



Ensuring a Balanced Tax System

DDTC Working Paper 2019

Prospek Pajak Warisan di Indonesia

Darussalam, B. Bawono Kristiaji, dan Dea Yustisia

DAFTAR ISI

A.	Pendahuluan	1
B.	Tinjauan Pustaka	2
	B.1. Konsep dan Teori	2
	B.2. Pro dan Kontra Pajak Warisan	5
	B.3. Desain Kebijakan	7
	B.4. Permasalahan Pajak Internasional pada Pajak Warisan	13
C.	Komparasi Implementasi Pemajakan atas Warisan	15
	C.1. Komparasi Implementasi secara Global	15
	C.2. Komparasi Implementasi Negara	19
	C.3. Komparasi Kontribusi Pajak Warisan Sebagai Penerimaan Negara	25
D.	Prospek Pajak Warisan di Indonesia	28
	D.1. Kondisi Saat Ini: Pengaturan atas Warisan	28
	D.2. Justifikasi	32
	D.3. Rekomendasi untuk Indonesia	40
E.	Kesimpulan	43

Prospek Pajak Warisan di Indonesia

oleh: Darussalam,¹ B. Bawono Kristiaji,² dan Dea Yustisia³

A. Pendahuluan

Pemajakan atas warisan merupakan suatu topik yang penuh perdebatan di banyak negara, baik pada tataran desain kebijakan perpajakan maupun pada tahapan implementasinya. Pembahasan paling umum berada pada seputar pertanyaan mengenai apakah warisan merupakan sesuatu yang 'pantas' untuk dipajaki. Adapun basis yang menjadi landasan dalam menjawab pertanyaan ini biasanya terletak pada pilihan mendahulukan antara efisiensi ekonomi atau keadilan sosial.⁴

Perdebatan selanjutnya beranjak pada bagaimana desain yang ideal untuk kebijakan tersebut. Aspek-aspek yang kemudian menjadi topik bahasan pada perdebatan kedua ini ialah terkait seputar jenis harta apa saja yang masuk ke dalam kategori warisan yang akan dikenakan pajak, subjek yang harus menanggung pajak tersebut, serta besar tarif yang layak dikenakan. Pada analisis yang lebih mendalam, terdapat pula bahasan atas metode eliminasi pemajakan berganda apabila pengalihan harta akan melibatkan lebih dari satu negara.

Secara umum, dari sudut pandang efisiensi ekonomi, pajak warisan dinilai dapat mendistorsi pilihan dalam penggunaan aset dan pemilihan individu yang menerima pajak serta warisan tersebut.⁵ Di lain pihak, atas dasar keadilan sosial, setiap individu sebagai penerima warisan dipandang perlu untuk memiliki kesempatan yang setara untuk memperoleh harta.

Studi yang dilakukan oleh Piketty juga mengkonfirmasi warisan sebagai salah satu kontributor utama terhadap ketimpangan kepemilikan aset kekayaan.⁶ Akumulasi kekayaan yang dimiliki oleh kelompok keluarga sangat kaya (*top-income earners*) pada umumnya disalurkan dari generasi ke generasi secara terus menerus. Pada akhirnya, pada generasi selanjutnya terjadi akselerasi pertambahan aset yang dihasilkan di masing-masing generasi di mana kelompok masyarakat yang pendahulunya kaya berada pada titik awal yang lebih menguntungkan secara ekonomi dan berimbas ke akses lainnya.

Pandangan kedua ini kemudian berkembang menjadi bentuk penilaian untuk memberlakukan pemajakan yang menyasar pemberian warisan.⁷ Lebih jauh lagi,

¹ Managing Partner DDTC.

² Partner Tax Research and Training Services DDTC.

³ Tax Researcher DDTC.

⁴ Thomas Piketty dan Emmanuel Saez, "A Theory of Optimal Inheritance Taxation", *Econometrica* Vol. 81 No. 5 (2013): 1851.

⁵ Lihat Christophe Chamley, "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica* No. 54(3) (1986): 607-622. Lihat juga Emmanuel Farhi dan Ivan Werning, "Progressive Estate Taxation", *Quarterly Journal of Economics* No. 125(2) (2010): 635-673.

⁶ Thomas Piketty, "On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050", *Tidak Dipublikasikan* (2009), sebagaimana dikutip oleh Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, dan Emmanuel Saez, "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* No. 49 (2011): 67.

⁷ Bruce A. Ackerman, *Social Justice in the Liberal State* (Yale University Press, 1981), 201-207. Lihat juga John Rawls, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971), 277-278 sebagaimana dikutip dalam

pandangan ini menilai warisan yang terkonsentrasi pada generasi tertentu sebagai bentuk ketidakadilan ekonomi yang memerlukan intervensi pemerintah. Intervensi ini diperlukan mengingat pajak atas warisan dianggap mampu mengatasi dua tantangan krusial perekonomian saat ini, yaitu bahwa pajak warisan dapat memitigasi atas ketimpangan kekayaan dinasti serta melakukan redistribusi sumber daya antargenerasi.⁸

Pada akhirnya, pemajakan atas warisan dapat menjadi salah satu upaya yang banyak dipertimbangkan oleh pemerintah di berbagai negara dalam mengatasi kesenjangan distribusi ekonomi tersebut selain berfungsi pula sebagai sumber penerimaan bagi negara. Dilatarbelakangi oleh hal-hal tersebut, kajian ini kemudian ditujukan untuk menganalisis potensi penerapannya di Indonesia.

Bahasan dalam kajian ini dimulai dengan tinjauan studi literatur yang mencakup pemaparan teori dan konsep pajak atas warisan dan desain kebijakannya. Selanjutnya, terdapat pula komparasi atas penerapan jenis pajak ini di berbagai di berbagai negara yang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan penyusunan bentuk pemajakan warisan yang paling sesuai dengan kondisi yang berlaku saat ini.

Kajian dilanjutkan pada pemetaan argumentasi yang mewarnai perdebatan penerapan pajak warisan di Indonesia beserta prospek penerapan dan faktor penentu keberhasilannya. Pada bagian penutup, terdapat pula rekomendasi desain kebijakan untuk pemajakan atas warisan di Indonesia sebagai upaya untuk menurunkan tingkat ketimpangan serta memitigasikan dampak yang tidak diinginkan dari ketimpangan tersebut.

B. Tinjauan Pustaka

B.1. Konsep dan Teori

Secara konsep umum, pajak warisan didefinisikan salah satu bentuk pemajakan atas kekayaan (*wealth tax*) di mana beban pajaknya baru dikenakan ketika pemilik kekayaan meninggal dunia dan kemudian kekayaan tersebut diwariskan kepada penerima warisan. Berdasarkan beberapa metode dalam menentukan objek pajaknya, pendekatan penentuan objek pajak kekayaan terbagi atas nilai harta tersebut (*asset base*), transfer kekayaan (*asset transfer*) dan kenaikan nilai suatu asset (*capital gain*).⁹

Pemajakan atas kekayaan melalui *asset base* merupakan metode perumusan objek pajak kekayaan berbasis pada kekayaan aktual yang dimiliki oleh seseorang. Contoh dari jenis pajak kekayaan ini di antaranya ialah pajak kekayaan umum (*general wealth tax*) dan pajak atas kekayaan bersih (*net-wealth*). Pemajakan atas kekayaan jenis ini pada dikenakan pada nilai kekayaan bersih yang dimiliki seseorang dikurangi dengan liabilitasnya dan umumnya dikenakan secara periodik.¹⁰

Anne L Alstott, "Equal Opportunity and Inheritance Taxation", *Harvard Law Review* Vol. 121 No. 2 (2007): 469-542.

⁸ Anna Iara, "Wealth Distribution and Taxation In EU Members," *Directorate General Taxation and Customs Union European Commission Taxation Papers* 60 (2015): 163.

⁹ IMF, "Fiscal Monitor: Taxing Times", *World Economic and Financial Surveys* (2013): 23-49. Lihat juga Dieter Brauning, "Income and Wealth Taxes in the Euro Area: An Initial Overview", *Deutsche Bank Research Briefing* (2012): 2-3

¹⁰ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, "Taxation of Wealth," dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi (1996): 1 - 2.

Berdasarkan prinsipnya, jenis pemajakan harta kekayaan berbasis nilai aset aktual ini dianggap jenis pemajakan yang paling adil untuk mengatasi meningkatkan penerimaan negara melalui pengenaan pajak progresif pada kelompok masyarakat kaya. Meskipun demikian, pemajakan kekayaan yang dikenakan secara berkala ini menimbulkan kerumitan yang tidak sedikit. Kerumitan terbesar dari pajak jenis ini berkaitan dengan penentuan nilai harta yang harus dilakukan pula secara berkala.¹¹ Banyak negara yang kemudian akhirnya menghapuskan jenis pajak ini karena tujuan penerimaan negara serta dampak positif yang diharapkan tidak sepadan dengan kerumitannya.¹²

Lebih lanjut, pajak atas kekayaan lainnya ialah jenis pajak yang dikenakan berdasarkan kenaikan nilai suatu aset. Jenis pajak ini umumnya dibebankan atas perubahan atau kenaikan nilai suatu aset keuangan. Contoh yang paling umum diterapkan untuk diterapkan atas pemajakan kekayaan jenis ini ialah *capital gain tax*. Secara istilah, *capital gains tax* sendiri merupakan pajak yang dikenakan atas keuntungan (*gains*) atas pengalihan aset, seperti saham dan properti.

Meskipun sudah banyak negara yang menerapkan *capital gains tax*, implementasi atas kebijakan ini sendiri masih menjadi perdebatan hingga saat ini. Di satu sisi, jenis pajak ini menjadi pertimbangan banyak negara untuk mengurangi ketimpangan ekonomi dan sosial. Di sisi lain, terdapat beberapa isu strategis dalam penerapannya, terutama berkaitan pada sisi tarif dan pengelompokan aset yang dikenakan pajak jenis ini.

Berkaitan dengan aspek tarif untuk *capital gains tax*, terdapat isu pembedaan tarif dengan penghasilan lain pada umumnya. Apabila tarif pajak ini lebih rendah, wajib pajak kemudian dapat terdorong untuk mengalihkan penghasilannya ke dalam bentuk aset. Selain itu, penetapan tarif ini umumnya bersifat politis dan sangat bergantung pada pemangku kekuasaan.¹³

Pajak warisan sendiri merupakan jenis pemajakan atas kekayaan berdasarkan *asset transfer* bersama dengan pajak hibah (*gift tax*) dan pajak atas transfer modal. Pemajakan kekayaan berbasis pengalihan harta kekayaan ini, basis pajaknya dirumuskan berdasarkan proses perpindahan/transfer, yaitu berdasarkan pemberi harta maupun pihak penerima harta.¹⁴ Secara administrasi, berbagai jenis pajak atas transfer kekayaan ini dianggap lebih mudah untuk diimplementasikan dibandingkan jenis pajak kekayaan lainnya walaupun terdapat justifikasi moral dan sosial yang seringkali masih menjadi perdebatan.¹⁵

Pada awalnya, penerapan pajak warisan dilandaskan atas dasar filosofi sosial bahwa warisan kelompok masyarakat kaya menjadi salah satu penyebab ketidakadilan ekonomi. Kemudian, perpindahan kepemilikan kekayaan (*wealth transfer*) tersebut dirasa perlu untuk dikenakan pajak. Dalam perkembangannya, pengenaan pajak warisan juga didorong oleh pandangan bahwa warisan merupakan “penghasilan” atau penambah kekayaan bagi individu yang menerima sehingga layak untuk dikenakan pajak. Atas

¹¹ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, *Op. Cit.*, 9.

¹² D. Bräuninger, “Income and Wealth Taxes in the Euro Area: An Initial Overview”, *Research Briefings: European Integration* (2012).

¹³ Penjelasan lebih lanjut berkaitan dengan pajak jenis ini dapat dilihat di Michael Littlewood dan Craig Elliffe, *Capital Gains Taxation: A Comparative Analysis of Key Issues* (Inggris: Elgar Publishing, 2017).

¹⁴ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, *Op. Cit.*, 1.

¹⁵ *Ibid.*, 7 – 9.

pandangan ini, tidak mengherankan tren pembebanan pajak warisan cenderung bergeser menjadi dibebankan pada pihak penerima warisan.¹⁶

Pada konteks global yang berlaku saat ini, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) mengklasifikasikan pajak warisan sebagai bagian dari pajak atas kepemilikan harta (*property tax*) dengan kode *sub-heading* spesifik 4310 bersama dengan *estate tax*.¹⁷ Agar membedakan dengan jenis pajak yang dikenakan atas kepemilikan harta lainnya, OECD kemudian membedakan pajak warisan dengan jenis pajak atas properti lainnya.

Jenis *property tax* lainnya yang tidak termasuk dalam kategori pajak warisan atas kepemilikan harta dari *sub-heading* 4310 ialah pajak berulang untuk kepemilikan harta tidak bergerak,¹⁸ pajak berulang atas kekayaan bersih,¹⁹ pajak atas transaksi keuangan dan modal dari penggunaan harta,²⁰ pajak tidak berulang lainnya untuk kepemilikan harta,²¹ dan pajak berulang lainnya untuk kepemilikan harta,²² serta jenis-jenis pajak atas kepemilikan harta lain yang tidak termasuk dalam *heading* 4000 dari klasifikasi OECD tersebut.²³

Pada klasifikasi OECD tersebut, keduanya merupakan jenis pemajakan atas kepemilikan harta (*heading* 4000) dengan perbedaan yang terletak pada sistem pengenaan pajaknya dan pihak yang melakukan pembayaran apabila pemilik aset meninggal dunia. Berdasarkan konsep umum sendiri, pihak yang terutang dalam kasus pajak warisan adalah penerima warisan sebagai penerima aset atau harta setelah warisan tersebut dibagikan.

Berbeda dengan *estate tax* di mana pihak penerima transfer kekayaan dapat berupa lembaga, pajak warisan hanya dikenakan pada tingkat individu, yaitu penerima warisan.²⁴ Lebih lanjut, pajak warisan juga mempertimbangkan besaran terutang pajaknya berdasarkan keterkaitan antara pihak pemberi warisan dengan penerima warisan. Pertimbangan tersebut di antaranya mencakup derajat hubungan kekeluargaan untuk menentukan pemberian keringanan pajak atas warisan.²⁵

Di sisi lain, untuk kasus *estate tax*, kalkulasi pajaknya didasarkan pada nilai bersih dari aset *estate* yang dimiliki oleh orang yang meninggal dan biasanya terhitung sejak tanggal

¹⁶ Thomass A. McDonnell, *Op.Cit.*, 20-21.

¹⁷ OECD, *Revenue Statistics 1965-2017: Interpretative Guide* (2018), Paragraf 51.

¹⁸ *Ibid.*, Paragraf 48 – 49.

¹⁹ *Ibid.*, Paragraf 50.

²⁰ *Ibid.*, Paragraf 52.

²¹ *Ibid.*, Paragraf 53.

²² *Ibid.*, Paragraf 54.

²³ Pemajakan kepemilikan harta dengan *heading* 4000 dari klasifikasi OECD ini tidak termasuk a) pajak atas *capital gain* yang dihasilkan dari penjualan properti; b) pajak atas penggunaan atau izin untuk menggunakan properti untuk melakukan aktivitas bisnis; c) pajak atas harta tak bergerak yang dikenakan berbasis nilai asumsi laba bersih yang memperhitungkan keadaan pribadi wajib pajak; d) pajak atas penggunaan properti untuk tempat tinggal di mana pajak dibayarkan oleh pemilik atau penyewa; e) pajak atas bangunan yang melebihi kepadatan maksimum yang diizinkan, pajak untuk perluasan properti, konstruksi atau perubahan bangunan tertentu di luar nilai yang diizinkan dan pajak untuk konstruksi bangunan; f) pajak atas penggunaan kepemilikan harta milik sendiri untuk tujuan perdagangan khusus seperti menjual alkohol, tembakau, daging atau untuk eksploitasi sumber daya lahan.

²⁴ Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP), "State Estate and Inheritance Taxes," *Policy Brief* (Agustus 2012): 2.

²⁵ Kiyoshi Nakayama, "How to Design Estate/Inheritance Tax and Gift Tax," *Sixth IMF-Japan High-Level Tax Conference For Asian Countries in Tokyo* (2015): 8 – 9.

meninggalnya setelah dikurangi pengecualian atau kredit pajak. Jenis pajak ini sendiri dapat dikenakan kepada individu maupun lembaga sebelum aset tersebut dibagikan menjadi warisan.²⁶ Apabila belum dibayarkan, warisan yang terkena *estate tax* tersebut kemudian tidak dapat dibagikan kepada penerima warisan atau pihak lain yang berhak mendapatkan penghasilan tersebut (*beneficiary*). Secara administrasi, sistem *estate tax* ini tergolong lebih mudah dibandingkan pajak atas warisan.

Meskipun demikian, kedua terminologi ini – *inheritance tax* dan *estate tax* – seringkali tidak memiliki batasan yang jelas dan seringkali berbeda konsep dan implementasinya di berbagai negara. Sebagai contoh, di negara Inggris, pajak warisan (*inheritance tax/IHT*) dikenakan atas aset yang akan diwariskan di mana pemajakan berdasarkan situasi ini disebut sebagai *estate tax* untuk penerapan yang serupa di negara Amerika Serikat.

B.2 Pro dan Kontra Pajak Warisan

Banyak pihak umumnya menggunakan distribusi pendapatan dalam mengukur ketimpangan. Padahal, OECD menyebutkan bahwa ketimpangan kekayaan jauh lebih besar daripada ketimpangan pendapatan karena kekayaan lebih tidak terdistribusi secara merata daripada pendapatan.²⁷ Pemajakan atas warisan kemudian dianggap sebagai cara yang populer untuk mengurangi ketimpangan kekayaan tersebut.²⁸ Selain itu, justifikasi penerapannya juga dilakukan atas dasar keadilan untuk melakukan pemerataan distribusi kekayaan atas ketimpangan ekonomi dibandingkan untuk tujuan penerimaan.²⁹

Pihak yang mendukung penerapan pajak ini mendasarkan argumennya bahwa transfer kekayaan antargenerasi memainkan peran yang penting dalam akumulasi kekayaan yang mengarah ke ketimpangan kekayaan dalam masyarakat.³⁰ Lebih lanjut, penerima warisan kemudian akan memiliki kesempatan lebih atas kepemilikan kekayaan. Salah satu contohnya ialah pemberian warisan dalam bentuk aset properti di mana nilainya akan cenderung terapresiasi seiring waktu.

Penerima warisan kemudian akan memperoleh penghasilan dari aset tersebut sehingga diperlukan agar setiap individu yang dilahirkan ke dunia diupayakan untuk memiliki kondisi permulaan yang adil dan sama rata.³¹ Apabila tidak diregulasi melalui pajak warisan, ketimpangan dikhawatirkan akan menjadi semakin signifikan dari waktu ke waktu dengan konsentrasi kekayaan tetap berpusat pada masyarakat kaya generasi sebelumnya yang menurunkan kekayaannya ke generasi setelahnya.³²

²⁶ Jared Walczak, "State Inheritance and Estate Taxes: Rates, Economic Implications, and the Return of Interstate Competition," *Tax Foundation Special Report* No. 235 (Juli 2017): 3.

²⁷ OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD* (2018), Internet, dapat diakses melalui https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page13

²⁸ Marcus Drometer et al, *Op. Cit.*, 49

²⁹ Robin Broadway, Emma Chamberlain, dan Carl Emmerson, "Taxation of Wealth and Wealth Transfer" (2010), 746. Internet, dapat diakses melalui <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/reports/wealthtransfersapps.pdf>.

³⁰ Stefan Jestl, "Inheritance Tax Regimes: A Comparison," *WIIW Working Paper* No. 152 (November 2018): 9.

³¹ Anna L. Alstott, "Equal Opportunity and Inheritance Taxation", *Harvard Law Review* Vol. 121 (2007): 470.

³² Andrew Chatzsky, "Inequality and Tax Rates: A Global Comparison" (2019), Internet, dapat diakses di <https://www.cfr.org/background/inequality-and-tax-rates-global-comparison>

Sistem pajak sendiri dinilai dapat menciptakan peluang ekonomi dalam upaya menurunkan dinasti kekayaan yang terkonsentrasi. Dalam pandangan ini, pajak muncul sebagai bentuk kewajiban sosial pemerintah. Selain mengurangi kesenjangan ekonomi, sistem pemajakan atas warisan juga dinilai dapat menciptakan akses dan kesempatan yang sama antarindividu dalam kehidupan.

Pajak atas warisan juga disebutkan dapat mendorong penerima warisan untuk bekerja dan tidak bergantung pada harta warisan. Beberapa penelitian empiris di berbagai negara membuktikan bahwa pajak warisan, dalam hal ini *estate tax*, mampu mempengaruhi ketimpangan kekayaan. Selain itu, perumusan kebijakan *estate tax* juga dapat meningkatkan perekonomian melalui perubahan perilaku agar penerima warisan berusaha lebih giat.³³

Dengan demikian, pajak warisan dapat mendorong individu yang memiliki kesempatan lebih sedikit untuk dapat mengembangkan kondisi perekonomiannya dan memperoleh kesempatan yang sama dengan penerima warisan yang memperoleh transfer kekayaan dari orangtua mereka yang sangat kaya.³⁴ Lebih lanjut, penerimaan dari pajak warisan ini juga dapat digunakan untuk membiayai program-program pemerintah dalam mengurangi ketimpangan dalam upaya redistribusi perekonomian tersebut.

Selain berkontribusi untuk pembiayaan aktivitas domestiknya, penerapan pajak warisan juga dinilai dapat menggerakkan sistem perekonomian secara tidak langsung. Salah satunya ditunjukkan oleh penerapan pajak warisan yang secara umum dapat mendorong perilaku dari para penerima warisan maupun pihak donor untuk memberikan sumbangan bagi organisasi nirlaba agar mendapat pengurang pajak sebagaimana sistem pemajakan yang berlaku di Inggris dan Amerika Serikat.

Lebih lanjut, pajak warisan (*inheritance tax*) memiliki kriteria spesifik lain yang menjadikannya berbeda dengan jenis pajak penghasilan atas aset lainnya. Ciri spesifik tersebut ialah bahwa pajak ini dapat dikenakan atas setiap jenis kekayaan dan komponen tertentu dari penghasilan.³⁵ Terlebih, pajak ini dikenakan pada tingkat individu di mana terdapat kemungkinan yang sangat kecil untuk melakukan penghindaran pajak.³⁶

Meskipun demikian, pada umumnya, pemajakan yang berbasis pada kekayaan—termasuk warisan—memiliki popularitas yang rendah di mata masyarakat.³⁷ Pandangan yang menentang keberadaan pajak ini berpijak pada argumen bahwa aset yang diwariskan pada prinsipnya merupakan milik keluarga (*family asset*) sehingga peralihan pemegangan aset dari seseorang kepada keturunannya atau anggota keluarganya tidak pantas untuk dipajaki.³⁸

³³ Mariacristina De Nardi, Fang Yang, "Wealth Inequality, Family Background, and Estate Taxation," *Journal of Monetary Economics*: 140.

³⁴ Lily L. Batchelder, "What Should Society Expect from Heirs," *NYU Center for Law, Economics, and Organization* (2010): 3.

³⁵ Antony Seely, "Inheritance Tax," *House of Commons Library Briefing Paper* No. 93 (April 2018): 11 – 12.

³⁶ Lily L. Batchelder, "Taxing Privilege More Effectively: Replacing the Estate Tax with an Inheritance Tax," *The Brookings Institution Discussion Paper* (2017): 7 – 13.

³⁷ Blanca Moreno-Dodson, Richard Murphy, dan Eric M. Zolt, *Op. Cit.*, 114.

³⁸ Jens Beckert, "The Social Contract Revisited: Why is the Inheritance Tax so Controversial?," *The Foundation for Law, Justice and Society* (2008): 4.

Di sisi lain, pendapat yang kontra terhadap peran pajak warisan juga menyatakan bahwa negara tidak boleh mengintervensi akumulasi kekayaan antargenerasi yang merupakan milik keluarga.³⁹ Mereka menilai bahwa tidak semua penerima warisan berasal dari keluarga yang kaya di generasi sebelumnya di mana generasi pendahulunya harus berusaha bekerja keras untuk dapat memberikan warisan bagi keturunannya.⁴⁰

Dari sisi penerimaan negara, pajak warisan sendiri hanya menyumbangkan sedikit kontribusi. Pemajakan atas harta kekayaan yang diwariskan berupa *inheritance tax*, *estate tax* dan juga pajak hibah pada tahun 2016 hanya berkontribusi sebesar 0,1% secara rata-rata terhadap total penerimaan pajak di seluruh negara OECD.⁴¹ Selain itu, pajak warisan juga dianggap mendistorsi cara pandang berinvestasi dari pemberi warisan dan juga mendistorsi *supply* tenaga kerja dari pihak penerima warisan.⁴²

Lebih lanjut, permasalahan utama dari sistem yang paling merumitkan wajib pajak terkait pajak warisan dapat ditinjau dari aspek administrasi pajak warisannya yang disusul oleh aspek kompleksitas aturan dan persepsi negatif mengenai pajak ini secara umum.⁴³ Terlebih, pemajakan atas warisan juga membutuhkan sejumlah penyesuaian, terutama menyangkut teknis administrasinya dan aspek legal lainnya.⁴⁴ Hal ini kemudian menjadi faktor-faktor yang menjadi pertimbangan serius dalam perumusan dan desain kebijakannya.

B.3 Desain Kebijakan

Perumusan desain kebijakan pajak warisan yang ideal dan kontekstual merupakan hal yang tidak mudah. Sebagaimana proses perumusan kebijakan pajak lainnya, setidaknya terdapat enam aspek yang perlu dipertimbangkan dalam proses merancang kebijakan pajak atas warisan ini. Enam aspek tersebut mencakup (i) objek pajak, (ii) subjek pajak, (iii) estimasi pajak terutang, (iv) administrasi, (v) tarif pajak; serta (vi) keringanan pajak.

(i) Objek Pajak

Hal pertama yang patut diperhatikan dalam merancang kebijakan pajak warisan terkait pada penetapan jenis harta yang akan dikenakan pajak warisan. Dalam konteks ini, perancang kebijakan harus menentukan apakah warisan yang kemudian menjadi objek pajak tersebut hanya sebatas aset lancar berupa kas, atau mencakup harta lainnya, seperti properti dan harta tidak berwujud. Jika hanya sebatas kas atau harta yang relatif lancar (*liquid asset*) maka akan lebih menguntungkan dalam memberikan valuasi maupun administrasi. Namun, hal ini dapat mendistorsi keputusan dalam memberikan bentuk warisan.

Walaupun merupakan bagian dari pemajakan atas transfer kekayaan, tidak semua jenis harta kemudian dapat dikuantifikasi menjadi objek pajak warisan. Proses

³⁹ Stefan Jestl, *Op. Cit.*, 14.

⁴⁰ Mariacristina De Nardi, Fang Yang, *Op. Cit.*, 140.

⁴¹ Marcus Drometer et al, *Op. Cit.*, 49.

⁴² Matthias Wrede, "Fair Inheritance Taxation in the Presence of Tax Planning," *Journal of Behavioral and Experimental Economics* Vol. 51 (2014): 12.

⁴³ Office of Tax Simplification, *Inheritance Tax Review* (2018), 7 – 8.

⁴⁴ Misalnya karena adanya pengurangan pajak atau ketentuan lain yang terkadang diberikan karena alasan sosial dan politis. Pembahasan lebih lanjut terkait hal ini dapat ditelusuri di Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, "Taxation of Wealth," dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi (1996).

valuasi kekayaan tergolong tidak mudah untuk dilakukan dan menjadi tantangan substantif tersendiri untuk mendesain kebijakan pajak atas warisan, terutama dalam menentukan objeknya.

Berkaitan dengan sistem valuasi aset yang menjadi salah satu faktor penentu perumusan objek pajak warisan, terdapat tiga klasifikasi aset berdasarkan tingkat kerumitan administrasinya. Aset-aset yang mudah untuk divalusi di antaranya ialah saham dari perusahaan yang sudah *go public*. Kemudian, terdapat jenis aset yang agak sulit untuk divalusi di mana nilainya masih dapat diestimasi, seperti sebagian besar jenis properti. Lebih lanjut, aset yang tergolong sulit untuk divalusi di antaranya ialah saham perusahaan yang tidak diperdagangkan ke publik dan instrumen keuangan yang rumit.⁴⁵

(ii) Subjek Pajak

Aspek kedua dalam yang krusial dalam merancang pajak warisan ialah terkait ruang lingkup subjek pajak yang dapat terutang pajak warisan. Pemerintah perlu memilih apakah pemajakan atas warisan dibebankan pada pemberi warisan atau penerima warisan. Dalam praktik secara umum, subjek pajak warisan ditetapkan kepada pihak penerima berdasar pada konsep bahwa jenis pajak ini bersifat *recipient-based*.⁴⁶

Untuk menentukan subjek pajak, terdapat beberapa skenario dalam merancang basis pajak warisan yang bergantung pada proses menentukan pajak yang terutang (*taxable events*) pada saat warisan yang diberikan tersebut pada akhirnya dapat dipajaki. Selanjutnya, penentuan subjek pajak dapat dilakukan untuk menentukan sumber penghasilan yang baru tersebut. Berkaitan dengan hal ini, terdapat dua opsi pihak yang dapat dikenakan pajak atas warisan, yaitu pihak pemberi warisan atau penerima warisan dengan mempertimbangkan letak dari harta warisan.

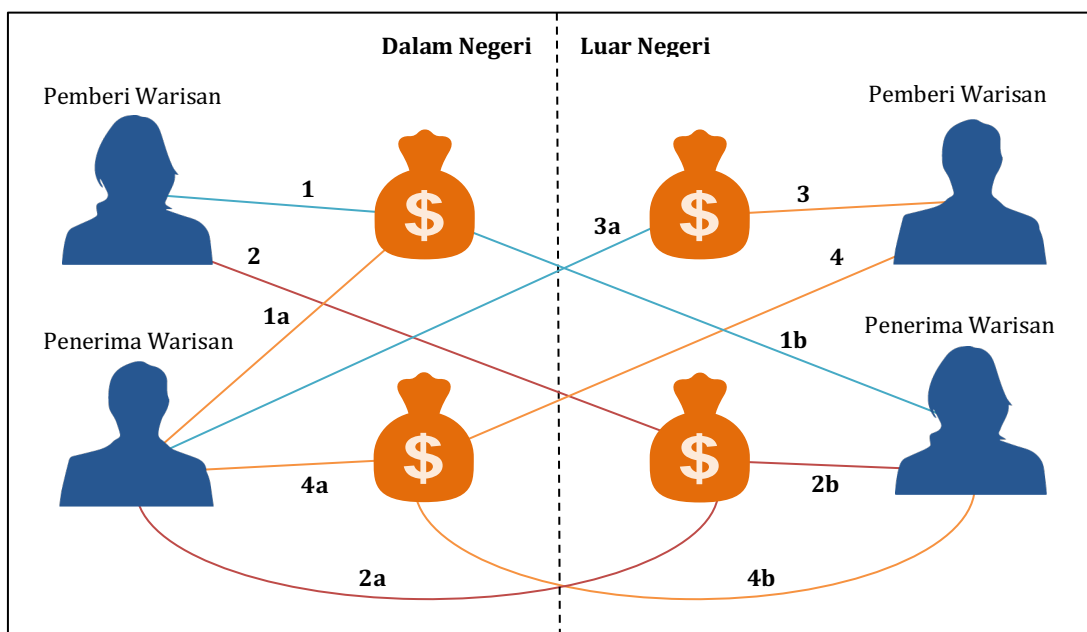
Lokasi harta warisan ini kemudian sangat menentukan apakah pemajakan akan dilakukan atas warisan yang berlokasi di dalam negeri saja atau termasuk yang berlokasi di luar negeri. **Dalam konteks ini terdapat beberapa skenario yang menggambarkan penentuan *taxable events* untuk kemudian menjadi potensi bagi sumber penerimaan baru dari basis pajak warisan serta menentukan upaya untuk mengoptimalkannya.**

Sebagai bentuk penyederhanaan, penulis kemudian mengilustrasikan empat individu yang terbagi dalam empat peran, yaitu sebagai berikut: i) pemberi warisan yang berlokasi di dalam negeri, ii) penerima warisan yang berlokasi di dalam negeri, iii) pemberi warisan yang berlokasi di luar negeri, dan iv) penerima warisan yang berlokasi di luar negeri. Sementara itu, lokasi harta diilustrasikan dapat berada di dalam maupun di luar negeri. Gambar 1 mengilustrasikan skenario tersebut.

⁴⁵ David Shakow dan Reed Shuldiner, "A Comprehensive Wealth Tax," *University of Pennsylvania Law School Penn Law: Legal Scholarship Repository - Faculty Scholarship* (2000), 526 – 529.

⁴⁶ Helmuth Cremer dan Pierre Pestieau, "Wealth and Wealth Transfer Taxation: A Survey", *Conference Tax Systems: Whence and Whither*, Malaga September 9-11 (2009): 3.

Gambar 1 Skenario Penentuan Subjek Pajak atas Warisan



Keterangan Gambar

1. Pemberi warisan berada di dalam negeri, harta warisan berlokasi di dalam negeri
 1a – Penerima warisan berdomisili di dalam negeri
 1b – Penerima warisan berdomisili di luar negeri
2. Pemberi warisan berada di dalam negeri, harta warisan berlokasi di luar negeri
 2a – Penerima warisan berdomisili di dalam negeri
 2b – Penerima warisan berdomisili di luar negeri
3. Pemberi warisan berada di luar negeri, harta warisan berlokasi di luar negeri
 3a – Penerima warisan berdomisili di dalam negeri
 3b – Penerima warisan berdomisili di luar negeri
4. Pemberi warisan berada di luar negeri, harta warisan berlokasi di luar negeri
 4a – Penerima warisan berdomisili di dalam negeri
 4b – Penerima warisan berdomisili di luar negeri

Catatan: 3b jelas di luar *scope* dari *taxable events* karena pemberi waris, penerima waris, dan harta warisan berlokasi di luar negeri.

Sumber: Ilustrasi Penulis

Berdasarkan ilustrasi di atas, dapat disusun berbagai kemungkinan *taxable events* berdasarkan penentuan subjek pajak sehingga menunjukkan skenario mana saja yang kemudian dapat dipajaki. Beberapa jenis kemungkinan skenario pemajakan tersebut dirangkum pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1 Subjek Pajak, *Taxable Events* dan Skenario yang Dapat Dikenakan Pajak Warisan

Subjek Pajak	<i>Taxable events</i>		Skenario yang Dikenakan Pajak Warisan
Pemberi warisan	A	Pemberi warisan dan harta warisan berlokasi di dalam negeri	1a dan 1b
	B	Pemberi warisan berdomisili di dalam negeri terlepas dari lokasi warisan	1a, 1b, 2a dan 2b
	C	Harta warisan berlokasi di dalam negeri terlepas dari domisili pemberi warisan	1a, 1b, 4a dan 4b
	D	Pemberi warisan atau harta warisan berlokasi di dalam negeri	1a, 1b, 2a, 2b, 4a dan 4b
Penerima warisan	E	Penerima warisan dan harta warisan berlokasi di dalam negeri	1a dan 4a
	F	Penerima warisan berdomisili di dalam negeri terlepas dari lokasi warisan	1a, 2a, 3a dan 4a
	G	Harta warisan berlokasi di dalam negeri terlepas dari domisili penerima warisan	1a, 1b, 4a dan 4b
	H	Penerima warisan atau harta warisan berdomisili di dalam negeri	1a, 1b, 2a, 3a, 4a dan 4b
	I	Penerima warisan atau harta warisan atau pemberi warisan berdomisili di dalam negeri	1a, 1b, 2a, 2b, 3a, 4a dan 4b

Sumber: Penulis

Berbagai skenario sebagaimana digambarkan di atas merupakan *taxable events*. *Taxable events* E merupakan metode pemajakan yang paling banyak diterapkan di berbagai negara, di mana pemerintah dapat memajaki penerima warisan baik yang berstatus Subjek Pajak Dalam Negeri (SPDN) maupun Subjek Pajak Luar Negeri (SPLN) yang memperoleh harta berupa warisan yang berasal dari dalam negeri atau pemberi warisan berdomisili di dalam negeri. Selain itu, SPDN yang memperoleh warisan yang berlokasi di luar negeri dimana pemberi warisan juga berdomisili di luar negeri juga dapat untuk dipajaki (lihat skenario 3a).

(iii) Metode Estimasi Pajak Terutang

Pada umumnya, pajak atas warisan dikenakan atas dasar nilai riil aset secara bruto dikurangi dengan beberapa komponen pengurang. Lebih lanjut, besarnya pajak terutang dapat ditentukan pada beberapa metode valuasi aset bergantung pada kebijakan negaranya dan hal ini seringkali menyebabkan kesulitan tersendiri pada praktiknya.

Pada kasus warisan berbentuk properti misalnya, aset tersebut dapat divalusi berdasarkan nilai pasar (*market value*) dan nilai deklarasi (*declaration value*). Selain kedua nilai tersebut, besaran pajak terutang juga dapat ditetapkan oleh

pemerintah, seperti pada kasus Austria yang nilai propertinya ditetapkan oleh pihak Mahkamah Agung setempat.⁴⁷

Beberapa yurisdiksi, seperti di kasus Jerman yang memiliki ketentuan valuasi yang secara umum dapat diterapkan untuk seluruh jenis pajak. Di sisi lain, beberapa yurisdiksi seperti Prancis, menganut sistem valuasi yang berbeda antara objek PPh dengan objek pajak atas kepemilikan harta. Selain itu, juga terdapat beberapa negara yang memiliki formulasi tertentu untuk melakukan penyesuaian besarnya nilai objek pajak warisan.⁴⁸

(iv) Administrasi

Permasalahan administrasi merupakan salah satu hal krusial apabila membahas mengenai pemajakan atas harta yang diwariskan. Para pihak yang kontra pada umumnya menyatakan bahwa pajak warisan secara administratif tidak akan efisien dengan potensi penerimaannya dikarenakan adanya membutuhkan sumber daya yang tidak sedikit dan faktor-faktor lainnya yang menyebabkan munculnya biaya.⁴⁹

Biaya untuk mengumpulkan penerimaan dari pemajakan atas warisan secara umum terdiri dua komponen, yaitu biaya administrasi dan biaya kepatuhan. Biaya kepatuhan ditanggung langsung oleh para wajib pajak baik dalam bentuk pengeluaran langsung maupun tidak langsung. Contoh biaya tidak langsung ini ialah waktu yang dihabiskan untuk melengkapi ketentuan administratif dan kepatuhan material pelaporannya. Lebih lanjut, biaya administrasi merupakan biaya yang ditanggung langsung oleh otoritas pajak untuk mengelola, memantau dan menegakkan sistem pemajakan atas warisan ini.⁵⁰

Pengenaan pajak warisan sendiri dapat dilakukan pada waktu setelah kematian maupun sesaat sebelum kematian yang kemudian menjadikan waktu tersebut menjadi patokan terutang pajak.⁵¹ Berdasarkan penentuan pajak terutang, besarnya pajak warisan dapat ditentukan berdasarkan penentuan waktu terutang maupun komponen penghitungannya. Apabila warisan yang terutang pajak hanya dihitung berdasarkan harta yang diwariskan diberikan sejak sesaat sebelum pemberi warisan meninggal, maka pemberi warisan akan terdorong untuk mengalihkan atau memberikan hartanya sejak jauh hari sebelum diperkirakan akan meninggal.⁵²

Berdasarkan mekanisme pelaporannya, biasanya hanya terdapat satu jenis laporan pajak untuk *estate tax*, sedangkan laporan pajak untuk *inheritance tax* biasanya lebih banyak jumlahnya. Hal ini dikarenakan *estate tax* dikenakan pada aset yang akan dibagikan, sedangkan pajak warisan dikenakan pada setiap

⁴⁷ EY, *Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth* (2014), 25.

⁴⁸ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, "Taxation of Wealth," dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi (1996), 20 – 21.

⁴⁹ William G. Gale dan Joel B. Slemrod, "Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview," (2001): 34.

⁵⁰ *Ibid.*, 35

⁵¹ Stuart Adam dan James Browne, "A Survey of the United Kingdom Tax System", *The Institute of Fiscal Studies Briefing Note No. 9* (2006), 16-17.

⁵² Robin Boadway, Emma Chamberlain, dan Carl Emmerson, "Taxation of Wealth and Wealth Transfers", dalam *Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review*, James A. Mirrless *et al.*, eds. (Oxford University Press, 2010), 738.

penerima warisan sehingga penerima warisan wajib melaporkan pajaknya terutang sendiri-sendiri.⁵³ Lebih lanjut, walaupun merupakan bagian dari PPh, dokumen pengisiannya pun biasanya berupa formulir spesifik dengan kode pajak tertentu.⁵⁴

Kedua jenis pajak ini juga kemudian diberikan tenggat waktu untuk pengisian laporan pajaknya, seperti dalam jangka waktu enam bulan dengan pengenaan sanksi tertentu apabila melewati batas. Selain diberikan sanksi apabila melewati batasan jangka waktu pelaporan, sanksi juga dapat diberikan oleh pihak yang berwenang apabila pihak yang terutang pajak warisan melaporkan jumlah yang tidak sesuai dengan yang semestinya sehingga mengakibatkan *shortfall* pajak terutang.⁵⁵

Selain itu, tenggat waktu pembayaran pajak warisan juga dapat diberikan perpanjangan waktu apabila terdapat beberapa situasi, terutama untuk aset yang tidak mudah cair (tidak *liquid*). Meskipun demikian, regulasi pajak warisan tidak boleh menyatakan penundaan pembayaran pajak hingga aset tersebut terjual. Pada beberapa kasus, penerima warisan diperbolehkan untuk membayar pajak warisan terutang dalam bentuk transfer harta lain yang nilainya sepadan dan diterima oleh pemerintah. Salah satu contohnya ialah pembayaran pajak warisan kepada pemerintah menggunakan harta berupa tanah yang dimiliki untuk melestarikan lingkungan di kawasan tertentu.⁵⁶

(v) Tarif Pajak

Sebagaimana diketahui, penetapan tarif selalu menjadi persoalan dalam setiap perumusan kebijakan pajak. Dalam mempertimbangkan hal tersebut, salah satu langkah yang perlu dilakukan ialah mencermati pajak warisan sebagai salah satu fitur dalam sistem pajak secara keseluruhan. Artinya, besaran beban yang ditimbulkan oleh pajak warisan tidak boleh dilihat sebagai beban pajak tersendiri melainkan sebagai pajak tambahan (*incremental tax*) dari jenis pajak lain yang sudah ada.

Terlebih, pemerintah perlu mempertimbangkan apabila negara tersebut juga telah menerapkan pajak hibah selain menerapkan pajak warisan. Hal ini krusial dikarenakan keduanya pada dasarnya merupakan pengalihan harta sehingga akan lebih baik apabila keduanya memiliki desain yang serupa.⁵⁷ Pada beberapa kasus di mana suatu negara telah mengenakan pajak hibah dan juga pajak warisan, pemerintah biasanya menetapkan kurun waktu tertentu sebelum kematian pemberi hibah sebagai warisan untuk mencegah terjadinya pemberian hibah untuk menghindari tarif pajak warisan.

Masih berkaitan pula dengan penerapan pajak warisan bersama dengan pajak hibah di suatu negara, pemerintah juga harus mempertimbangkan progresivitas tarifnya. Pemerintah kemudian memiliki dua pilihan, yaitu tarif yang identik

⁵³ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, *Op. Cit.*, 39

⁵⁴ Amanda Fisher, *Financial Times Guide to Inheritance Tax, Probate and Estate Planning (The FT Guides)*, (2010).

⁵⁵ Thailand Government Gazette. Inheritance Tax Act, B.E. 2558 (2015).

⁵⁶ Rebecca S. Rudnick dan Richard K. Gordon, *Op.Cit.*, 39.

⁵⁷ Anne L. Alstott, *Op.Cit.*, 501.

antara keduanya atau berbeda satu dengan yang lain (tarif pajak warisan lebih tinggi). Tarif pajak yang progresif umumnya menyiratkan potensi penerimaan pajak yang tinggi, terutama untuk kekayaan yang telah sangat terkonsentrasi. Namun, dengan mempertimbangkan hubungan antara pemberi warisan dengan penerima warisan lainnya, progresivitas dan potensi penerimaan pajak warisan juga akan berkurang.⁵⁸

Di satu sisi, penetapan tarif yang identik mampu mencegah terjadinya perencanaan penghindaran pajak dengan mengalihkan harta melalui hibah sebelum akhirnya diwariskan. Di sisi lain, hal ini kurang menginsentif terjadinya pengalihan harta selama waktu hidup. Sementara itu, penerapan tarif progresif yang berbeda antara pajak warisan lebih mendorong terjadinya pengalihan kepemilikan harta selama waktu hidup.

(vi) Metode Keringanan Pajak

Desain pajak atas warisan juga harus mempertimbangkan jenis keringanan pajak yang dapat diberikan.⁵⁹ Jenis keringanan pajak ini di antaranya ialah pengurangan pajak yang diberikan secara umum berupa *standard deduction* maupun pengurangan pajak secara khusus kepada beberapa kalangan tertentu. Selain itu, terdapat beberapa jenis harta yang tidak dikenakan pajak (*exempt assets*), seperti harta yang digunakan untuk bisnis skala mikro. Lalu, terdapat pula pengecualian pajak atas warisan untuk beberapa kasus tertentu (*exemption*).

Pengurangan pajak berupa *exemption* dapat berlaku berdasarkan regulasi yang ditetapkan oleh otoritas setempat. Beberapa jenis *exemption* yang diterapkan pajak warisan misalnya transfer warisan ke suami/istri yang dengan nilai pengurangan tidak terbatas. Dengan kata lain, harta yang diwariskan ke pasangan tidak akan dikenai pajak warisan. Selain itu, warisan yang disumbangkan ke organisasi amal juga pada umumnya dibebaskan dari pajak warisan.⁶⁰

B.4 Permasalahan Pajak Internasional pada Pajak Warisan

Setelah mencermati perumusan untuk menentukan desain yang paling tepat untuk diterapkan pada pajak warisan bergantung pada kebutuhan negara tersebut, terdapat isu krusial lain, yaitu terkait upaya pencegahan pajak berganda (*double taxation*). Fenomena ini dapat terjadi karena pemberian warisan dapat terjadi secara lintas negara (*cross-border inheritance*) maupun adanya perbedaan status Subjek Pajak Dalam Negeri (SPDN) antara pemberi dan penerima warisan.⁶¹ Pemajakan berganda sangat rentan terjadi oleh karena beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, terjadinya konflik antara negara domisili dengan negara sumber (*residence-source conflict*). Dalam hal ini, pemberi dan/atau penerima warisan memiliki harta yang bersumber atau berlokasi di negara lain.⁶² Dengan demikian, ada dua negara yang dapat mengklaim memiliki basis *connecting factor* untuk memajaki warisan tersebut: negara

⁵⁸ *Ibid.*, 10 – 14.

⁵⁹ Kiyoshi Nakayama, *Op.Cit.*, 7 – 9

⁶⁰ Jim Saxton dan Mac Thornberry, *Op.Cit.*, 2.

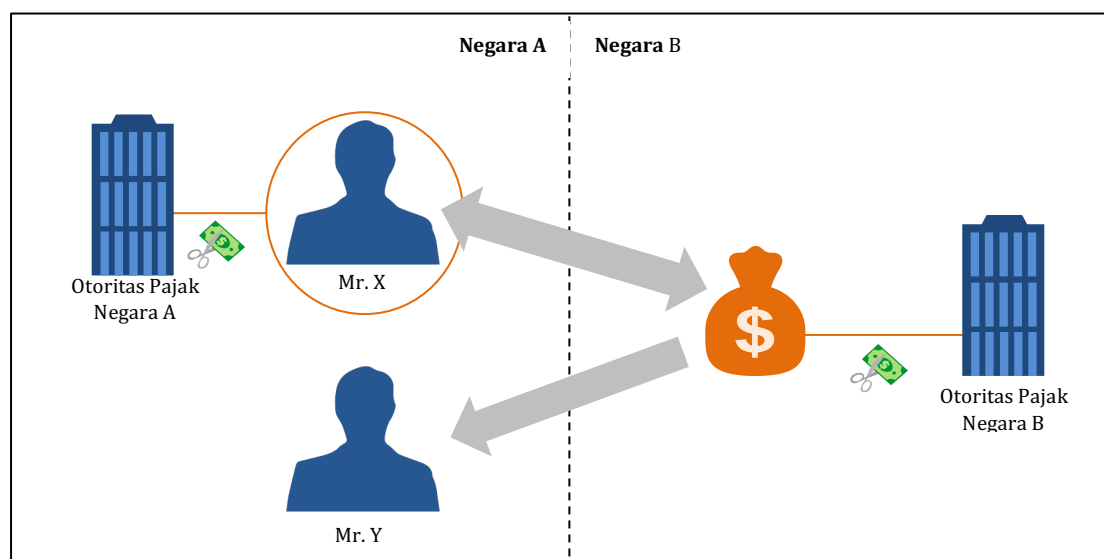
⁶¹ Inge J.F.A van Vijfeijken, "One Inheritance, One Tax", *EC Tax Review* 2017/4 (2017): 216.

⁶² Helge S. Naess-Schmidt, et al., "Study on Inheritance Taxes in EU Member States and Possible Mechanisms to Resolve Problems of Double Inheritance Taxation in the EU", (2011): 36.

pertama sebagai negara domisili pemberi dan/atau penerima warisan dan negara kedua sebagai negara sumber atau lokasi harta tersebut berada.

Ilustrasinya digambarkan oleh Gambar 2 di mana Mr. X mewariskan hartanya kepada Mr. Y. Kedua pihak tersebut sama-sama berdomisili Negara A, tetapi harta yang diwariskan berada di Negara B. Dengan demikian, baik otoritas pajak Negara A maupun Negara B memiliki *connecting factor* untuk melakukan pemajakan di mana Negara A sebagai negara domisili dan Negara B sebagai negara sumber.

Gambar 2 Pemajakan Berganda dalam *Source-Residence Conflict*



Kedua, terjadinya konflik antarnegara dari pihak SPDN (*residence-residence conflict*). Konflik ini terjadi ketika lebih dari satu negara menganggap pemberi atau penerima warisan sebagai individu yang memiliki hubungan personal (*personal nexus*) dengan negara mereka.⁶³ Anggapan ini dapat didasarkan pada domisili, residen, atau kewarganegaraan.

Ketiga, adanya konflik antarnegara yang sama-sama mengaku sebagai negara sumber (*source-source conflict*). Pada umumnya, konflik ini terjadi ketika letak harta yang diwariskan atau dihibahkan bersifat sulit ditentukan karena harta tersebut tidak berwujud (*non-physical asset*), seperti hak cipta (*copyright*), saham, surat utang, atau surat berharga lainnya.⁶⁴

Keempat, terdapat perbedaan antarnegara dalam menentukan subjek pajak. Misalnya, ketika salah satu negara menetapkan pemberi warisan dan hibah sebagai subjek pajak, sementara negara lainnya menetapkan penerima warisan dan hibah sebagai subjek pajak, maka atas warisan dan hibah yang sama dikenakan dua kali atas orang yang berbeda.

Selain itu, terdapat pula isu terkait perbedaan penetapan definisi pajak warisan antarnegara tersebut yang berisiko menimbulkan pajak berganda maupun tidak dikenakannya pajak sama sekali. Dalam mencegah pemajakan berganda, suatu negara dapat menggunakan skema unilateral maupun bilateral. Oleh karena Perjanjian

⁶³ *Ibid.*, 36

⁶⁴ Helge S. Naess-Schmidt et al, *Op.Cit.*, 37.

Penghindaran Pajak Berganda (P3B) pada umumnya belum memfasilitasi hal ini, maka sebaiknya dirumuskan pencegahan secara unilateral secara efektif.⁶⁵

Dalam skema unilateral, aturan domestik digunakan untuk mengecualikan (*exempt*) atau memberikan kredit pajak atas warisan yang sudah dikenakan pajak di negara lain. Meskipun demikian, cara terbaik adalah dengan memiliki metode eliminasi secara unilateral maupun bilateral melalui P3B.

Solusi ini menjadi lebih efektif dalam menghindari pemajakan berganda dengan mengalokasikan hak pemajakan berdasarkan SPDN pemberi atau penerima warisan serta lokasi keberadaan harta. Pada umumnya, negara-negara Eropa, seperti Prancis dan Belgia dan Belanda telah menerapkan solusi ini untuk menghindari pemajakan berganda atas harta yang diwariskan tersebut.

Terdapat dua macam metode unilateral dalam mencegah terjadinya pemajakan berganda atas warisan: metode kredit (*credit method*) dan metode pengecualian (*exemption method*). Implementasi keduanya sama-sama didasarkan pada prinsip bahwa negara sumber (*source state*) memiliki hak pemajakan utama, sementara negara mitra yang memiliki hubungan personal (*personal nexus*) atas dasar domisili, residen, atau kewarganegaraan melakukan eliminasi pemajakan berganda dengan melakukan *credit method* atau *exemption method*.

Dengan *credit method*, otoritas pajak memajaki warisan yang bersumber dari luar negeri (baik karena pemberi warisan maupun lokasi keberadaan harta warisan) dengan memberikan kredit pajak berdasarkan pajak yang telah dibayarkan di negara sumber. Sementara itu, melalui *exemption method*, otoritas pajak hanya memajaki warisan yang berasal dari dalam negeri atau dimiliki oleh SPDN. Dengan kata lain, harta warisan yang bersumber dari luar negeri atau dimiliki SPLN dikecualikan.

C. Komparasi Implementasi Pemajakan atas Warisan

Bagian ini akan membahas komparasi penerapan pajak warisan baik secara tren global maupun studi kasus di beberapa negara. Komparasi dilakukan berdasarkan implementasi pajak warisan di 77 negara yang meliputi subjek pajak, objek pajak, metode penghitungan pajak terutang, hingga metode pencegahan pajak berganda. Lebih lanjut, studi kasus dilakukan atas enam negara yang telah menerapkan pajak warisan, yaitu Prancis, Jepang, Brasil, Afrika Selatan, Pantai Gading, dan Republik Kongo. Pada pembahasan ini terdapat pula analisis terkait kontribusi penerimaan pajak warisan yang dibagi berdasarkan kawasan serta klasifikasi negara.

C.1 Komparasi Implementasi Secara Global

Pajak atas warisan atau yang dikenal sebagai *inheritance tax* dan *estate tax* telah diterapkan di berbagai negara. Berdasarkan data 203 negara pada tahun 2018 yang diperoleh dari International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) *Tax Research Platform*. Berdasarkan klasifikasi kawasan, 203 negara tersebut bisa diklasifikasikan sebagai berikut: 53 negara dari Benua Afrika, 40 negara dari Benua Amerika, 46 negara

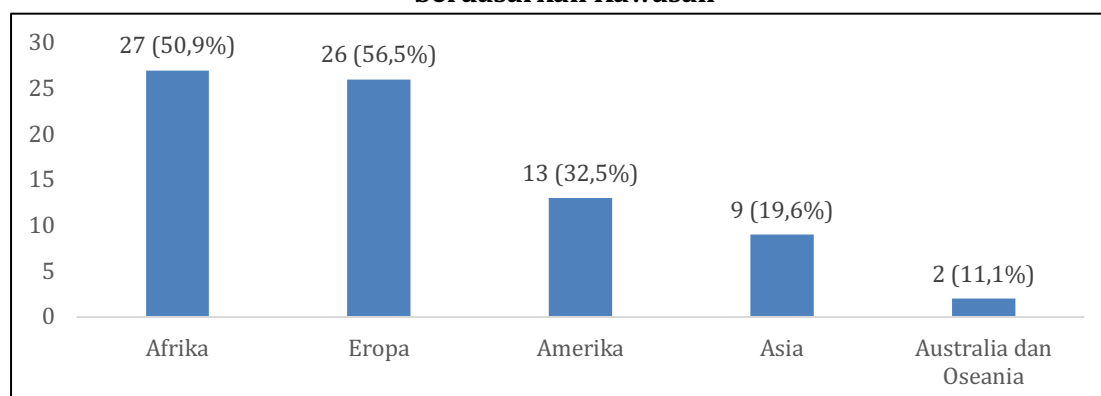
⁶⁵ *Ibid*, 219.

dari Benua Asia, 46 negara dari Benua Eropa, serta 18 negara dari Benua Australia dan Kawasan Oseania.

Dari 203 negara yang disurvei, ternyata terdapat 77 negara yang menerapkan pajak atas warisan. Apabila ditelusuri persebarannya berdasarkan kawasan, negara-negara dari Benua Afrika mendominasi penerapan pajak warisan, yaitu sejumlah 27 negara. Walaupun Benua Afrika merupakan kawasan dengan jumlah negara terbanyak dalam menerapkan pajak warisan, proporsinya hanya 50,9% dari total 53 negara. Lebih lanjut, apabila melihat proporsi terhadap total negara yang dilakukan *sampling*, dapat terlihat bahwa negara maju yang berada di kawasan Uni Eropa merupakan kawasan yang dominan secara proporsi telah menerapkan pajak warisan, yaitu 26 dari 43 negara (56,5%).

Untuk kawasan Amerika Utara dan Amerika Selatan, terdapat 13 negara yang menerapkan jenis pajak ini dari 40 negara yang dijadikan *sampling* informasi (32,5%). Lebih lanjut, terdapat 9 dari 46 negara yang telah menerapkan pajak warisan di kawasan Asia (19,6%). Penerapannya di Asia meliputi tiga negara di kawasan ASEAN, yaitu Thailand,⁶⁶ Vietnam, dan Filipina. Gambar 3 berikut menunjukkan komparasi penerapan pajak warisan berdasarkan kawasan.

Gambar 3 Distribusi dan Proporsi Negara yang Menerapkan Pajak Warisan berdasarkan Kawasan



Sumber: diolah DDTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018. Proporsi jumlah negara yang menerapkan pajak warisan terhadap total negara yang disurvei dalam kawasan dapat dilihat pada angka yang berada di dalam kurung.

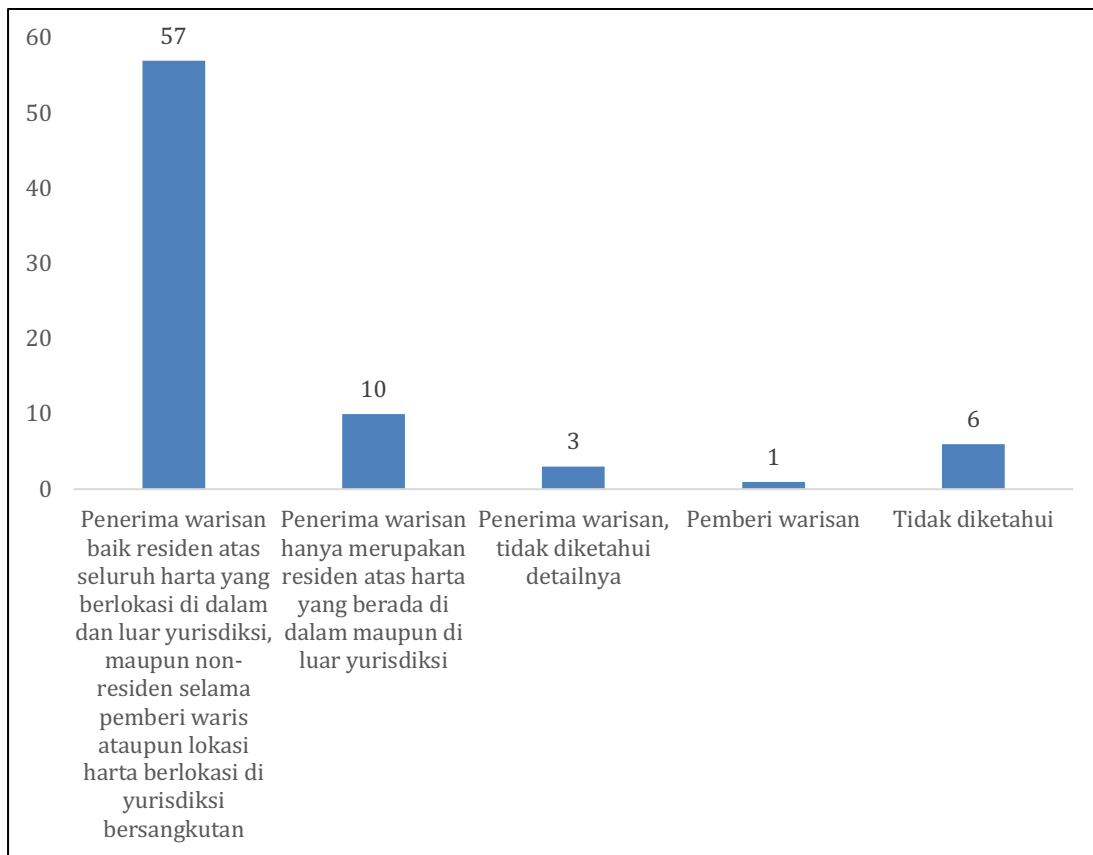
Dari 77 negara yang menerapkan pajak warisan, berdasarkan subjek pajaknya, kebanyakan negara membebaskan pajak warisan atas penerima warisan baik atas harta yang berada di dalam maupun di luar negara tersebut. Tidak hanya itu, pajak warisan akan tetap dikenakan ketika penerima warisan bukan merupakan Subjek Pajak Dalam Negeri (SPDN) sedangkan pemberi warisan ataupun harta warisan berdomisili/ terletak di dalam negara tersebut.

Dengan kata lain, kebanyakan negara menerapkan prinsip pengenaan secara luas dari sudut pandang penerima warisan. Penerapan dengan cara demikian paling banyak ditemukan di negara-negara Eropa dan Afrika. Beberapa negara Amerika Latin, seperti

⁶⁶ Aturan pajak warisan dan pajak hibah di Thailand diatur dalam *Inheritance Tax Act* dan *the Amendment of Revenue Code* yang berlaku efektif sejak Februari 2016.

Bolivia, Guatemala, Montenegro, dan Venezuela hanya menerapkan pajak warisan atas harta yang terletak di dalam negeri. Hal ini dapat dicermati lebih lanjut pada Gambar 4.

Gambar 4 Distribusi Negara berdasarkan Subjek Pajak Warisan

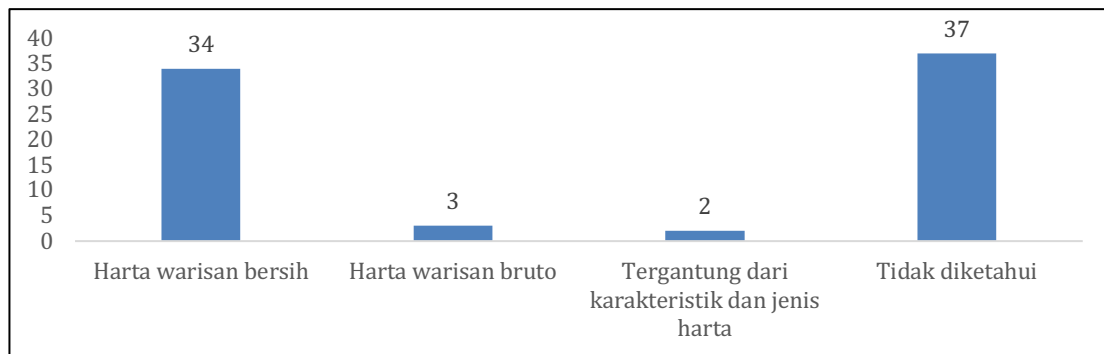


Sumber: diolah DDTTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018

Berkaitan dengan metode penghitungan asetnya, mayoritas negara menilai harta warisan berdasarkan harta bersih (*net asset*) yang dihitung berdasarkan nilai pasar (*market value*). Hanya terdapat 3 dari total 77 negara yang diketahui menggunakan nilai bruto (*gross value*) dari harta yang diwariskan dalam metode penghitungannya. Ketiga negara tersebut ialah Guatemala, Ukraina, dan Pantai Gading.

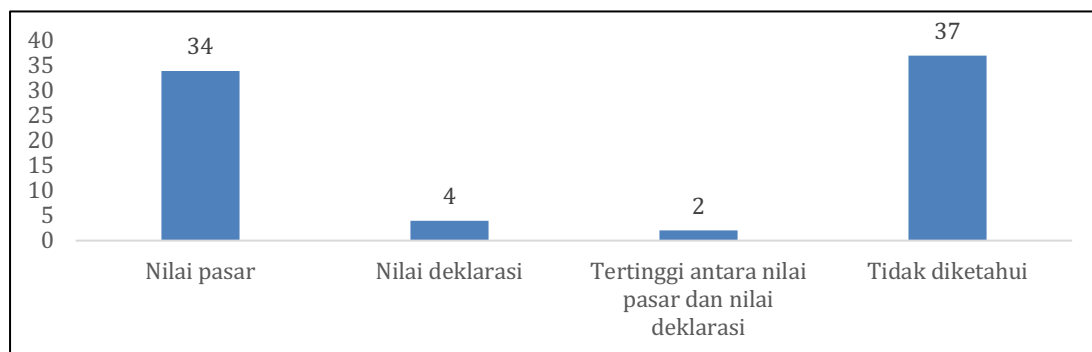
Selain nilai pasar, terdapat pula metode penilaian harta yang akan diwariskan dengan menggunakan nilai deklarasi. Negara yang menerapkan metode valuasi ini di antaranya ialah Chile, Republik Kongo, dan Pantai Gading. Studi perbandingan terkait metode penghitungan basis pajak warisan serta metode valuasi asetnya dapat dilihat lebih lanjut pada Gambar 5 dan Gambar 6.

Gambar 5 Distribusi Negara berdasarkan Metode Penghitungan Basis Pajak Warisan



Sumber: diolah DDTTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018

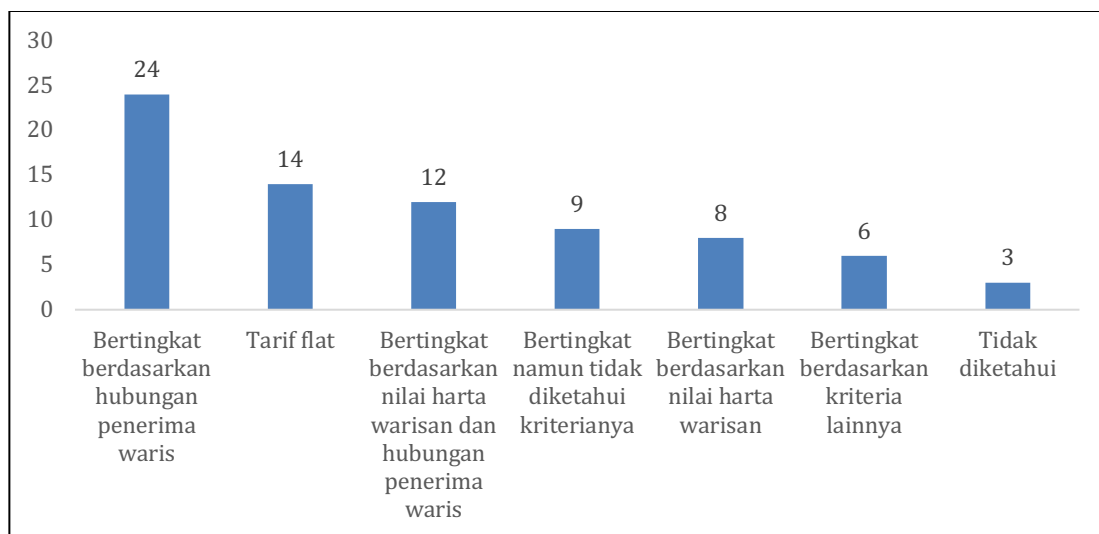
Gambar 6 Distribusi Negara berdasarkan Metode Valuasi Aset yang Diwariskan



Sumber: diolah DDTTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018

Pada komponen desain kebijakan pajak selanjutnya, yaitu tarif pajak, sebagian besar negara menerapkan tarif progresif atas warisan, baik atas dasar hubungan pemberi dengan penerima warisan, besar warisan, maupun berdasarkan kombinasi keduanya. Hal ini dapat dilihat sebagaimana Gambar 7 berikut.

Gambar 7 Distribusi Negara berdasarkan Skema Tarif dalam Rezim Pajak Warisan



Sumber: diolah DDTTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018

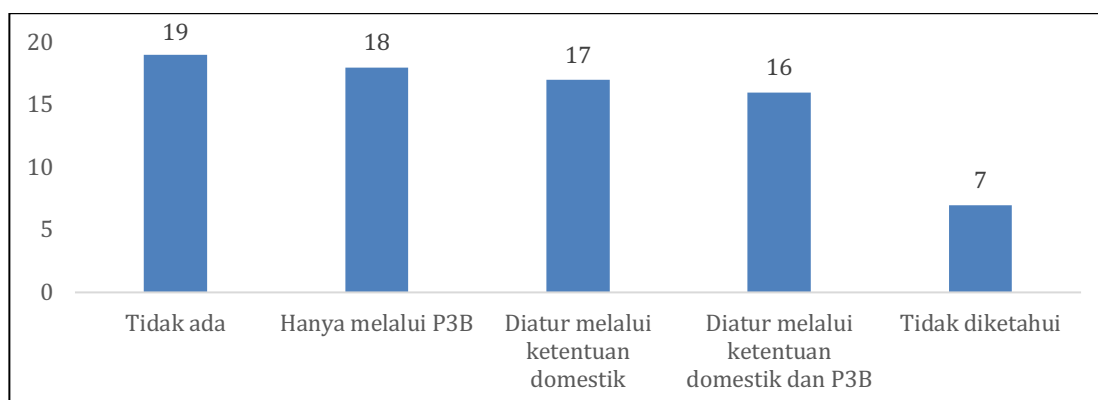
Beberapa negara menerapkan progresivitas tarif berdasarkan jumlah anak di mana apabila jumlah anak semakin banyak maka tarif pajaknya akan menjadi semakin besar atau pemerintah akan memberikan keringanan pajak yang semakin besar pula. Negara-negara yang menerapkan metode demikian antara lain Chad, Mali, dan Niger.

Penerapan tarif tunggal (*flat rate*) atas pajak warisan sendiri kebanyakan diterapkan di negara-negara Afrika, seperti Djibouti, Guinea, Guinea-Bissau, Republik Dominika, Madagaskar, dan Zimbabwe. Selain itu, beberapa negara Asia, seperti Vietnam, dan Thailand juga menerapkan tarif tunggal untuk pemajakan atas warisan.

Pada aspek pencegahan pemajakan berganda atas harta warisan, belum banyak negara yang memiliki solusi untuk mengeliminasinya, terutama negara-negara di Afrika yang tergolong negara berpendapatan rendah. Jumlah negara yang memiliki solusi bilateral melalui P3B masih sangat terbatas.

Negara-negara yang memiliki solusi secara unilateral melalui pengkreditan atas pajak warisan pada umumnya berasal dari Eropa, seperti Belgia, Prancis, Jerman, Irlandia, Denmark, Italia, dan Yunani. Selain itu, terdapat juga beberapa negara non-Eropa lainnya yang menerapkan metode kredit pajak untuk menghindari pemajakan berganda atas warisan ini, yaitu Chile, Jepang, Madagaskar, dan Filipina. Distribusi penerapan skema pencegahan pemajakan berganda atas warisan di berbagai negara dapat dilihat pada Gambar 8.

Gambar 8 Distribusi Negara yang Memiliki Skema Pencegahan Pemajakan Berganda terkait Pajak Warisan



Sumber: diolah DDTC Fiscal Research dari data IBFD per Januari 2018

C.2 Komparasi Implementasi Negara

C.2.1 Prancis⁶⁷

Pajak warisan di Prancis dikenakan atas kepemilikan harta yang berlokasi di dalam maupun luar negeri (*worldwide basis*). Pengenaannya juga diterapkan ketika salah satu antara pemberi atau penerima warisan merupakan SPDN Prancis. Bahkan, pajak ini juga berlaku jika penerima warisan merupakan SPLN yang pernah menjadi SPDN Prancis selama enam tahun dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir.

⁶⁷ P. Burg, "France-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2018).

Pengecualian diterapkan apabila harta tersebut diwariskan kepada pasangan hidup atau saudara kandung yang belum menikah atau telah bercerai, telah tinggal bersama dengan pemberi warisan selama lima tahun terakhir dan telah berumur di atas lima puluh tahun. Terlepas dari persyaratan ini, pengecualian juga dapat diberikan kepada saudara kandung selama penerima merupakan penyandang disabilitas.

Kepemilikan harta yang menjadi objek pajak warisan dihitung berdasarkan nilai pasar. Nilai perabotan dari properti yang diwariskan ditetapkan sebesar 5% dari nilai properti. Meskipun demikian, suatu properti dapat dikecualikan dari pajak warisan jika memiliki nilai historis, pemberi warisan merupakan korban perang atau teroris, atau penerima warisan merupakan organisasi nirlaba.

Berdasarkan hubungan dengan pemberi warisan, penerima warisan dapat memperoleh pengurangan pajak apabila memiliki kriteria tertentu, baik berupa hubungan darah maupun kondisi kesehatan. Secara hubungan darah, pengurangan pajak warisan dapat mencapai EUR100.000,00 apabila penerima warisan merupakan anak kandung, EUR31.865,00 apabila penerima warisan merupakan cucu dan EUR15.932,00 apabila penerima warisan merupakan saudara kandung.

Pada tahun 2018, pengurangan pajak juga diberikan apabila penerima warisan merupakan penyandang disabilitas dengan nilai pengurangan mencapai EUR159.325,00. Apabila tidak memiliki hubungan darah dan bukan merupakan penyandang disabilitas maka pengurangan pajak hanya akan diberikan sebesar EUR1.594,00. Besar tarif pajak yang dikenakan bersifat progresif dan berbeda-beda berdasarkan hubungan dengan pemberi warisan. Tarif pajak warisan untuk keturunan langsung tertera pada Tabel 2.

Tabel 2 Tarif Pajak Warisan untuk Keturunan Langsung

Basis Pajak (EUR)	Tarif (%)
0 – 8.072	5
8.072 – 12.109	10
12.109 – 15.932	15
15.932 – 552.324	20
552.324 – 902.838	30
902.838 – 1.805.677	40
> 1.805.677	45

Sumber: IBFD (2018)

Lebih lanjut, tarif pajak warisan juga dikenakan secara berbeda-beda pada setiap individu penerima penghasilan yang memiliki hubungan keluarga maupun non-keluarga dengan pemberi warisan. Bagi penerima warisan yang merupakan pasangan hidup (suami/istri) maka transfer harta ke penerima warisan tidak dikenakan pajak. Tarif progresif dikenakan untuk saudara kandung, yaitu sebesar 35% dan 45%.

Apabila warisan diberikan kepada keluarga dengan hubungan yang mencapai empat derajat tingkat kekeluargaan, tarif yang berlaku ialah tarif tunggal sebesar 55%. Lebih lanjut, apabila warisan diberikan kepada individu yang tidak memiliki hubungan keluarga maka ia akan dikenakan tarif tunggal sebesar 60%.

Berkaitan dengan eliminasi pemajakan berganda pada kasus transfer harta warisan, negara memberlakukan aturan di tingkat domestik dan perjanjian bilateral. Dalam aturan

domestik, pajak warisan berlokasi di luar negeri yang telah dibayarkan ke otoritas pajak luar negeri dapat dikreditkan atas pajak warisan dalam negeri untuk kepemilikan harta yang sama. Sementara itu, secara bilateral, Prancis telah mengadakan perjanjian penghindaran pajak berganda atas warisan dengan 36 negara lainnya.

C.2.2 Jepang⁶⁸

Pada kasus negara Jepang, apabila seseorang memperoleh harta warisan maka ia akan terutang pajak warisan terlepas dari apakah harta yang diwariskan tersebut berlokasi di dalam atau di luar Jepang. Lebih lanjut, apabila individu penerima warisan tidak berdomisili di Jepang dan bukan warga negara Jepang tetapi pemberi warisan berdomisili di Jepang saat diberikannya warisan maka setiap harta yang diwariskan juga akan menjadi objek pajak warisan.

Terdapat perlakuan aturan yang berbeda apabila individu penerima warisan tidak berdomisili di Jepang selama kurun waktu tahun terakhir dan pemberi warisan tidak berdomisili di Jepang pada saat terjadinya pemberian warisan. Dalam kasus demikian, hanya harta yang berlokasi di Jepang saja yang akan dikenakan pajak warisan. Nilai warisan yang dikenakan pajak dihitung berdasarkan nilai aset yang diwariskan dikurangi dengan nilai kewajiban dan biaya pemakaman pemberi warisan.

Terdapat beberapa jenis aset yang dikecualikan dari penghitungan basis pajak warisan, yaitu harta kepemilikan yang digunakan untuk kepentingan publik, asuransi jiwa hingga batasan nilai tertentu dan penghasilan pensiun yang diteruskan kepada penerima warisan hingga batasan nilai tertentu dalam tiga tahun pertama. Lebih lanjut, terdapat pengecualian (*basic exemption*) sebesar 30 juta yen ditambah dengan 6 juta yen untuk masing-masing penerima warisan.

Selain pengecualian pajak, terdapat juga pengurangan pajak (*personal allowance*) dengan formula tertentu jika penerima warisan adalah pasangan hidup atau anak. Lebih lanjut, jika harta warisan diwariskan kembali dalam kurun waktu sepuluh tahun dari saat pemberian warisan maka warisan tersebut tidak dijadikan objek pajak. Pajak warisan di Jepang memiliki tarif progresif mencapai 55% bergantung pada besaran pajaknya. Detail tarif pajak warisan dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3 Tarif Pajak Warisan di Jepang

Basis Pajak Per Penerima Warisan (Yen)	Tarif (%)	Pengurangan (Yen)
0 - 10.000.000	10	-
10.000.000 - 30.000.000	15	500.000
30.000.000 - 50.000.000	20	2.000.000
50.000.000 - 100.000.000	30	7.000.000
100.000.000 - 200.000.000	40	17.000.000
200.000.000 - 300.000.000	45	27.000.000
300.000.000 - 600.000.000	50	42.000.000
> 600.000.000	55	72.000.000

Sumber: IBFD (2018)

⁶⁸ A. Asatsuma, "Japan-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2018).

Dalam upaya pencegahan pemajakan berganda, otoritas pajak Jepang memberikan kredit untuk pembayaran pajak warisan di luar negeri atas warisan yang berada di luar negeri. Meskipun demikian, secara bilateral, perjanjian penghindaran pajak berganda baru dilakukan dengan negara Amerika Serikat.

C.2.3 Brasil⁶⁹

Brasil merupakan negara federal yang terdiri atas negara bagian dengan ketentuan pajak yang bervariasi. Masing-masing negara bagian tersebut memiliki kedaulatan dalam hal perumusan desain pajaknya. Pemisahan kewenangan ini tidak terkecuali dalam konteks pajak warisan.

Dalam konstitusi Brasil, negara bagian memiliki otoritas untuk mengenakan pajak atas warisan yang dikenal dengan istilah *imposto sobre transmissao causa mortis e doacao* (ITCMD). Dalam konteks pajak warisan, pemerintah pusat memiliki kewenangan yang mengatur batas maksimum atau pun ketentuan dasar pengenaan pajak yang diatur dalam konstitusi federal.⁷⁰

Selanjutnya, pemberlakuan ITCMD diatur lebih lanjut dalam aturan pajak daerah. ITCMD berlaku pada saat adanya pemberian berbagai bentuk harta kepemilikan yang bergerak maupun tidak bergerak (*movable or immovable property*) dan terjadinya pengalihan hak kepemilikan harta dari orang yang sudah meninggal. Adapun pihak yang dinyatakan sebagai subjek pajak dalam ITCMD ialah penerima warisan.⁷¹

Penilaian basis ITCMD ditentukan berdasarkan nilai pasar dari harta yang diwariskan. Namun, tidak terdapat aturan spesifik yang menjelaskan penilaian aset yang berada di luar negeri. Lebih lanjut, tidak terdapat pengurangan pajak (*personal allowances*) atas ITCMD.

Sementara itu, tarif yang dikenakan bervariasi (paling tinggi sebesar 8%), bergantung pada aturan pajak yang berlaku di masing-masing negara bagian. Dalam kaitannya dengan pemajakan berganda atas warisan, belum terdapat upaya penerapan atau metode untuk mengeliminasi baik di tingkat sub-nasional (antarnegara bagian), nasional, maupun melalui perjanjian bilateral.

C.2.4 Afrika Selatan⁷²

Pajak warisan di Afrika Selatan dikenakan pada harta warisan individu yang merupakan SPDN Afrika Selatan di manapun harta tersebut berlokasi. Lebih lanjut, individu yang bukan merupakan penduduk Afrika Selatan yang sudah meninggal tetapi memiliki harta di negara ini, juga menjadi subjek pajak warisan.

Dalam kasus individu yang bukan penduduk Afrika Selatan, terdapat beberapa pengecualian atas hartanya, yaitu properti, utang, hak paten, dan saham yang tidak berlokasi di Afrika Selatan termasuk penghasilan atas harta tersebut tidak menjadi subjek

⁶⁹ F. Tonanni dan A. Miyake, "Brazil-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2018).

⁷⁰ Julia O. Junqueira, "Estate and Gift Taxes: A Comparison of Sao Paulo and the United States" (2014): 11.

⁷¹ Dalam beberapa aturan pajak daerah di Brasil, jika pemberi dan penerima warisan berada di negara bagian yang berbeda, pihak yang menjadi subjek pajak adalah pemberi warisan.

⁷² P.J. Hattingh, "South Africa-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2018).

pajak warisan. Pada intinya, pajak warisan bagi bukan penduduk Afrika Selatan hanya dikenakan pada kondisi selama harta warisan berlokasi di Afrika Selatan.

Secara umum, nilai pasar digunakan dalam menentukan nilai harta warisan. Potongan diberikan dalam menentukan nilai bersih harta, seperti biaya pemakaman, utang pribadi, biaya administrasi, aset luar negeri yang dipegang individu sebelum menjadi warga negara Afrika Selatan, utang luar negeri, sumbangan bagi organisasi bebas pajak, perbaikan atas kepemilikan harta dan harta yang diwariskan kepada pasangan yang masih hidup.

Terdapat beberapa pengurangan jumlah kena pajak (*personal allowances*) di Afrika Selatan, seperti pengurangan atas pemotongan nilai bersih harta sebesar 3,5 juta Rand. Kemudian, pembayaran kewajiban pajak setelah dikurangi pembayaran biaya peralihan (*transfer duty paid*) atas perolehan harta, serta potongan untuk harta warisan yang merupakan warisan dari pendahulu pihak pemberi warisan yang meninggal terlebih dahulu dalam kurun waktu kurang dari sepuluh tahun.

Sementara itu, pajak warisan ditetapkan pada tarif 20% dengan perubahan tarif meningkat menjadi 25% bagi nilai harta sejumlah 30 juta Rand atau lebih. Lebih lanjut, Afrika Selatan telah memiliki perjanjian penghindaran pajak berganda atas warisan dengan Botswana, Lesotho, Swaziland, Inggris, Amerika Serikat dan Zimbabwe. Meskipun demikian, tidak ada aturan terkait keringanan pajak berganda unilateral.

C.2.5 Pantai Gading⁷³

Pelaksanaan pajak di Pantai Gading diatur dalam *General Tax Code* (GTC), termasuk di dalamnya aturan mengenai pajak warisan. Pajak warisan di Pantai Gading dikenakan pada penerima warisan yang mulai terutang ketika pemberi warisan meninggal dunia. Penerima warisan harus melaporkan nilai warisan kepada petugas pajak selambat-lambatnya dua belas bulan setelah kematian yang terjadi di Pantai Gading atau delapan belas bulan jika terjadi di luar negeri.

Pajak warisan dikenakan pada harta yang berlokasi baik di Pantai Gading maupun di luar negeri dengan nilai harta sebagai basis kena pajak. Penghitungan basis kena pajak ialah nilai harta warisan bersih dikurangi pengurangan tertentu, seperti kewajiban yang ditanggung oleh orang yang meninggal dan tidak dibebankan pada saat kematian sebagaimana dibuktikan dengan dokumen atau sertifikat.

Pantai Gading memberikan pengurangan pajak (*personal allowance*) sebesar 20 juta f.cfa untuk pembayaran registrasi kepada penerima warisan dan pasangan yang masih hidup. Sementara itu, Pantai Gading menerapkan tarif progresif pada nilai bersih dari aset warisan yang ditetapkan berdasarkan hubungan dengan pemberi warisan dan basis pajak sebagaimana dijelaskan pada Tabel 4.

⁷³ A. Atangana, "Ivory Coast-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2017).

Tabel 4 Tarif Pajak Warisan di Pantai Gading

Hubungan	Basis Pajak (dalam F.CFA)	Tarif
Antara Pasangan	0 - 2.500.000	4%
	2.500.000 – 10.000.000	10%
	10.000.001 – 50.000.000	15%
	>50.000.000	8%
Antara saudara laki-laki dan saudara perempuan	0 - 10.000.000	25%
	>10.000.000	35%
Antara saudara tingkat 3	0 - 10.000.000	40%
Antara saudara tingkat 4 dan bukan saudara		45%

Sumber: IBFD(2017)

Lebih lanjut, dalam hal perjanjian penghindaran pajak berganda atas warisan, Pantai Gading telah memiliki perjanjian dengan Belgia, Kanada, Prancis, Jerman, Italia, Norwegia, Swiss, Inggris, dan negara yang tergabung dalam WEAMU (*West African Economic and Monetary Union*).

C.2.6 Republik Kongo⁷⁴

Republik Kongo merupakan salah satu negara berpendapatan rendah (*low-middle income countries*) yang terletak di kawasan Afrika Tengah. Negara ini juga dikenal dengan sebutan Kongo-Brazzaville untuk membedakannya dengan Republik Demokratik Kongo di mana dahulu merupakan satu kesatuan.

Pajak warisan negara ini dikenakan dalam bentuk pajak tambahan bersama dengan bea registrasi saat terjadinya transfer kepemilikan harta yang berlokasi di Republik Kongo, baik untuk individu yang merupakan SPDN maupun SPLN. Pihak yang terutang pajak warisan ialah para *beneficiary* dengan pajak terutang dikalkulasi berdasarkan pembagian aset yang telah dialihkan.

Objek pajak warisan di negara ini hanya mencakup atas harta tidak bergerak dan diestimasi berdasarkan nilai pasar pada saat pengalihan harta dilakukan. Terdapat beberapa kondisi apabila penerima warisan ingin mengajukan pengurangan pajak, di antaranya ialah apabila pihak pemberi warisan memiliki utang yang disertai dengan bukti dokumen dan harus disetujui oleh pihak yang berwenang serta adanya bukti biaya perawatan rumah sakit berdasarkan penyakit terakhir yang diderita di mana terdapat ambang batas tertentu untuk pengajuan pengurangan pajak berdasarkan kondisi ini.

Berkaitan dengan pengajuan pengurangan pajak warisan dikarenakan pemberi warisan memiliki utang, terdapat beberapa kondisi di mana utang tersebut tidak dapat menjadi pengurang pajak. Beberapa jenis utang yang tidak dapat menjadi pengurang pajak tersebut ialah apabila utang tersebut telah jatuh tempo lebih dari tiga bulan sebelum warisan dibagikan kecuali kreditor telah bersaksi bahwa utang tersebut tetap terhitung pada saat warisan dibagikan.

⁷⁴ C. Adoua, "Congo (Rep.)-Individual Taxation," *Country Surveys IBFD* (2017).

Utang juga tidak dapat menjadi pengurang pajak apabila utang tersebut dilakukan untuk kepentingan penerima warisan nya dan bukan untuk dirinya. Selain itu, utang yang berasal dari putusan pengadilan luar negeri juga tidak dianggap sebagai pengurang pajak. Pengurangan pajak terutang dapat mencapai 100% apabila penerima warisan memiliki paling sedikit tiga orang anak pada saat tanggal warisan tersebut dibagikan. Ambang batas pengurang pajak untuk masing-masing anak tidak boleh mencapai lebih dari F.CFA100.000,00 per anak.

Berkaitan dengan tarifnya, negara ini menerapkan tarif pajak progresif dengan braket pajak tertentu berdasarkan hubungan kekerabatan yang bersifat lineal dan kolateral. Untuk hubungan kekerabatan yang bersifat lineal, pengecualian pajak (*exemption*) diberikan seluruhnya, yaitu untuk pasangan, saudara sedarah, serta kerabat yang berkedudukan satu derajat langsung di atasnya, seperti orangtua kandung. Lebih lanjut, untuk hubungan kekerabatan yang bersifat kolateral yang tidak berupa hubungan langsung, terdapat beberapa besaran tarif mulai dari 10% hingga 18%.

Republik Kongo merupakan bagian dari Central African Economic and Monetary Community (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, CEMAC) dan telah meratifikasi *the 1966 UDEAC tax treaty*. Berdasarkan P3B CEMAC ini yang mengacu pada *the 1966 UDEAC tax treaty*, aset tidak bergerak hanya dikenakan pajak warisan di mana lokasi harta tersebut berada, sedangkan untuk aset yang berkaitan dengan kegiatan pertanian dan peternakan pajak warisan akan dikenakan di mana lokasi eksploitasinya. Lebih lanjut, eliminasi pemajakan berganda berkaitan dengan pajak warisan terdapat pada P3B negara ini dengan negara Prancis, Italia, dan Mauritius.

C.3 Komparasi Kontribusi Pajak Warisan Sebagai Penerimaan Negara

Salah satu cara untuk menilai apakah pemajakan atas warisan telah diimplementasikan secara efisien ialah melalui kontribusinya bagi penerimaan negara. Sebagaimana diketahui, pajak atas kepemilikan harta (*property tax*) sendiri sebenarnya tidak terlalu memberikan kontribusi penerimaan yang signifikan bagi negara.

Terlepas dari hal tersebut, pajak atas warisan merupakan salah satu jenis pajak kepemilikan harta yang paling umum diterapkan di berbagai negara bersama dengan pajak berulang dari kepemilikan harta tidak bergerak (*recurrent taxes on immovable property*)⁷⁵ bersama dengan pajak atas transaksi penjualan dan pajak hibah.⁷⁶ Lebih lanjut, mayoritas negara yang telah bergabung dalam OECD telah mengenakan pajak atas harta yang diwariskan.⁷⁷

Kontribusi pajak warisan pada total penerimaan negara dapat dianalisis dari dua sisi. Pertama ialah proporsi penerimaan pajak warisan terhadap total penerimaan perpajakan. Kontribusi pertama ini digunakan untuk menunjukkan bagaimana peran dan dominasi pajak warisan terhadap penerimaan perpajakan. Kedua ialah proporsi penerimaan pajak warisan terhadap PDB (Produk Domestik Bruto). Proporsi kedua ini

⁷⁵ Contohnya ialah pajak atas properti yang terutang tahunan dan diterapkan pada tingkat pemerintah daerah.

⁷⁶ OECD, *Tax Policy Reforms 2018: OECD and Selected Partner Economies* (Paris: OECD Publishing, 2018), 110 – 111.

⁷⁷ Marcus Drometer, Marco Frank, Maria Hofbauer Pérez, Carla Rhode, Sebastian Schworm, dan Tanja Stittenede, "Wealth and Inheritance Taxation: An Overview Country Comparison." *ifo DICE Report* (2018): 49.

digunakan untuk menunjukkan bagaimana peran pajak atas warisan terhadap kegiatan ekonomi secara keseluruhan.

Kontribusi penerimaan yang digunakan dalam analisis ini bersumber dari data OECD. Penting untuk dicatat bahwa kontribusi penerimaan di sini tidak hanya bersumber dari pajak warisan atas harta yang sudah terbagi (*inheritance tax*) melainkan juga pajak warisan dari harta yang belum terbagi (*estate tax*)⁷⁸ dikarenakan terbatasnya data penerimaan pajak atas warisan ini secara spesifik.

Berdasarkan klasifikasi tingkat pendapatan negara,⁷⁹ kontribusi pajak warisan secara keseluruhan dari tahun 2005 hingga tahun 2015 mengalami kenaikan kecuali untuk kelompok negara berpenghasilan tinggi (*high-income countries*). Hal ini dapat disebabkan oleh kontribusi pajak warisan di negara-negara tersebut tergolong relatif tinggi secara proporsi dibandingkan klasifikasi negara-negara lainnya, baik apabila dibandingkan dengan PDB maupun total perpajakan.

Terlepas dari berbagai faktor yang menjadi penentu besarnya kontribusi pajak atas warisan, penerimaan pajak warisan sendiri secara proporsi akan semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya tingkat pendapatan suatu negara sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 5. Perbedaan besaran kontribusi penerimaan pajak ini antarkelompok negara tersebut dapat diindikasikan oleh perbedaan tarif yang signifikan. Negara-negara maju dan berpenghasilan tinggi biasanya menetapkan tarif pajak warisan yang lebih tinggi dibandingkan negara lainnya dengan kelompok penghasilan yang lebih rendah.⁸⁰

Apabila dicermati lebih lanjut, besarnya kontribusi pajak warisan apabila dibandingkan terhadap terhadap PDB tampak sejalan proporsi kontribusinya terhadap total penerimaan perpajakan. Secara umum, kenaikan rasio penerimaan pajak warisan terhadap PDB juga selaras dengan kenaikan proporsi penerimaan pajak warisan terhadap total penerimaan perpajakan. Sebaliknya, apabila rasio penerimaan pajak warisan terhadap PDB menurun ataupun stagnan maka proporsi penerimaannya dibandingkan penerimaan perpajakan juga mengalami penurunan.

Pada kelompok negara berpenghasilan menengah ke bawah (*lower middle-income countries*) dan berpenghasilan menengah ke atas (*upper-middle income countries*), kontribusi pajak warisan terhadap PDB selalu meningkat pada kurun waktu 2010 dan 2015. Hal yang sama juga terjadi pada kontribusi pajak warisan terhadap perpajakan di dua kelompok negara tersebut. Namun, terdapat pola yang berbeda untuk kelompok negara berpenghasilan rendah (*low-income countries*).

Kontribusi pajak warisan terhadap PDB di kelompok negara termiskin ini tergolong stagnan, yaitu sebesar 0,0010% baik pada tahun 2005 dan 2010. Bersamaan dengan itu, kontribusi pajak warisannya apabila dibandingkan dengan penerimaan perpajakan pada

⁷⁸ *Sub-heading* 4310 pada klasifikasi pajak OECD.

⁷⁹ Klafisikasi negara-negara dilakukan berdasarkan klasifikasi World Bank untuk tahun fiskal 2019. Informasi lebih lanjut dapat diakses melalui: World Bank Data Team, "New Country Classifications by Income Level: 2018-2019," (2018), Internet, dapat diakses melalui: <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>

⁸⁰ Alan Cole, "Estate and Inheritance Taxes Around the World," *Tax Foundation Fiscal Fact* No. 458 (Maret 2015): 2 – 3.

tahun 2010 juga mengalami penurunan menjadi sebesar 0,0030% dari tahun 2005 yang proporsinya terhadap perpajakan ialah sebesar 0,0090%.

Lebih lanjut, pada kelompok negara berpenghasilan tinggi, kontribusi pajak warisan terhadap PDB dan perpajakan mengalami fluktuasi dengan pola yang sejalan. Pada tahun 2005, kontribusinya terhadap PDB dan perpajakan masing-masing ialah sebesar 0,1442% dan 0,4105%. Kemudian, pada tahun 2010, kontribusi PDB dan perpajakan sama-sama mengalami penurunan menjadi masing-masing sebesar 0,1210% dan 0,3389%. Terakhir, pada 2015, kontribusi pajak warisan terhadap PDB dan perpajakan kembali meningkat hingga menjadi 0,1376% (proporsi terhadap PDB) dan 0,3727% (proporsi terhadap total penerimaan perpajakan).

Tabel 5 Perbandingan Kontribusi Pajak Warisan terhadap PDB dan Perpajakan berdasarkan Klasifikasi Negara per Tingkat Pendapatan (%)

Klasifikasi Negara	PDB			Perpajakan		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
<i>Low-income countries</i>	0,0010	0,0010	0,0020	0,0090	0,0030	0,0140
<i>Lower middle-income countries</i>	0,0023	0,0050	0,0113	0,0370	0,0577	0,0878
<i>Upper middle-income countries</i>	0,0190	0,0246	0,0466	0,0774	0,1090	0,1764
<i>High-income countries</i>	0,1442	0,1210	0,1376	0,4105	0,3389	0,3727

Sumber: *OECD Global Revenue Statistics* (2019), diolah. Catatan: jumlah negara yang dijadikan sampel dalam penghitungan tersebut ialah 20 *high income countries*, 5 *upper middle-income countries*, 4 *lower middle-income countries*, serta 1 *low-income countries*.

Sementara itu, berdasarkan kawasan negara, dapat dicermati bahwa negara-negara di kawasan Eropa memiliki kontribusi penerimaan dari pajak warisan yang paling besar, baik ketika proporsinya dibandingkan terhadap PDB dan terhadap penerimaan perpajakan. Tren rasio penerimaan terhadap PDB cenderung meningkat di kawasan Afrika, Amerika Selatan, Amerika Utara dan Asia. Di sisi lain, penerimaan pajak warisan untuk kawasan Eropa mengalami penurunan tahun 2010 dibandingkan tahun 2005 dan kemudian kembali meningkat pada 2015 meskipun masih lebih rendah dibandingkan kontribusinya pada tahun 2005.

Dari sisi kontribusi pajak ini terhadap penerimaan perpajakan, proporsi penerimaannya mengalami kenaikan pada 2010 dan 2015 dibandingkan tahun 2005 untuk negara-negara pada kawasan Afrika dan Amerika Selatan. Kemudian, untuk negara-negara di kawasan Asia dan Eropa mengalami fluktuasi penerimaan dengan pola kontribusi yang sama di mana kontribusinya mengalami penurunan pada kurun waktu 2005 ke 2010 dan kembali mengalami kenaikan secara proporsi terhadap penerimaan perpajakan pada tahun 2015 apabila dibandingkan dengan tahun 2010.

Tabel 6 Perbandingan Kontribusi Pajak Warisan terhadap PDB dan Perpajakan Berdasarkan Kawasan Negara (%)

Benua	PDB			Perpajakan		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Afrika	0,0093	0,0100	0,0195	0,0388	0,0407	0,0930
Amerika Selatan	0,0136	0,0218	0,0404	0,0578	0,0998	0,1550
Amerika Utara	n.a	0,0110	0,0130	n.a	0,0345	0,0411
Asia	0,0253	0,0317	0,0413	0,2462	0,1688	0,1980
Eropa	0,1574	0,1361	0,1538	0,4219	0,3727	0,4070

Sumber: *OECD Global Revenue Statistics* (2019), diolah. Catatan: jumlah negara yang dijadikan sampel dalam penghitungan tersebut ialah 17 negara Eropa, 3 negara Asia, 1 negara Amerika Utara, 5 negara Amerika Selatan dan 4 negara Afrika.

Pada umumnya, kontribusi penerimaan yang tinggi dari pajak warisan terjadi di negara-negara maju yang berlokasi di kawasan Eropa. Hal tersebut mencerminkan bahwa setidaknya terdapat dua indikasi kriteria dari sistem pajak warisannya. Indikasi ini dapat dicermati baik dalam konteks desain kebijakan berupa penetapan subjek maupun administrasi pajak warisan.

Pertama, untuk memperluas basis pajaknya, subjek pajak warisan dapat diterapkan secara luas. Dalam konteks tersebut, subjek pajaknya secara umum dapat merupakan seluruh penerima warisan terlepas dari keberadaan atau lokasi domisilinya selama lokasi pemberi warisan atau harta warisan terletak di dalam negara tersebut. Dengan kata lain, kebanyakan negara menerapkan prinsip pengenaan secara luas dari sudut pandang penerima warisan (baik merupakan SPDN dan SPLN) dan juga lokasi harta (baik berlokasi di dalam negeri maupun di luar negeri).

Kedua, yaitu terkait kesiapan administrasi sistem perpajakan. Hal ini terindikasi dari tingginya kontribusi pajak warisan yang terjadi di negara maju di mana sistem pajak memiliki dukungan administrasi yang kuat dalam pengelolaan administrasi agrariannya, baik berupa lahan dan properti. Negara maju seperti Inggris –yang kontribusi pajak warisannya tergolong signifikan– juga mulai melangkah lebih jauh untuk membenahi sistem pajak warisannya, terutama terkait simplifikasi administrasi.⁸¹

D. Prospek Pajak Warisan di Indonesia

D.1 Kondisi Saat Ini: Pengaturan atas Warisan

D.1.1 Aspek Pajak

Indonesia tidak memiliki ketentuan khusus mengenai pajak warisan. Secara konsep umum yang berlaku di Indonesia saat ini, warisan yang diberikan oleh orang yang telah meninggal dunia kepada penerima manfaatnya dikecualikan dari objek pajak. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf d UU Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan (UU PPh 2008).

⁸¹ Office of Tax Simplification, *Inheritance Tax Review – First report: Overview of the Tax and Dealing with Administration* (2018).

Meskipun demikian, klausul ini dapat menimbulkan kebingungan apabila warisan tersebut berbentuk harta warisan yang belum terbagi. Warisan yang belum terbagi -yang berbentuk harta berupa aset keuangan atau bentuk lainnya- dapat menciptakan penghasilan yang merupakan objek pajak penghasilan, seperti misalnya bunga dan dividen.

Dalam rangka mengatasi hal tersebut, pemerintah Indonesia memberikan penegasan bahwa warisan yang belum terbagi merupakan suatu kesatuan yang menjadi subjek pajak tersendiri. Tujuannya ialah agar penghasilan yang diperoleh dari warisan belum terbagi tersebut tetap dapat dipajaki. Hal ini tercantum di dalam menegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU PPh 2008 sebagaimana berikut:

“(1) Yang menjadi **subjek pajak** adalah:

- a. orang pribadi;
- b. **warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;**
- c. badan; dan
- d. bentuk usaha tetap.”

(dengan penambahan penekanan)

Berkaitan dengan situasi tersebut, kewajiban perpajakan atas penghasilan yang diperoleh dari warisan yang belum terbagi ini kemudian dilaksanakan dan diwakili oleh salah satu ahli waris, pelaksana wasiat, atau pengurus warisan tersebut. Hal ini sebagai diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP 2007) dalam Pasal 32 ayat (1) huruf e sebagai berikut:

“(1) Dalam menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, Wajib Pajak diwakili dalam hal:

- a. badan oleh pengurus;
- b. badan yang dinyatakan pailit oleh kurator;
- c. badan dalam pembubaran oleh orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan;
- d. badan dalam likuidasi oleh likuidator;
- e. **suatu warisan yang belum terbagi oleh salah seorang ahli warisnya, pelaksana wasiatnya atau yang mengurus harta peninggalannya;** atau
- f. anak yang belum dewasa atau orang yang berada dalam pengampunan oleh wali atau pengampunya.”

(dengan penambahan penekanan)

D.1.2 Aspek Sosial

Perihal warisan sebenarnya telah diatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan di luar pajak yang sifatnya lebih ke aspek sosial. Dalam konteks secara umum di Indonesia, hukum atas warisan (atau lebih dikenal dengan “hukum waris”) mengatur tentang kedudukan harta kekayaan seseorang setelah pewaris meninggal dunia dan cara-cara berpindahnya harta kekayaan itu kepada orang lain atau ahli waris.

Sistem hukum waris yang dianut di Indonesia meliputi Hukum Waris Islam, Hukum Waris Adat dan Hukum Waris menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).⁸² Dua hal utama yang dapat menentukan sistem pajak warisan ialah bahwa siapa saja yang berhak menjadi ahli waris dan besarnya bagian warisan yang menjadi hak masing-masing ahli waris, akan ditentukan berdasarkan aturan terkait hukum waris yang dianut oleh pihak yang mewariskan (pewaris).

Hukum waris pertama ialah hukum waris perdata yang diberlakukan bagi masyarakat pemeluk agama di luar Islam yang ketentuannya diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Hukum ini menganut sistem individual, di mana setiap ahli waris mendapatkan atau memiliki harta warisan menurut bagiannya masing-masing. Berdasarkan hukum waris ini, terdapat dua ketentuan terkait cara untuk mewariskan harta kekayaan kepada generasi selanjutnya, yaitu sebagai berikut:⁸³

- (i) mewariskan berdasarkan undang-undang atau mewariskan tanpa surat wasiat yang disebut sebagai *Ab-instentato*, sedangkan ahli warisnya disebut *Ab-Instaat*. Berdasarkan ketentuan ini, terdapat empat golongan ahli waris berdasarkan undang-undang, yaitu : Golongan I terdiri dari suami istri dan anak-anak beserta keturunannya; Golongan II terdiri dari orang tua dan saudara-saudara beserta keturunannya; Golongan III terdiri dari kakek, nenek serta seterusnya ke atas; dan Golongan IV terdiri dari keluarga dalam garis menyamping yang lebih jauh, termasuk saudara-saudara ahli waris golongan III beserta keturunannya;
- (ii) mewariskan berdasarkan surat wasiat yaitu berupa pernyataan seseorang tentang apa yang dikehendakinya setelah ia meninggal dunia yang oleh si pembuatnya dapat diubah atau dicabut kembali selama ia masih hidup sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 992. Cara pembatalannya harus dengan wasiat baru atau dilakukan dengan Notaris.

Sementara itu, hukum waris Islam berlaku bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam dan diatur dalam Pasal 171-214 Kompilasi Hukum Islam (KHI). Berdasarkan hukum ini, terdapat tiga syarat terjadinya pewarisan ada sehingga dapat memberi hak kepada seseorang atau ahli waris untuk menerima warisan.⁸⁴ Tiga kondisi tersebut ialah sebagai berikut:

- (i) orang yang mewariskan (pewaris) telah meninggal dunia dan dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia telah meninggal. Apabila terdapat pembagian atau pemberian harta pada keluarga pada masa pewaris masih hidup maka kondisi ini tidak dapat dinyatakan sebagai kategori waris, tetapi melainkan kondisi terjadinya hibah;
- (ii) orang yang mewarisi (ahli waris) masih hidup pada saat orang yang mewariskan meninggal dunia; dan

⁸² Mohammad Yasir Fauzi, "Legislasi Hukum Kewarisan di Indonesia," *Ijtima'iyya Vol. 9*, No. 2 (Bandar Lampung: Agustus 2016): 56.

⁸³ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat pada Kompilasi Hukum Islam Pasal 171 sampai dengan Pasal 209.

⁸⁴ Hal ini kemudian sangat berkaitan dengan *taxable event* yang menentukan skenario pemajakan tersebut.

- (iii) orang yang mewariskan dan mewarisi memiliki hubungan keturunan atau kekerabatan, baik pertalian garis lurus ke atas seperti ayah atau kakek dan pertalian lurus ke bawah seperti anak, cucu dan paman.

Lebih lanjut, dalam perspektif adat, hukum waris merupakan aturan-aturan hukum yang mengatur penerusan dan peralihan dari abad ke abad baik harta kekayaan yang berwujud dan tidak berwujud dari generasi pada generasi berikut.⁸⁵ Secara umum, dari berbagai adat yang mengatur persoalan warisan, terdapat tiga sistem pewarisan.⁸⁶

- (i) Sistem Individual

Dalam sistem ini, harta peninggalan terbagi-bagi pemilikannya kepada para penerima warisan, sebagaimana berlaku menurut KUH Perdata dan Hukum Islam. Pada umumnya, sistem ini cenderung berlaku di kalangan masyarakat keluarga mandiri yang tidak terikat kuat dengan hubungan kekerabatan. Terutama pada belakangan ini dimana kalangan masyarakat adat menjadi modern, sistem ini menjadi tidak terlalu banyak berlaku. Dalam hal ini, pewaris bebas menentukan kehendaknya atas harta warisan yang menjadi bagiannya, ia bebas untuk mentransaksikan hak warisannya itu kepada orang lain.

- (ii) Sistem Kolektif

Ciri sistem kewarisan kolektif ialah bahwa harta peninggalan itu diwarisi/dikuasai oleh sekelompok waris dalam keadaan tidak terbagi-bagi, yang seolah-olah merupakan suatu badan hukum keluarga kerabat. Harta peninggalan ini biasanya berbentuk bidang tanah kebun, sawah, atau rumah bersama.

- (iii) Sistem Mayorat

Dalam sistem ini, harta peninggalan orang tua atau harta peninggalan leluhur kerabat tetap utuh tidak dibagi-bagi kepada para waris. Meskipun demikian, warisan ini kemudian dikuasai oleh anak tertua laki-laki (mayorat laki-laki), seperti yang berlaku di lingkungan masyarakat patrilineal Lampung dan Bali. Ada juga daerah yang menerapkan harta warisan tetap dikuasai anak tertua perempuan (mayorat wanita), seperti yang berlaku di lingkungan masyarakat matrilineal semendo di wilayah Sumatera Selatan dan Lampung. Bagi masyarakat adat Lampung Pesisir, penduduknya menggunakan sistem kewarisan mayorat laki-laki. Sistem kewarisan mayorat hampir sama dengan sistem kewarisan kolektif, hanya saja penerusan dan pengalihan hak penguasa atas harta yang tidak terbagi-bagi itu dilimpahkan kepada anak tertua yang bertugas sebagai pemimpin rumah tangga atau kepala keluarga menggantikan kedudukan ayah atau ibu sebagai kepala keluarga.

Sistem pewarisan harta yang telah diatur di Indonesia ini dapat mencerminkan bahwa masyarakat Indonesia telah memiliki perspektif, nilai-nilai, dan pemahaman mengenai bagaimana pemberian dan perolehan warisan diatur. Mencermati hal ini, ketika

⁸⁵ Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat* (Beginselen En Stelsel van Het Adatrecht). Diterjemahkan oleh Soebakti Poesponoto (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1981), 159.

⁸⁶ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: PT. Temprin, 1990), 161.

pemerintah hendak memajaki warisan, kemudian perlu dipertimbangkan agar desain serta tata cara pemajakan tidak bertentangan dengan hukum yang sudah ada dan nilai-nilai masyarakat yang sudah terbangun di balik hukum tersebut.

D.2 Justifikasi

Setidaknya terdapat lima argumentasi mengapa pajak warisan dapat diterapkan di Indonesia.

D.2.1 Kondisi Ketimpangan di Indonesia

Ketimpangan ekonomi telah menjadi persoalan umum dalam menghambat pembangunan suatu negara, baik dari segi ekonomi maupun sosial. Beberapa dampak negatif yang ditimbulkan akibat ketimpangan ekonomi diantaranya termasuk lemahnya *social capital*,⁸⁷ terbatasnya akses terhadap modal oleh pekerja,⁸⁸ sulitnya mengatasi kemiskinan,⁸⁹ dan terhambatnya produktivitas ekonomi.⁹⁰

Selain tidak meratanya akses terhadap modal dan pendidikan, salah satu faktor utama penyebab ketimpangan perekonomian ialah ketimpangan kepemilikan kekayaan.⁹¹ Berkaitan dengan ketimpangan kekayaan ini, Indonesia merupakan salah satu negara dengan kepemilikan harta kekayaan yang masih cukup terkonsentrasi pada kelas atas. Salah satunya ditunjukkan oleh koefisien gini kekayaan yang diestimasi mencapai 84% pada tahun 2018.⁹² Angka tersebut jauh lebih besar dibandingkan koefisien gini pendapatan untuk tahun 2018 yang hanya sebesar 38%.⁹³

Pada kasus ketimpangan kekayaan ini, kelompok masyarakat yang memiliki aset kekayaan berjumlah besar kemudian menjadi semakin mudah untuk mengakselerasi peningkatan penghasilan ketimbang masyarakat yang kepemilikan aset kekayaannya terbilang rendah. Di Indonesia, hal ini terindikasi pada tren yang ditunjukkan oleh Gambar 9 di mana perbedaan pendapatan 20% penduduk terkaya terlihat semakin besar jaraknya dengan 40% penduduk termiskin.

⁸⁷ Eric D. Gould dan Alexander Hijzen, "Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital", *IMF Working Paper* WP/16/176 (2016): 5-22.

⁸⁸ Klaus Deininger, Pedro Olinto, "Asset Distribution, Inequality, and Growth", *Policy Research Working Paper* No. 2375 (2000): 2-19.

⁸⁹ Alberto Alesina dan Dani Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal Economics* No. 108 (1994): 465.

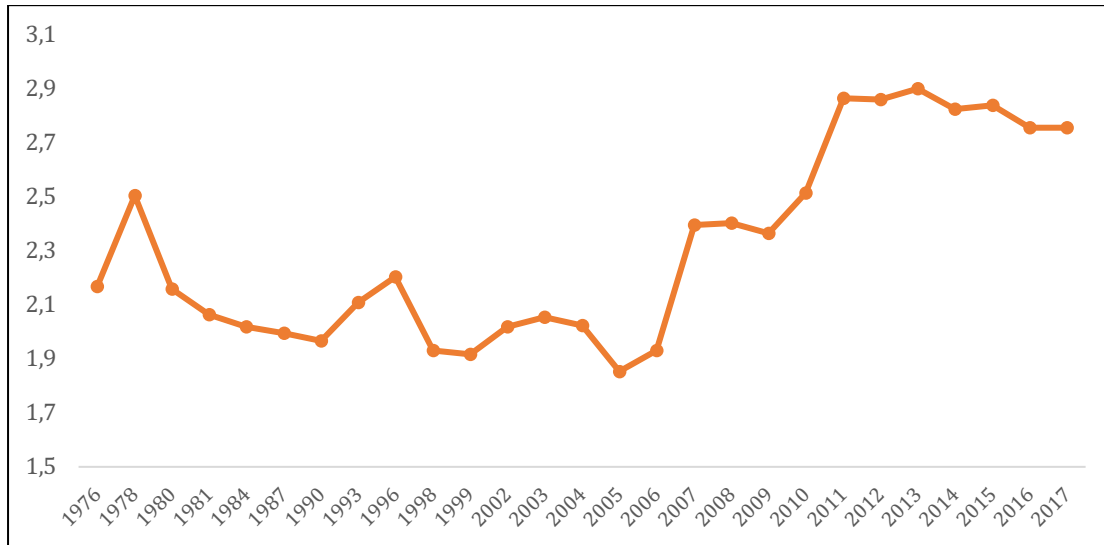
⁹⁰ Torsten Persson dan Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth", *American Economic Review* No. 84 (1994): 600-621.

⁹¹ World Bank, *Indonesia Rising Divide* Op.Cit., 6-12.

⁹² Credit Suisse, *Global Wealth Report 2018* (Swiss: Oktober 2018), 51. Koefisien Gini di sini mempertimbangkan tiga jenis aset, yakni aset riil, aset keuangan, dan utang yang bersumber dari survei *Indonesia Family Life Survey* (IFLS)

⁹³ Badan Pusat Statistik (BPS), "Gini Ratio," Internet, dapat diakses melalui: <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2017/04/26%2000:00:00/1116/gini-ratio-provinsi-2002-2018.html>

Gambar 9 Tren Rasio Pendapatan 20% Penduduk Terkaya terhadap 40% Penduduk Termiskin



Sumber: BPS (2018, diolah)

Data distribusi kekayaan masyarakat Indonesia pun menunjukkan bahwa 10% orang terkaya di Indonesia menguasai 36,4% total kekayaan di mana aset yang dimiliki para orang kaya tersebut terkonsentrasi pada aset non-keuangan.⁹⁴ Walaupun kepemilikan kekayaan di Indonesia didominasi oleh aset riil, kepemilikan aset keuangan juga menunjukkan ketimpangan yang sangat signifikan. Ketimpangan kekayaan berupa aset keuangan di sini kemudian dapat terlihat dari pola distribusi simpanan yang ditempatkan pada bank umum nasional.

Data juga menunjukkan bahwa hanya terdapat sekitar 535 ribu rekening yang memiliki nominal simpanan di atas 1 miliar rupiah dari total 284 juta rekening pada bulan April 2019. Namun, simpanan rekening bernominal tinggi tersebut mencapai lebih dari 3.665 triliun rupiah dari total simpanan di perbankan umum tersebut yang berjumlah sebesar 5.761 triliun rupiah.⁹⁵

Hal ini mengonfirmasi adanya ketimpangan kekayaan berupa terkonsentrasinya aset keuangan di perbankan umum pada segelintir masyarakat tertentu di mana proporsi kepemilikan rekening yang hanya sebesar 0,19% dari jumlah seluruh rekening yang ada menguasai kepemilikan dana mencapai 63% dari total simpanan di perbankan umum nasional.

⁹⁴ Credit Suisse, *Global Wealth Databook* (Swiss: Oktober 2018), 139

⁹⁵ Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), *Distribusi Simpanan Bank Umum Periode Maret 2019* (Jakarta: 2019), 9.

Informasi terkait ketimpangan ini menjadi penting untuk diobservasi lebih lanjut dalam rangka menelusuri apakah terdapat pula ketimpangan kekayaan antargenerasi di Indonesia sehingga perputaran kekayaan hanya terkonsentrasi pada lingkup komunitas terkaya saja dalam beberapa dekade terakhir. Apabila hal tersebut terjadi di Indonesia, besar kemungkinan bahwa distribusi ekonomi yang merata akan semakin sulit untuk diimplementasikan serta mengakibatkan akses serta kesempatan yang juga semakin tidak merata bagi masyarakat kurang sejahtera ke depannya.⁹⁶

Tabel 7 Jumlah Rekening dan Nominal Saldo Simpanan di Bank Umum (April 2019)

No	Nominal Simpanan	April 2019			
		Jumlah Rekening	Distribusi Jumlah Rekening (%)	Jumlah Nilai Simpanan (Miliar Rupiah)	Distribusi Nilai Simpanan (%)
1	N ≤ 100 Juta	279.358.146	98,22%	815.335	14,15%
2	100 Juta < N ≤ 200 Juta	2.316.400	0,81%	325.440	5,65%
3	200 Juta < N ≤ 500 Juta	1.588.863	0,56%	510.243	8,86%
4	500 Juta < N ≤ 1 M	613.490	0,22%	444.474	7,71%
5	1M < N ≤ 2 M	273.974	0,10%	391.088	6,79%
6	2M < N ≤ 5 M	168.422	0,06%	527.317	9,15%
7	N > 5M	96.105	0,03%	2.747.306	47,69%
	Total	284.415.400	100,00%	5.761.203	100,00%

Sumber: Lembaga Penjamin Simpanan (2019)

D.2.2 Pemungutan PPh Orang Pribadi yang Belum Optimal

Meskipun tergolong sebagai pihak yang sulit untuk dikenakan pajak, individu-individu pada desil kekayaan teratas berkontribusi besar bagi penerimaan pajak di banyak negara, terutama negara yang tergolong maju. Sebagai contoh, satu persen pembayar pajak teratas di negara Inggris dan Amerika Serikat menyumbang sekitar seperempat dan sepertiga dari total penerimaan pajak penghasilan orang pribadi (PPh OP) di negara-negara tersebut.⁹⁷

Di Indonesia sendiri, penerimaan PPh OP masih ditopang dari PPh Pasal 21 di mana proporsinya berkisar 9% hingga 10% dari total penerimaan pajak di mana jenis pajak ini bersumber dari pendapatan yang diterima oleh karyawan dan dipotong oleh pemberi kerja. Di sisi lain, estimasi penghasilan yang diterima oleh orang-orang kaya dapat terlihat dari penerimaan PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi (OP) yang tidak dibayarkan oleh pemberi pekerjaan melainkan disetor sendiri oleh wajib pajak.

Jenis PPh ini juga dikenakan bagi pekerja bebas, seperti pengusaha, dokter, pengacara dan individu berpenghasilan tinggi lainnya. Penerimaan PPh Pasal 25/29 OP sendiri

⁹⁶ Francisco Perez-Arce, Ernesto F. L. Amaral, Haijing Huang, Carter C. Price, *"Inequality and Opportunity"* (Santa Monica: RAND, 2016), 28 – 39. Selain itu, perdebatan mengenai hal ini juga dapat ditelaah dari E. Wesley F. Peterson, "Is Economic Inequality Really a Problem? A Review of the Arguments," *Social Sciences* (2017): 19 – 20.

⁹⁷ Michael Keen, Juan Toro, Katherine Baer, Victoria Perry, John Norregaard, Junji Ueda, John Brondolo, Duncan Cleary, Eric Hutton, Oana Luca, Enrique Rojas, Mick Thackray, dan Philippe Wingender, "Current Challenges In Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance," *IMF Policy Paper* (Februari 2015): 46 – 47.

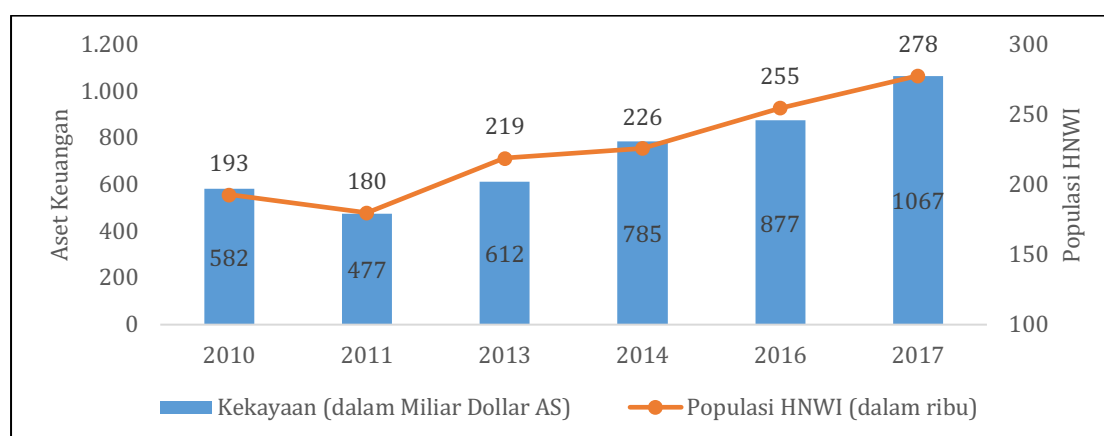
masih sangat rendah yang hanya di bawah 1% dari total penerimaan pajak secara rata-rata pada kurun waktu lima tahun terakhir.

Rendahnya penerimaan PPh 25/29 OP dalam struktur penerimaan pajak Indonesia dapat menjadi indikasi pula bahwa tingkat kepatuhan orang-orang kaya masih tergolong rendah. Padahal, kepatuhan pajak untuk kelompok individu kaya (*high net worth individual*) dapat menjadi sinyal kepada masyarakat luas bahwa sistem perpajakan suatu negara tersebut memiliki integritas yang baik.⁹⁸

Selain mengindikasikan tingkat kepatuhan yang rendah, rendahnya penerimaan dari PPh ini juga menunjukkan bahwa masih terdapat penghasilan orang kaya yang tidak dikenakan pajak, termasuk dari aset yang diwariskan sehingga dapat menimbulkan ketimpangan antargenerasi.

Data Capgemini menunjukkan bahwa kekayaan dari HNWI Indonesia yang berupa aset keuangan menunjukkan tren yang semakin meningkat sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 10.⁹⁹ Apabila ditindaklanjuti lebih jauh, terdapat kemungkinan bahwa aset keuangan tersebut dapat dijustifikasi untuk menjadi basis pajak warisan dengan mempertimbangkan berbagai aspek lainnya.

Gambar 10 Tren Kekayaan High Net Worth Individual (HNWI) Indonesia



Sumber: CAPGEMINI Financial Service Analysis (2018, diolah)

Berdasarkan fakta tersebut, dapat dinyatakan bahwa pemungutan PPh OP di Indonesia belum optimal. Penghasilan yang belum atau belum sepenuhnya dipajaki secara optimal tersebut kemudian terakumulasi pada kekayaan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu jenis pemungutan pajak yang berbasis pada kepemilikan harta, khususnya yang diwariskan kepada pihak lain.¹⁰⁰

⁹⁸ IFF Research, "Researching the Drivers of Tax Compliance Behaviour among the Wealthy and Ways to Improve It," *HM Revenue & Customs Research Report 537* (Januari, 2019): 4 – 5.

⁹⁹ HNWI dalam Laporan Capgemini didefinisikan sebagai individu dengan kepemilikan aset yang dapat diinvestasikan (*investable asset*) senilai lebih dari US\$1.000.000 dengan jenis kekayaannya berupa aset keuangan (*financial asset*).

¹⁰⁰ Lihat argumentasi dan diskusi mengenai dibutuhkannya jenis pajak yang berbasis atas kepemilikan harta, kekayaan, dan warisan pada OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, (Paris: OECD Publishing, 2018).

D.2.3 Faktor Pendukung: Lanskap Global

Kebutuhan pengenaan pajak warisan maupun jenis pajak kekayaan lainnya telah menjadi pertimbangan di banyak kawasan selama beberapa tahun terakhir. Kekayaan global yang terkonsentrasi pada sekelompok individu super kaya, kontribusi pajak yang rendah, risiko perencanaan pajak yang agresif, pelarian dana, hingga perubahan status SPDN demi menghindari pajak telah mendorong dinamika lanskap pajak global pada saat ini. Dinamika tersebut justru menjadi faktor pendukung yang memungkinkan pengimplementasian pajak warisan sebagai berikut.

Pertama, adanya kerjasama pertukaran informasi secara otomatis (*automatic exchange of information*) yang mendorong transparansi kepemilikan harta kekayaan. Berdasarkan data kekayaan di *tax haven* pada tahun 2015, estimasi dana global yang disimpan di negara-negara *tax haven* tersebut mencapai USD7,6 triliun.¹⁰¹ Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 20% nya saja yang diketahui oleh otoritas pajak negara nasabah tersebut. Dana tersebut mayoritas diletakkan di Swiss. Untuk Asia, tempat favorit untuk memarkir dana tersebut ada di Singapura dan Hong Kong.¹⁰²

Mencermati hal tersebut, saat ini telah terbentuk kerjasama global di bidang pertukaran informasi yang mencakup pertukaran secara otomatis, berdasarkan permintaan dan secara spontan.¹⁰³ Informasi yang dipertukarkan dalam kerangka kerjasama tersebut juga tidak terbatas atas informasi keuangan berdasarkan *common reporting standard* (CRS), tetapi juga mencakup pertukaran informasi atas *tax ruling*, laporan per negara (CbCR), serta informasi atas *beneficial owner*.

Kedua, terdapat perkembangan terkait tren kebijakan pajak dalam rangka mencegah perubahan status SPDN. Fenomena perubahan status SPDN diperkitakan akan semakin meningkat seiring dengan kesulitan penyembunyian harta atau penghasilan di era transparansi kecuali apabila para pemilik penghasilan ataupun harta juga turut berpindah menjadi SPDN di yurisdiksi lokasi disembunyikannya harta.¹⁰⁴

Kebijakan yang diambil bisa bermacam-macam, mulai dari adanya perubahan ke *hybrid tax system* dengan membebaskan pajak warisan dari *system worldwide*, pengenaan *exit tax*, adanya *re-entry charge*, hingga perpanjangan kewajiban pelaporan pajak. Bahkan, kebijakan-kebijakan tersebut tetap dapat diterapkan ketika seseorang tidak lagi menjadi SPDN di suatu yurisdiksi.¹⁰⁵ Berbagai kebijakan tersebut umumnya bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia dan mencegah *brain drain*.

¹⁰¹ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini dilihat di Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations* (University of Chicago Press: September 2015).

¹⁰² Hal ini terkonfirmasi dari data deklarasi dan repatriasi dana amnesti pajak Indonesia. Selain itu, perlu juga diperhatikan bahwa kedua negara tersebut juga memperoleh peringkat 8 dan 10 teratas dari Corporate Tax Haven Ranking 2019 yang dirilis oleh Tax Justice Network.

¹⁰³ Lihat Deborah, "Pertukaran Informasi untuk Tujuan Perpajakan," dalam Darussalam dan Danny Septriadi, *Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi* (Jakarta: DDTC, 2017).

¹⁰⁴ Reuven Avi-Yonah, "And Yet It Moves: Taxation and Labor Mobility in the Twenty-First Century" dalam Reuven Avi-Yonah dan Joel Slemrod, *Taxation and Migration*, (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015), 45-56.

¹⁰⁵ Nolan Cormac Sharkey, "Tax Treaties and Temporary Residence for Individuals: Tax Abuse? – Focus on the Rules in Australia, China (People's Rep.) and Singapore in the Context of the Tax Treaties between These States and with India, Japan, Korea (Rep.) and the United Kingdom?" *Bulletin for International Taxation* (Februari 2015).

Ketiga, adanya diskusi yang semakin intens tentang upaya-upaya mencegah aliran dana gelap (*illicit financial flow*). Aliran dana gelap sendiri telah menjadi fenomena umum yang mengambil perhatian negara-negara di dunia, baik negara maju maupun negara berkembang. Fenomena ini seringkali didefinisikan sebagai “uang yang diperoleh, ditransfer ataupun digunakan secara ilegal”.¹⁰⁶

Aliran dana gelap sendiri dapat dibagi menjadi dua cakupan, yaitu: (i) dana hasil tindak kriminal (misalnya korupsi, penyalahgunaan kekuasaan atau kejahatan yang terorganisir) serta (ii) dana yang didapatkan secara legal tetapi dapat menjadi ilegal karena dipergunakan untuk pembiayaan tindak ilegal (misalnya pendanaan terorisme) atau pemindahan dana secara ilegal (misalnya pelanggaran hukum pajak atau *trade mispricing*).

Lebih lanjut, terdapat pandangan bahwa aliran dana gelap dapat mengurangi kemampuan atau kapasitas suatu negara untuk meningkatkan penerimaan pajak dalam perdebatan mengenai dampak dari aliran dana gelap di negara-negara berkembang. Salah satu argumentasinya ialah bahwa aliran dana gelap dapat memindahkan sumber ekonomi dari satu yurisdiksi ke yurisdiksi lain, misalnya ke negara-negara *tax havens* sehingga terdapat potensi pemajakan yang hilang. Fenomena ini juga banyak terjadi di suatu negara dikarenakan besarnya *shadow economy* sebagai sektor ekonomi informal maupun sektor ekonomi formal, misalnya saja perusahaan multinasional yang melakukan praktik penghindaran dan penggelapan pajak.

Dalam rangka mencegah aliran dana gelap, upaya transparansi di sektor ekonomi semakin menguat. Hal ini dapat ditelusuri dari kerjasama di bidang pencucian uang serta korupsi¹⁰⁷, kerjasama di bidang pengungkapan pemilik manfaat akhir (*beneficial owner*),¹⁰⁸ hingga wacana mengenai registrasi kekayaan global.¹⁰⁹

Seluruh hal-hal di atas memang belum atau belum sepenuhnya diterapkan secara global. Meskipun demikian, terdapat tren dan indikasi untuk menuju ke berbagai kerjasama kebijakan tersebut. Satu hal yang pasti ialah bahwa ketiganya akan menyebabkan celah, hambatan, dan risiko dari penerapan pajak warisan akan berkurang.

D.2.4 Pasca-Amnesti Pajak

Indonesia telah menyelenggarakan *tax amnesty* pada tahun 2016 hingga tahun 2017. Salah satu tujuan penting program ini ialah untuk mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif dan terintegrasi.¹¹⁰ Setidaknya terdapat dua justifikasi maupun faktor pendukung pengenaan pajak warisan jika ditinjau dari konteks pasca-amnesti pajak.

¹⁰⁶ Dengan pengertian uang sebagai dana atau aset Dev Kar dan Joseph Spanjers, “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013,” *Global Financial Integrity Report* (2015): 1.

¹⁰⁷ Lihat program StAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*) yang digagas oleh World Bank atau kerangka panduan mencegah pencucian uang yang diluncurkan oleh Financial Action Task Force (FATF).

¹⁰⁸ Di Indonesia hal ini juga telah tercemin dalam Perpres Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

¹⁰⁹ Hal ini diungkapkan oleh Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT).

¹¹⁰ Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

Pertama, program amnesti pajak dapat dianggap sebagai ‘jembatan’ menuju era baru sistem pajak Indonesia. Hal ini terutama terlihat dari perubahan lanskap pajak Indonesia pasca-amnesti pajak yang semakin menekankan pada pentingnya kehadiran aspek informasi dan data. Kehadiran Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, berbagai kerjasama pertukaran data dengan pihak ketiga di tingkat domestik, aktif dalam kerjasama pertukaran informasi antarotoritas pajak di tingkat global, hingga pembentukan Direktorat Data dan Informasi Perpajakan merupakan contoh nyata dari upaya mengedepankan perolehan informasi sebagai alat menguji kepatuhan wajib pajak.

Data dan informasi yang diperoleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) pada dasarnya merupakan dasar untuk membangun profil ekonomi dan kepatuhan dari wajib pajak. Menariknya, sebagian dari informasi tersebut merupakan informasi atas keuangan, harta, dan kekayaan wajib pajak yang nantinya dapat dicocokkan dengan pelaporan SPT. Dengan demikian, derasnya arus informasi yang dimaksudkan untuk memetakan kepatuhan PPh sebenarnya juga dapat dianggap sebagai modal awal adanya pajak atas kepemilikan harta, khususnya warisan.

Khusus untuk warisan yang berupa aset keuangan yang belum terbagi, pemerintah kemudian mengidentifikasi keberadaannya dalam suatu rekening keuangan sehingga dapat dibedakan dengan rekening lainnya. Hal ini diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19/PMK.03/2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 70/PMK.03/2017 tentang Petunjuk Teknis Mengenai Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan (PMK No. 19/2018). Dengan kata lain, saldo rekening yang berisi warisan belum terbagi tersebut tetap harus dilaporkan kepada DJP.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah mengatur bahwa warisan yang belum terbagi dari Subjek Pajak Dalam Negeri (SPDN) negara tujuan pelaporan wajib dilaporkan oleh lembaga keuangan dalam rangka pertukaran informasi keuangan.¹¹¹ Untuk harta warisan sendiri, terdapat ketentuan bahwa pertukaran informasi dari rekening yang berisi warisan yang belum terbagi harus dilengkapi dengan dokumentasi salinan surat wasiat atau sertifikat kematian pemberi warisan tersebut.

Selain itu, berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-01/PJ/2019 tentang Tata Cara Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak dalam Rangka Ekstensifikasi, warisan belum terbagi dapat diterbitkan NPWP oleh Direktur Jenderal Pajak secara jabatan. Dengan demikian, informasi mengenai warisan yang belum terbagi ini tetap menjadi bagian penting agar otoritas pajak dapat mencocokkan data yang dilaporkan Wajib Pajak dalam Surat Pemberitahuan (SPT) dengan laporan dari lembaga jasa keuangan. Akan tetapi, harta berupa warisan dalam konteks perpajakan saat ini hanya dibutuhkan untuk sebatas keperluan pelaporan kelengkapan informasi keuangan dalam rangka kepentingan administrasi perpajakan dan bukan sebagai sumber penerimaan bagi negara.

¹¹¹ Hingga Mei 2019 terdapat 69 yurisdiksi tujuan pelaporan dan 79 yurisdiksi partisipan pertukaran informasi keuangan secara otomatis untuk kepentingan perpajakan. Negara tujuan pelaporan merupakan negara tujuan pelaporan informasi keuangan secara otomatis oleh Pemerintah Indonesia. Sebagai gantinya, pemerintah memperoleh informasi aset keuangan dari SPDNnya yang berlokasi di luar negeri dari yurisdiksi-yurisdiksi partisipan.

Kedua, program amnesti pajak pada dasarnya dapat dianggap sebagai ‘uji coba’ ataupun pembelajaran bagi pemerintah atas pengenaan pajak berbasis harta. Menurut Oh dan Zolt (2018), keputusan suatu negara untuk mengenakan pajak atas kekayaan haruslah juga melihat pengalaman dan sejauh mana keberhasilan mereka dalam mengenakan pajak yang berbasis kepemilikan harta.¹¹²

Amnesti pajak Indonesia sendiri dapat dianggap sebagai salah satu program amnesti pajak yang berhasil jika dibandingkan dengan pengalaman di negara lain. Tidak hanya itu, program amnesti pajak Indonesia 2016 - 2017 pada dasarnya telah memberikan gambaran dan tantangan baik secara kebijakan maupun administrasi atas pengungkapan harta. Dengan demikian, pengalaman tersebut bisa menjadi katalis dalam desain kebijakan dan administrasi pajak warisan di Indonesia.

D.2.5 Keunggulan Pajak Warisan

Secara teori, terdapat empat keunggulan pajak warisan terutama jika dibandingkan dengan jenis pajak atas harta kepemilikan lainnya.

Pertama, pajak warisan, sebagai bagian dari pajak kekayaan, tidak pernah memajaki suatu kekayaan intelektual kecuali hal tersebut sudah menjadi aset tidak berwujud dalam hal memperoleh royalti. Pengenaan pajak warisan akan mendorong seseorang pada masa hidupnya untuk mengalokasikan belanja maupun investasi pada sumber daya manusia, misalkan sekolah, pelatihan keterampilan dan sebagainya. Oleh sebab itu, pajak warisan –bersama dengan pajak atas harta kepemilikan lainnya– membuat imbal hasil (*return*) baik dari modal dan aset keuangan akan kurang lebih sama dengan investasi di bidang sumber daya manusia.

Kedua, dibandingkan dengan jenis pajak kekayaan lainnya seperti *net-wealth tax* ataupun *capital gain tax*, pajak atas warisan dirasa lebih adil. Pada saat seseorang individu pensiun atau berada pada masa tidak produktif, kekayaan yang telah terakumulasi akan dipergunakan untuk konsumsi dan membiayai hidup di masa tua. Jika dibandingkan dengan pajak kekayaan, pajak warisan akan memungkinkan seseorang memiliki kekayaan yang lebih besar untuk membiayai masa tuanya.

Kekayaan yang dimiliki seseorang akan cenderung lebih kecil pada rezim pajak kekayaan karena sifat pajaknya yang berulang setiap tahun. Akan tetapi, melalui skema pajak warisan, yang dipajaki ialah akumulasi kekayaan yang telah dikurangi oleh konsumsi di hari tua sehingga menjadikannya lebih adil.

Ketiga, pajak atas harta kepemilikan memang cenderung akan mendistorsi berbagai keputusan ekonomi, seperti keputusan untuk investasi, menabung, berwirausaha dan lain sebagainya. Akan tetapi, apabila dibandingkan dengan jenis pajak kekayaan lainnya, pajak warisan bersifat lebih netral dalam perilaku distorsi tersebut.¹¹³ Apabila dirumuskan secara tepat, kebijakan ini kemudian dapat memberikan *spillover* yang positif bagi perekonomian.

¹¹² Jason S. Oh dan Eric M. Zolt, “Wealth Tax Add-Ons: An Alternative to Comprehensive Wealth Taxes,” *Tax Notes* Vol.158, No. 12 (19 Maret 2018): 1613-1626.

¹¹³ Pembahasan mengenai hal ini dapat ditinjau pada OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, (Paris: OECD Publishing, 2018).

D.3 Rekomendasi untuk Indonesia

D.3.1 Landasan Hukum

Pada implementasinya di berbagai negara, pemajakan atas warisan mengacu pada ketentuan yang berbeda-beda. Terdapat negara yang mengaturnya dalam regulasi yang berdiri sendiri, seperti misalnya *Inheritance Tax Law* di Jepang yang dikenal sebagai *Sozoku Zei Ho* yang mencakup pajak warisan dan pajak hibah.¹¹⁴ Selain itu, apabila terdapat negara yang menggolongkan warisan sebagai bagian dari pajak penghasilan, terdapat pula negara mengenakan yang pajak tidak langsung atas warisan, seperti misalnya penerapan di negara Luksemburg.¹¹⁵

Lebih lanjut, proses legislasi juga menjadi permasalahan serius di negara yang sedang dalam upaya menerapkan pajak atas warisan ini, seperti yang dialami oleh Negara Cina. Negara ini sendiri telah mengupayakan *Inheritance Tax Law* sejak tahun 2004 dan memperoleh dukungan publik yang baik di tengah tingginya pertumbuhan ekonomi yang tidak disertai pemerataan kesejahteraan masyarakatnya.¹¹⁶

Bagi Indonesia, pemajakan atas warisan sebaiknya diatur dalam undang-undang tersendiri dan tidak menginduk pada UU PPh. Selain atas pertimbangan bahwa pajak warisan (sebagai salah satu cabang dari pajak atas kepemilikan harta) memiliki karakteristik yang berbeda dengan pajak penghasilan, pembahasan pajak warisan dalam proses legislasi undang-undang yang berdiri sendiri akan memberikan kemudahan argumentasi dan tinjauan yang lebih tepat.

D.3.2 Pihak Pemungut

Saat ini, pajak yang berbasis atas penguasaan harta lebih banyak diterapkan di tingkat daerah. Hal ini bisa ditinjau dari kehadiran Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan perkotaan (PBB-P2), Pajak Kendaraan Bermotor, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB). Khusus untuk PBB-P2 dan PHTB, penerimaan keduanya merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) tertinggi untuk wilayah kabupaten/kota pada skala nasional. Secara akumulatif, pada tahun 2017 nilainya mencapai 13% dari total PAD di tingkat kabupaten/kota.¹¹⁷ Oleh karena itu, pajak atas properti ini dapat dikatakan pula sebagai sumber penerimaan signifikan bagi pemerintahan daerah di Indonesia.

Walaupun menjaadi sumber penghasilan terbesar di tingkat pemerintah daerah, kontribusi pajak properti ini masih tergolong sangat rendah dibandingkan dengan potensinya di mana salah satu faktor penyebabnya ialah rendahnya kapasitas administrasi perpajakan tingkat daerah yang mengelola potensi basis pajak tersebut.¹¹⁸ Terlebih, belum tersedia sistem kadaster yang memuat seluruh basis data atas properti dalam lingkup nasional.

¹¹⁴ EY, *Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide* (2018), 184.

¹¹⁵ *Ibid.*, 194.

¹¹⁶ Justin T. Brown, "Dodging the Draft (Tax): How China 's Draft Inheritance Tax Law Turns a Blind Eye to the Rich, a Good Eye to the Masses, and How a Reorientation Can Be Realize," *Washington University Global Studies Law Review* Vol. 12 Issue 1 (2013p3): 165 - 167.

¹¹⁷ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, *Laporan Tahunan 2017* (Jakarta: 2017), 65.

¹¹⁸ OECD, *Economic Surveys: Indonesia 2018* (2018), 35 - 37.

Mempertimbangkan aspek-aspek di atas, kewenangan untuk memungut pajak warisan sebaiknya diberikan kepada pemerintah pusat. Pertimbangan atas keberhasilan administrasi amnesti pajak di 2016 dan 2017 serta kepemilikan informasi yang lebih lengkap di tingkat pemerintah pusat juga bisa menjadi justifikasi.

D.3.3 Subjek Pajak

Pilihan dalam menentukan subjek pajak warisan ada dua, yaitu pemberi warisan atau penerima warisan. Adapun berbagai negara pada umumnya menetapkan penerima warisan sebagai subjek pajak atas dasar kemudahan pertimbangan administrasi.

D.3.4 Objek Pajak

Pemilihan objek pajak berkaitan dengan jenis harta yang akan dikenakan pajak warisan dan struktur beban pajak per harta kekayaan secara spesifik agar dapat mendistribusikan kekayaan yang lebih merata dan optimal. Pada umumnya, berkaca dari negara lain, kas dan tanah /bangunan menjadi aset yang selalu menjadi objek pajak warisan. Selain itu, pemerintah juga dapat mempertimbangkan harta tidak berwujud untuk dipajaki, seperti surat berharga, kepemilikan saham dan hak cipta. Pemilihan objek pajak ini kemudian sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam pengolahan data harta kekayaan beserta dengan kapasitas administrasi otoritas, terutama dari sisi valuasi aset.

Pertimbangan pemilihan objek pajak juga harus memperhatikan data komposisi kekayaan rumah tangga ataupun individu di Indonesia. Sebagai informasi, sebagian besar kekayaan orang Indonesia umumnya berbentuk aset non-keuangan seperti tanah dan bangunan, logam mulia, barang-barang seni berharga dan sebagainya. Informasi tersebut pada akhirnya dapat dijadikan suatu pertimbangan dalam mendesain objek pajak yang tepat serta tantangan yang akan dihadapi dalam penerapannya. Sebagai ilustrasi, aset keuangan umumnya lebih mudah diketahui informasi serta lebih mudah dalam valuasinya dalam hal aset non-keuangan.

Lebih lanjut, mengacu pada hukum adat waris yang berlaku pada adat-adat tertentu atas warisan yang dimiliki secara kolektif, ada baiknya pemerintah juga mempertimbangkan beberapa jenis harta untuk dikecualikan dari objek pajak warisan.

Tabel 8 Komposisi Aset Kekayaan Rumah Tangga di Beberapa Negara Pada Tahun 2000-2018 (%)

Negara	Jenis Aset	2000	2005	2010	2015	2018
Denmark	Keuangan	50,5	53,9	54,2	59,5	58,7
	Non-Keuangan	49,5	46,1	45,8	40,5	41,3
Prancis	Keuangan	46,2	35,4	35,3	39,7	39,2
	Non-Keuangan	53,8	64,6	64,7	60,3	60,8
Indonesia	Keuangan	3,0	8,5	21,8	16,9	15,8
	Non-Keuangan	97,0	91,5	78,2	83,1	84,2
Jepang	Keuangan	53,4	61,9	59,0	61,4	61,5
	Non-Keuangan	46,6	38,1	41,0	38,6	38,5
Korea Selatan	Keuangan	32,0	33,7	34,6	37,0	37,7
	Non-Keuangan	68,0	66,3	65,4	63,0	62,3
Afrika Selatan	Keuangan	68,1	61,1	63,0	65,5	65,5

Negara	Jenis Aset	2000	2005	2010	2015	2018
	Non-Keuangan	31,9	38,9	37,0	34,5	34,5
Inggris	Keuangan	63,9	52,4	53,6	53,5	53,0
	Non-Keuangan	36,1	47,6	43,4	46,5	47,0
Amerika Serikat	Keuangan	68,8	63,3	71,7	72,4	72,3
	Non-Keuangan	31,2	36,7	28,3	27,6	27,7

Sumber: Credit Suisse Databook 2018

D.3.5 Tarif

Untuk menetapkan secara optimal, tarif tersebut perlu dipertimbangkan dari aspek efisiensi dan pemerataan.¹¹⁹ Pengenaan pajak dengan tarif yang berbeda dapat ditetapkan berdasarkan jenjang kedekatan hubungan tertentu dengan mempertimbangkan pandangan sosial mengenai hubungan keluarga. Misalnya, tarif lebih rendah diberikan apabila warisan diberikan kepada pasangan hidup atau anak. Perbedaan tarif atas dasar hubungan pemberi warisan dan ahli waris sebaiknya tidak menyalahi urutan prioritas hubungan yang telah diatur dalam Hukum Islam, KUH Perdata, maupun hukum adat.

Pembedaan tarif juga dapat diberikan secara progresif berdasarkan besaran warisan yang diberikan. Selain itu, *threshold* tertentu dapat ditentukan sehingga dalam batasan nilai tertentu warisan tidak dikenakan pajak. Dengan demikian, asas keadilan sosial dan pemerataan juga dapat diterapkan dalam pajak warisan.¹²⁰ Meskipun demikian, pada tahap awal, pengenaan tarif sebaiknya disusun berupa tarif flat, terutama berkaitan dengan simplifikasi administrasi perpajakan.

D.3.6 Penghitungan

Aspek desain kebijakan penting selanjutnya ialah penentuan cara penghitungan basis pengenaan pajak. Dalam menentukan penilaian harta yang dijadikan objek pajak, pemerintah dapat menggunakan nilai pasar atau penilai dari pihak ketiga yang dianggap netral dalam memberikan penilaian. Nilai deklarasi bisa diterapkan hanya untuk jenis harta yang sulit untuk divalusi secara jabatan ataupun pihak ketiga. Sama seperti pengalaman amnesti pajak, harta yang diwariskan merupakan harta bersih yang telah dikurangi oleh adanya utang dalam hal perolehannya.

D.3.7 Keringanan Pajak

Lebih lanjut, terdapat pengurangan atau fasilitas tertentu dapat diberikan jika penerima warisan memiliki hubungan tertentu dengan pemberi warisan (misalnya pasangan hidup, anak kandung, atau keluarga dekat). Rancangan insentif pajak berupa pengecualian bagi jumlah kekayaan tertentu ini menjadi pertimbangan terkait kemampuan membayar pajak dari pihak yang menerima warisan.

Selain atas dasar hubungan keluarga, fasilitas tertentu juga dapat diberikan atas tujuan peruntukannya, misalnya warisan diberikan untuk kepentingan kemanusiaan atau

¹¹⁹ Thomas Piketty dan Thomas Saez, "A Theory of Optimal Inheritance Taxation", *Econometrica* Vol. 81 No. 5 (2013): 1851-1886.

¹²⁰ Ann Mumford, "Inheritance in Socio-Political Context: The Case for Reviving the Sociological Discourse of Inheritance Tax Law", *Journal of Law and Society* Vol. 34 No. 4 (2007): 569.

kepentingan publik. Metode seperti ini memungkinkan unsur sosial untuk semakin terakomodasi oleh keberadaan pajak warisan. Meskipun demikian, diperlukan analisis lebih lanjut agar fasilitas yang diberikan tidak dipergunakan untuk menghindari pajak.¹²¹

D.3.8 Pencegahan Pemajakan Berganda dan Penghindaran Pajak

Desain pajak warisan juga memerlukan pengaturan tentang mekanisme eliminasi pemajakan berganda. Cara terbaik ialah dengan memiliki metode eliminasi secara unilateral maupun bilateral melalui P3B.¹²² Solusi demikian menjadi lebih efektif dalam menghindari pemajakan berganda dengan mengalokasikan hak pemajakan berdasarkan residen pemberi atau penerima warisan serta lokasi keberadaan harta. Meskipun demikian, dalam konteks mengenakan pemajakan warisan sebagai permulaan, pemerintah dapat mempertimbangkan dengan memulai metode unilateral secara kredit terlebih dahulu.

Selain itu, desain ketentuan pajak warisan juga harus mengantisipasi adanya perilaku penghindaran pajak, semisal menyembunyikan transaksi pengalihan harta warisan melalui *trust*.

E. Kesimpulan

Di tengah era transparansi perpajakan yang semakin berkembang serta didukung oleh upaya mengatasi ketimpangan antargenerasi di berbagai negara, tidak dapat dipungkiri bahwa pemajakan terhadap harta kepemilikan –termasuk warisan– akan menjadi perhatian di masa depan.

Terlepas dari pro dan kontra, setidaknya terdapat lima justifikasi mengenai prospek penerapan pajak atas warisan di Indonesia. Lima justifikasi untuk mengimplementasikan pajak warisan di Indonesia tersebut ialah sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan ketimpangan, sebagai sistem penunjang belum optimalnya pemungutan PPh OP di Indonesia, menjadi faktor pendukung dari perubahan lanskap pajak global yang semakin transparan, merupakan tindak lanjut dari keberhasilan amnesti pajak di Indonesia, hingga keunggulan pajak warisan dibandingkan jenis pajak kekayaan (*wealth tax*) lainnya.

Meskipun demikian, terdapat beberapa pertimbangan strategis yang harus ditinjau oleh pemerintah. *Pertama*, pemajakan harus disusun dalam undang-undang yang terpisah dan membutuhkan strategi komunikasi yang baik agar bisa diterima oleh masyarakat luas. *Kedua*, sistem pemungutan pajak warisan agar lebih baik dilakukan dan dikoordinasikan oleh pemerintah pusat mengingat ketersediaan informasi dan kemampuan administrasinya yang lebih baik dari pemerintah daerah.

Komponen lain yang perlu diperhatikan dalam desain sistem pajak warisan adalah penentuan subjek pajak, harta yang menjadi objek pajak, perhitungan, skema keringanan, tarif, hingga aspek internasional dari pajak atas warisan.

¹²¹ Robin Boadway, Emma Chamberlain, dan Carl Emmerson, *Op. Cit.*, 784.

¹²² Inge J.F.A van Vijfeijken, "One Inheritance, One Tax", *EC Tax Review* 2017/4 (2017): 216.

Pada akhirnya, pajak warisan tidak hanya diharapkan dapat mengatasi ketimpangan serta akumulasi kekayaan antargenerasi. Lebih dari itu, pajak warisan juga diharapkan dapat membantu mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif di Indonesia.



Ensuring a Balanced Tax System

Menara DDTC
Jl. Raya Boulevard Barat Blok XC 5-6 No. B, Kelapa Gading
Jakarta Utara 14240 Indonesia
Phone: +62 21 2938 2700
Fax: +62 21 2938 2699
ddtc.co.id