



“Betterment Levy” sebagai Mekanisme “Land Value Capture” (LVC): Sebuah Kajian Konsep, Prosedur, dan Implementasi di Indonesia

Betterment Levy as a Land Value Capture (LVC): A Study of Concepts, Procedures, and Implementation in Indonesia

Fadila Septiandiani¹

Diterima: 11 Maret 2021

Disetujui: 23 April 2021

Abstrak: Land Value Capture (LVC) yang telah diterapkan di beberapa negara memberikan pelajaran bagi negara lain untuk dapat mencari alternatif pembiayaan infrastruktur berdasarkan nilai lahan. Salah satu mekanisme LVC yang dikembangkan adalah retribusi perbaikan. Berdasarkan nilai tanah sebelum dan sesudah perbaikan, retribusi perbaikan dapat mendukung pendapatan daerah dan sumber pembiayaan infrastruktur dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Makalah ini bertujuan untuk menyajikan konsep, prosedur, dan studi implementasi perbaikan retribusi di Indonesia dengan mengambil studi preseden di Kolombia dan Inggris. Dalam menjelaskan temuan, pendekatan tinjauan pustaka digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis hal-hal teoretis dan praktis yang melingkupi topik tersebut. Pertama, tulisan ini akan menjelaskan teori LVC secara umum, kemudian mendeskripsikan studi perbaikan retribusi secara lebih spesifik. Dibantu oleh pengalaman dari 2 negara untuk memungkinkan studi banding. Hal ini penting untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan penerapan di kedua negara. Kedua, studi pemanfaatan di Indonesia juga akan diuraikan. Temuan makalah menunjukkan bahwa beberapa prasyarat harus dipenuhi, mulai dari data referensi, metode penilaian, niat politik pemerintah, masukan kontekstual terkait proyek, survei kapasitas pembayaran masyarakat, serta kerangka kelembagaan dan dasar hukum yang jelas.

Kata kunci: *Land Value Capture, Betterment Levy, Pembiayaan Infrastruktur*

Abstract: Land Value Capture (LVC) which has been implemented in several countries provides lessons for other countries to be able to seek alternative infrastructure financing based on land value. One of the LVC mechanisms that have been developed is the betterment levy. Based on the value of the land before and after the improvement, the betterment levy can support regional income and a source of infrastructure financing with certain conditions that must be met. This paper aims to present a concept, procedure, and implementation study of the betterment levy in Indonesia by taking precedent studies in Colombia and the UK. In explaining the findings, the literature review approach was used to collect and analyze theoretical and practical matters surrounding the topic. First, this paper will explain the theory of LVC in general, then describe the

¹ Program Studi Arsitektur, Jurusan Teknologi Infrastruktur dan Kewilayahan, Institut Teknologi Sumatera

Korespondensi: fadila.septiandiani@ar.itera.ac.id

study of betterment levy more specifically. Assisted by experiences from 2 countries to make comparative studies possible. This is important to know the advantages and disadvantages of implementation in both countries. Second, the study of utilization in Indonesia will also be described. The findings of the paper show that several prerequisites must be met, ranging from reference data, valuation methods, government political intentions, contextual input related to the project, a community pay capacity survey as well as a clear institutional framework and the legal basis.

Keywords: land value capture, betterment levy, infrastructure financing

PENDAHULUAN

Land Value Capture (LVC) adalah pembiayaan infrastruktur alternatif yang telah berkembang di beberapa negara, dimana pada mekanisme tersebut pemerintah didorong untuk meningkatkan nilai lahan melalui peraturan dan atau investasi infrastruktur dengan tujuan untuk membiayai sebagian ataupun seluruh investasi infrastruktur (Suzuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015). LVC menjadi topik yang hangat untuk didiskusikan karena kemampuannya dalam membantu pemerintah daerah guna mengusahakan pembangunan infrastruktur tanpa harus menggantungkan seluruhnya pada anggaran pemerintah maupun hutang. Manfaat dari LVC sudah dirasakan oleh beberapa negara, diantaranya: Kolombia dan Inggris. Kedua negara tersebut secara aktif dan progresif melakukan perbaikan-perbaikan dalam implementasi yang efektif serta efisien.

Betterment levy yang dilakukan oleh negara tersebut sebenarnya pernah diterapkan juga di Indonesia pada kurun waktu 1974-1988 di Jakarta, yang dikenal dengan pajak khusus penggantian biaya dan retribusi tambahan (Kariawan, 1991). Dalam tesisnya, Kariawan menyimpulkan bahwa persoalan *betterment levy* di Jakarta adalah penerapan mekanisme tersebut tidak memperhitungkan kemampuan membayar dari para wajib pajak, mengabaikan faktor lokasi dalam penentuan besaran retribusi, ketidakhadiran badan/ otoritas yang mampu untuk mendorong pengumpulan retribusi, rendahnya koordinasi antar institusi yang berperan.

Tulisan ini bertujuan untuk merespon pertanyaan tentang bagaimana Indonesia dapat menerapkan *betterment levy* yang diinisiasi oleh pemerintah. Dalam menjabarkan penjelasan tersebut, tulisan ini akan dibagi menjadi 3 bagian yaitu teori, perkembangan *Land Value Capture* (LVC) secara umum dan mendetailkan pada bagian *betterment levy*. Implementasi 2 negara yang telah mengadopsi mekanisme tersebut juga akan ditelisik guna memberikan gambaran implementasi, keunggulan, kelemahan yang dialami serta potensi perubahan yang dapat dilakukan. Setelah mengkaji teori dan preseden, pembahasan akan difokuskan pada kajian pemanfaatan dengan konteks Indonesia. Pada bab ini akan dijelaskan implementasi *betterment levy* di Indonesia, baik dari kendala, dampak dan perbaikan yang dapat dilakukan. Selanjutnya, pembahasan akan mereview tentang keefektifan *betterment levy* dalam perannya sebagai pembiayaan infrastruktur alternatif.

METODE

Artikel ini menggunakan metode berupa kajian literatur guna memberikan gambaran terkait konsep *Land Value Capture* (LVC) secara umum, maupun praktik LVC yang telah dikembangkan oleh negara-negara lain. Hal tersebut diawali dari kemunculan LVC, perkembangan penerapan LVC yang telah diadopsi dan berhasil dilakukan oleh beberapa negara hingga konsep *betterment levy* dan kajian *betterment levy* pada konteks

Indonesia. Tulisan ini disusun dengan bersumber pada jurnal, laporan, buku dan makalah terkait LVC terutama *betterment levy*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kemunculan LVC

Pada bab ini, kemunculan *Land Value Capture* (LVC) akan dijelaskan. Pertama, pembahasan akan merujuk pada pemikiran munculnya LVC sebagai pembiayaan infrastruktur alternatif, lalu beberapa perkembangan dan mekanisme LVC secara umum akan didiskusikan. Aspek *betterment levy* yang menjadi topik pokok dalam tulisan ini serta implementasinya di beberapa negara juga akan dikaji.

Dalam dekade terakhir, pengembangan skala besar seperti yang beberapa peneliti sebut sebagai mega proyek telah banyak dibangun di seluruh dunia. Industrialisasi, urbanisasi, migrasi multinasional, kemajuan kebutuhan masyarakat menjadi beberapa faktor yang memicu munculnya mega proyek. Dengan kondisi tertentu di masing-masing negara, misalnya, perkembangan ekonomi, fitur geografis, kondisi sosial-politik, sebagian besar negara cenderung lebih bergantung pada pengembangan megaprojek untuk menangani masalah infrastruktur, perkotaan dan pembangunan.

Topik mega proyek juga sudah dipelajari oleh beberapa peneliti di banyak negara, mulai dari penyediaan kebutuhan negara untuk mengakomodasi ambisi politik (Dogan & Stupar, 2017), bersaing untuk investasi (Bornstein, 2010), maupun untuk meningkatkan status politik global (Jia, Yang, Wang, Hong, & You, 2011). Penelitian megaprojek juga telah dikembangkan sejak Flyvbjerg memperkenalkan istilah megaprojek dalam penelitiannya. Beberapa peneliti lain lalu mengkaji topik yang beragam pula, seperti hubungan megaprojek dengan teori konflik sosial (Jia et al., 2011); kapasitas adaptif dalam pengambilan keputusan (Giezen, Bertolini, & Salet, 2015); dalam lingkup kompleksitas (Brockmann & Girmscheid, 2007). Perlu disebutkan bahwa pengembangan mega proyek telah menyebabkan munculnya peningkatan pengetahuan terutama di bidang infrastruktur perkotaan. Namun, perkembangan kawasan tertentu juga bisa memicu adanya pemindahan ruang yaitu kondisi dimana penduduk asli terpaksa meninggalkan daerah demi pemanfaatan optimal (Fainstein, 2012).

Namun, pertumbuhan penduduk yang cepat di negara-negara berkembang membuat pemenuhan infrastruktur menghadapi kondisi yang menantang (Ingram & Hong, 2012). Hal ini dikarenakan pembangunan infrastruktur megaprojek sangat membutuhkan skema yang efisien dan layak. Mengandalkan dana terhadap anggaran pemerintah cenderung tidak mampu menanggung semua biaya. Selanjutnya, dana yang diperoleh secara konvensional juga gagal menutupi biaya terkait serta memperluas kesenjangan antara biaya operasi dan pendapatan (Medda & Modelewska, 2011).

LVC mengacu pada cara untuk meningkatkan nilai lahan yang dihasilkan oleh investasi infrastruktur baru yang "ditangkap" melalui pajak terkait lahan atau mekanisme aktif atau pasif lainnya untuk membayar investasi Kembali (Suzuki et al., 2015). Meskipun perkembangan infrastruktur baru terdengar menguntungkan untuk dilakukan, penyediaan lahan yang dapat dikembangkan terkadang menghasilkan dampak negatif pada perubahan penggunaan lahan (Fainstein, 2012). Ini adalah fakta yang tidak diragukan lagi bahwa transportasi/ infrastruktur yang baru secara signifikan akan meningkatkan nilai lahan. Hal ini karena pengembangan akan menarik lebih banyak aktivitas, lebih banyak orang dan lebih banyak perhatian dari pihak lain. Oleh karena itu, LVC telah banyak digunakan untuk mendanai infrastruktur publik. Seperti yang dikemukakan oleh Bornstein (2010), megaprojek ini banyak digunakan untuk memperbaiki infrastruktur kota dan menstimulasi pembangunan

ekonomi dan LVC dianggap sebagai mekanisme untuk memfasilitasi pengembangan infrastruktur perkotaan. Konsep dari *Land Value Capture* (LVC) adalah memobilisasi keuntungan untuk masyarakat umum, dimana penambahan/kenaikan nilai lahan yang terjadi sebagai hasil dari investasi pemerintah dalam hal infrastruktur atau perubahan guna lahan dan peraturan (Fainstein, 2012; Smolka, 2013; Suzuki et al., 2015).

Perkembangan LVC

Dari sisi praktis, *land value capture* bukan merupakan hal baru, di pertengahan abad ke-19 Baron Haussmann meningkatkan nilai lahan di sepanjang boulevard besar yang dibangunnya di Paris untuk membayar utang biaya konstruksi (Peterson, 2009). Selain itu, Dewan Parlemen di Amerika Serikat (AS) membebani para pemilik rumah sebesar 50% dari biaya paving jalan di Washington DC sejak 1894 (Rybeck, 2004). Pajak perbaikan yang bervariasi atas lahan yang dilalui irigasi juga telah dilakukan di Mysore, India pada tahun 1888, terlepas dari lahan tersebut digunakan ataupun tidak (EPW, 1954). Sedangkan di Brazil, Colombia memiliki sistem *contribución de valorización* sejak tahun 1920 yang menyatu dengan budaya (Walters, 2012).

Pada kasus di Paris, nilai lahan meningkat seiring dilakukannya perbaikan boulevard dan utilitas perkotaan, begitu juga dengan kasus pembebanan biaya konstruksi paving di Washington DC, dimana jalan berpaving pada masa itu memiliki nilai lebih dibanding jalan tidak berpaving, karena secara logis lingkungan tersebut dapat lebih bersih dan tertata. Jika direfleksikan dengan konteks saat ini, adanya perbaikan infrastruktur dan sarana perkotaan lainnya, dapat menarik lebih banyak pendatang baik untuk bermukim maupun melakukan bisnis. Pada contoh di New York, perusahaan transportasi mampu melihat peluang dengan membangun perumahan di sekitar jalur transportasi dengan asumsi bahwa kedekatan terhadap akses mampu menjadi nilai lebih di permukiman tersebut. Sebagai hasil, pengembang mampu mematok harga yang rasional kepada para calon pembeli dan pada akhirnya akan menguntungkan mereka.

Dari sisi akademik, sudah banyak hasil penelitian dan laporan yang menunjukkan studi kasus penerapan beragam mekanisme *land value capture*. Contoh yang berhasil dapat dilihat di Hong Kong dengan pendekatan *Rail+Property* (R+P), guna mengganti biaya investasi transit, operasional dan pemeliharaan. Mekanisme yang dipakai adalah hak pengembangan (*development rights*) dan implementasinya mendapatkan hasil yang menguntungkan dikarenakan jumlah penumpang (*ridership*) yang tinggi, serta dukungan pemerintah yang kontinyu (Murakami, 2015). Di sisi lain, contoh kasus yang berbeda dapat ditemukan di Inggris Raya. Dengan penerapan *betterment levy* yang dilakukan, membuat terjadinya ketidak-konsistenan besaran pajak yang dibebankan ke masyarakat sebagai akibat pergantian penguasa (partai yang berpengaruh) saat itu (Booth, 2012). Mulai dari pembebanan pajak sebesar 50% terhadap nilai lahan, lalu berubah menjadi 100% di tahun 1947 oleh Pemerintah partai Buruh, lalu turun menjadi 40% di tahun 1967 oleh partai Konservatif hingga skema menyewakan kepada pengembang selama 99 tahun di tahun 1975 yang diprakarsai oleh partai Buruh (Fainstein, 2012). Pada tahun 1969, pemerintah negara bagian New South Wales (NSW) juga menerapkan *betterment levy* pada kawasan perkotaan baru untuk mengakomodasi biaya perbaikan infrastruktur limbah. Kenaikan retribusi ini merupakan kontribusi dalam pengembangan lahan (*Land Development Contribution*), dimana wilayah sasaran retribusi adalah lahan-lahan yang mengalami perubahan guna lahan, yakni kawasan perdesaan menjadi kawasan dengan fungsi perkotaan (Archer, 1976).

Contoh pertama yang disampaikan adalah penerapan mekanisme LVC berbasis hak untuk mengembangkan (*development-based*) sedangkan contoh kedua adalah berbasis pajak (*tax-based*). Masing-masing

pendekatan memiliki tipe-tipe yang lebih spesifik dalam penerapan di berbagai kota/negara yang berbeda. Dari hal tersebut dapat direfleksikan bahwa penerapan satu mekanisme *Land Value Capture* di suatu negara tidaklah akan mencapai keberhasilan yang serupa jika diterapkan di negara lain. Hal ini karena masing-masing kota/negara memiliki karakteristik latar belakang berbeda yang membedakannya dari sisi ekonomi, sosial dan politik.

Selain itu, penerapan LVC yang bervariasi di beberapa negara juga tergantung pada tujuan proyek, peraturan negara, kelayakan administratif dan penerimaan politik [Suzuki et al., 2015]. Oleh karena itu, tak heran bila skema LVC di suatu negara tidak sesuai bila diterapkan di negara lain. Suzuki et al., [2015] juga menyarankan agar pemerintah melakukan tindakan transparan dalam memantau, mencatat semua transaksi, menggunakan harga pasar dari prinsip penilaian lahan yang tidak memihak serta melibatkan partisipasi masyarakat pada tahap awal perencanaan.

Mekanisme LVC

Beberapa ahli teori mengkategorikan LVC dalam banyak klasifikasi. Suzuki et al., [2015] merumuskan LVC dalam dua kelompok utama yaitu berbasis pengembangan (*development-based*) dan berbasis pajak (*tax-based*). Yang pertama berkaitan dengan transaksi langsung dimana nilai properti meningkat karena adanya keputusan pemerintah, sedangkan yang kedua diperoleh dengan transaksi tidak langsung (misalnya: pajak, kenaikan pajak, pajak properti).

Skema berbasis pembangunan LVC:

- *Urban redevelopment scheme*. Kondisi saat pemilik lahan dan pengembang menyiapkan sebidang lahan tertentu bersama-sama dan menjadikan sebagai area yang dapat dikembangkan [Suzuki et al., 2015]. Skema ini sering digunakan di Jepang. Implikasi dari tindakan ini adalah pemerintah perlu mengubah zonasi dan peraturan terkait untuk menyediakan ruang pembangunan kembali.
- *Community Land Trust (CLT)* adalah skema dimana lahan dimiliki dan dikelola oleh masyarakat, lalu penduduk diberikan hak sewa [Fainstein, 2012]. Pada saat ini, pemanfaatan skema *leasing* memungkinkan penduduk memiliki tempat tinggal di lahan masyarakat, sehingga lahan tidak terlalu spekulatif dan menghasilkan banyak perumahan bagi masyarakat [Fainstein, 2012]. Karena cakupan CLT terbatas pada area tertentu, signifikansi CLT dalam pengambilan nilai lahan untuk mengembalikan biaya pengembangan masih kecil [Fainstein, 2012].
- *Profit-Sharing Arrangement*. Skema semacam ini mengelola porsi keterlibatan publik-swasta dalam proyek dimana pengembang biasanya mengikuti peraturan dan konsesi yang disediakan oleh publik yang pada gilirannya, mereka memperoleh pembebasan pajak [Fainstein, 2012]. Kesepakatan kedua belah pihak tercapai ketika pemerintah setuju untuk membagikan keuntungan tertentu yang diperoleh proyek kepada pengembang karena kinerjanya. Dengan menerapkan skema ini, penyediaan perumahan murah dapat dilakukan.
- *Air Right Sale* adalah salah satu instrumen LVC yang didasarkan pada hak pengembangan yang diberikan oleh pemerintah kepada pengembang yang proyeknya berada di luar batas peraturan penggunaan lahan [Suzuki et al., 2015]. Dalam pengertian ini, pemerintah mengizinkan pengembang untuk membangun melampaui batasan peraturan (misalnya, rasio lantai lebih tinggi di KLB) bersama dengan biaya tambahan yang harus dibayarkan oleh

pengembang. Biaya yang terkumpul lalu digunakan untuk menambah pembiayaan pembangunan perkotaan dan infrastruktur.

- *Land Readjustment Scheme* adalah salah satu instrumen berbasis pembangunan dimana beberapa pemilik lahan menyatukan lahan mereka untuk konfigurasi ulang. Selanjutnya, sebagian dari lahan dijual untuk berkontribusi pada pembiayaan infrastruktur publik [Suzuki et al., 2015].
- *Community Benefits Agreement*. Dalam skema ini, keuntungan yang diperoleh proyek pembangunan ditujukan kepada masyarakat luas [Fainstein, 2012]. Fainstein [2012] dalam pendapatnya tentang keadilan dalam konteks LVC berpendapat bahwa *land banking* yang disediakan oleh pemerintah dapat mendorong tersedianya lahan yang dapat dikembangkan dan menghasilkan keuntungan yang lebih luas bagi masyarakat. Merefleksikan wacana dasar kepemilikan lahan dalam penerapan LVC, kepemilikan lahan publik cenderung dipengaruhi oleh kondisi politik, sehingga tidak menjamin akan memberikan hasil yang lebih merata bagi kota [Fainstein, 2012].

Skema berbasis pajak LVC:

- *Linkage Fees*. Skema dimana pengembang harus membayar sejumlah uang untuk mendapatkan hak membangun di wilayah tertentu [Fainstein, 2012]. Skema ini telah diterapkan di Boston yang mengharuskan pengembangan di atas 50.000 *square feet* harus dibebankan retribusi sebesar \$ 7,18 per *square foot* untuk pembangunan perumahan yang terjangkau dan \$ 1,44 per *square foot* untuk pengembangan lapangan kerja [Fainstein, 2012].
- *Tax Increment Financing (TIF)*. Skema ini merupakan kenaikan pajak properti di wilayah tertentu yang akan dibangun kembali dengan menggunakan investasi pemerintah [Suzuki et al., 2015] yang dikarenakan kenaikan nilai lahan [Fainstein, 2012].
- *Betterment levy*. Pajak perbaikan yang berasal dari konsep Mill yaitu dimana kenaikan nilai harus dikelola oleh pemerintah sebagai kompensasi bagi mereka yang lahannya tidak termasuk dalam lingkup pengembangan [Booth, 2012]. Seperti yang diamati Booth, sistem *betterment levy* di Inggris mengalami sejarah yang panjang. Perdebatan politik dalam hal penentuan jumlah pajak perpajakan yang harus dibayar dan perumusan proses pelaksanaannya timbul karena adanya perubahan kekuasaan politik dari partai-partai politik [Booth, 2012].
- Pajak properti dan lahan. Jenis pajak yang dikumpulkan sesuai perhitungan nilai lahan atau kombinasi nilai lahan dan bangunan. Pajak yang dipungut biasanya menjadi sumber anggaran untuk tujuan umum [Suzuki et al., 2015].

Analysis Betterment Levy

Konsep Betterment Levy

Pengertian *betterment levy* merujuk pada poin utama yaitu biaya yang wajib dibayarkan oleh pemilik properti kepada pemerintah, dimana hasil pengumpulan ditujukan untuk membiayai seluruh atau sebagian biaya perbaikan infrastruktur/layanan umum. Definisi tersebut didukung oleh Gdesz [2008] yang menjelaskan bahwa konsep dari terminologi “*betterment*” adalah keuntungan/manfaat yang diterima oleh pemilik properti sebagai akibat dari keputusan pemerintah terhadap lahannya dan berdampak positif pada lahan sekitarnya. Dengan pemikiran sosialis, Henry George [1935] sudah merenungkan bahwa peningkatan yang

didapatkan tanpa ada intervensi dari pemilik properti tersebut harus didistribusikan secara adil kepada anggota masyarakat/ komunitas, karena mereka secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan nilai tambah terhadap properti.

Istilah *betterment levy* lebih umum digunakan di Inggris, sedangkan Amerika Serikat menggunakan terminology *special assessment/windfall tax*. Misczynski dan Hogman (1979) mendefinisikan fenomena *windfall* terjadi ketika terjadi peningkatan nilai lahan yang disebabkan selain aktivitas pemilik properti. Seperti makna dari kata *windfall* itu sendiri yaitu keuntungan besar yang tidak terduga, maka konsep dari *betterment levy* dapat disimpulkan sebagai keuntungan/manfaat yang diterima oleh pemilik properti di luar dari apa yang mereka usahakan. Dalam hal ini, pemerintah yang mengembangkan infrastruktur suatu kawasan menjadi pemicu kenaikan nilai lahan dapat mengambil keuntungan berupa tambahan pajak/retribusi yang kemudian ditujukan untuk kepentingan umum, seperti pembiayaan infrastruktur umum.

Konsep *betterment* tersebut berkembang menjadi mekanisme-mekanisme LVC dengan berbagai variasi dalam hal skema implementasi (*Linkage fee*, berupa hak pengembangan) maupun perubahan besaran retribusi (*Tax Increment Financing*, berupa pertambahan nilai pajak). Produk turunan dari konsep *betterment* tersebut mendasari pembenaran (*justification*) akan memungut biaya tambahan dari investasi menguntungkan. Jika konsep tersebut dikuantifikasikan, maka membutuhkan definisi yang lebih rinci. Gdesz (2008) menjelaskan terkait seberapa jauh lahan tersebut akan dibebankan *betterment levy*, dan berapa besaran yang harus dibayarkan kepada pemerintah serta siapa badan/otoritas yang bertanggung jawab mengatur mekanisme agar keberlanjutan mekanisme dapat terwujud.

Pengertian *Betterment Levy*

Pemahaman tentang *betterment levy* sangat penting guna memahami komponen mana yang dapat dijadikan objek retribusi dan bagaimana menerapkannya. Menurut Harriss (1972) *betterment levy* tidak mencakup semua kenaikan nilai lahan, akan tetapi terdapat kondisi-kondisi tertentu yang menjadikan suatu lahan dikenakan retribusi (*betterment levy*), yaitu: (1) hanya mencakup sedikit prosentase dari kenaikan nilai lahan, (2) hanya melingkupi sedikit transaksi lahan, (3) pajak dibayarkan oleh penjual atau pemilik lahan, (4) nilai dari *betterment levy* bukan merupakan objek dari *capital gains*. Dari pengertian tersebut, didapatkan kecenderungan bahwa Harriss (1972) memandang *betterment levy* sebagai pajak lahan (*land tax*) yang harus dibayarkan pemilik lahan jika nilai lahannya meningkat setelah pembangunan.

Pajak yang dibebankan kepada pemilik lahan senilai dengan izin perencanaan yang akan didapatkan, terutama nilai pembangunan (*development value*). Hal tersebut dapat dilihat dari perubahan guna lahan, yang awalnya kurang produktif menjadi lebih produktif, maka perubahan guna lahan sebelum dan sesudah *rezoning* menjadi objek retribusi (Harriss, 1972). Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa *betterment levy* akan terjadi ketika pemilik mengusulkan guna lahan yang baru ataupun pemerintah menetapkan perubahan guna lahan menjadi lebih menguntungkan dari sisi ekonomi. Secara konsep, perhitungan pembebanan retribusi adalah sebagai berikut: penilai lahan dari pemerintah menilai suatu lahan bernilai 5000 (dengan fungsi kondisi saat ini) dan ketika lahan dapat difungsikan menjadi area komersial, maka harga lahan diperkirakan menjadi 8000. *Betterment levy* akan merujuk kepada selisih sesudah dan sebelum zonasi ulang, yakni 8000 dikurangi 5000 yaitu 3000 dan dikalikan dengan prosentasi *betterment levy*. Pada praktiknya, pembeli atau penyewa diwajibkan melapor kepada badan pertanahan (*Land Commission*), jika dirasa implementasi *betterment*

levy dirasa menjanjikan/memungkinkan, maka permintaan pemilik lahan terkait perubahan guna lahan akan diberikan.

Persoalan, Metoda dan Hasil *Betterment Levy*

Persoalan penilaian terletak pada penetapan nilai lahan sebelum dan sesudah dilakukan zonasi ulang, terutama penaksiran nilai pasca pembangunan. Dalam mengatasi persoalan tersebut, dibutuhkan ketrampilan penilaian yang tidak hanya bertumpu pada perhitungan pajak pada umumnya. Selain itu, dibutuhkan juga pelatihan untuk para pegawai yang menangani *betterment levy*, serta dibutuhkan waktu yang lebih lama untuk mengatasi persoalan *betterment levy* yang beragam dan kompleks (Harriss, 1972). Selain itu, hal yang menjadi perhatian dalam menentukan *betterment levy* adalah: (1) menetapkan nilai ‘pra-proyek’ yakni dari mana peningkatan nilai akan dihitung, (2) menetapkan nilai lahan di tahun *betterment levy* dikenakan, (5) memastikan peningkatan nilai, dan (4) menentukan pertambahan nilai, yang harus disesuaikan oleh Pemerintah (EPW, 1954).

Penentuan retribusi yang efektif dan efisien sangat bergantung pada rekam jejak penilaian kadaster yang tersistem, sehingga dapat mengurangi biaya operasional. (Macon & Manon, 1977) mengklasifikasikan setidaknya terdapat tiga (3) aspek pada sistem kadaster yaitu: (1) karakteristik fisik; (2) karakteristik hukum; (3) karakteristik fiskal. Aspek fisik yang dimaksud adalah berupa peta pendaftaran lahan pemerintah dan rekam survey berisi lokasi dan ukuran property lengkap dengan karakter fisiknya. Aspek legal menjelaskan kepemilikan dan hak dari property. Sedangkan aspek fiskal merekam nilai property berdasarkan komponen nilainya seperti: lahan, kawasan industry, permukiman dan lain lain.

Hasil dari *betterment levy* akan bergantung pada formulasi, implementasi dan proses pengembangannya. Sebagai contoh: Pendapatan yang didapatkan dari *betterment levy* di Inggris menunjukkan hasil yang kurang signifikan/kurang dari target. Hal ini yang menimbulkan keraguan akan keberlanjutan mekanisme tersebut (Harriss, 1972). Pada masa itu, tidak ada pembiayaan *earmarking* yang ditujukan untuk membayar jenis infrastruktur tertentu. Di sisi lain, Kolombia mengalami kemajuan dalam pendapatan *betterment levy* yakni lebih dari 50% pendapatan daerahnya berasal dari retribusi tersebut. Penjelasan lebih detail akan dijabarkan pada sub-bab selanjutnya (contoh kasus). Terlepas dari keunggulan yang dimiliki, terdapat pendapat kontra terhadap *betterment levy*. Mereka beranggapan bahwa peningkatan retribusi tambahan akan menurunkan tingkat perubahan guna lahan jika retribusi diterapkan hanya ketika beberapa tindakan (dalam hal ini pemerintah) (Harriss, 1972). Selain itu, penerapan proses yang panjang juga menghambat proses pembangunan dan merugikan pemilik lahan. Hal ini berdampak pada keengganan pemilik lahan untuk mengembangkan propertinya.

Waktu Pembayaran

Besarnya retribusi (*betterment levy*) dibayarkan oleh pemilik saat dia menjual lahannya atau ketika dia diberi izin pengembangan, dimana nominal retribusi akan dihitung hanya pada kenaikan nilai lahan saat ditetapkan rezonasi. Ketika tanah dijual sebelum rezonasi ditetapkan, pemilik lahan membayar retribusi atas kenaikan nilai yang ditunjukkan oleh harga jual tanah, dan pemilik baru bertanggung jawab untuk membayar retribusi pada setiap peningkatan lebih lanjut pada nilai lahan hingga tanggal lahan tersebut direzonasi (Archer, 1976).

Di New South Wales, kenaikan nilai lahan yang menjadi objek retribusi dibatasi waktunya, yaitu pada waktu tertentu hingga tanggal lahan tersebut direzonasi menjadi lahan dengan fungsi perkotaan (Archer, 1976). Batasan waktu ini diadopsi untuk menghindari penolakan

masyarakat akan nilai pajak yang terus meningkat tanpa disertai kepastian nilai masa mendatang (*future value*).

Instansi Pengumpul *Betterment Levy*

Secara konsep, pengumpulan dapat dilakukan oleh suatu otoritas/badan yang bertanggung jawab mengatur segala aspek pada *betterment levy*. Di New South Wales, retribusi dikumpulkan kepada suatu badan/otoritas yakni *Land Development Contribution Fund*, dimana retribusi yang terkumpul akan digunakan untuk membiayai perbaikan infrastruktur perkotaan (Archer, 1976). Di Kolombia, badan pengumpul retribusi untuk *betterment levy* bervariasi di masing-masing kota sesuai kebijakan daerahnya. Di kota Bogota, *Urban Development Institute* (Instituto de Desarrollo Urbano atau IDU) berperan mengatur retribusi serta mengidentifikasi proyek-proyek yang akan didanai oleh retribusi. Sedangkan di kota Manizales, INVAMA (Instituto de Valorización de Manizales) mengelola segala administrasi proyek maupun retribusi dengan kewenangan penuh.

Tantangan dalam Penerapan *Betterment Levy*

Keunggulan *betterment levy* tidak dapat dipisahkan dari tantangan yang menyertai. EPW (1954) menjelaskan bahwa mekanisme *betterment levy* memiliki beberapa tantangan dalam proses formulasi maupun proses implementasi. Dari sisi formulasi, pertama metode ini membutuhkan penentuan faktor “pengali” (*multiplier*) yang presisi, dimana faktor pengali tersebut akan bergantung pada nilai tambahan bersih dari lahan (*net additional value of land*) dan nilai tambahan bersih dari lahan (*net additional return of land*). Sebagai solusi, salah satu pendekatan yang dapat diterima adalah ketika harga tanah yang berada di sekitar wilayah proyek dikendalikan oleh pemerintah melalui peraturan (EPW, 1954), sehingga konflik yang terjadi dapat diminimalkan.

Kesulitan kedua adalah menilai lahan yang sudah memiliki perbaikan hampir serupa dengan yang akan dilakukan (misalkan sudah ada jalan tol dan jalan tol tambahan akan dibangun). Jenis perbaikan yang hampir sama menyebabkan penentuan kenaikan nilai lahan sukar dilakukan (Archer, 1976; EPW, 1954). Jika hal tersebut terjadi, maka akan sulit menentukan keuntungan yang ditimbulkan dari satu proyek spesifik, mengingat terdapat kemungkinan nilai lahan naik karena dipengaruhi oleh proyek lain serupa. Sebagai solusi dari fenomena tersebut adalah dibutuhkan kriteria penentuan besaran retribusi yang hanya menitikberatkan pada kriteria utama.

Tantangan ketiga adalah spekulasi harga lahan sebagai akibat pemberitaan proyek. Tidak dipungkiri bahwa ketika seseorang atau kelompok pemilik lahan mengetahui informasi bahwa wilayahnya akan terdampak proyek infrastruktur, maka pemilik akan menaikkan harga lahannya. Sehingga, pemerintah harus menetapkan nilai sebelum proyek dicanangkan (*pre-project value*).

Kisah Kolombia dan Inggris dalam Menerapkan *Betterment Levy*

Kolombia

Implementasi *betterment levy* seringkali mengalami penolakan dari masyarakat, kurangnya kapasitas pemerintah lokal dan terkendala metoda valuasi, akan tetapi praktek yang terjadi di negara Kolombia, menunjukkan hal yang berbeda. Pertentangan yang terjadi lebih cenderung kepada 3 aspek yakni: prasangka, kurangnya informasi dan ideologi (Ochoa, 2011). Di negara ini, *betterment levy* dikenal sebagai *Contribución de Valorización (CV)* dan sudah dilakukan sejak tahun 1921. Meskipun, pelaksanaannya di Kolombia dapat dikatakan sukses dan menjadi penyumbang terbesar pendapatan daerah, persoalan penilaian

nilai lahan dan besaran retribusi yang harus dibayarkan masih menjadi tantangan (Ochoa, 2011). Sejak tahun 2000, penggunaan *betterment levy* lebih intensif diterapkan di beberapa kota seperti: Bogota, Medellin, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla dan kota-kota lainnya, dimana dalam penerapannya harus merujuk pada hukum Kolombia. Hukum tersebut menetapkan 3 parameter yang digunakan untuk menghitung *betterment levy*, antara lain: (1) biaya konstruksi proyek; (2) nilai tambah untuk properti yang dapat dikaitkan ke proyek; (3) kemampuan membayar retribusi. Studi terkini yang dilakukan oleh Ochoa (2011) menjelaskan bahwa pendapatan pemerintah di Bogota telah meningkat sangat signifikan yaitu 7.7% yang dihasilkan dari pajak properti di tahun 2003, meningkat menjadi 60.3% di tahun 2008.

Prosedur di Kolombia

Negara Kolombia menerapkan beberapa metode yang bergantung pada kearifan lokal kota-kota di negara tersebut. Di Bogota, model yang diterapkan menggunakan beberapa faktor untuk mewakili keuntungan/manfaat lokal pada proyek dalam upaya menilai retribusi, yakni menilai kemampuan membayar pemilik property dan tingkat keuntungan yang berbeda. Pendekatan lain yang diterapkan adalah menggunakan dua metode penilaian dan mendistribusikan retribusi kepada para pemilik property sesuai dengan kemampuan finansialnya.

Setelah metode dipilih, maka menentukan wilayah yang terdampak (*area of influence*) yaitu area dimana proyek infrastruktur akan memberikan keuntungan di sekitarnya. Penetapan area tersebut berguna juga untuk mengidentifikasi subjek (pemilik lahan) yang akan dibebankan retribusi (Kariawan, 1991). Penetapan area tersebut dilakukan oleh IDU sebagai otoritas pengatur *betterment levy*. Kriteria yang digunakan adalah *proximity* dan *accessibility* terhadap proyek.

Agar pembebanan retribusi tidak terlalu tinggi, maka diusahakan untuk meluaskan jangkauan area terdampak dan membangun beberapa proyek yang batas antar area terdampak menjadi tumpang tindih (*superimposed*), sehingga beban retribusi per individu/pemilik property menjadi lebih terjangkau (Ochoa, 2011).

Menghitung Keuntungan Proyek di Kolombia

Keuntungan yang berasal dari proyek dihitung berdasarkan zonasi kota dan memperhitungkan faktor keuntungan pada masing-masing proyek dan bersifat kontekstual serta unik pada masing-masing kota. Salah satu cara memperhitungkan keuntungan adalah membuat daftar (*list*) keuntungan yang akan didapatkan, sebagai contoh: (1) koneksi beberapa moda transportasi publik, (2) mobilitas yang semakin baik, (3) perubahan kualitas hidup yang lebih baik, (4) penambahan ruang terbuka hijau. Ochoa (2011) merincikan faktor keuntungan dalam proyek jalan di Bogota, Kolombia, antara lain: (1) pergerakan yang lebih baik ditunjukkan dengan kecepatan transit yang lebih baik, rendahnya biaya operasional; (2) keuntungan perencanaan kota secara umum seperti menata jaringan jalan, dan penggunaan ruang terbuka hijau yang lebih baik; (3) perubahan guna lahan menghasilkan aktivitas yang lebih produktif; (4) nilai pasar dari lahan (*market value*) yang semakin meningkat; (5) integrasi proyek infrastruktur dengan struktur kota; (6) pemulihan area yang terdampak negatif oleh proyek. Lebih lanjut, Ochoa (2011) juga menjelaskan bahwa, distribusi besaran retribusi memperhatikan hal hal seperti: jenis guna lahan, kepadatan, tingkat keuntungan masing-masing lahan, dan kemampuan membayar pemilik lahan.

Inggris

Betterment levy merupakan pajak perbaikan yang berasal dari konsep Mill yaitu dimana kenaikan nilai harus dikelola oleh pemerintah

sebagai kompensasi bagi mereka yang lahannya tidak termasuk dalam lingkup pengembangan (Booth, 2012). Seperti yang diamati Booth, sistem *betterment tax* di Inggris mengalami sejarah yang panjang. Perdebatan politik dalam hal penentuan jumlah pajak perpajakan yang harus dibayar dan perumusan proses pelaksanaannya timbul karena adanya perubahan kekuasaan politik dari partai-partai politik (Booth, 2012).

Penerapan *betterment levy* di Inggris secara efektif dimulai pada tahun 1967 dan ditiadakan 4 tahun setelahnya. Konsep bermula pada masa pemerintah Ratu Victoria yang ditandai dengan pemikiran reformasi bahwa ada sekelompok orang yang diuntungkan dari kenaikan nilai lahan (Harriss, 1972). Pergantian partai politik penguasa pada masa itu menjadikan penerapan *betterment levy* mengalami kendala (Harriss, 1972). Dia berpendapat bahwa paling tidak terdapat 4 alasan penyebab kendala penerapan *betterment levy* yaitu: (1) ketidakkonsistenan peran pemerintah, (2) kurang percayanya masyarakat akan perencanaan penggunaan lahan dan perpajakan, (3) preferensi masyarakat terhadap kepemilikan lahan, (4) pengaruh pemilik lahan dari partai tertentu.

Dalam tulisannya, Harriss (1972) menjelaskan dinamika implementasi pajak atas nilai lahan di Inggris yang kurang lebih sebagai berikut: pada pertengahan tahun 1960, partai Buruh mengikutsertakan pajak umum pada *capital gains*, dimana *capital gains* sebelumnya tidak dikenai pajak. Lalu partai konservatif mengenalkan pajak sederhana jangka pendek di tahun 1962. Pada saat itu, partai Buruh meyakini bahwa kegagalan dalam menerapkan pajak pada keuntungan penjualan properti (*capital gains*) berdampak signifikan pada sistem pendapatan negara. Sehingga pada tahun 1965, partai Buruh membuat *capital gains* untuk dibebankan pajak. Pajak tersebut diterapkan pada keuntungan dari penjualan lahan. Sehingga, keuntungan pemilik lahan terhadap peningkatan nilai lahan cuma-cuma (*unearned increment*) menjadi objek pajak *capital gains* ketika lahan tersebut dijual. Pada masa itu, pengenaan *capital gains tax* melemahkan *betterment levy*. Selanjutnya, partai Konservatif menentang *capital gains* dan ingin menghentikan *betterment levy*. Akan tetapi, hasil dari perkembangan mekanisme pajak tersebut membuat semua kenaikan nilai lahan menjadi objek dari pajak (*capital gains*).

Dapat dikatakan bahwa *betterment levy* di mengalami kendala penolakan masyarakat terhadap retribusi tambahan di atas pajak bangunan (Suzuki et al., 2015). Selain itu, tantangan terbesar dari mekanisme ini adalah memperkirakan kenaikan nilai lahan secara presisi.

Kajian Implementasi pada Konteks Indonesia

Praktik *Betterment Levy* di Indonesia

Penjelasan pada sub-bab ini akan lebih banyak mengandalkan informasi yang ditulis Kariawan (1991) tentang aplikasi *betterment levy* di Jakarta. Sukarman menjelaskan bahwa Indonesia pernah melakukan *betterment levy* dan dilaksanakan pertama kali pada tahun 1974 di Jakarta. Landasan hukum praktik tersebut adalah Peraturan Daerah No.1 tahun 1974 yang didasari oleh persetujuan Kementerian Dalam Negeri (No.56 tahun 1973) dan peraturan DPRD Jakarta No.8 tahun 1972. Pada implementasinya, Jakarta hanya menggunakan retribusi tersebut untuk membiayai proyek infrastruktur, seperti jalan, pedestrian, jaringan listrik, jaringan telepon dan jaringan air minum, di area permukiman eksisting. Jakarta menggunakan retribusi ini pada 13 kawasan permukiman, yakni: Tebet, Tomang, Cawang, Rawamangun, Slipi, Kemang, Cilandak/Cipete, Jelambar, Kebon Baru, Sumur Batu, Teluk Gong, Tanah Kusir, Pondok Bamboo dan Duren Sawit. Jumlah pembayar terbesar berasal dari daerah Rawamangun yaitu mencapai 8676 orang.

Tabel 1. Jumlah Pembayar Retribusi pada tahun 1974-1988

	Jumlah Pembayar Retribusi	Prosentase (%)
Tebet	6210	21.36
Tomang	9249	31.81
Cawang	1165	4.01
Rawamangun	8676	29.84
Slipi	445	1.53
Kemang	726	2.50
Cilandak/ Cipete	765	2.63
Jelambar	1313	4.52
Kebon Baru	240	0.83
Sumur Batu	111	0.38
Teluk Gong	54	0.19
Tanah Kusir	7	0.02
Pondok Bambu	50	0.17
Duren Sawit	64	0.22
TOTAL	29075	100.0

Sumber: Data Dipenda, Jakarta di salin dari (Kariawan, 1991)

Secara administrasi, pengelolaan retribusi dilakukan oleh pemerintah provinsi Jakarta dengan memandatkan Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) untuk mengumpulkan retribusi. Tugas dipenda antara lain: (1) memperkirakan biaya proyek, (b) mengidentifikasi pembayar dan mengirim surat pemberitahuan pembayaran, (c) mengumpulkan pembayaran, dan (d) menegakkan pembayaran. Instansi ini bekerja sama dengan dinas pemerintah kota lainnya (Dinas Tata Kota) untuk mengidentifikasi area-area yang harus dibebankan retribusi. Dinas ini yang memberikan detail informasi kadaster lahan, yaitu data tentang lokasi lahan, nama pemilik, tipe kavling.

Proses *Betterment Levy*

Setelah didapatkan informasi tentang subyek pembayar, pemerintah provinsi DKI Jakarta memulai proyek dan Dinas Pekerjaan Umum melakukan pembangunan. Untuk menggalakkan kepatuhan membayar, *betterment levy* diintegrasikan dengan izin membangun. Sehingga, pemilik lahan tidak dapat memperoleh izin membangun tanpa membayar besaran retribusi. Segala hal yang berhubungan dengan perubahan penetapan *betterment levy* harus melalui keputusan Gubernur DKI Jakarta dengan memperoleh pertimbangan dari kepala unit *betterment*. Berdasarkan Perda saat itu, *betterment levy* di Jakarta diharapkan dapat berkontribusi sebesar 60% dari biaya total konstruksi, sedangkan sisanya ditanggung oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pemerintah daerah Jakarta menggunakan basis berbeda untuk membagi 60 persen dari total biaya konstruksi. Basis ini tidak termasuk nilai konstruksi (bangunan). Di daerah tidak kumuh yang direncanakan (*non-slum planned area*), retribusi didasarkan pada bagian depan kavling dan kedekatannya dengan jalan yang berdekatan. Di daerah yang tidak direncanakan, retribusi didasarkan pada area (dalam meter persegi) dari zona relatif area tersebut dan kedekatannya dengan jalan yang direncanakan. Di daerah kumuh, retribusi didasarkan pada peningkatan harga lahan setelah paket proyek pekerjaan umum adalah diimplementasikan. Pemerintah daerah Jakarta berasumsi bahwa harga tanah hanya meningkat karena perbaikan proyek.

Prosedur Penentuan *Betterment Levy* dan Aplikasinya

Unit *betterment levy* Jakarta, menggunakan rumus sebagai berikut untuk membagi besaran yang harus dibayarkan oleh pemilik lahan berdasarkan karakteristik tempat tinggalnya, yakni *non-slum planned area*, *non-slum unplanned area*, dan *slum planned area*. Kurang lebih perbaikan kewajiban retribusi tanah didapatkan dari: pengalihan antara

pembagian biaya proyek, lokasi lahan, faktor jalan dan panjang [meter] kavling depan. Pada masing-masing tipe lahan, ditambahkan faktor pengali ataupun pembagi sesuai dasar penetapan retribusi yang telah dijelaskan sebelumnya.

Kewajiban pembayaran retribusi melekat pada individu (pemilik lahan) tanpa terkecuali. Pengecualian hanya berlaku pada fungsi-fungsi sosial seperti: badan amal, pendidikan, tempat ibadah, gedung pemerintah, dan rumah sakit. Pembayaran retribusi dapat dilakukan pada anggaran kuartalan hingga maksimal tiga tahun setelah satu paket proyek pekerjaan umum dibangun dan akan diberikant 1 tahun tambahan jika tidak mampu menuntaskan pembayaran.

Proses Penarikan Retribusi

Dispenda, melalui pos kantor, mengirim surat pemberitahuan ke *levypayers*. Surat-surat yang dikirim terdiri dari informasi yang mencakup lokasi tanah, bagian depan dan dimensi luasan, dan jumlah retribusi. Setelah menerima surat ini, pemilik tanah harus mengkonfirmasi keakuratan ini informasi dengan mengirim surat kembali ke Dispenda. Sebelum mengkonfirmasi kewajiban pungutannya, seorang pemilik tanah harus memastikan bahwa informasi Dispenda tepat. Jika tidak, pemilik tanah harus meminta Dispenda memeriksa kembali lokasi tanahnya. Dalam hal ini, seorang petugas dari Dispenda akan mengecek ulang. Setelah mengkonfirmasi surat pemberitahuan, Dispenda mengirim surat permintaan pembayaran. Setelah menerima surat ini, pemilik tanah diharuskan melakukan pembayaran, dimana pembayarannya ditujukan langsung ke Dispenda.

Dari penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa persoalan *betterment levy* di Jakarta disebabkan oleh: (1) pengabaian kemampuan membayar individu (*ability to pay*); (2) pengabaian faktor lokasi pada keuntungan yang didapatkan; (3) kurangnya keotonomian yang dimiliki oleh dinas terkait; (4) praktik ketidakjujuran aparat pemerintah. Sebagai hasil, penerapan *betterment levy* di Jakarta mengalami kendala dan harus berhenti beberapa tahun setelah dicanangkan.

Penilaian Keefektifan *Betterment Levy* di Indonesia

Sub-bab ini akan menilai keefektifan *betterment levy* jika diterapkan kembali di Indonesia. Dalam penyampaiannya, akan dijelaskan tentang kelebihan dan kekurangan dari pengalaman *betterment levy* di Indonesia dengan membandingkan pada penerapan di Kolombia dan Inggris.

Berbeda dengan penerapan di Kolombia dan Inggris yang menggunakan metoda mengkuantifikasikan keuntungan yang didapatkan, aplikasi *betterment levy* di Jakarta lebih sederhana. Hal ini berimbas pada ketiadaan kebutuhan akan formula matematika yang kompleks, sehingga besaran retribusi dapat ditentukan dengan cepat. Hal ini mendukung kondisi aparat pemerintah lokal yang cenderung memiliki kapasitas administrasi dan ketrampilan menghitung yang terbatas. Kesederhanaan metode yang diterapkan juga membuat aparat pemerintah tidak perlu dilatih ketrampilan khusus, karena basisnya mudah dipelajari, sehingga dapat menghemat anggaran pemerintah untuk pelatihan dan menekan biaya administrasi.

Akan tetapi, hasil penelitian yang dilakukan (Kariawan, 1991) menunjukkan bahwa kontribusi *betterment levy* di Jakarta sangatlah kecil, yaitu 0.20% per tahun dibandingkan dengan pendapatan pajak daerah. Hal ini disebabkan karena subjek retribusi yang sedikit dan ketidakpatuhan membayar. Faktor mendasar lain yang memengaruhi rendahnya performa retribusi adalah (1) tarif retribusi yang tinggi bagi pemilik lahan; (2) dasar penetapan retribusi yang terlalu sederhana; (3)

rendahnya ganti rugi yang diberikan pemerintah kepada masyarakat yang lahannya terdampak proyek.

Jika merefleksikan dengan kasus di Kolombia, *betterment levy* sangatlah berkontribusi bagi pendapatan daerah dan keberlanjutan mekanismenya dapat terus dirasakan. Keberhasilan *betterment levy* di Kolombia, salah satunya ditandai dengan animo/dukungan masyarakat dalam bentuk pembayaran *betterment levy* sebelum proyek dimulai yang mencapai 80% (Ochoa, 2011). Menurut penelitian Ochoa (2011), hal tersebut menunjukkan kepercayaan masyarakat terhadap kapasitas Lembaga pengumpul atau pengatur *betterment levy*. Dari kisah Kolombia, dapat dipetik pelajaran bahwa *betterment levy* mengakar kuat dalam budaya perencanaan guna lahan dan menghasilkan pendapatan daerah yang signifikan di sebagian besar kota di negara tersebut. Salah satu faktor utamanya adalah partisipasi masyarakat (kemauan untuk membayar) yang didasari oleh kepercayaan mereka terhadap Lembaga pengurus *betterment levy*.

Sedangkan *betterment levy* di Inggris memiliki sejarah yang panjang. Dengan penerapan *betterment tax* yang dilakukan, membuat terjadinya ketidak-konsistenan besaran pajak yang dibebankan ke masyarakat sebagai akibat pergantian penguasa (partai yang berpengaruh) saat itu (Booth, 2012). Mulai dari pembebanan pajak sebesar 50% terhadap nilai lahan, lalu berubah menjadi 100% di tahun 1947 oleh Pemerintah partai Buruh, lalu turun menjadi 40% di tahun 1967 oleh partai Konservatif hingga skema menyewakan kepada pengembang selama 99 tahun di tahun 1975 yang diprakarsai oleh partai Buruh (Fainstein, 2012). Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Inggris telah mengalami beberapa perubahan pada tingkat pajak yang dibebankan kepada masyarakat karena kondisi politik.

KESIMPULAN

Menginternalisasi konteks lokal dalam perumusan dan implementasi mekanisme LVC akan menghasilkan skema pembiayaan alternatif yang efektif. Seperti yang dijelaskan oleh Suzuki et al., (2015), banyak negara berkembang masih belum dapat mengeksplorasi LVC dikarenakan beberapa faktor antara lain: (1) ketiadaan visi, strategi, dan kebijakan yang konsisten; (2) ketidakmapanaan kerangka kelembagaan dan aspek legal, serta (3) kurangnya kapasitas teknis, keahlian dan pengalaman. Indonesia tidak lepas dari fenomena tersebut. Visi dan pandangan mendasar tentang perlu *Land Value Capture* masih membuat kelompok tertentu skeptis dengan proses dan hasil yang akan dicapai. Untuk itu, dibutuhkan niat baik dari pemerintah serta komitmen dari seluruh jajaran pemerintah untuk bersama-sama berkontemplasi tentang bagaimana merumuskan pembiayaan infrastruktur alternatif. Keniscayaan pertumbuhan kota dan rendahnya kemampuan finansial pemerintah sudah seharusnya menjadi pemicu untuk menjadi bangsa yang lebih mandiri tanpa terus mengandalkan pinjaman dan bantuan negara lain.

Pada konteks implementasi *betterment levy* di Indonesia, terdapat beberapa prasyarat yang wajib dipenuhi yaitu: ketersediaan referensi tunggal yang adil dalam acuan penilaian lahan, metode valuasi proyek yang mengacu pada *cost and benefit analysis*, niat yang teguh untuk meyakinkan masyarakat akan kebermanfaatan retribusi yang dibayarkan, serta komitmen pemerintah yang jujur, adil dan bebas korupsi. Selanjutnya, dalam tahap formulasi dibutuhkan input kontekstual dan spesifik terkait proyek dan lokasi proyek. Input yang dimaksud dapat berupa survei kemampuan membayar para pembayar retribusi, pembagian keuntungan/kebermanfaatan yang sesuai dan pendekatan spesifik dalam meyakinkan masyarakat, metoda perhitungan yang definitif dan cukup presisi. Pada tahap finalisasi, diharapkan aspek-aspek tersebut memiliki suatu kerangka kelembagaan yang jelas baik berupa instansi yang bertanggung jawab maupun landasan hukum. Bagi

beberapa kalangan, kenaikan nilai lahan masih dipandang signifikan sebagai komponen dasar pajak (Harriss, 1972). Hal tersebut tidak dapat dipungkiri, mengingat hasil yang akan diperoleh secara berkelanjutan dari mekanisme pembayaran wajib dapat menambah pendapatan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Archer. (1976). The Sydney Betterment Levy, 1969-1973: An Experiment in Functional Funding for Metropolitan Development. *Urban Studies*, 339-342. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/00420987620080631>
- Booth, P. A. (2012). The Unearned Increment: Property and the Capture of Betterment Value in Britain and France. In G. K. Ingram & Y.-H. Hong (Eds.), *Proceedings of the 2011 Land Policy Conference* (pp. 74-93). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Retrieved from <http://www.envplan.com/epc/fulltext/c31/c471rev.pdf>
- Bornstein, L. (2010). Mega-projects, city-building and community benefits. *City, Culture and Society*, 1(4), 199-206. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2011.01.006>
- Brockmann, C., & Girmscheid, G. (2007). Complexity of Megaprojects. In *CIB World Building Congress 2007: Construction for Development* (pp. 219-230). Cape Town, South Africa: ETH Zurich [Research Collection].
- Dogan, E., & Stupar, A. (2017). The limits of growth: A case study of three mega-projects in Istanbul. *Cities*, 60, 281-288. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.013>
- EPW. (1954). Betterment Levy in Advance of Betterment. *Economic, Political Weekly*, 551-552.
- Fainstein, S. S. (2012). Land Value Capture and Justice. In G. K. Ingram & Y.-H. Hong (Eds.), *Proceedings of the 2011 Land Policy Conference* (pp. 21-40). New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy. Retrieved from <http://www.envplan.com/epc/fulltext/c31/c471rev.pdf>
- Gdesz, M. (2008). Betterment deduction as a form of compensation. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series*, 3(August 2007), 38-49.
- Giezen, M., Bertolini, L., & Salet, W. (2015). Adaptive Capacity Within a Mega Project: A Case Study on Planning and Decision-Making in the Face of Complexity. *European Planning Studies*, 23(5), 999-1018. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.916254>
- Harriss, C. L. (1972). National Tax Association. *National Tax Association*, 25(4), 567-572. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41791840>
- Ingram, G. K., & Hong, Y. (2012). Land Value Capture: Types and Outcomes. In *Proceedings of the 2011 Land Policy Conference* (pp. 3-18).
- Jia, G., Yang, F., Wang, G., Hong, B., & You, R. (2011). A study of mega project from a perspective of social conflict theory. *International Journal of Project Management*, 29, 817-827. <https://doi.org/10.1016/J.IJPROMAN.2011.04.004>
- Kariawan, S. H. (1991). *Betterment Levy: An Analysis of The Current And Potential Use of Pajak Khusus Penggantian Biaya Dan Pungutan Tambahan in Jakarta, Indonesia*. . Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Macon, J. M., & Manon, J. (1977). *Financing Urban dan Rural Development through Betterment Levies: The Latin America experience*. Westport: Praeger Publisher, Inc.
- Medda, F. R., & Modelewska, M. (2011). *Land value capture as a funding source for urban investment: The Warsaw Metro System*. Warsaw: Ernst & Young Polska. <https://doi.org/10.1002/tera.1420190108>
- Murakami, J. (2015). Rail Plus Property Program . Hong Kong SAR . China. In *Financing Transit-Oriented Development with Land Values* (pp. 71-96). Washington DC: The World Bank.
- Ochoa, O. B. (2011, April). Betterment Levy in Colombia. *Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy*, 14-19. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41791840>
- Peterson, G. E. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington DC: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7709-3>
- Rybeck, R. (2004). Using Value Capture to Finance Infrastructure and Encourage Compact Development. *Public Works Management & Policy*, 8(4), 249-260. <https://doi.org/10.1177/1087724X03262828>
- Smolka, M. O. (2013). *Implementing Value Capture in Latinamerica: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H., & Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank.
- Walters, L. C. (2012). Land Value Capture in Policy and Practice. In *World Bank Land Conference 2012* (pp. 1-20).