

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan ini, tidak terlepas dari penelitian-penelitian yang sudah ada dan masih relevan untuk diangkat. Penelitian-penelitian antara lain dilakukan oleh pertama Idris Herawan (Program Pasca Sarjana FISIP Universitas Indonesia) pada tahun 1997 yang berjudul “*kebijaksanaan Pajak Terhadap Perusahaan Properti.*” Dan penelitian kedua adalah Tjipto Nugroho Herawan (Program Pasca Sarjana FISIP Universitas Indonesia) pada tahun 1997 dengan judul “*Tinjauan tentang prinsip Keadilan dalam Pemungutan Pajak Penghasilan atas penghasilan dari pengalihan Hak atas tanah dan Atau Bangunan.*” kedua penelitian tersebut berhubungan dengan pengenaan pajak penghasilan atas tanah dan atau bangun, meskipun dalam penelitian pertama bersifat umum pada bidang property tidak hanya terfokus pada aspek pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan. Kedua penelitian tersebut akan dipaparkan dalam tabel berikut.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Idris Herawan	Tjipto Nugroho
Judul Karya Ilmiah	Kebijaksanaan Pajak Penghasilan terhadap perusahaan properti	Tinjauan tentang prinsip Keadilan dalam pemungutan pajak Penghasilan atas penghasilan dari pengalihan Hak atas tanah dan Atau Bangunan
Tujuan Penelitian	Untuk menganalisis apakah kebijaksanaan pajak penghasilan terhadap perusahaan properti yang bersifat final sesuai dengan konsep pajak penghasilan dan sesuai dengan prinsip-prinsip pemungutan pajak, untuk menganalisis apakah dengan kebijaksanaan pajak penghasilan yang bersifat final dapat memberatkan wajib pajak, dan untuk menganalisis dampak lain kebijaksanaan pajak penghasilan yang bersifat final terhadap perusahaan property.	Melakukan kajian tentang konsep keadilan atas pengenaan pajak penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan Untuk mengetahui secara konseptual terpenuhinya unsure-unsur pajak penghasilan Untuk mengetahui apakah jenis pajak ini ideal dan efektif.
Tujuan Penelitian (sambungan)		
Metode Penelitian	Pendekatan penelitian: kualitatif Jenis penelitian: deskriptif Metode pengumpulan data: data sekunder	Pendekatan penelitian: kualitatif Jenis penelitian: deskriptif kasuistik Metode pengumpulan data: data sekunder
Hasil Penelitian	Pengenaan pajak atas property yang dikenakan final dengan tariff yang cenderung lebih kecil tidak lagi mencerminkan asas keadilan Memenuhi asas kepastian karena semua wajib pajak dikenakan pajak, termasuk perusahaan yang rugi. Pengenaan PPh yang bersifat final akan menguntungkan perusahaan besar, sebaliknya akan merugikan bagi perusahaan yang baru berdiri.	PPh atas pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan tidak mencerminkan sistem perpajakan yang adil yang memiliki kriteria bahwa kebijakan perpajakan tersebut harus dirumuskan dalam undang-undang. Rumusan dasar pengenaan pajak bertentangan dengan konsep keadilan dalam pajak penghasilan. Struktur tarif proporsional kurang mencerminkan prinsip keadilan bagi sistem pajak penghasilan Kebijakan pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan merumuskan diskriminatif dalam administrasi perpajakan. Kebijakan perpajakan ini kurang menjamin kepastian bagi hak dan kewajiban subyektif wajib pajak.

Sumber: telah diolah kembali oleh penulis dari tesis Idris Herawan dan Tjipto Nugroho

Perbedaan antara penelitian Idris Herawan dengan penelitian ini adalah dari sisi tema, penelitian ini lebih fokus pada penghasilan hak atas tanah dan bangunan., sedangkan pada penelitian Idris Herawan mencakup semua aspek perpajakan dalam usaha property. Selain itu, penelitian ini tidak menganalisis berdasarkan prinsip-prinsip pemungutan pajak penghasilan.

Perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Tjipto Nugroho dengan penelitian ini adalah bahwa dalam penelitian ini tidak menganalisis pengenaan pajak dari sisi keadilan, namun lebih kepada pelaksanaan kebijakan pajak penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan dan masalah yang timbul. Perbedaan lain pada penelitian ini dibandingkan dengan kedua penelitian sebelumnya adalah bahwa penelitian ini dilakukan pada satu perusahaan.

2.2. Teori-Teori Terkait

2.2.1. Kebijakan Pajak Penghasilan

Kebijakan Perpajakan mempunyai dua pengertian,³ yaitu berdasarkan pengertian luas dan menurut pengertian sempit. Kebijakan dalam pengertian luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrument pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Adapun kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit ini disebut juga kebijakan perpajakan yang bertujuan sebagai berikut.⁴

1. pemerataan dalam pengenaan pajak dan keadilan dalam pembebanan.
2. menjamin adanya kepastian.
3. kesederhanaan.

³ Mansyuri, *Kebijakan Fiskal* (Jakarta : YP4, 1999), hal. 1.

⁴ *Ibid*, hal. 3-9.

4. menutup peluang bagi penghindaran pajak dan atau penyelundupan pajak dan penyalahgunaan wewenang.
5. memberikan dampak positif kepada perekonomian nasional.

Kebijakan pajak yang akan dikeluarkan atau dikenakan kepada masyarakat mempunyai tujuan atau fungsi. Tujuan atau fungsi tersebut terbagi atas dua hal:⁵

1. Fungsi penerimaan (*budgetair*).

Pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Contoh: dimasukkannya pajak dalam APBN sebagai penerimaan dalam negeri.

2. Fungsi mengatur (*regulerend*).

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan dibidang sosial dan ekonomi. Sebagai contoh, yaitu dikenakannya pajak yang tinggi terhadap minuman keras, sehingga konsumsi minuman keras dapat ditekan. Demikian juga dengan barang mewah dan rokok.

Fungsi pajak di atas menunjukkan bahwa kebijakan pajak yang diambil tidak semata-mata untuk menghimpun dana dari masyarakat, namun juga untuk mengatur kebijakan yang lain. Fungsi pajak ini akan dapat berjalan apabila dalam implementasinya tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, sehingga pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut.⁶

1. pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan).
2. pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-undang (syarat yuridis).
3. tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis).
4. pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial).
5. sistem pemungutan pajak harus sederhana.

Apabila syarat-syarat di atas telah terpenuhi maka akan melahirkan system perpajakan yang baik pula. Oleh Musgrave dan Musgrave dikatakan bahwa sistem perpajakan yang baik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.⁷

- a. pendapatan yang akan menjadi dasar perhitungan pajak harus dapat ditentukan dengan tepat;

⁵ Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta: Penerbit Andi. Halaman, 2001), hal. 1.

⁶ Mardiasmo, *Op. Cit*, hal.2

⁷ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Op. Cit*, hal. 230.

- b. distribusi beban pajak harus adil, di mana setiap orang harus dikenakan pajak sesuai dengan kemampuannya (*principle of ability to pay*);
- c. pengenaan pajak harus difokuskan pada siapa penanggung pajak (subjek pajak), bukan pada apa yang akan dikenai pajak (objek pajak);
- d. sistem perpajakan harus fleksibel agar kebijakan pajak dapat diimplementasikan secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan ekonomi makro;
- e. pengaruh beban pajak terhadap keputusan-keputusan ekonomi harus seminimal mungkin untuk mencapai sistem pasar yang efisien;
- f. struktur pasar harus dapat digunakan sebagai kebijakan fiskal untuk mencapai stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi untuk mencapai efisiensi alokasi sumber daya alam (*resources*);
- g. sistem administrasi perpajakan harus jelas dan pasti sehingga mudah dimengerti dan dipahami oleh wajib pajak;
- h. penerimaan pajak yang mencukupi (*revenue adequacy*) untuk membiayai pengeluaran pemerintah;
- i. biaya administrasi perpajakan harus seminimal mungkin dengan tetap mengandung kepastian (*certainty*), dapat diterima (*acceptable*), dan dilaksanakan (*applicable*).

Salah satu ciri kebijakan perpajakan yang baik adalah kesederhanaan dalam pengadministrasian (*administrative simplicity*) atau *ease of administration*. Kesederhanaan atau kemudahan dalam administrasi menjadi hal yang penting karena akan mempengaruhi pelaksanaan kewajiban perpajakan. Wajib pajak harus mudah untuk memahami kewajiban perpajakan yang melekat kepadanya, baik dalam menentukan subyek, obyek, waktu setor dan lapor dan lain sebagainya. Dalam perpajakan, hal ini dikenal dengan asas *Ease of Administration and Compliance*.

Asas *Ease of Administration and Compliance* mencakup kepastian (*certainty*), kenyamanan atau kemudahan pembayaran (*convenience of payment*), efisiensi ekonomi (*economic efficiency*), dan kesederhanaan prosedur

(*simplicity*).⁸ *Certainty* dapat diartikan dengan kepastian hukum. Demi mewujudkan kepastian hukum, harus ada hukum yang mendasari administrasi pajak, baik di sisi wajib pajak maupun petugas pajak. Ketersediaan hukum tersebut haruslah bersifat jelas dan mudah dipahami oleh masyarakat.

Convenience diartikan bahwa pemungutan pajak dilakukan semudah mungkin agar tidak mengganggu kenyamanan wajib pajak. Salah satu aplikasi dari asas *convenience* adalah dengan pajak yang dipotong oleh pihak ketiga (pemberi penghasilan) tepat pada saat wajib pajak memperoleh penghasilan (*pay as you earn*) sehingga wajib pajak tidak perlu lagi menyisihkan penghasilannya untuk membayar pajak.

Efficiency dapat ditinjau dari 2 sisi yaitu dari perspektif wajib pajak dan petugas pajak. Dari perspektif otoritas pajak, biaya yang dikeluarkan dalam memungut pajak diupayakan sekecil mungkin jika dibandingkan dengan hasil pemungutan pajak, sedangkan jika dilihat dari perspektif wajib pajak, efisiensi yang dimaksud adalah biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak untuk memenuhi kewajiban pajak harus seminimal mungkin. Dengan menggunakan biaya yang efisien, maka penerimaan dari sektor pajak akan lebih banyak terkumpul sehingga negara memiliki peningkatan penerimaan.

Simplicity dapat diartikan sebagai kesederhanaan dalam peraturan perpajakan dan administrasi perpajakan. Dengan peraturan dan administrasi yang sederhana, masyarakat akan lebih mudah dalam memahami hak dan kewajiban perpajakannya. Karena itu, kepatuhan masyarakat dalam pemenuhan kewajiban perpajakan cenderung akan meningkat seiring peningkatan pengetahuan tentang peraturan perpajakan yang berlaku.

Kebijakan pajak yang berkaitan dengan topik penelitian ini adalah kebijakan pajak penghasilan. Yang menjadi titik tolak dari pajak penghasilan adalah penghasilan itu sendiri. Terdapat beberapa pendapat ahli yang menerangkan mengenai definisi penghasilan, salah satunya oleh Richard Goode dalam *Comprehensive Income Taxation* yang diedit oleh Pechman.⁹

⁸ *Ibid*, hal. 66.

⁹ Joseph A. Peachman, *Comprehensive Income Taxation* (Washington D.C: The Brooking Institution (Ed), 1977), hal. 3.

Pengertian pertama adalah yang diutarakan oleh Hicks yang dikenal dengan *definitions stressing capital maintenance*. Penghasilan dalam pengertian ini mengedepankan pada konsumsi yang dilakukan oleh penerima penghasilan.

“The purpose of income calculation in practical affairs is to give people an indication of the amount which they can consume without impoverishing themselves. Following out this idea, it would seem that we ought to define a man’s income as the maximum value which he can consume during a week, and still expect to be as well off at the end of the week as he was at beginning, I think it is fairly clear that this is what the central meaning must be.”

Menurut pengertian di atas, penghasilan seseorang adalah jumlah maksimal yang dapat dikonsumsi tanpa mengakibatkan orang yang bersangkutan menjadi berkurang hartanya. Seseorang dianggap mempunyai penghasilan yang maksimal manakala dapat melakukan konsumsi pada saat yang sama tidak berpengaruh pada kondisi ekonominya. Kondisi awal sebelum melakukan konsumsi dan kondisi setelah melakukan konsumsi adalah sama, sehingga penghasilan di sini lebih ditekankan pada kemampuan melakukan konsumsi.

Pengertian penghasilan kedua adalah *source and periodicity concept* dimana penghasilan *“that would restrict income to periodic flows from continuing sources.”* Pengertian ini menyatakan bahwa penghasilan adalah penerimaan yang mengalir terus menerus dari sumber penghasilan, lebih dikenal dengan *source concept of income*.

Berbeda dengan pengertian pertama yang mengedepankan kemampuan untuk melakukan konsumsi, pengertian kedua lebih melihat pada arus penghasilan itu diterima dari sumbernya. Penghasilan muncul karena terdapat sumber yang bersifat berkesinambungan. Pengertian ini kemudian berkembang menjadi sebuah konsep di negara-negara eropa dengan *system schedular taxation*.

Pengertian penghasilan ketiga adalah *“While yield is the more fundamental concept, accretion is, for some purposes (other than taxation), the more useful”* atau yang lebih dikenal dengan *Fisher’s definition*. Pada awalnya

Fisher berpendapat sama seperti pada pengertian penghasilan pertama dan kedua, namun kemudian menyatakan bahwa penghasilan adalah hasil (*yield*) yang diberikan sebagai jasa dari harta atau dari orang lain untuk memberikan kepuasan kepada yang menerima penghasilan tersebut. Merupakan penghasilan itu adalah yang hanya dipakai untuk konsumsi, sedang yang disimpan atau untuk menambah harta kekayaan tidak termasuk pengertian penghasilan.

Dalam perkembangannya terdapat pengertian '*enrichment income*' atau '*accretion*' yang terdiri dari konsumsi ditambah dengan kenaikan harta ataupun dikurangi pengurangan harta. *Yield income* merupakan hal yang fundamental, sedangkan *accretion* merupakan hal berguna, sehingga Fisher lebih cenderung kepada pemungutan personal *consumption tax* daripada *conventional income tax*.

Pendefinisian penghasilan yang menyatakan bahwa semua tambahan kemampuan ekonomis dari maupun sumbernya dan apapun jenis penghasilan itu adalah penghasilan yang dikenakan pajak disebut dengan *the accretion concept*.¹⁰ Penjelasan mengenai *Accretion* adalah sebagai berikut.

“All accretion should be included whether it be regular or fluctuating, expected or unexpected, realized or unrealized. Income from all sources thus defined should be treated uniformly and combined in a global income measure to which tax rates are applied. Without globality, the application of progressive rate scheduler cannot serve its purpose of adapting the tax to the taxpayer’s ability to pay.”¹⁰

Menurut pendapat di atas, pengertian *accretion* secara luas adalah semua tambahan penghasilan yang diterima baik secara teratur atau tidak, yang tetap atau berubah-ubah besar kecilnya, baik yang terealisasi maupun yang tidak terealisasi. Penghasilan yang diterima tersebut digabungkan dalam satu kesatuan untuk kemudian dikenakan pajak. Pengertian ini yang kemudian disebut dengan *global taxation*. Disebutkan juga dalam definisi di atas bahwa tanpa penerapan *global taxation*, maka berlaku tarif *scheduler*. Hasil pemajakan ini akan dipengaruhi oleh kemampuan membayar (*ability to pay*) dari penerima penghasilan.

Perkembangan selanjutnya Simons mengkombinasikan antara *accretion concept* dan *the global taxation*. Berkaitan dengan *Accretion Concept Theory of*

¹⁰ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Op. Cit*, hal. 344.

*Income*¹¹ ini, Schanz mengemukakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakainya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa.

Apabila pendapat Schanz di atas lebih menekankan pada kemampuan ekonomis, maka terdapat pendapat lain diutarakan oleh Haig¹². Haig mengemukakan pendapat bahwa penghasilan itu adalah kemampuan untuk memenuhi kebutuhan untuk memenuhi kepuasan, bukan atas keluasan itu sendiri. Oleh karena itu, penghasilan didapat pada saat tambahan kemampuan itu diterima, dan bukan pada saat kemampuan itu dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan, dan bukan pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan

Berbeda dengan kedua pendapat di atas, adalah pengertian yang dikemukakan oleh Simons. Menurut Simon¹³, penghasilan perseorangan secara luas mengandung arti sebagai pemanfaatan kontrol atas penggunaan sumber daya masyarakat yang terbatas. Ia juga mengemukakan bahwa penghasilan sebagai objek pajak haruslah bisa dikuantifikasikan, jadi harus bisa diukur dan mengandung konsep perolehan (*acquisitive concept*). Konsep ini terkait dengan perolehan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan. Simons menekankan kepada pengukuran berkenaan dengan apa yang diperoleh itu. Simons pada dasarnya mengajukan ide tentang keadilan pengenaan pajak yang dapat diukur secara objektif dan bukan atas dasar perasaan subjektif.

Personal Income may be defined as the algebraic sum of

1. *the market value of rights exercised in consumption and*
2. *the change in the value of the store of property rights between the beginning and end of the period in question.*

¹¹ Henry C Simons, *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1938), hal. 61.

¹² Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 143-145

¹³ *Ibid*

In the word, it is merely the result obtained by adding consumption during the period to 'wealth' at the end of the period and the subtracting 'wealth' at the beginning.¹⁴

Penghasilan menurut Simons dapat dihitung dari jumlah aljabar (1) nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi dan (2) perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan. Pengertian penghasilan menurut Simons ini lebih menekankan pada nilai (*value*) pada barang yang dikonsumsi.

Ketiga konsep di atas, yang dikemukakan oleh Schanz, Haig dan Simons, yang kemudian dikenal dengan nama *The S-H-S Income Concept*, bermula dari *accretion theory*, teori yang menghasilkan konsep penghasilan yang memungkinkan untuk menerapkan *ability to pay approach*. *S-H-S Income Concept* juga menerangkan bahwa nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi dan perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan merupakan penghasilan. *Capital Appreciation* adalah kenaikan harga dari harta wajib pajak berdasarkan pasar, walaupun harta tersebut tidak atau belum dijual. Sehingga *S-H-S Concept* mengandung *the accrual concept* yaitu mengakui kenaikan nilai dari harta yang belum dijual atau belum menjadi realisasi sebagai penghasilan.

Sesuai dengan penjelasan di atas, Pajak Penghasilan dikenakan kepada pihak yang memperoleh penghasilan. Dengan pengenaan kepada pihak yang memperoleh penghasilan maka melekat padanya kemampuan untuk membayar pajak (*ability to pay*).

2.2.2. Sistem Pengenaan Pajak Penghasilan

Saat penjabaran mengenai konsep *accretion* oleh Musgrave dan Musgrave sebelumnya, disinggung mengenai cara atau tipe pengenaan pajak penghasilan yang dikenakan dengan *global income tax* atau dengan *schedular income tax*. Lebih lanjut kedua cara pengenaan pajak tersebut dijelaskan sebagai berikut.

¹⁴ Henry C Simons, *Op. Cit*, hal. 61.

1. *In a schedular income tax system, each of the various categories of income, or (partial) incomes, such as salaries, dividends or business profits, flowing to the same taxpayer, is subjected to a separate tax rate. In other words, his overall net income is taxed in a compartmentalized way. The schedular system of income taxation ideally consists of a coordinated set of separate taxes on various types of income.*
2. *In a global income tax, all (partial) incomes, from whatever source derived, accruing to the same taxpayer, are treated as a single mass of income and subjected to a single rate formula.*
3. *A dualistic or composite system results from the superposition of a global-type tax on overall net income on a set of schedular taxes. Both tiers apply independently to the same income.¹⁵*

Dari kutipan di atas disebutkan terdapat tiga cara pemajakan atas pajak penghasilan yaitu *schedular income tax system*, *global income tax* dan *A dualistic or composite system*. Sebelum membahas *schedular income tax system* terlebih dahulu dijelaskan mengenai *global income tax*. Sesuai dengan pengertian di atas, *global income tax* dikenakan dari seluruh sumber penghasilan yang diterima oleh wajib pajak yang sama. Artinya, dalam menentukan penghasilan yang akan dikenakan pajak tidak lagi melihat sumbernya. Seluruh penghasilan tersebut kemudian dikenakan tarif pajak dengan formula tertentu untuk menentukan pajak yang terutang.

Sedikit berbeda dengan apa yang diutarakan Plasschaert di atas, Ault dan Arnold berpendapat bahwa pengenaan pajak atas *global income* harus juga memperhitungkan biayanya.

”From a theoretical perspective, income tax is often said to be structured on either a global or schedular basis. A global income tax involves tax applied to a person’s total income and income consists of all types of income. All amounts whatever their nature or source are included in income and deductions are permitted without regard to the type of income

¹⁵ Sylvan R.F. Plasschaert, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income taxation* (Amsterdam: IBFD, 1988). Hal. 17.

in connection with which they were incurred. In short, income and deductions are combined to produce an overall taxable income amount to which the tax rate is applied.”¹⁶

Kutipan di atas menjelaskan bahwa global tax income dikenakan atas semua penghasilan dari berbagai macam jenis. Sebelum dikenakan pajak seluruh penghasilan tersebut dikurangi dengan biaya yang diperkenankan. Biaya tersebut harus berhubungan dengan penghasilan yang diperoleh. Setelah dikurangkan, maka akan dihasilkan penghasilan kena pajak yang kemudian dikenakan tarif tertentu untuk menentukan pajak terutang.

Adapun tipe kedua, yaitu *schedular income tax*, adalah bahwa penghasilan dari berbagai sumber dikenakan dengan pajak yang terpisah. Masing-masing jenis atau kategori penghasilan dikenakan pajak tersendiri dengan tarif pajak yang dapat berbeda pula meskipun diterima oleh wajib pajak yang sama. Pengertian *schedular income tax* ini lebih lanjut dijelaskan oleh Ault dan Arnold sebagai berikut.

“In contrast, a scedular income tax involves separate taxes on different types or sources of income. For each category of income, amounts included in income and deductions allowed are determined separately. If an amount is not included in any schedule, it is not taxable, although there is usually a schedule that includes residual amounts (i.e. amounts not covered in other schedules).”¹⁷

Pendapat di atas menerangkan bahwa *schedular income tax* dikenakan sendiri sesuai dengan tipe penghasilan yang di terima. Berbeda dengan pengertian Plasschaer, Ault dan Arnold menerangkan bahwa dalam setiap kategori penghasilan termasuk didalamnya penghasilan dan juga biaya, sehingga pada saat perhitungan, bukan hanya penghasilan saja yang dikenakan pajak, namun biaya juga melekat kepadanya. Disamping itu, Ault dan Arnold juga menekankan bahwa apabila terdapat penghasilan yang tidak masuk dalam kategori penghasilan yang

¹⁶ Hugh J. Ault & Brian J. Arnold, *Comparative income Taxation A structure Analysis, Second edition* (New York: Aspen Publishers. Inc, , 2004), hal. 167.

¹⁷ *Ibid.*

dikenakan pajak, maka atas penghasilan tersebut tidak dikenakan pajak (*non taxable*).

Tipe yang ketiga adalah *A dualistic or composite system*. Tipe ini mengkombinasikan antara *global income tax* dan *schedular income tax*. Dalam tipe ini tidak semua penghasilan di gabung untuk dikenakan pajak secara global, namun terdapat penghasilan-penghasilan yang dikenakan pajak tersendiri, meskipun keduanya diterima oleh wajib pajak yang sama. Oleh karena itu pada saat perhitungan harus dipisahkan terlebih dahulu penghasilan yang dikenakan pajak tersendiri dengan penghasilan global, termasuk pemisahan biaya yang berkaitan dengan penghasilan yang dikenakan pajak tersendiri.

2.2.3. Pengenaan Pajak Penghasilan atas Tanah dan Bangunan

Berbicara mengenai pengenaan pajak penghasilan tanah dan bangunan berkaitan dengan industri atau bisnis real estate. Bisnis ini pada mulanya hanya sebuah transaksi jual beli pada umumnya. Dulu, seseorang membeli tanah digunakan untuk membangun tempat tinggal, namun saat ini sebagian telah beralih bukan hanya sebagai tempat tinggal namun sebagai instrumen investasi. Hal ini mengingat harga tanah yang cenderung naik dan kebutuhan akan tempat tinggal yang juga cenderung naik seiring bertambahnya penduduk. Dengan begitu ketika kita menyinggung real estate maka akan ada beberapa hal yaitu tanah, bangunan, industri dan studi akademis “*Real estate actually cover three areas : land, and building, the business or industry of real estate and academic field of study.*”¹⁸

Perkembangan industri *real estate* menjadikan tanah dan bangunan bukan lagi semata-mata untuk memenuhi kebutuhan akan papan namun telah menjadi objek investasi. Obyek investasi digunakan dengan cara dijual kembali atau disewakan ke pihak lain.

“In the cases of Taylor v. Good and Simons v. CIR a claim that land and building had not been acquired with a view to resale at a profit proved effective in preventing the profits from being taxed as trading receipts.

¹⁸ James B. Kau, *Real Estate* (New York: McGraw Hill Book Company, 1985), hal. 86.

Moreover, in a further case, where property was acquired with a view to resale at a profit but in the meantime was rented out, it was treated as an investment and not as trading stock.”¹⁹

Berdasarkan pendapat Nellis & Parker di atas, terdapat dua nilai lebih yang diinginkan ketika tanah dan bangunan menjadi objek investasi. Pertama adalah keuntungan ketika tanah dan bangunan tersebut di jual kembali. Terdapat beberapa pola yang dilakukan oleh pemilik ketika ekpektasi membeli tanah dan bangunan untuk dijual kembali yaitu tanah yang dijual kembali tanah tanpa proses penggarapan, beli tanah kemudian dibangun bangunan di atasnya untuk kemudian dijual, seperti yang dilakukan oleh pengembang, dan pembelian tanah dan bangunan dan dijual kembali dengan atau tanpa proses. Kedua adalah dengan disewakan ke pihak lain. Nilai yang diinginkan dalam persewaan adalah *pasif income* atas tanah dan bangunan yang dimilikinya.

Salah satu industri dalam bidang properti yang bernilai investasi adalah dengan membeli tanah dan kemudian dikembangkan dengan mendirikan bangunan di atasnya untuk kemudian dijual sebagai satu kesatuan tanah dan bangunan. Pelaku bisnis ini yang selanjutnya disebut pengembang atau *developer*. Pengembangan suatu areal tanah dilakukan dengan mematangkan lahan agar layak untuk didirikan bangunan di atasnya. Selanjutnya adalah melaksanakan pembangunan di atasnya dengan tujuan untuk dijual atau disewakan. Pembangunan dapat berupa perumahan, perkantoran, pusat perbelanjaan, industri dan pergudangan hingga hotel, dan juga usaha pertanian.

Pengertian tanah seringkali menimbulkan interpretasi yang berbeda tergantung pada pendapat dan kepentingan masing-masing. Pengertian yang paling sederhana untuk tanah adalah bagian padat dari permukaan bumi. Secara umum tanah di definisikan sebagai “*Land is defined as includes things attached to the earth or permanently fastened to anything attached to the earth.*”²⁰ Sehingga tanah tidak hanya mencakup permukaan bumi saja namun juga menyangkut segala hal yang ada di atasnya dan di bawahnya.

¹⁹ Helen G. Nellis & David Parker, *The Essence of Business Taxation* (Hemel Hampstead: Prentice Hall, 1993), hal. 199.

²⁰ International Taxation Academy (Netherlands : IBFD, 1994)

Tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh pemilik yang ditandai dengan surat resmi dari Negara karena pada hakekatnya tanah adalah milik Negara sebelum beralih ke warga negaranya. Sehingga yang terjadi dari sisi hukum adalah pemberian hak, yaitu memberikan hak dari negara kepada warga negaranya. Hak yang diberikan dapat berupa hak milik, hak guna dan lainnya. Sehingga apabila terjadi penjualan tanah (dan bangunan) pada hakekatnya adalah perpindahan atau pengalihan hak-nya saja. Konsekuensi dari pengalihan hak bukan hanya dalam pemanfaatan namun juga melekat padanya tanggung jawab atas tanah yang dimilikinya. Pemilik dapat memanfaatkan sumber daya alam yang terkandung didalamnya dan dapat mendirikan bangunan di atas permukaanya.

Selain tanah, terdapat wujud lain yang melekat padanya yaitu bangunan. Tanah dengan terdapat bangunan di atasnya akan mempunyai nilai yang lebih besar. Bangunan sendiri didefinisikan sebagai:

“Building includes any house, hut, shed or roofed enclosure, whether used the purpose of human habitation or otherwise, and also any wall, fence, platform, septic tank, underground tank, staging gate, post, pillar, paling, frame, hoarding, slip, dock, wharf, pier, jetty, landing-stage, swimming pool, bridge, railway lines, transmission lines, cables, rediffusion lines, overhead or underground pipe lines, or any other structure, support or foundation. It can be seen that the word ‘building’ is given a very wide meaning.”²¹

Berdasarkan pengertian di atas, maka wujud bangunan meliputi semua yang ada di atas tanah. Titik penting dari definisi di atas adalah bahwa bangunan iitu menyangkut segala hal yang berhitung dengan manusia. Bangunan bisa berupa rumah, real estate, kondominium, perkantoran, pusat perbelanjaan dan lain-lain yang mempunyai hak kepemilikan bersama dengan tanahnya.

Tanah dan bangunan yang mempunyai hak kepemilikan dapat diperjualbelikan atau dialihkan kepemilikannya, dijadikan kegiatan usaha, atau dapat juga disewakan. Namun disini yang berhak untuk mengalihkan adalah pemilik hak atas tanah tersebut.

²¹ Ibid

*“Property is any physical or intangible entity that is owned by a person or jointly by a group of persons. Depending on the nature of the property, an owner of property has the right to consume, sell, rent, mortgage, transfer, exchange or destroy their property, and/or to exclude others from doing these things.”*²²

Kutipan di atas menunjukkan bahwa properti, termasuk didalamnya tanah dan bangunan, dapat dimiliki oleh seseorang atau oleh gabungan dari beberapa orang. Pemilik dari properti tersebut mempunyai hak untuk mengkonsumsi, menjual, menyewakan bahkan merusaknya, sehingga kepadanya mempunyai kekuasaan penuh atas properti yang dimilikinya tersebut.

Berkaitan dengan pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan, maka salah satu yang diinginkan ketika dijual kembali adalah untuk memperoleh keuntungan. Keuntungan yang dimaksud berasal dari selisih antara harga beli dan harga jual. Selisih ini yang disebut *capital gain*. Berkaitan dengan *capital gain*, terdapat beberapa pendapat ahli yang akan dibahas sebagai berikut.

Pendapat pertama adalah yang diutarakan oleh Simons, yaitu *“Capital gains have much the same characteristic as income, they should equally be subjected to tax”*,²³ Pendapat dari Simons ini menyatakan bahwa *capital gain* mempunyai karakteristik yang sama dengan penghasilan, sehingga dikenakan pajak seperti halnya penghasilan lain.

Berbeda dengan pendapat simons, Nellis & Parker berpendapat bahwa pengenaan atas *capital gain* adalah pada kenaikan nilai harta *“Capital gains tax is the taxation of the increase in the capital value of an assets between the date of acquisition of the asset and the date of its disposal”*,²⁴ kenaikan yang dimaksud adalah selisih harga pada saat perolehan dengan harga pada saat dijual.

Apabila pendapat simons dan Nellis & Parker berkaitan dengan dasar perhitungan atau obyek yang akan dikenakan pajak, maka King menambahkan bahwa *capital gain* akan dikenakan pada saat terjadi realisasi penjualan atau pengalihan. *“Capital gains could only be subjected to tax when they are ‘realized’*

²² Hernando De Soto and Francis Cheneval, . *Realizing Property Rights* (Zurich: rüffer & rub, 2006)

²³ Simon James & Christopher Nobes, *The Economics of Taxation, Principles, Policy and Practices* (New York : Prentice Hall, 1996), hal. 164.

²⁴ Helen G. Nellis & David Parker. *Op. Cit*, hal. 199.

*in disposal of the assets.*²⁵ Jadi atas capital gain akan dikenakan bukan pada saat pengakuan, namun pada saat harta tersebut benar-benar dialihkan. Hal ini akan memudahkan wajib pajak untuk menentukan saat terutangnya pajak penghasilan atas capital gain.

*“Realized capital gains are defined as gains which result from the sale of assets other than those held in the ordinary conduct of business. Inventory gains made by department store and gains from appreciation in the value of securities held by a security dealer or houses held by a real estate firm are treated as ordinary income. But gains from the sale of securities held by an investor or a house by a home owner are given capital gains treatment”*²⁶

Definisi di atas menjelaskan bahwa keuntungan dari penjualan harta yang disebut dengan *capital gains* bukan hanya merupakan penghasilan yang lazim diperoleh setiap tahun (*ordinary income*), melainkan merupakan penghasilan yang diperoleh secara incidental. Berkaitan dengan lingkup usaha pihak yang menjual atau mengalihkan hak atas tanah dan bangunan. Menjadi *ordinary income* pada saat penjual merupakan pihak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan. Sebaliknya, menjadi *incidental income* pada saat pihak yang mengalihkan hak atas tanah dan bangunan bukan merupakan pihak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan bangunan.

Keuntungan penjualan harta dari perusahaan pengusaha property atau yang lazimnya disebut pengusaha *real estate* diperlakukan sebagai penghasilan biasa (*ordinary Income*). Hal ini yang kemudian terjadi pembedaan perlakuan antara pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan yang dilakukan oleh pihak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan dengan pihak selain itu.

Capital gain juga disebut sebagai *realized gain* atau keuntungan penjualan barang yang telah direalisasikan. *Capital gain* adalah penghasilan dan merupakan objek pajak, yang dihitung didasarkan perbedaan nilai perolehan dengan nilai

²⁵ John R. King, Edited by Shome, Parthasarathi, *Tax Policy Handbook, Fiscal Affairs* (Department International Monetary Fund, 1995, hal. 156.

²⁶ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: McGraw-Hill.Inc, 1983), hal.349.

penjualan setelah dilakukan penyesuaian. Sehingga penghasilan diakui apabila benar-benar lengkap dan telah terjadi pertukaran hak.

Pengenaan pajak atas transaksi real estate didasarkan pada *capital gain*. Berikut ini adalah pendapat dari Plasschaert yang menyatakan bahwa salah satu pengenaan pajak atas capital gain adalah dalam transaksi real estate.

“Typically, even in developing countries with a global system, the taxation of capital gains – other than those on bussines assets, which are normally taxed as ordinary corporate profits – tends to be restricted mainly to gains on real estate; insome cases, only urban real estate in encompossed.only in a few countries, as in India, are gains on the realization of securities made taxable.”²⁷

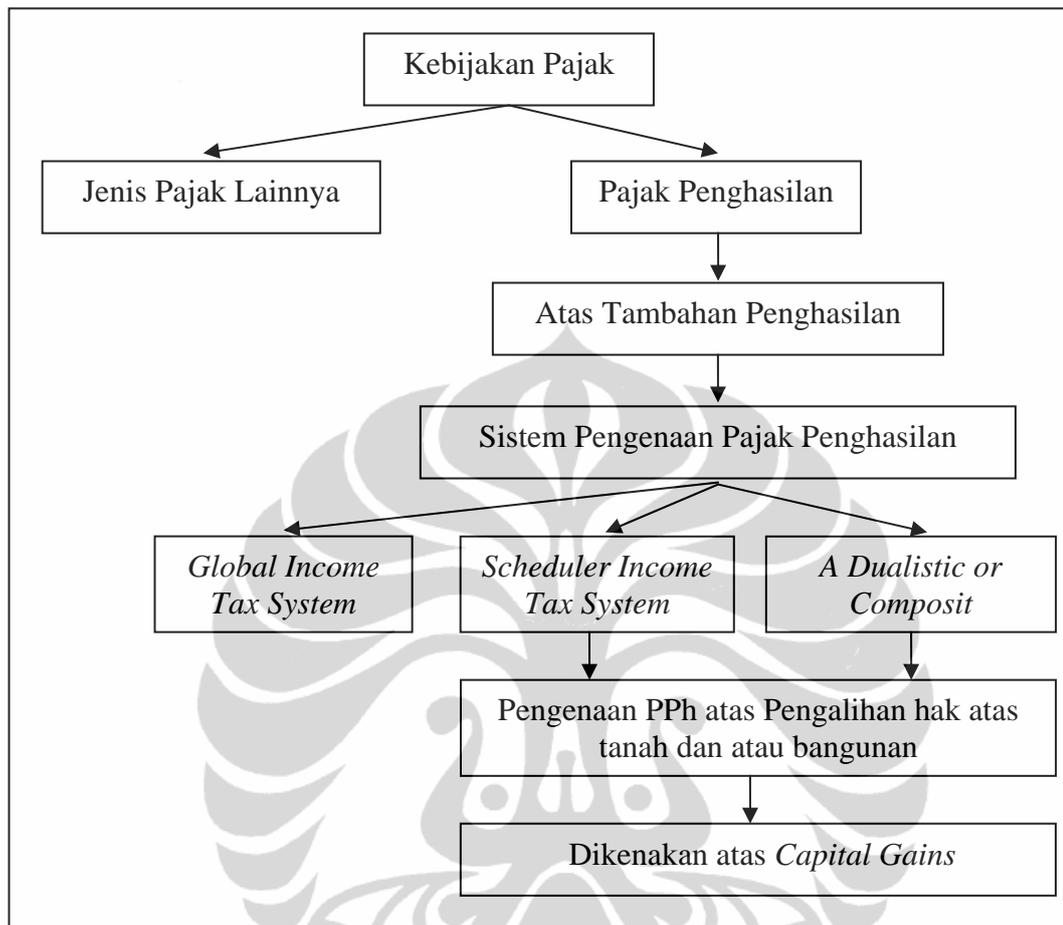
Pengenaan pajak atas *Capital gain* dalam bisnis *real estate* dalam pendapat di atas umumnya dilakukan di negara berkembang. Perpajakan di Negara berkembang sebagian besar menganut *global income*, sehingga pengenaan pajak atas real estate dikenakan tersendiri karena didasarkan pada *capital income*.

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

²⁷ Sylvan R.F. Plasschaert, *Scedular, Global and Dualistic Patterns of Income taxation* (IBFD, 1988), hal. 54.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



Sumber : Diolah kembali oleh penulis dari teori-teori yang berkaitan dengan penelitian.

Dalam usaha untuk menarik pajak dari masyarakat, pemerintah perlu untuk membuat kebijakan perpajakan yang baik. Kebijakan ini meliputi seluruh aspek perpajakan, salah satunya adalah aspek pajak atas penghasilan. Pajak Penghasilan dikenakan atas tambahan penghasilan yang diterima oleh wajib pajak, baik yang rutin maupun sebaliknya, sehingga pajak dikenakan terhadap penerima penghasilan.

Dalam memungut pajak penghasilan, pemerintah harus membuat sistem pengenaan pajak yang sesuai dengan karakter jenis obyek sehingga penerimaannya akan menjadi maksimal. Terdapat tiga sistem pengenaan pajak penghasilan, pertama adalah *Global Income Tax System* yaitu pengenaan dimana seluruh penghasilan digabung dan dikurangi dengan biaya yang diperkenankan

untuk kemudian dihitung berdasarkan tarif progresif. Sistem kedua adalah *Schedular Income Tax System* yaitu pengenaan pajak dimana setiap jenis pajak dikenakan tariff pajak tersendiri, dan sistem yang ketiga adalah campuran dari *Global Income Tax System* dan *Schedular Income Tax System* yaitu pengenaan pajak dengan penggabungan seluruh penghasilan dan biaya kecuali yang telah dikenakan pajak tersendiri.

Salah satu jenis pajak penghasilan yang dikenakan pajak tersendiri, atau yang kemudian disebut pajak final, adalah pajak penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan. Tanah atau bangunan hakekatnya adalah harta yang umumnya tidak diperjualbelikan, namun dalam perkembangannya telah menjadi industri yang berkembang pesat. Sebagai harta, atas penjualan umumnya dikenakan atas *capital gains*, namun dalam perkembangannya saat ini dikenakan pajak final dan dasar pengenaanya adalah dari penghasilan atau nilai jual.

Hak kepemilikan tanah dan atau bangunan melekat pada nama yang tercantum dalam surat resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sehingga kewajiban perpajakan yang melekat pada tanah dan atau bangunan melekat pula pada pemilik hak atas tanah dan atau bangunan. Pada saat pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan, yang berhak mengalihkan adalah pemilik hak dan pajak yang dikenakan atas pengalihannya pun berada pada pemilik hak tersebut.