi (umur, jumlah anak, jumlah anggota keluarga, jabatan) dan pendidikan. Penelitian ini menemukan labor supply wanita menikah meningkat pada golongan pendapatan tinggi akibat adanya TRA 1986. Kenaikan total labor supply pada wanita menikah kelompok atas ditunjukkan oleh elastisitas berkisar 0,8 pada upah bersih (*after tax wage*).

MaCurdy (1992) dengan menggunakan prosedur estimasi berdasarkan pendekatan *piecewise-linear* untuk menentukan kepuasan dari kondisi Slutsky, untuk mengestimasi *substitution effect* lebih kuat atau lebih lemah dari *income effect*. Penelitian ini menemukan bahwa pajak menimbulkan disinsentive bekerja (*work disinsentive effect*). Dengan mereview survey Pencavel memperkirakan bahwa pekerja pendapatan tinggi akan mengurangi jam kerjanya sebagai respon terhadap perubahan pajak dan menemukan prediksi Hausman bahwa ada penurunan mencapai 121 jam. Kelemahan dari studi ini adalah penggunaan variabel upah dan penghasilan yang linear menimbulkan pertanyaan mengapa aplikasi *piecewise-linear* menghasilkan prediksi yang terlalu besar dan spesifikasi linear hanya untuk penawaran tenaga kerja pada pekerja pendapatan tinggi bukan perilaku pada umumnya pekerja.

Dalam studinya Atkinson dan Bourguignon (1989) melakukan design pajak penghasilan personal dan social security benefit yang berbeda dengan ukuran keluarga (*size of family*). Untuk pajak optimal yang tradisional, fungsi *tax benefit* tergantung dari pendapatan kotor dan tipe keluarga dimana fungsi ini dipilih untuk memaksimalkan social welfare function dengan subjek revenue constrain. Dalam kenyataannya maksimisasi pendapatan kotor dipengaruhi oleh pajak dan benefit, melalui labor supply atau keputusan lain. Metode yang digunakan Atkinson dan Bourguignon dengan mengaplikasikan kriteria dominan Lorenz. dan penerapan pembedaan berdasarkan ukuran keluarga. Oleh karena itu Atkinson dan Bourguignon menyarankan design perpajakan di Perancis untuk mengganti *linear income tax* menjadi *constant marginal rate of tax* dan besarnya pembayaran tergantung dari jumlah keluarga.

Blundell, Meghir, Symon dan Walker (1988) dengan menggunakan persamaan property dari labor supply dan metodologinya menggunakan simulasi labor supply dalam merespon reformasi pajak, karena adanya keterbatasan dari dua spesifikasi labor supply yaitu pengaruh pajak terhadap labor supply itu nonconvex dan discontinuitis dalam budget constrain maka dalam penelitiannya ini Linear Earning Equation (LES) model diturunkan dari fungsi utilitas Stone-Geary, yang lebih komplit untuk kasus kurva labor supply yang tidak perlu monotonic dalam upah. Selain itu LES model diperbandingkan dengan Gorman



Polar Reform (GPF) model. Blundell, Meghir, Symon dan Walker menemukan bahwa efek dari reformasi perpajakan terhadap labor supply hanya pada wanita menikah karena dalam penelitiannya menunjukkan bahwa dalam perilaku labor supply rumah tangga jam kerja pria bukan sebuah dimensi perilaku rumah tangga menunjukkan sensitivitas variabel ekonomi yang signifikan. Dalam penelitian ini diketahui bahwa pada wanita yang mempunyai pendapatan kurang dari £ 12.70 per minggu dengan kenaikan upah sebesar £ 1,21 dan kenaikan *marginal tax rate* keduanya akan menyebabkan pengurangan jam kerja sebesar 2,59 jam dimana 1,76 jam dihitung dari substitution effect. Pengurangan jam kerja menjadi lebih besar jika upah turun sampai £ 1.16. Sedangkan untuk seorang istri yang berpenghasilan £12,70-26,44 per minggu substitution effectnya lebih besar -1,68 dan didominasi oleh income effect positif dengan pengurangan jam kerja 1,09 jam.

Penelitian Kooreman dan Kapteyn (1986) tentang Labor Supply rumah tangga menggunakan data keluarga dengan satu penghasil pendapatan (pekerja) dan dua pekerja, serta menggunakan *flexible functional form* dengan metode AIDS dari Deason dan Muellbauer. Modelnya bahwa penawaran tenaga kerja dipengaruhi oleh jenis kelamin, umur, pendidikan, tingkat upah, family size, jumlah anak, non labor income. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa fungsi penawaran tenaga kerja laki-laki *backward bending* pada tingkat upah rendah dan forward bending pada upah tinggi, juga penawarannya cenderung inelastis. Penawaran tenaga kerja wanita lebih responsive daripada pria. Jika upah laki-laki meningkat penawaran tenaga kerja wanita turun, jika upah wanita meningkat penawaran tenaga kerja wanitanya meningkat. Tingkat partisipasi kerja wanita besar dan jumlah jam kerja yang banyak pada wanita berkeluarga tanpa anak dan penawaran sangat rendah pada wanita berkeluarga yang mempunyai anak kecil. Upah bayangan rata-rata lebih tinggi daripada tingkat upah di pasar tenaga kerja pada wanita.

Hausman (1981), Danziger, Haveman, Plotuick (1981) memperkirakan bahwa pajak penghasilan mengurangi jam kerja rata-rata pria menikah sebesar 8% dan bahwa sebagian besar dari pengurangan ini dapat dihilangkan jika pembebanan pajak dilakukan dengan tarif proposional. Penelitian itu juga menunjukkan bahwa efek moderat terhadap labor supply menyembunyikan efek yang lebih besar terhadap hilangnya kesejahteraan, karena efek substitusi yang cukup besar sebagian diimbangi oleh efek pendapatan. Estimasi itu juga menunjukkan bahwa efek pajak penghasilan terhadap suplai tenaga kerja wanita lebih besar, meskipun partisipasi mereka dalam angkatan kerja semakin meningkat. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa sebagian besar masalah dampak pajak terhadap labor supply tidak disebabkan oleh pengenaan pajak itu sendiri tetapi merupakan produk samping dari tingkat pajak marginal yang tinggi yang secara implisit terkandung dalam sistem kesejahteraan.

Leuthold (1978) dalam penelitiannya tentang efek perpajakan pada jam kerja wanita menikah di Amerika menemukan jika terjadi peningkatan jam kerja sebesar 104,97 jam kerja setiap dollar kenaikan upah sesudah pajak (*after tax wage*), artinya bahwa efek substitusi lebih besar daripada efek pendapatan yang menyebabkan kurva penawarannya upward sloping. Dan *Uncompensated wage elasticity*nya positif. Dalam penelitian ini juga menemukan bahwa kenaikan upah suami akan menurunkan jam kerja wanita sebesar 26 jam per tahun. Selain variabel tingkat upah dan upah suami Leuthold juga menggunakan

variabel umur, pendidikan, jumlah anak usia kurang dari 6 tahun dan dummy perilaku. Dummy attitude ini untuk menunjukkan kesepakatan suami istrinya bekerja dan dummy untuk respon terhadap suami yang istrinya bekerja.

Penelitian Burtless dan Hausman (1978) tentang efek pajak terhadap penawaran tenaga kerja, evaluasi Gary Negatif Tax Experiment, dengan model yang diestimasi dari sample pada umur utama laki-laki. Model penawaran tenaga kerja merupakan nonlinieritas dalam budget set nya karena upah tergantung dari jam kerja. Nonlinearitas menimbulkan sebuah *convex budget* sebagai efek dari *progressive marginal tax rates*, sedangkan *non convex budget set* merupakan efek dari program transfer pemerintah seperti negatif income tax. Nonlinear budget set diciptakan dari formula pajak yang progresif. Sehingga budget set adalah piecewise linear dengan patahan pada satu titik dimana income individu sudah cukup untuk tax bracket yang lebih tinggi. Efek dari system pajak progresive adalah menciptakan sebuah budget set yang *quasi convex*.

Dalam penelitiannya ini Hausman dan Burtless menggunakan variable upah dan beberapa variabel karakteristik perorangan yang mempengaruhi keinginan untuk bekerja antara lain pendidikan (variabel dummy, untuk pendidikan yang kurang dari 9 tahun dan lainnya), jumlah anggota keluarga yang berumur lebih dari 16 tahun, poor health, dan usia. Jumlah sample yang digunakan sebanyak 380 responden. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *poor health* mengurangi harapan orang bekerja sebanyak 2,25%. Kenaikan jumlah anggota rumah tangga juga akan meningkatkan jumlah jam kerjanya. Sedangkan tingkat pendidikan berpengaruh positif terhadap penawaran tenaga kerjanya dan umur secara signifikan akan mempengaruhi jam kerja antara 0 – 5%. Dalam penelitian dengan *Gary sample* menunjukkan bahwa responsivitas pekerja terhadap kenaikan *nonwage income* lebih besar daripada kenaikan dalam *marginal tax rate* pada penghasilan mereka. Hal ini dapat dijelaskan bahwa beberapa individu akan meningkatkan jam kerja mereka jika mereka mendapatkan *income guarantee*.

Morgenstern dan Hamovitch (1976) melakukan penelitian tentang Penawaran tenaga kerja wanita menikah untuk jabatan part time dan full time dengan menggunakan OLS regression menemukan bahwa Elastisitas upah untuk jabatan full time bagi wanita menikah adalah 0,273 sedangkan part time 0,545. Hal ini mengindikasikan kalau terjadi kenaikan upah sebesar 10 % maka 2,7% lebih besar penawaran tenaga kerja wanita full time sedangkan tenaga part time meningkat 5,5% lebih besar. Jumlah anak akan mengurangi jam kerja per minggu semua jabatan 44% lebih besar tenaga full time daripada part time.

Beberapa studi tentang respon para profesional yang berpendapatan tinggi terhadap pajak penghasilan progresif mengindikasikan bahwa kompensasi bukan uang (nonmoney) lebih dominan dan efek disinsentif pajak penghasilan progresive tidak signifikan untuk jenis profesi ini. Pada tingkat pendapatan rendah, dampak pajak penghasilan pada total pendapatan pekerja lebih berat pada usaha kerja marginalnya. Pada kelompok pendapatan rendah efek pendapatan lebih kuat daripada efek substitusi. Penelitian di Inggris dan Amerika pada tingkat pendapatan rendah dan menengah memberi kesan bahwa efek disinsentif pajak penghasilan adalah insignificant. (Singer, 1976).

## Kasus di Indonesia

Dalam studi Achmad dan Leuthold (1994) yang mengeksplorasi respon tenaga kerja terhadap perubahan *disposable wage* yang sudah dikontrol dengan variabel demografi menemukan bahwa di Indonesia elastisitas labor supply ditunjukkan oleh perubahan setiap 1% tingkat *disposable wage* setiap pekerja dipengaruhi perbedaan jenis kelamin, tempat tinggal dan jenis pekerjaan. Dalam studi ini juga menemukan bahwa pekerja Indonesia merespon kenaikan pajak dengan mengurangi penawaran tenaga kerja, tetapi seperti di negara-negara berkembang respon ini kecil terutama pada pekerja pria. Pekerja wanita lebih responsif terhadap perubahan pajak dibandingkan pekerja pria. *Elastisitas labor supply* dapat digunakan untuk menghitung *deadweight loss* atau *excess burden* per dollar pajak. *Deadweight loss* per dollar pajak di Indonesia adalah sebesar \$ 0,013 - \$ 0,061 tergantung dari tingkat marginal pajak. *Deadweight loss* per dollar pajak penghasilan tergolong rendah terutama untuk tingkat pajak marginal yang rendah.

Johanna (1996) dengan menggunakan data Sakernas 1990 dan metode kalibrasi menemukan bahwa efek pendapatan lebih dominan dari efek substitusi di Indonesia. Pengaruh reformasi perpajakan tahun 1994 terhadap perilaku tenaga kerja dengan adanya penurunan tarif pajak penghasilan dari 15-35% menjadi 10-25%. Hanya akan menguntungkan kelompok yang berpenghasilan medium dan tinggi saja. Kelompok mereka yang proporsi aset kekayaan cukup besar akan meningkatkan penawaran tenaga kerja, tetapi jumlah penduduk kelompok ini kecil. Penduduk miskin yang paling besar terkena dampak reformasi perpajakan, yaitu partisipasi mereka dalam angkatan kerja menurun. Secara keseluruhan efek reformasi terhadap penawaran tenaga kerja adalah negatif, tetapi kecil pengaruhnya.

Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis di Indonesia pada tahun 2003 dengan metode *piecewise linear regression* menemukan bahwa jika terjadi kenaikan tarif pajak penghasilan, pada golongan penghasilan rendah dan menengah akan berakibat insentif kerja sedangkan pada penghasilan tinggi kenaikan pajak akan menyebabkan disinsentif kerja yang cukup besar. Penghasilan tinggi lebih responsif terhadap perubahan pajak penghasilan daripada golongan penghasilan yang lainnya, dibuktikan dengan elastisitas yang paling besar dibandingkan kelompok lain ( $0,89 > 0,175 > 0,0283$ ). Pekerja perempuan lebih responsif terhadap kenaikan pajak penghasilan dibandingkan pekerja laki-laki. Hal ini ditunjukkan oleh temuan elastisitas jenis kelamin sebesar 0,109 yang bertanda negatif, artinya bahwa rasio *leisure income* laki-laki lebih rendah 10,9% dibanding pekerja perempuan, sehingga laki-laki mempunyai jam kerja yang lebih banyak dari perempuan.

## Penutup

Perbedaan responsivitas penawaran tenaga kerja antara pekerja penghasilan tinggi dan penghasilan lainnya harus menjadi perhatian bagi pengambil keputusan untuk menetapkan atau melakukan perubahan *marginal tax rate* dari pajak penghasilan. Pada golongan penghasilan tinggi perubahan *marginal tax rate* hendaknya relatif tidak terlalu besar karena respon yang cukup tinggi pada golongan ini akan menimbulkan disinsentif yang besar apabila terjadi perubahan *marginal tax rate*-nya. Sedangkan pada golongan penghasilan rendah dan menengah dapat ditingkatkan *marginal tax rate* relatif lebih besar

dibandingkan *marginal tax rate* golongan penghasilan tinggi karena perubahan ini akan menimbulkan insentif bekerja pada golongan rendah dan menengah. Namun kenaikan juga jangan terlalu besar karena tingkat pendapatan yang rendah apabila dikenakan pajak yang tinggi akan menimbulkan *excess burden*.

Pengaruh pajak penghasilan terhadap penawaran tenaga kerja masih menarik untuk dikaji terutama untuk negara-negara berkembang mengingat belum adanya suatu kepastian apakah pajak itu menimbulkan disinsentive atau insentive tergantung bagaimana pengaruh kekuatan income effect dan substitution effect serta kondisi pasar tenaga kerja di negara berkembang yang masih belum *full employment*.. Disamping itu kepekaan/responsivitas terhadap perubahan pajak juga akan berbeda tergantung jenis kelamin, umur, tingkat pendidikan, jenis jabatan dan tingkat pendapatan (termasuk didalamnya batas minimum pendapatan tidak kena pajak /PTKP).

### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Rochjadi, Jane H.Leuthold. 1994. "The Effect of Taxation on Labor supply in a Developing Country: Evidence from Cross-sectional Data". *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press. Pp. 333-350
- Agell, Jonas, Mats Persson. 1998." Tax Arbitrage and Labor Supply". *NBER Working Paper Series, Working Paper 6708* , National Bureau of Economic Research, Cambridge. Available: <http://www.nber.org/papers/w6708>,
- Atkinson, A.B., F. Bourguignon. 1988. "The Design of Direct Taxation and Family Benefit". *Journal of Public Economics vol 41* , North Holland pp. 3-29
- Bellante, Don, Mark Jackson. 1990. *Ekonomi Ketenagakerjaan*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI. Jakarta
- Blundel, Richard , Costas Meghir, Elizabeth Symons, Ian Walker. 1988. "Labor Supply Specification and The Evaluation of Tax Reforms". *Journal of Public Economics vol 36*, Elsevier Science Publisher . North Holland. pp. 23-51
- Burtless, Gary, Jerry A. Hausman, 1991, The Effect of Taxation on Labor Supply: Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiment, *Modern Public Finance Vol I* , AB Atkinson, The International Library of Critical Writing in Economic, Great Britain
- Cullis , John G, Philip R. Jones, 1992, *Public Finance and Public Choice : Analytical Perspective*, McGraw-Hill Book Company, Wahington DC
- Curdy, Thomas MA .1992. " Work Disinsentive Effect of Taxes: A Reexamination of Same Evidence", *The American Economic Review* vol. 82 no. 2 , 1992, New Orleans, LA. pp. 243-255
- Ehrenberg, Ronald G. , Robert S. Smith. 1991. *Modern Labor Economics Theory and Public Policy*. Harper Collins Publisher, Fourth Edition, New York

- Eissa, Nada.1995. "Taxation and Labor Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 As Natural Experiment". *NBER Working Paper Series, Working Paper 5023*. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Available : <http://www.nber.org/papers/w5023>
- Fleissner, Belton M, Thomas J Kniesner. 1980 *Labor Economics , Theory, Evidence, and Policy*. Prentice-Hall Inc, Amerika
- Guritno Mangkoesobroto.1992. *Ekonomi Publik*. BPFE UGM, Yogyakarta
- Gruber, John, Emmanuel Saez. 2000."The Elasticity of Taxable Income Evidence and Implication". *NBER Working Paper Series, Working Paper 7512* , National Bureau of Economic Research, Cambridge. Available : <http://www.nber.org/papers/w7512>.
- Johanna M Kodoatie.1995. *Incentive Effects of the Income Tax on Labor Supply in Indonesia: An Exploration Using Minimal Data Sources*. (Unpublished thesis Master of Economics, Monash University, Melbourne, 1995)
- Kauffman, Bruce E., Julie L. Hotchkiss. 2000. *The Economic of Labor Markets*. Fifth Edition, The Dryden Press, Harcourt College Publisher, USA
- Kay, John. Michael Keen, 1987. *Measuring The Efficiencies of Tax System* . *Journal of Public Economic* vol 35, Elsevier Science Publisher, North Holland.pp 265-287
- Kooreman, Peter, Arie Kapteyn, 1986. "Estimation of Rationed and Unrationed Household Labor Supply Functions Using Flexible Functional Forms ". *Journal of Economic Theory Vol. 96* number 382, Academic Press, Inc. Harcourt Brace Javanovich, Publisher, USA.pp 398-412
- Leuthold, Jane H.1978. "The Effect of Taxation on the Hours Worked by Married Women." *Industrial and Labor Relation Review 31* no 4 (July 1978): p 520-526
- Morgenstern, Richard D, William Hamovitch. 1976, "Labor Supply of Married Women in Part time and Full time Occupation". *Industrial and Labor Relation Review* July 1976 . p 59-67
- Musgrave, Richard A, Peggy B Musgrave. 1993. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Penerbit Erlangga, Jakarta
- Moffit ,Robert A., Mark Wilhelm.1998 "Taxation and The Labor Supply Decision of The Affluent". *NBER Working Paper Series, Working Paper 6621* .National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Available: <http://www.nber.org/papers/w6621>
- Potterba, James M.1992. "Taxation and Housing: Old Question , New Answer". *The American Economic Review* vo. 82 no. 2 , 1992, New Orleans, LA. Pp.237-242
- Puguh B. Irawan, Iftikhar Ahmed, Iyanatul Islam. 2000. *Labor Market Dynamics in Indonesia: Analysis of 18 Key Indicators of the Labor Market (KILM) 1986-1999*. International Labor Office- Jakarta , Indonesia

- Simanjuntak, Payaman 1990. *Pengantar Sumber Daya Manusia.*, LD-FEUI, Jakarta
- Singer, Neil M. 1976. *Public Microeconomics : an introduction to government finance.* Second Edition, Little, Brown and Company, Boston, Toronto
- Vickrey, William. 1992. "An Updated Agenda for Progressive Taxation". *The American Economic Review* vo. 82 no. 2 , 1992, New Orleans, LA. Pp: 257-262
- Wilson, John Douglas.1992. " Optimal Income Taxation and International Personal Mobility ". *The American Economic Review* vo. 82 no. 2 , 1992, New Orleans, LA. Pp:190-195