AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number
497-0357

2. Contract/Grant Number
497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date
April 3, 2001

4. Document Title/Translated Title
Perpajakan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional Yang Standar
(Local Government Taxation: Standard International Practices) (in Indonesian)

5. Author (s)
1. Arthur J. Mann
2.
3.

6. Contributing Organization (s)
Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination
26

8. Report Number
PEG 60b

9. Sponsoring A.I.D. Office
ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1. Indonesia
2. Local Government
3. Taxation
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes
This report is an Indonesian translation of PEG Report #60a.

13. Submitting Official
C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number
011-62-21-520-1047

15. Today's Date
16 October 2001

…...……..……DO NOT write below this line……..……

16. DOCID

17. Document Disposition
DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

Domestic Trade, Decentralization and Globalization
A One Day Conference

Hotel Borobudur Jakarta, 3 April 2001

SESSION 4:

Local Government Taxation: Standard International Practice

Perpajakan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional Yang Standar

By: Dr. Arthur J. Mann – Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)

Sponsored by :

Partnership for Economic Growth

Jakarta

The United States Agency for International Development

Incooperation with:

Departemen Perindustrian dan Perdagangan
Direktorat Jenderal perdagangan Dalam Negeri

PERPAJAKAN PEMERINTAH DAERAH: PRAKTEK-PRAKTEK INTERNASIONAL YANG STANDAR[1]

Arthur J. Mann
Konsultan

Pusat bagi Reformasi Lembaga dan Sektor Informal (IRIS)
di Universitas Maryland

Makalah yang disajikan pada Konfrensi PEG/USAID mengenai Perdagangan Domestik, Desentralisasi dan Globalisasi

Jakarta, Indonesia
3 April 2001

I. Pendahuluan

Di bawah desentralisasi, tanggung-jawab pemerintah kabupaten telah semakin diperluas dengan memberi mereka bagian yang besar dari fungsi-fungsi pengeluaran umum yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah pusat dan departemen-departemennya yang di dekonsentrasikan. Untuk membiayai penugasan pengeluaran yang diperbesar secara luas ini, suatu pembagian pendapatan antar-pemerintah pusat – ke kabupaten (dan propinsi) dan sistem transfer hibah seperangkat telah diciptakan berdasarkan Undang-undang 25/1999. Meskipun ada transfer dana-dana ini, pemerintah daerah tetap di bawah tekanan untuk menghasilkan pendapatan mereka sendiri dari berbagai sumber-sumber pajak dan bukan pajak. Oleh karena itu, fokus dari makalah ini adalah pada bentuk-bentuk pendapatan pajak yang berbeda yang digunakan di seluruh dunia pada tingkat pemerintah daerah.

Suatu definisi pemerintah daerah (atau regional) yang luas akan digunakan di sini yang memasukkan kabupaten dan propinsi. Sementara di bawah desentraliasi, pemerintah propinsi Indonesia tidak memainkan peranan sepenting yang dimainkan oleh kabupaten, mereka memegang tanggung-jawab anggaran tertentu. Oleh karena itu, referensi-referensi juga akan dibuatkan pada sumber-sumber perpajakan yang tersedia bagi pemerintah propinsi (pajak kendaraan bermotor, bahan bakar dan properti) disamping pajak-pajak kabupaten yang diizinkan berdasarkan Undang-undang No. 18/1997 dan perubahannya (Undang-undang 34/2000). Khusus peran utamanya dalam struktur pajak pemerintah daerah di dunia, perpajakan properti akan membentuk suatu bagian yang signifikan dari diskusi. Disadari bahwa pajak properti Indonesia (PBB dan BPHTB) secara resmi bukanlah pajak daerah, tetapi karena hampir semua pendapatannya ditransfer kepada pemerintah daerah, pada dasarnya ini dapat diperlakukan sebagai pajak asli daerah.

II. Pola-pola Internasional dari Perpajakan Pemerintah Daerah

Masalah pemindahan hak milik pajak muncul di negara-negara kesatuan dan federal. Musgrave (1983) menggunakan kriteria berdasarkan ekuitas dan efisiensi untuk merumuskan

---

[1] Makalah ini dipresentasikan pada Konferensi Mengenai Perdagangan Dalam Negeri, Desentralisasi dan Globalisasi di Hotel Borobudur, Jakarta, Indonesia, pada tanggal 3 April, 2001, yang diselenggarakan dengan kerjasama antara Partnership for Economic Growth (PEG), the United States Agency for International Development (USAID), dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) Republik Indonesia. PEG adalah sebuah proyek kerjasama antara USAID dengan Pemerintah Indonesia. Pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini merupakan pandangan penulis sendiri dan tidak semestinya merupakan pandangan USAID, Depperindag, ataupun Pemerintah Amerika Serikat.

prinsip-prinsip luas berikut yang harus mendasari campuran pemindahan hak milik pajak antara pemerintah pusat dan daerah (propinsi/bagian dan kabupaten):

- Pajak-pajak yang berhubungan dengan pendapatan dan kekayaan re-distribusi, stabilisasi makro-ekonomi, dan barang-barang yang dapat bergerak dan masukan-masukan harus menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, seperti halnya dasar-dasar pajak yang didistribusikan dengan sangat tidak setara diantara wilayah kekuasaan hukum;
- Pajak-pajak atas barang-barang yang secara relatif tidak dapat bergerak dan masukan-masukan, dan retribusi serta pungutan atas dasar manfaat, dengan tepat digunakan di tingkat daerah.

Dalam hal pajak-pajak yang sebenarnya, prinsip-prinsip ini diterjemahkan ke dalam pemindahan hak milik pajak pemerintah pajak pemerintah pusat: daerah yang menggunakan komposisi berikut:

- Meskipun pajak-pajak konsumsi yang berbasis luas (misalnya, PPN atau pajak penjualan) dapat secara masuk akal dikenakan pada masing-masing tingkat, pertimbangan efisiensi dan ekuitas biasanya menuntun kepada pemindahan hak milik pemerintah pusat. Dasar pajak ditentukan secara sentral, tapi tingkat-tingkatnya (untuk pajak penjualan tapi mungkin tidak untuk PPN) dapat ditentukan di kedua tingkat; pembagian pajak dapat dijalankan;
- Pajak-pajak pendapatan (pribadi dan perusahaan) menjadi tanggung jawab pemerintah pusat berdasarkan kriteria re-distribusi dan stabilisasi. Baik penentuan dasar pajak maupun tingkat pajak ditentukan secara sentral, meskipun tingkat-tingkat pajak daerah yang berbeda dapat "membonceng" pada dasar yang ditentukan pusat; pembagian pajak mewakili praktek yang cukup umum;
- Cukai yang selektif atas barang-barang harus merupakan pungutan pemerintah pusat untuk menghindari ekspor pajak, tetapi cukai atas jasa (yang kurang "dapat diekspor" bagi para wajib pajak di daerah-daerah lain) dapat merupakan pungutan lokal;
- Pajak-pajak tanah tempat tinggal dan properti sangat tepat untuk pungutan daerah karena dikenakan pada faktor-faktor yang tidak bergerak; properti usaha dan industri dapat menjadi lebih dapat bergerak di luar jangka pendek (mengizinkan ekspor beban), meskipun demikian, juga cocok untuk perpajakan lokal; dasar dan tingkat pajak dapat berdasarkan wilayah kekuasaan hukum daerah;
- Biaya pemakai, biaya lisensi, dan pajak manfaat sangat cocok sebagai pungutan pemerintah daerah; penentuan dasar dan tingkat di bawah kendali daerah.

Komposisi keseluruhan dari struktur-struktur pajak memperlihatkan berbagai variasi yang besar antara dan di dalam daerah-daerah baik di negara maju maupun negara berkembang; lihat IMF, Buku Tahunan Statistik Keuangan Pemerintah (2000). Di negara yang maju (24 negara OECD), pajak pada penghasilan, keuntungan dan pendapatan modal perusahaan dan pribadi termasuk (menggunakan rata-rata tidak tertimbang) hampir dua per-lima dari total pendapatan pajak. Akan tetapi, di sekitar rata-rata ini, terdapat kisaran proporsi yang lebar. Penambahan perpajakan jaminan sosial menaikkan rata-rata keseluruhan menjadi lebih dari 60%. Pajak-pajak lokal atas barang-barang dan jasa (PPN, hasil, penjualan, cukai) sebesar 30% lagi, sementara pajak perdagangan internasional (terutama bea impor) menghasilkan kurang dari 3% dari total. Terhadap agregat beban pajak, perpajakan properti bertanggung-

jawab atas kira-kira 3% dari total. Meskipun demikian, di tingkat-tingkat pemerintah daerah (misalnya, kabupaten, daerah), pajak-pajak properti seringkali mewakili lebih dari separuh pendapatan asli daerah pemerintah daerah.

Di negara-negara Asia yang bukan OECD dan Amerika Latin, pajak penghasilan termasuk, rata-rata, seperempat sampai tiga per-sepuluh dari agregat pendapatan pajak. Sedangkan perpajakan jaminan sosial berjumlah sangat kecil di bangsa-bangsa Asia ini, kontribusi persentasinya di Amerika Latin mencapai hampir 20%. Pajak daerah atas barang dan jasa menghasilkan kira-kira sepertiga dari total pajak di Asia dan Amerika Latin, dan pungutan perdagangan internasional terdiri dari seperempat lagi. Seperti di negara-negara maju, perpajakan properti menghasilkan 3% dari total pendapatan pajak.

Di negara-negara maju, adalah sulit untuk menemukan pola perpajakan daerah yang benar-benar jelas (diulangi, propinsi/negara bagian dan kabupaten). Di Belgia, Jerman, Jepang, negara-negara Skandinavia, dan Swiss, pajak penghasilan pribadi dan perusahaan menghasilkan jauh melebihi separuh dari pendapatan pajak daerah. Pajak-pajak ini pada umumnya dikenakan sebagai pajak tambahan atas dasar pajak penghasilan nasional. Di Austria, Kanada, Jerman, Swiss dan Amerika Serikat, pajak penghasilan adalah suatu sumber penerimaan pajak negara bagian/propinsi yang signifikan. Hanya sejumlah kecil negara-negara (Austria, Kanada, Jerman dan Amerika Serikat) yang memberlakukan perpajakan konsumsi berbasis luas yang menghasilkan jumlah penghasilan pajak yang signifikan. Sebaliknya, peran pengumpulan pendapatan dari perpajakan properti adalah penting bagi pemerintah daerah (khususnya kabupaten) di kebanyakan negara-negara berkembang.

Pola-pola pajak daerah yang nyata bahkan lebih sulit ditemukan di negara-negara sedang berkembang. Dari suatu contoh komposisi pendapatan pajak di 42 kota, Bahl dan Linn (1992, Tabel 2-11) menarik kesimpulan berikut:

- Pemerintah daerah (misalnya kota) menjalankan berbagai pajak dan biaya pemakai yang luas;
- Perpajakan properti hampir secara universal digunakan dan adalah pungutan pemerintah daerah satu-satunya yang sangat penting, dengan bagian rata-ratanya mencapai 40% dari total pendapatan pajak daerah;
- Pajak-pajak lain yang secara umum digunakan adalah yang dikenakan pada perniagaan dan industri (biasanya izin-izin usaha atau suatu bentuk pajak penjualan), kendaraan bermotor (izin dan pengalihan), hiburan (hotel, restoran, teater, peristiwa umum) dan pengalihan properti.

III. Tinjauan Singkat Pendapatan dan Perpajakan Pemerintah Lokal di Indonesia

Sebelum tahun 2001, sistem fiskal Indonesia sangat tersentralisasi, dengan pemerintah pusat mendapatkan lebih dulu semua pendapatan utama/dasar-dasar pajak: penghasilan melalui pajak-pajak penghasilan perusahaan dan pribadi, pengeluaran melalui PPN, cukai-cukai selektif, dan bea cukai, dan keuntungan sumberdaya alam melalui mekanisme bukan pajak. Pendapatan yang mengalir kepada pemerintah pusat mendekati 90% dari agregat, dan departemen-departemen pusat dan yang di dekonsentrasikannya terletak pada tingkat-tingkat sub-nasional (propinsi, kabupaten, dan desa) bertanggung jawab atas kira-kira empat per-lima dari pengeluaran publik. Desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-undang 22/1999 dan 25/1999 diberikan kepada pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten) tanggung jawab atas sekelompok fungsi-fungsi pengeluaran yang meliputi daerah-daerah tersebut seperti kesehatan, pendidikan, pekerjaan umum, pertanian dan komunikasi, tetapi dasar-dasar pendapatan/pajak utama tetap di bawah kendali pemerintah pusat. Untuk memperbaiki

ketidak-cocokan dasar pemindahan hak milik pengeluaran – pendapatan ini, suatu sistem transfer fiskal antar-pemerintah telah diciptakan yang terutama terletak pada pembagian pajak pusat kepada daerah dan hibah seperangkat. Dari sisi pendapatan dari persamaan, sistem pendapatan antar-pemerintah setelah tahun 2000 ini tidak banyak berbeda dari sistem sebelumnya dalam arti bahwa pemerintah daerah tetap sangat bergantung pada transfer fiskal dari pusat.

Berdasarkan Undang-undang 18/1997 dan perubahannya (Undang-undang 34/2000), pajak-pajak propinsi terbatas pada pungutan atas motor dan kendaraan angkutan air, pengalihan kepemilikan dari kendaraan-kendaraan yang sama ini, dan bahan bakar kendaraan bermotor. Pendapatan ini dibagi bersama dengan kabupaten di dalam masing-masing propinsi dalam proporsi propinsi-kabupaten berikut: 70:30 untuk dua pajak pertama dan 30:70 untuk bahan bakar. Pajak-pajak kabupaten/kotamadya terdiri dari pungutan atas hotel dan restoran, hiburan, iklan, penerangan jalan, penggalian jenis-jenis bahan tambang tertentu, dan penggunaan air. Sedikitnya 10% dari pajak-pajak kabupaten harus dibagi bersama dengan desa-desa. Jenis-jenis pajak kabupaten yang lain dapat diumumkan jika memenuhi kriteria tertentu yang sangat bersifat membatasi berdasarkan Undang-undang 18/1997, tetapi (mungkin sayangnya) telah dilonggarkan berdasarkan undang-undang 34/2000.

Tabel-tabel 1 dan 2 mewakili situasi pendapatan pra-desentralisasi dari suatu perspektif pemerintah daerah. Sekilas Tabel 1 mungkin membawa pada kesimpulan bahwa, pada pertengahan tahun 90-an, pemerintah daerah menerima suatu “bagian yang wajar” dari pendapatan sektor publik. Hingga krisis ekonomi/finansial tahun 1997, pendapatan ini terdiri dari 5% PDB dan 30% pendapatan domestik pemerintah pusat. Tabel 2 menceritakan “agregat” yang sama, tetapi analisa asal pendapatan ini mengetengahkan sifat tersentralisirnya penghasilan pendapatan. Pendapatan asli daerah pemerintah daerah adalah lebih kecil dari seperempat dari aliran pendapatan agregat. Lebih jauh, persentase ini jauh lebih rendah di tingkat kabupaten dibanding propinsi. Hibah dan subsidi dari pemerintah pusat mewakili kira-kira tiga per-lima dari aliran pendapatan total.

Tabel 2 menunjukkan keterangan lebih jauh. Jika pajak-pajak daerah benar memainkan peranan penting dalam menghasilkan pendapatan asli daerah pemerintah daerah (terutama di tingkat propinsi melalui pungutan kendaraan bermotor), perpajakan properti daerah masuk ke dalam tabel ini di bawah sumber pendapatan pembagian pajak dan pendapatan. Penggolongan tersebut sangat menyesatkan. Sementara pajak properti (atas tanah dan bangunan) diadministrasikan secara sentral, sebagian besar dari pendapatannya dikembalikan kepada daerah dimana properti itu berlokasi; ini tetap merupakan kasus di bawah desentralisasi. Maka, pendapatan pajak properti pada dasarnya dapat diperlakukan sebagai pendapatan pajak asli daerah pemerintah daerah. Dalam berbagai kasus pemerintah daerah (khususnya kabupaten) dimana pembagian pendapatan sumberdaya alam tidak signifikan, pendapatan pajak properti mewakili mayoritas pembagian pajak/pendapatan. Dalam tahun fiskal 1999/2000, secara nasional kira-kira 30% dari pajak propinsi dan 80% pajak kabupaten dan hasil pembagian pendapatan berasal dari pajak properti. Jelaslah, penambahan pajak properti pada pendapatan asli daerah meningkatkan proporsi asli daerah dari agregat penghasilan pemerintah daerah, tetapi tidak dengan nyata merubah ketergantungan pada hibah dan subsidi pemerintah pusat.

IV. Perpajakan Properti

Sebagaimana dicatat di Bagian II, satu diantara sesuatu yang tetap dalam perpajakan pemerintah daerah di seluruh dunia adalah penggunaan pajak atas properti. Ada dua kategori

luas dari pajak properti: nyata dan pribadi. Yang pertama terdiri dari tanah dan perbaikan (struktur), sementara yang kedua meliputi harta benda yang berwujud (misalnya, mesin, persediaan, kendaraan) dan tidak berwujud (misalnya, rekening bank, saham, obligasi). Sedangkan pemerintah pusat umumnya telah mendapatkan lebih dulu penggunaan pajak berbasis luas dan lebih produktif atas penghasilan dan pengeluaran, perpajakan kekayaan melalui pajak properti mewakili alternatif terbaik dimana pemerintah sub-nasional harus mengakses suatu dasar pajak yang produktif secara relatif. Di beberapa negara, perpajakan properti diadministrasikan secara terpusat (misalnya, Brasil, India, Indonesia), meskipun sebagian besar dari pendapatan mengalir ke kas pemerintah daerah berdasarkan perjanjian pembagian pajak. Akan tetapi, di banyak negara, perpajakan properti hanya diadministrasikan di tingkat pemerintah daerah, dan pendapatannya merupakan suatu sumber pendapatan asli daerah.

Indonesia memiliki sejarah perpajakan properti yang panjang (mundur ke abad ke 17), dan pajak bumi dan bangunan (PBB) saat ini sepenuhnya diperbaiki di awal tahun 1986; pada tahun 1998, pajak atas hak perolehan tanah dan bangunan (BPHTB) juga telah diumumkan. Sementara reformasi tahun 1986 pada awalnya membawa pada peningkatan pendapatan yang signifikan (lihat Tabel 3), adalah pendapat dari makalah ini bahwa PBB belum seproduktif seperti yang seharusnya. Di bawah desentralisasi, PBB yang lebih produktif pendapatan dan efisien dapat sepenuhnya menjadi sebagai satu diantara beberapa pilar untuk secara terus menerus memperkuat desentralisasi fiskal dan keuangan pemerintah daerah, terutama di tingkat kabupaten (kabupaten/kota). Oleh karena itu, banyak sekali penekanan akan ditempatkan pada praktek internasional yang terbaik dalam perpajakan properti. Makalah ini sama sekali tidak bermaksud menurunkan martabat usaha-usaha masa lalu yang dilakukan dalam arena pajak properti di Indonesia. Malah sebaliknya. Apa yang sudah berada di tempat di bawah Departemen Keuangan, Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan (Direktorat PBB) mewakili suatu dasar yang sangat baik dimana untuk selanjutnya mengejar usaha-usaha reformasi, terutama penggunaan kantor-kantor lapangannya yang tersebar di seluruh propinsi dan kabupaten. Sementara prosedur-prosedur administratif perlu diperkuat dalam aspek-aspek tertentu, apa yang benar-benar perlu diperkuat adalah kemauan politik untuk penggunaan pungutan yang diperluas dan lebih baik dibandingkan dengan yang ada sekarang. Diakui, jauh lebih mudah untuk mengatakannya daripada melakukannya.

A. Perpajakan Properti dan Praktek-praktek Internasional Yang Terbaik

Secara internasional, lebih dari 130 negara menggunakan beberapa bentuk perpajakan properti, dan dalam banyak properti, pendapatan pajak menghasilkan lebih dari separuh dari penghasilan kabupaten saat ini. Pungutan ini terutama signifikan sebagai suatu sumber pendapatan di kota-kota dan kota-kota kecil sekunder. Pungutan ini baik sekali dianggap dan diterapkan hanya sebagai suatu penghasil pendapatan. Pungutan ini tidak boleh digunakan sebagai sebuah instrumen untuk mencapai tujuan sosio-ekonomi lain, seperti mengurangi spekulasi dalam real estate atau menyalurkan keputusan investasi sektor swasta (misalnya, lokasi pabrik di suatu daerah yang terisolasi). Ada alat-alat yang lebih baik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Dalam paragraf selanjutnya, “pelajaran” mengenai praktek-praktek internasional yang terbaik dalam perpajakan properti diambil dari berbagai sumber yang dikutip dalam referensi di bagian akhir dari presentasi ini. Andelson (1997), Bahl dan Linn (1992), McCluskey (1999), Rosengard (1998), dan Youngman dan Malme (1994).

Popularitas internasional dari suatu pajak properti dikembangkan dari ciri-ciri berikut:

- Pajak properti sulit untuk dihindari secara sah, khususnya bahwa real properti adalah nyata dan tidak dapat bergerak;
- Pajak properti secara relatif adalah sumber pendapatan yang stabil – jika data pengukuran tanah secara terus menerus diperbaharui dan administrasinya dipelihara;
- Pajak properti mendukung desentralisasi dan otonomi daerah;
- Pajak properti dapat secara relatif menjadi pajak progresif khususnya korelasi positif secara umum antara nilai properti dan tingkat penghasilan; dalam arti ini, pajak properti mewakili substitusi yang baik untuk pajak penghasilan daerah;
- Ada suatu korelasi yang positif antara pajak yang dibayar dan manfaat yang diterima dari pelayanan umum daerah;
- Pajak properti efisien secara ekonomis karena tidak mobilitasnya real properti meminimalkan interfensi oleh alokasi sumberdaya
- Pajak properti merangsang penggunaan tanah yang menganggur dengan menaikkan ongkosnya.

Sebaliknya, pajak properti juga menunjukkan kelemahan-kelemahan tertentu:

- Banyaknya wajib pajak dan dasar pajak yang luas yang diberikannya membutuhkan suatu struktur administrasi yang efisien dan trampil yang jika tidak ada dapat menciptakan ketidak-adilan dan biaya-biaya administratif yang tinggi;
- Pajak properti dapat dianggap sebagai suatu ancaman bagi properti pribadi;
- Administrasi pajak yang buruk, terutama di tingkat valuasi, dapat menghasilkan ketidak-adilan dan ketidak-setaraan horizontal dan vertikal;
- Mungkin ada sedikit hubungan langsung antara beban pajak dan kemampuan untuk membayar.

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa suatu pajak properti akan menghasilkan sumber pendapatan jangka panjang yang berkesinambungan jika rancangan dan implementasinya sangat memperhatikan tiga elemen dasar, yaitu: kesederhanaan, elastisitas dan pemasukan yang maksimal. Kesederhanaan diterjemahkan ke dalam suatu dasar pajak yang luas, tingkat pajak yang seragam, dan prosedur administratif yang langsung dan transparan. Elastisitas menyatakan secara tidak langsung pendapatan yang meningkat setidaknya secepat nilai properti, kegiatan ekonomi daerah dan permintaan untuk pelayanan publik daerah. Pemasukan yang maksimal memerlukan suatu dasar pajak yang luas hanya dengan pembebasan terbatas.

Pengalaman juga telah memperlihatkan bahwa reformasi yang berhasil dan berkesinambungan dan implementasi sistem pajak properti yang sedang berjalan harus sangat memperhatikan “proses”. Hal ini dimaksudkan untuk penyebaran informasi kepada publik, perbaikan layanan wajib pajak, penerapan suatu perspektif yang terintegrasi, dan selektif dalam implementasi. Penyebaran yang jelas dan konstan dari informasi terkait mengenai modifikasi dan kewajiban untuk membayar (dan membayar pada waktunya untuk menghindari denda) membantu menghindari persepsi yang salah dan mengurangi sabotase administratif dan ketidak-patuhan wajib pajak. Satu aspek penting dari jasa kepada wajib pajak adalah yang berhubungan dengan penyederhanaan formulir dan prosedur yang dihubungkan dengan pembayaran hutang pajak; misalnya, meminimalkan biaya kepatuhan wajib pajak, sesuatu yang seringkali tidak diperhatikan pada saat memperkirakan biaya

administrasi pajak. Modifikasi juga harus terfokus pada kebijaksanaan dan administrasi yang diintegrasikan, yang benar-benar mewakili dua sisi uang logam yang sama yang tidak dapat diceraikan satu sama lainnya. Impelementasi selektif berhubungan dengan pengenalan prosedur dan proses yang baru yang bertolak belakang dengan perubahan besar-besaran dan tiba-tiba; proyek-proyek percontohan dianjurkan untuk memecahkan kekusutan dalam sistem sebelum penerapan keseluruhan.

Secara singkat, di bawah ini adalah beberapa pelajaran yang dipelajari dari praktek-praktek internasional yang terbaik dalam perpajakan properti:

- Dasar pajak harus dengan mudah dapat diidentifikasikan;
- Pajak harus dengan mudah diidentifikasikan sebagai pajak daerah sehingga para wajib pajak menyadari benar mengapa pajak dikenakan dan dana yang dihasilkan oleh pungutan itu digunakan (daerah) untuk apa;
- Peraturan dan metode pajak yang digunakan untuk menciptakan dasar pajak harus dikenal baik oleh para wajib pajak;
- Struktur pajak harus sederhana, tanpa aneka ragam tingkat, pembebasan, perlakuan khusus, dan bebas dari tuduhan;
- Setiap wajib pajak harus menerima perlakuan yang adil;
- Aplikasi dan implementasi pajak harus langsung dan dapat dijalankan secara administratif;
- Pajak harus dengan mudah dapat diaudit;
- Pajak harus mudah dimengerti dari sudut pandang wajib pajak;
- Administrasi pajak harus diarahkan kepada tanggung jawab daerah, dan pemerintah daerah harus memiliki otoritas untuk memodifikasi tingkat pajak – dalam batas-batas yang ditentukan oleh pemerintah pusat; ini sepenuhnya sesuai dengan tujuan desentralisasi fiskal, karena jelas bahwa tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar harus bergandengan tangan dengan pemindahan hak milik pajak dan pendapatan yang meningkat.

Dasar dari setiap pajak properti yang efisien adalah kadaster yang secara konstan diperbaharui: peta-peta, nomor identifikasi kadaster yang unik, dan yang berhubungan dengan berkas-berkas yang berisi informasi yang menerangkan sifat, struktur dan nama serta alamat para pemilik properti; suatu berkas tambahan harus berisi daftar dari nilai transaksi yang melibatkan penjualan properti.

Pajak-pajak tanah dapat dinilai atas dasar luas tanah, penghasilan atau nilai sewa. Perbedaan antara dua hal yang terakhir adalah bahwa konsep penghasilannya lebih luas, tidak hanya meliputi penghasilan yang berasal dari tanahnya sendiri, tapi dari tenaga kerja, modal dan perbaikan. Dalam praktek yang sebenarnya, para otoritas pajak menggunakan satu diantara tiga cara untuk menilai pajak tanah: pungutan in rem berdasarkan luas tanah, suatu pungutan berdasarkan harga pasar tanah atau penghasilan bersih yang berasal dari tanah, atau pajak yang berdasarkan tindakan yang “obyektif” seperti jarak bidang tanah dari pasar atau kualitas tanah; dua variabel yang terakhir ini mewaikili pengganti untuk penghasilan atau produktivitas tanah yang berdasarkan dugaan.

Nilai dasar pajak real properti (tanah dan bangunan) pada umumnya di denominasi dalam dua cara dasar, yaitu: dengan harga jual yang diharapkan, modal berjangka atau nilai pasar, atau dengan nilai sewa tahunannya (sewa yang diharapkan untuk dihasilkan). Berdasarkan konsep, jika suatu properti ditempatkan pada “penggunaan terbaik dan tertinggi” nya, nilai buku yang terpotong dari aliran bersih pembayaran sewa kira-kira akan sebesar nilai modal

saat ini dari properti, yaitu, nilai modal dan sewa kira-kira akan setara. Pajak atas sewa versus nilai modal kira-kira sebesar perbedaan antara pajak atas dasar penghasilan versus pajak atas dasar kekayaan. Jika penggunaan saat ini berbeda dari penggunaan "optimal", nilai sewa menjadi kurang dari nilai modal. Valuasi modal untuk tujuan pajak cenderung untuk menempatkan beban yang lebih besar pada properti yang "kurang dimanfaatkan", dan oleh karena itu dapat dirasakan sebagai suatu alternatif yang lebih baik. Akan tetapi, dalam prakteknya, keterbatasan data seringkali berarti bahwa, dalam sistem nilai sewa dimana tidak tersedia data sewa yang dapat diandalkan, valuasi pada awalnya dilakukan atas dasar modal dan dikonversikan menjadi suatu nilai sewa menggunakan faktor-faktor kapitalisasi; atau dalam suatu sistem nilai modal, penghasilan sewa dikapitalisasikan untuk menghasilkan suatu nilai modal. Bahl dan Linn (1992) menemukan suatu kecenderungan yang jauh dari penggunaan sistem nilai tahunan dan menuju valuasi modal.

Di seluruh dunia, tingkat pajak (nominal) yang ditetapkan undang-undang yang diberlakukan pada dasar pajak properti pada umumnya jatuh dalam kisaran 1% sampai 3% karena atas dasar tahunan. Secara tipikal, valuasi dibuat kurang dari nilai pasar, yang berarti bahwa tingkat efektif jatuh di bawah tingkat nominalnya. Meskipun beberapa struktur tingkat nominal bersifat progresif, kasus yang lazim adalah tingkat yang seragam, konstan di seluruh properti. Tingkat proporsional menawarkan keuntungan kesederhanaan, dan oleh karenanya membantu meminimalkan kemungkinan "negosiasi" antara wajib pajak dan badan pemungut pajak. Meskipun aplikasi tingkat yang proporsional dapat dirasakan tidak adil (karena kepemilikan properti yang bernilai lebih tinggi pada umumnya menyatakan secara tidak langsung kemampuan membayar yang lebih tinggi), ketidak-adilan yang sebenarnya berasal dari kurangnya kadaster yang diperbaharui dan administrasi yang tidak efisien. Meskipun demikian, pertimbangan dapat diberikan untuk memungut tingkat nominal yang lebih rendah di daerah pedesaan yang bertolak belakang dengan properti perkotaan dengan alasan utama bahwa yang disebut lebih dulu mendapat manfaat yang lebih sedikit dari pelayanan publik yang dibiayai pajak properti.

Secara umum, pembebasan dan bentuk-bentuk lain keringanan pajak properti adalah yang berhubungan dengan properti pemerintah, lembaga-lembaga agama dan amal, dan kedutaan besar asing. Karena alasan keadilan, jenis-jenis pembebasan lain yang selektif juga ditawarkan, misalnya: porsi dari nilai dari tempat tinggal yang dimiliki dan ditinggali pemiliknya. Akan tetapi, adalah penting untuk mengetahui bahwa setiap pembebasan atau keringanan pajak selektif mempersempit dasar pajak dan, sebagai akibatnya, mengurangi pungutan pajak sementara secara simultan memperuwet proses administrasi. Tentu saja, adalah naif untuk berasumsi bahwa pemerintah akan menjalankan pajak properti tanpa sejumlah bentuk keringanan pajak. Ada banyak mekanisme yang dapat digunakan: pembebasan dan bebas dari tuduhan berlipat ganda, tingkat yang berbeda, pungutan yang diperlambat, amnesti. Mekanisme yang terbaik adalah penggunaan alat pemutus arus yang secara terbalik menghubungkan kewajiban pajak pada penghasilan wajib pajak. Alat pemutus arus tidak mempengaruhi kewajiban pajak yang berlaku untuk umum, tetapi hanya memberi dampak pada para wajib pajak yang penghasilannya saat ini berada di bawah tingkat yang diberikan. Kriteria lain, seperti ketidak-mampuan dan umur juga dapat ditambahkan. Dengan cara ini, efek negatif pada pendapatan pajak diminimalkan. Sebaliknya, hal ini meningkatkan beban administratif.

Mengenai tingkat pemerintah dimana pajak diadministrasikan, terdapat (dengan mengejutkan) banyak ragam cara. Misalnya, di Chili dan Perancis (dan Indonesia), undang-undang pajak yang mengatur pajak properti diumumkan dan diadministrasikan secara

terpusat, dengan tingkat kerjasama yang terbatas dari pemerintah kabupaten. Di Denmark, Korea Selatan, dan Swedia, peran pemerintah daerah lebih besar, karena tanggung-jawab utnuk valuasi dan administrasi dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Di Israel, Jepang dan Belanda, pajak properti adalah tanggung jawab pemerintah daerah yang menggunakan petunjuk nasional. Di sisi lain dari spektrum, di negara-negara dengan sistem federal pemerintah yang sudah lama diciptakan (Australia, Kanada, Amerika Serikat), tanggung-jawab pajak properti keseluruhan jatuh pada pemerintah daerah.

Semua sistem pajak properti mengizinkan prosedur banding dimana wajib pajak dapat mempertanyakan jumlah valuasi harta benda. Secara umum jangka waktu untuk mengajukan suatu banding dibatasi antara 30 sampai 60 hari, dan ada berbagai tingkat untuk melakukan banding. Akan tetapi, dalam kebanyakan kasus, pengajuan banding tidak menunda kewajiban pajak. Tentu saja, banding yang berhasil akan merubah kewajiban ini.

B. Perpajakan Properti dan Pengalaman Indonesia

Perpajakan properti di Indonesia berawal pada tahun 1600-an. Sebagai bagian dari reformasi pajak komprehensif Indonesia yang dimulai tahun 1984 [lihat Gillis (1989) dan Mukul (1997)], pajak properti juga mengalami restrukturisasi besar-besaran, mencapai puncaknya pada bulan Januari 1986, disahkannya perundangan yang mengatur pajak bumi dan bangunan (PBB) saat ini. Tahun-tahun pertama (sampai awal tahun 90-an) dari proses reformasi ini didokumentasikan dengan baik dalam Kelly (1993a dan 1993b) dan Rosengard (1998), dan porsi latar belakang historis dari tiga paragraf berikut ditulis dari sumber-sumber ini. Setelah tahun 1992, informasi didapat dari wawancara saya baru-baru ini (dan sangat terbatas) di Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan di bawah Direktorat Jenderal Pajak dari Departemen Keuangan.

Reformasi tahun 1986 menggantikan aneka ragam tingkat, dasar dan undang-undang pajak dengan suatu pungutan yang disederhanakan dengan tingkat pajak tetap yang seragam sebesar 0,5% yan diberlakukan pada nilai pasar modal dari bumi dan bangunan yang terkena pajak. Menurut undang-undang, rasio penilaian dapat berbeda antara 20% dan 100% sebagaimana ditentukan oleh surat keputusan presiden. Rasionya ditentukan sebesar 20% pada tahun 1986, dan tetap pada tingkat tersebut sampai tahun 1994, yang menandakan suatu tingkat pajak efektif yang hanya 0,1%. Pada tahun 1994, rasio penilaian ditingkatkan menjadi 40% pada rumah tinggal dengan nilai pasar lebih dari satu miliar rupiah; untuk semua properti lain tetap sebesar 20%. Akan tetapi, sejak Januari 2001, semua properti dengan nilai pasar yang setara dengan atau lebih besar dari satu miliar rupiah dikenakan rasio penilaian sebesar 40% di sektor-sektor perkotaan, pedesaan, perkebunan dan kehutanan; rasio 20% dipertahankan untuk properti pertambangan.

Langkah-langkah yang diperkenalkan melalui reformasi tahun 1986, antara lain, penyederhanaan dan penyeragaman yang melibatkan penghapusan tingkat pajak yang berbeda, dasar pajak, dan konsesi properti tempat tinggal, pengurangan dalam pembebasan dasar pajak, dan konsolidasi tujuh undang-undang pajak bumi yang sebelumnya. Mesin dan barang-barang modal dikeluarkan dari dasar pajak untuk menyederhanakan administrasi. Pembebasan total dibatasi pada badan internasional, organisasi nirlaba, hutan yang dilindungi, taman nasional, dan tanah-tanah tertentu untuk merumput. Pembebasan valuasi atas perbaikan secara efektif menghilangkan sebagian besar perumahan pedesaan dan perkotaan berpenghasilan rendah dari dasar pajak, oleh karenanya sangat mengurangi beban administratif. Nilai dari pembebasan ini telah meningkat secara teratur lewat waktu dari yang pertama sebesar Rp2 juta dalam nilai bangunan sampai Rp8 juta pada tahun 2000. Mulai

Januari 2001, setiap pemerintah kabupaten dapat menentukan tingkat pembebasan sampai dengan maksimum sebesar Rp12 juta.

Untuk tujuan penilaian, informasi mengenai suatu properti pada awalnya diberikan oleh suatu pernyataan wajib pajak sendiri. Direktorat Bumi dan Bangunan menilai semua properti yang tidak dibebaskan setiap tiga tahun, meskipun beberapa valuasi dapat dilakukan setiap tahun. Teknik-teknis penilaian massa digunakan untuk sektor-sektor pedesaan dan perkotaan yang menggunakan buku-buku nilai (dengan 50 kelas tanah) dan 20 sistem kelas untuk bangunan. Sektor-sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan dinilai dengan menggunakan rumus-rumus yang pada dasarnya menggunakan produk kotor sebagai pengganti untuk menentukan nilai modal. Pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab atas pengumpulan pendapatan di sektor-sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan, sementara pemerintah daerah mengadministrasikan uang pedesaan dan perkotaan. Sebagian besar pembayaran wajib pajak dilakukan dengan menggunakan sistem perbankan. Saat ini, berdasarkan desentralisasi, distribusi daerah dari pungutan (yang tidak disisihkan) adalah: 10% untuk pemerintah pusat dan 9% untuk biaya administratif; 20% dari sisa yang 81% dibagikan kepada propinsi dan 80% nya kepada pemerintah kabupaten. Maka, distribusi daerah yang efektif dari pungutan total menjadi 16,2% untuk propinsi dan 64,8% untuk pemerintah kabupaten. Tetapi bahkan bagian pemerintah pusat yang 10% itu sebenarnya dibagikan kepada pemerintah kabupaten dengan menggunakan suatu formula yang termasuk populasi, rasio pungutan dan luas tanah.

Mulai akhir tahun 80-an, reformasi pajak properti menjadi terorientasi pada suatu strategi yang mengarah pada pemungutan dengan memberi prioritas pada penagihan, pembayaran dan penegakan. Jumlah kantor-kantor lapangan regional digandakan dan sistem tempat pembayaran pungutan (SISTEP) diikhtiarkan. Berdasarkan SISTEP, fungsi pemungutan disederhanakan sementara secara simultan mengurangi biaya administrasi dan kepatuhan. Bank-bank yang khusus ditunjuk sebagai tempat-tempat pembayaran, dan tagihan dan kwitansi pra-cetak yang sesuai untuk membangun tanggung-jawab wajib pajak dibagikan. Kwitansi yang belum dibayar digunakan untuk membuat daftar penunggak yang dihasilkan komputer untuk penegakan sistematik. Pajak-pajak yang ditunggak dikenakan denda 2% per bulan sampai dengan 24 bulan. Setelah itu, surat peringatan dan pelelangan dikirim, tetapi hak negara yang sah untuk melakukan penyitaan dan pelelangan properti dan mengenakan sanksi hukuman dalam kasus-kasus penipuan jarang dimohonkan.

Tanggung jawab untuk administrasi pajak properti terletak pada Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan (Direktorat PBB) dari Departemen Keuangan. Kebijaksanaan diciptakan di Jakarta di tingkat pemerintah pusat dan diimplementasikan oleh kantor-kantor lapangan di daerah-daerah. Kantor-kantor lapangan bekerja erat dengan para pejabat pemerintah daerah untuk melakukan valuasi dan fungsi distribusi pemberitahuan pajak. Tagihan pajak diantar langsung oleh personalia pemerintah daerah sampai ke tingkat-tingkat desa dan “rukun warga” (kelompok yang terdiri dari 150 kepala keluarga).

Mulai bulan Juli 1998, pendapatan pajak properti tradisional telah dilengkapi dengan pajak pengalihan properti (secara resmi diberi label sebagai Pajak atas Hak Perolehan Bumi dan Bangunan – BPHTB). Dikenakan berdasarkan undang-undang 21/1997 dan diubah dengan Undang-undang 20/2000, nilai pasar dari transaksi dikenai pajak sebesar 5% kepada pembeli dengan tunjangan bebas pajak sampai maksimum sebesar Rp60 juta; jumlah maksimal ini sekarang didesentralisasikan, dan dapat menjadi lebih rendah. Penjual juga dikenai pajak sebesar 5% dikurangi tunjangan yang berlaku, tetapi porsi ini disentralisasikan berdasarkan pajak penghasilan.

Tabel 3 mengungkapkan bahwa, dalam hal pengumpulan pendapatan, peraturan pajak dan reformasi administratif yang dilakukan setelah tahun 1985 menghasilkan akibat pendapatan yang positif selama tahun fiskal 1996/97, karena pendapatan pajak properti secara tetap meningkat baik dalam hal yang nyata (harga konstan) maupun relatif (sebagai proporsi PDB dan pendapatan publik) setelah 1989. Bagian yang baik dari kenaikan ini dikarenakan revaluasi dan penggunaan tabel-tabel nilai unit bumi dan bangunan yang baru. Tidak mengherankan, krisis finansial dan ekonomi tahun 1997, yang benar-benar telah memberi dampak pada semua pendapatan fiskal Indonesia, sebaliknya juga mempengaruhi pungutan pajak properti. Akan tetapi, pada tahun 2000, pendapatan pajak properti sebagai suatu persentase indikator pendapatan publik yang lain (pendapatan daerah pemerintah pusat, pendapatan pajak, dan pendapatan pajak bukan minyak) telah naik kembali mendekati tingkat sebelum krisis.

Angka-angka pendapatan pajak properti Tabel 3 tidak termasuk pendapatan tambahan yang menambah perpajakan properti sebagai akibat dari pajak pengalihan properti yang diimplementasikan tahun 1998 (BPHTB). Pengecualian ini disengaja untuk menghasilkan suatu rangkaian data historis yang konsisten (dan oleh karena itu sebanding) yang meliputi jangka waktu tahun 1980-2000. Dimasukkannya pendapatan pajak pengalihan ini meningkatkan semua angka-angka 1998/99 – 2000, dan menempatkan proporsi tahun 2000 di atas tingkat-tingkat yang lalu. Misalnya, untuk tahun fiskal 2000 (April-Desember), total pungutan pajak yang berhubungan dengan properti (misalnya PBB ditambah BPHTB) masing-masing berjumlah 2,93%, 3,33% dan 4,91% dari pendapatan daerah, pendapatan pajak, dan pendapatan pajak bukan minyak.

Berdasarkan data yang ditemukan dalam Tabel 3, sudah dapat disimpulkan bahwa pajak properti hidup dan memuaskan. Dan mungkin inilah persoalannya. Tetapi distribusi sektoral dari pungutan pajak properti yang disajikan dalam Tabel 4 mengungkapkan suatu dasar pajak yang sangat menyimpang ke sektor-sektor pertambangan dan perkotaan. Di sepanjang periode sejak tahun 1990, sektor pertambangan menghasilkan separuh dari pendapatan pajak properti, sementara sektor perkotaan meningkatkan konstribusi proporsionalnya dengan lambat terhadap total sampai saat ini, sepertiga. Distribusi sektoral historis mengungkapkan bahwa di awal tahun 70-an, sektor pedesaan mewakili dua pertiga dari pungutan pajak properti, dengan sektor perkotaan menghasilkan kurang dari 15%. Sekarang, pajak properti Indonesia bukan pungutan yang berbasis luas. Akan tetapi, pajak yang dibayar oleh para pemilik properti pertambangan dan properti yang berbasis perkotaan yang berpenghasilan lebih tinggi, dalam jumlah yang terbatas. Dari 73 juta wajib pajak dalam daftar PBB, hanya 1.400 yang berasal dari sektor pertambangan, yang termasuk properti penghasil minyak. Lebih jauh, perpajakan sektor perkotaan menempati ruang yang terkonsentrasi di beberapa kota-kota besar. Kelly (1993a) menemukan bahwa sebagian besar pemerintah daerah memungut jumlah rata-rata per properti sangat rendah, yang mengakibatkan “tingkat pajak efektif yang rendah, valuasi properti rata-rata yang rendah per properti, serta kinerja pemungutan yang buruk”. Disamping konsentrasi ruang, pendapatan sangat terkonsentrasi pada properti yang bernilai tertinggi. Apakah pengamatan ini tetap berlaku di tahun 2001 atau tidak adalah suatu hal yang kemudian dapat dijawab dengan analisa data tambahan di Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan.

Dari sudut pandang keadilan, sistem pendapatan pajak properti yang didominasi oleh properti pertambangan dan perkotaan berpenghasilan tinggi tidak harus negatif. Hal ini bukan hanya berarti bahwa tingkat perpajakan properti yang efektif bagi mayoritas para pemilik properti

yang besar adalah nol, tetapi bahwa pajak adalah suatu pungutan yang progresif. Sebaliknya, terbatasnya jumlah para wajib pajak yang sebenarnya dikarenakan beberapa kombinasi dari pembebasan valuasi yang secara relatif tinggi, valuasi yang kurang, pelaksanaan pemungutan yang buruk, penegakan yang lemah, kurangnya identifikasi dan registrasi properti baru, dan pemeliharaan dan/atau pemanfaatan sistem informasi manajemen yang buruk (SISMIOP).

Mungkin yang lebih penting adalah bahwa satu diantara dasar-dasar pajak properti yang baik – dasar pajak yang luas, tingkat pajak yang seragam (efektif), dan peliputan yang maksimal – hampir tidak ada. Karena beberapa pemilik properti di hampir semua pemerintah kabupaten sebenarnya membayar pajak properti, kesadaran pajaknya sendiri sedikit, prinsip yang mendasarinya, dan penggunaan daerah dari dana yang dihasilkan dari pungutan. Hal init idak terlalu mengherankan, karena sejak tahun 1999/2000, pajak properti (di seluruh negara) masing-masing meliputi 5% dan 10% dari total pendapatan pemerintah propinsi dan kabupaten. Akan tetapi, terdapat perbedaan yang cukup besar di sekitar rata-rata ini berdasarkan pemerintah kabupaten. Dari perspektif yang lain, untuk semua pajak properti pemerintah kabupaten berjumlah sampai dua pertiga dari pajak asli daerah (dengan mengambil baik pajak pemerintah daerahnya sendiri maupun pajak properti sebagai denominator). Dengan cara lain, pendapatan pajak properti pemerintah daerah hampir dua kali lipat dari pungutan dari semua pajak pemerintah daerah yang lainnya.

C. Usulan Radikal untuk Reformasi Pajak Properti Indonesia

Setiap sistem pajak properti yang efisien dan adil tergantung pada keberadaan kadaster fiskal yang terbaru, sumberdaya finansial yang memadai, sistem administratif yang dikomputerisasikan, buku petunjuk, dan personalia yang trampil yang bertanggung jawab atas semua fase (misalnya, valuasi, pemungutan, dsb.). Sementara Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan dari Departemen Keuangan tampaknya memiliki semua perangkat-perangkat ini di tempat (disamping bertahun-tahun pengalaman yang terakumulasi dalam menangani PBB), produktivitas pendapatan pajak properti tergantung pada dasar pajak efektif yang terbatas. Mengambil isyarat dari ini, usulan berikut dikemukakan hanya sebagai suatu anjuran mengenai apa yang dapat dilakukan untuk menyuntikkan dinamisme yang lebih besar ke dalam suatu pajak yang dapat memberi manafaat untuk pemerintah daerah Indonesia selama era desentralisasi fiskal ini. Adalah naif untuk mengasumsikan bahwa pemikiran radikal tersebut dapat diberlakukan secara luas. Meskipun demikian, hal ini memberi bahan pemikiran, dan beberapa dari konsep-konsep yang mendasarinya dapat digunakan untuk mulai terjun pada apa yang dapat menjadi suatu sumber pendapatan pemerintah daerah yang semakin penting. Kemudinya tidak ticiptakan kembali, karena apa yang diikuti dipinjami dengan murah hati dari Strasma (1965).

Berdasarkan pendekatan penilaian sendiri berbasis pasar ini, adalah pemilik properti yang, pada kesempatan pertama, bertanggung jawab untuk mengidentifikasikan, menjabarkan dan memberi nilai pada properti. Informasi ini kemudian dialihkan kepada badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengadministrasikan dan memungut pajak, mungkin dalam proporsi yang diberikan dari nilai yang dinyatakan sendiri. Sekilas, tampaknya ada insentif yang kuat untuk memberi nilai properti di bawah harganya. Oleh karena itu, adalah penting untuk menciptakan beberapa mekanisme untuk menghindari valuasi yang lebih kecil.

Satu pemecahan adalah menciptakan mekanisme yang dibutuhkan dengan mendirikan suatu badan publik untuk membeli dan menjual properti. Tetapi ini akan melibatkan perluasan sektor publik dan akan meningkatkan kemungkinan korupsi. Pendekatan yang lebih baik adalah menggunakan suatu mekanisme pasar yang melibatkan langkah-langkah berikut:

1. Melakukan suatu kampanye informasi yang bersemangat yang menerangkan sistem yang baru. Merancang suatu formulir penilaian sendiri yang harus diisi oleh pemilik properti, dan mengirimkannya kepada pemilik dengan menggunakan informasi (misalnya, nama dan alamat) yang saat ini ada dalam kadaster fiskal. Satu formulir untuk satu properti bagi mereka yang memiliki lebih dari satu properti. Formulirnya termasuk informasi yang meliputi nama(-nama) dan alamat dari (para) pemilik, luas (dalam meter persegi) yang ditempati oleh tanah, batas-batas, jenis struktur, tahun pembelian, kantor distrik dimana properti terdaftar, dan nilai properti yang dinilai sendiri. Informasi harus diterima oleh kantor pajak dalam waktu (misalnya) 90 hari. Denda akan dikenakan bagi yang mengirim terlambat, dan yang tidak mengirimkannya akan dikenakan denda yang lebih berat.

2. Semua informasi yang terdapat dalam penilaian sendiri akan dibuat tersedia secara umum di semua kantor-kantor pajak distrik dan kantor-kantor pemerintah kabupaten. Informasi ringkasan dapat juga dipublikasikan di koran-koran.

3. Membaca informasi ini dengan seksama, setiap orang dapat membuat penawaran tertulis untuk membeli properti tersebut dengan harga sedikitnya 25% di atas penilaian sendiri. Pemilik akan diberitahukan mengenai penawaran secara tertulis. Untuk meminimalkan beban administratif, penawaran terbatas untuk jangka waktu tertentu, misalnya, selama minggu pertama dari setiap kuartal kalender.

4. Setelah menerima penawaran untuk dibeli, pemilik properti mempunyai tiga pilihan: menerima, menolak tetapi menerima nilai yang lebih tinggi untuk tujuan pajak, atau menolak tetapi meminta penilaian untuk dilakukan oleh kantor pajak daerah atau oleh perusahan swasta yang dikontrak untuk melakukan penilaian tersebut.

5. Untuk menjamin bahwa penawaran-penawaran dibuat dengan niat baik, masing-masing harus disertai dengan semacam garansi atau jaminan yang setara dengan, misalnya, 20% dari nilai penawaran. Jika transaksi tidak diselesaikan dalam waktu 90 hari, garansi hilang, dengan 80% untuk pemilik dan 20% untuk pemerintah. Masing-masing penawaran dilakukan dengan menggunakan amplop tertutup dan formulir pra-cetak yang harus dibuka di muka umum pada tangggal-tanggal tertentu. Jika beberapa penawaran dibuat untuk properti yang sama, hanya yang tertinggi yang akan diterima. Untuk menjaga keadaan tanpa nama, masing-masing tanda terima yang diberi nomor akan dicantumkan pada setiap penawaran.

Ini bukanlah suatu obat mujarab. Misalnya, hal ini tidak mencegah perlunya secara terus menerus memperbaharui kadaster fiskal. Tetapi jika diimplementasikan dengan baik, dapat mengurangi korupsi. Apakah skema yang berani dan inovatif tersebut secara politis dapat dijalankan atau tidak adalah suatu pertanyaan yang beralasan. Jika diusahakan, jelas satu-satunya cara untuk melakukannya adalah atas dasar percontohan di satu daerah atau satu pemerintah kabupaten.

V. Pajak Asli dan/atau Sumber Pendapatan Asli Pemerintah Daerah yang Lain

Bagian ini akan berfokus pada jenis-jenis pajak dan biaya – di luar dari perpajakan properti yang dibicarakan sebelumnya – yang kebanyakan secara umum dikenakan oleh pemerintah regional dan daerah di seluruh dunia. Hal ini tidak meliputi kasus-kasus yang secara relatif terbatas dimana pemerintah daerah mengenakan pajak berbasis luas seperti pada penghasilan

dan penjualan. Pemerintah regional menerapkan pajak dan tidak sepenuhnya biaya pajak yang sangat beragam, kebanyakan dalam bentuk bea (atau seperti bea), pungutan atas konsumsi barang dan jasa tertentu, izin usaha dan pajak penerimaan kotor, dan kendaraan bermotor dan bahan bakar. Pemikiran yang baik dari kisaran pajak daerah yang luas dapat dikumpulkan dari Tabel 2-11 dari Bahl dan Linn (1992, halaman 36-39).

A. Pajak Kendaraan Bermotor

Perpajakan kendaraan bermotor membuat pengetahuan umum yang baik. Pendapatan yang berasal dari pungutan ini, bahkan jika tidak secara khusus disisihkan, dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran umum pada jalan-jalan dan barang dan jasa publik lainnya yang berhubungan dengan kendaraan (misalnya, pengendalian polusi, kemacetan). Mengetahui peningkatan yang tetap dalam jumlah kendaraan bermotor di semua negara, pajak ini, jika diadministrasikan dengan baik dan adil, dapat memberikan suatu aliran pendapatan umum yang dapat diandalkan sementara secara simultan membantu menutup celah antara biaya pribadi dan sosial dari kepemilikan dan operasi kendaraan.

Pemerintah daerah di seluruh dunia mengenakan banyak ragam izin dan pajak pengalihan kendaraan dan biaya pendaftaran. Pajak izin berbeda sesuai dengan nilai, jenis, pembuatan, berat, umum, jumlah as roda, dan/atau ukuran silinder kendaraan. Banyak pemerintah daerah mempersiapkan tabel-tabel pajak yang cukup terperinci meliputi beberapa macam variabel yang berhubungan dengan jenis, ukuran silinder, umur dan nilai. Tidak perlu dikatakan, penggunaan tabel-tabel tersebut menghasilkan keruwetan administratif dan dengan mudah dapat menuntun kepada korupsi. Hal baik yang dapat dilakukan untuk penyederhanaan dalam hal penggunaan pungutan berbasis nilai ad valorem dengan tingkat tetap atau progresif.

B. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Perpajakan bahan bakar kendaraan bermotor dapat dibenarkan baik karena alasan alokasi sumberdaya maupun sebagai pungutan manfaat yang berhubungan dengan penyediaan jalan-jalan umum. Kenyatannya, kegagalan pengenaan pajak pengguna ini secara palsu menjadikan biaya angkutan murah dan mendistorsi keputusan alokasi sumberdaya. Suatu elemen keadilan dan kemampuan untuk membayar juga dimasukkan ke dalam persamaan, karena para pemilik kendaraan pribadi mungkin lebih banyak berkendaraan semakin tinggi tingkat penghasilan mereka. Lagi pula, kepemilikan mobil pada umumnya adalah fungsi langsung dari tingkat penghasilan. Tingkatnya hampir spesifik secara universal, tetapi seringkali tidak cukup disesuaikan ke atas sebagai tanggapan terhadap inflasi, oleh karenanya menyebabkan kerugian dalam nilai yang sebenarnya dari pendapatan yang dihasilkan dan mendistorsi alokasi sumberdaya.

Pemerintah regional (dan nasional) di seluruh dunia mengenakan pungutan jenis bea atas konsumsi bahan bakar. Pajak ini biasanya dikenakan di tingkat propinsi atau negara bagian (yang bertolak belakang dengan tingkat pemerintah kabupaten), karena pengaruh meluap yang akan terjadi jika dikenakan dalam perbatasan geografis yang terbatas dari satu pemerintah kabupaten. Misalnya, sejak tahun 1956, pajak bea pemerintah pusat (federal) Amerika Serikat atas bensin (dan barang-barang lain seperti ban dan truk) telah disisihkan untuk suatu dana perserikatan khusus untuk membiayai sistem jalan raya antar negara bagian. Disamping itu, semua 50 negara bagian juga mengenakan bea tingkat yang spesifik atas bahan bakar kendaraan bermotor.

C. Perpajakan Usaha

Pajak-pajak daerah atas usaha (diluar penghasilan dan pungutan pengeluaran berbasis luas seperti PPN dan penjualan eceran) ada dalam beragam bentuk. Pajak-pajak ini dapat dikenakan pada penerimaan kotor usaha atau pada harta benda (bersih, kotor, tetap); nilai lokasi, penghasilan berdasarkan perkiraan (lihat bagian V.G di bawah); dan jenis usaha. Dalam banyak contoh-contoh yang terakhir ini di negara-negara berkembang, perpajakan boils down sampai pemungutan biaya tahunan untuk memperoleh izin usaha. Tingkat atau biaya pajak berkisar dari proporsional dan tetap hingga progresif.

Biaya izin usaha yang berubah secara perlahan-lahan dapat menjadi pengganti yang dapat dijalankan untuk pajak penghasilan usaha pada usaha kecil dan menengah yang jika tidak demikian tidak tertangkap dalam jaring-jaring pajak penghasilan perusahaan atau pribadi dari pemerintah pusat. Lagi pula, hal ini memungkinkan untuk diadministrasikan di tingkat daerah, khususnya mengingat pengetahuan yang dimiliki para pejabat daerah mengenai kondisi lokal.

Dari perspektif masing-masing usaha, pajak mewakili peningkatan biaya yang akan dibebankan kepada para konsumen melalui harga-harga yang lebih tinggi. Jika hal ini memberi dampak pada pengeluaran secara umum, kecenderungannya menjadi regresif, sebagaimana halnya dalam pajak penerimaan kotor. Akan tetapi, pajak penerimaan kotor yang dikenakan pada tingkat yang rendah sebesar 1% dapat menjadi penghasil pendapatan yang baik tanpa banyak mempengaruhi tingkat harga dan kesejahteraan konsumen.

Persamaan yang ada pada berbagai pajak ini adalah biaya administratif yang relatif tinggi, kerap kali melampaui 15% sampai 20% dari pendapatan yang dipungut. Dan tingkat penunggakan dan penghindaran juga substansial. Semua faktor-faktor ini dapat dikurangi dengan menggunakan pertukaran informasi antara kantor-kantor pajak pemerintah pusat (yang memiliki data mengenai penghasilan usaha, pemasukan, dan penjualan) dan kantor-kantor pajak daerah yang bertanggung jawab atas pengadministrasian pajak daerah. Sedangkan ini adalah suatu solusi pengetahuan umum, adalah jauh lebih mudah untuk mengatakan daripada melakukan, terutama jika pemerintah daerah berada di tangan suatu partai politik yang berbeda dengan pemerintah pusat.

Satu jenis perpajakan usaha yang “tidak resmi” yang terus dipraktekkan di tingkat daerah di Indonesia adalah yang memungut pajak terminal atas barang-barang dalam perjalanan antara daerah kekuasaan hukum daerah yang berbeda. Di India dan Pakistan, perpajakan tersebut, yang dikenal dengan octroi, adalah sah dan mewakili suatu sumber pendapatan pemerintah daerah yang penting. Akan tetapi, di Indonesia, adalah maksud Undang-undang 18/1997 dan amandemen-amandemen yang mengikutinya (Undang-undang 34/2000) untuk membuang jenis pajak-pajak yang mendistorsi perdagangan antar-daerah, terutama pada hasil pertanian. Akan tetapi, Ray dan Goodpaster (2001) berbantah bahwa kedua undang-undang tersebut tidak jelas mengenai larangan yang pasti atas pajak-pajak terminal, dan bahwa undang-undang perdagangan nasional dengan tegas melarang pemerintah daerah untuk memungut pajak-pajak yang menghambat perdagangan dan rintangan-rintangan non tarif yang diperlukan. Sebaliknya, pemerintah daerah, yang mencari sumber-sumber pendapatan tambahan, akan cenderung menggunakan pegangan pajak ini. Sebenarnya, beberapa daerah kekuasaan hukum lokal masih menerapkannya.

Bahwa penghapusan sah yang pasti dari kemungkinan pemungutan pajak-pajak terminal akan membawa manfaat bagi ekonomi nasional dan regional Indonesia tanpa diragukan. Jenis

perpajakan ini meningkatkan pemasukan dan harga-harga konsumen dan biaya angkutan, dan, untuk produk pertanian, mengurangi harga ambang pertanian dan penghasilan pedesaan. Dampak yang sangat positif dari pengimplementasian Undang-undang 18/1997 dan penderegulasian sektor pertanian dianalisa dan didokumentasikan dengan jelas dalam Montgomery dkk. (2000), dimana disimpulkan disitu bahwa para petani dan produsen skala kecil mengalami peningkatan dalam bagian yang mereka terima dari harga grosir akhir.

D. "Pembagian" PPN

Pemerintah daerah dapat menerima bagian dari PPN nasional yang dipungut oleh pemerintah pusat. Ini adalah kasus di Jerman, dimana suatu proporsi dari total nasional dibagi berdasarkan suatu rumus dengan pemerintah regional (negara-negara bagian). Beberapa negara (Brasil dan Kanada) menerapkan PPN baik di tingkat pusat maupun negara bagian/propinsi. Kemungkinan lain adalah mengizinkan daerah-daerah untuk membonceng pada tingkat PPN nasional, dengan pendapatan tambahan ditransfer ke daerah dengan menggunakan suatu rumus pembagian pajak yang berlaku hanya pada penghasilan yang dihasilkan oleh tambahan. Rumusnya dapat mengandung aspek-aspek penyetaraan atau dapat mengalokasikan pendapatan sesuai dengan perkiraan konsumsi yang terkena pajak oleh daerah. Ini mempertahankan keuntungan administratif dan kepatuhan dari PPN yang tersentralisir tanpa mengurangi pendapatan pemerintah pusat (diasumsikan tidak ada dampak negatif pada kepatuhan wajib pajak karena kenaikan tingkat). Satu dari komplikasi yang timbul dalam kasus ini adalah "problem markas besar", yaitu, kantor administrasi utama dari suatu perusahaan terletak di satu propinsi atau pemerintah kabupaten, sedangkan produksi dan penjualan tersebar di banyak daerah-daerah. Pada hakekatnya, pengaturan yang demikian boils down menjadi bentuk lain dari transfer antar pemerintah.

Memang ada variasi-variasi lain, dimana kasus di Kanada adalah suatu contoh yang baik dari pengimplementasian PPN baik di tingkat nasional maupun regional berdasarkan tujuan (lihat Bird, 1999). Kedua tingkat PPN pada prinsipnya menggunakan dasar pajak yang sama, tetapi tingkat pajak ditentukan secara independen. Lagi pula, terdapat kerjasama yang sangat erat antara administrasi-administrasi pajak (atau kedua pajak diadministrasikan secara terpusat). Hal yang kritis untuk menjadi sukses adalah administrasi pajak yang kokoh dan audit yang menyatu. Dalam banyak kasus negara dimana administrasi pajaknya buruk, pendekatan lain adalah mengimplementasikan apa yang disebut pengkompensasian PPN (PPPN). Berdasarkan proposal ini (belum diimplementasikan di negara mana pun), daerah-daerah menjadikan nol penjualan internasional dan antar-daerah sementara menerapkan PPN daerah tujuan (Bird, hal. 30). Meskipun menarik, Indonesia jelas belum siap untuk mempertimbangkan jenis sistem PPN ganda ini.

E. Pajak-pajak Hiburan, Hotel dan Restoran

Pajak-pajak dan biaya-biaya atas berbagai bentuk hiburan (misalnya, teater, hotel, restoran, undian, perjudian, berbagai peristiwa publik) di gunakan di seluruh dunia, dan khususnya lazim di tingkat pemerintah daerah kabupaten. Karena konsumsi dari barang atau jasa yang dikenai pajak tidak dianggap suatu kebutuhan, bentuk perpajakan ini dapat menjadi progresif dalam struktur, rasio dan keinginan. Secara umum, meskipun pungutan ini tidak menghasilkan jumlah yang besar dari pendapatan pemerintah daerah, pungutan ini dapat menjadi marjin yang cukup menguntungkan. Akan tetapi, yang terbaik adalah tidak mengevaluasi kinerja pendapatan mereka dengan menggunakan angka-angka pendapatan kotor, karena biaya administratif mereka seringkali dapat mewakili proporsi yang relatif tinggi dari totalnya, yaitu, adalah hasil pendapatan bersih adalah angka yang relevan.

F. Biaya-biaya Pemakai

Dalam praktek, seringkali sulit untuk membedakan antara pajak seperti bea dan biaya pemakai. Perbedaan yang konseptual adalah bahwa yang disebut terdahulu dipungut tanpa secara langsung menghubungkan pembayarannya dengan penerimaan barang atau jasa khusus, dimana biaya dikenakan dalam pembayaran untuk penerimaan barang atau jasa, seperti yang dilakukan dalam transaksi sektor swasta saja. Dengan menghubungkan pembayaran kepada penerimaan jasa, biaya pemakai mewakili aplikasi praktis dari prinsip manfaat dalam keuangan publik, yaitu, manfaat yang diterima dari konsumsi barang atau jasa yang sesuai dengan pembayaran.

Semua tingkat pemerintah di seluruh dunia memungut biaya pemakai atas berbagai jenis barang dan jasa yang luas. Contoh-contoh yang paling umum adalah biaya untuk utilitas publik (air, listrik, telepon, sistem pembuangan kotoran), perumahan publik, angkutan dan pembuangan sampah, rekreasi, biaya jalan raya dan jembatan, menghabiskan sumberdaya alam, pelayanan kesehatan dan pendidikan, izin dan lisensi. Harga-harga dikenakan di atas, sama dengan atau di bawah biaya. Dalam kasus yang disebut terakhir, pajak-pajak harus dipungut untuk menutup perbedaan. Ada argumentasi yang berlaku yang setuju dan menentang penggunaan yang luas dari biaya pemakai. Yang mendukung adalah argumentasi bahwa jika harga suatu jasa diciptakan sebesar biaya marjinalnya [lihat Bahl dan Linn (1992, Bab 9) untuk pembicaraan dari tema yang mudah menimbulkan pertengkaran ini], efisiensi alokasi sumberdaya diperoleh. Yang menentang adalah tema keadilan atau ketidak-adilan. Jika barang atau jasa yang diberikan dianggap suatu kebutuhan (yang bertolak belakang dengan suatu kemewahan), barang atau jasa itu hanya akan dikonsumsi oleh mereka dengan kemampuan untuk membayar.

Argumentasi-argumentasi yang berlawanan ini menawarkan kriteria rasional pemerintah daerah Indonesia dalam hal mana untuk mendasari keputusan mereka untuk mengenakan pajak atau biaya pemakai yang baru: jika pertimbangan keadilan menyatakan secara tidak langsung bahwa pihak-pihak yang menerima barang atau jasa yang diberikan sektor publik harus membayarnya, biaya pemakai adalah tepat, jika masalah distribusi penghasilan dan (ketidak)mampuan untuk membayar adalah penting, perpajakan harus digunakan. Masalah biaya pengguna yang lain berhubungan dengan hasil pendapatan. Dengan inflasi, harus diperhatikan untuk menyesuaikan harga barang atau jasa secara periodik. Disamping itu, perhatian harus diberikan pada harga yang ditetapkan di bawah standar. Sedangkan sangat sulit untuk memperkirakan biaya marjinal yang “benar” dari jasa yang diberikan secara umum, usaha harus dilakukan untuk memastikan bahwa harga yang dibayar oleh konsumen adalah cerminan yang baik dari kebanyakan biaya yang dapat diidentifikasikan secara langsung.

Di Indonesia, pemerintah propinsi dan lokal memungut sekelompok besar biaya (retribusi) atas jasa publik (misalnya, kesehatan dan jasa pembuangan sampah), jasa usaha (misalnya, sewa harta benda yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah daerah, penjualan bibit), dan izin khusus (misalnya, izin bangunan). Sebagaimana diketahui dari Tabel 2, biaya pemakai mewakili suatu sumber pendapatan asli yang agak signifikan bagi pemerintah daerah Indonesia. Di bawah desentralisasi, akan ada tekanan terhadap pemerintah daerah untuk menerapkan kisaran biaya pemakai yang lebih luas, terutama pada usaha dan perdagangan. Harus diperhatikan dalam menerapkan biaya baru dalam model yang rasional dan logis. Jika tidak demikian, ada resiko besar bahwa perdagangan dan perkembangan ekonomi daerah akan terhalang dalam usaha untuk meningkatkan pendapatan umum.

G. Perpajakan Berdasarkan Perkiraan

Dengan besarnya sektor-sektor informal dan para profesional independen yang melarikan diri dari jaring pajak, perpajakan berdasarkan perkiraan mewakili suatu kesempatan yang harus secara serius dijajaki di tingkat propinsi dan/atau daerah. Perpajakan berdasarkan perkiraan telah dijelaskan dalam banyak cara. Dalam konteks ini, diambil yang menunjuk pada penggunaan metode yang sederhana, langsung dan dengan biaya yang efektif untuk menyatukannya ke dalam jaring pajak dari para individu dan usaha kecil yang bekerja sendiri yang membentuk apa yang disebut sektor yang sudah dikenakan pajak. Dengan pengecualian para profesional, mayoritas dari unit-unit ini berada dalam atau pada marjin sektor informal. Mereka tidak melaporkan penghasilan sama sekali kepada otoritas pajak atau melaporkan jumlah di bawah penghasilannya. Perpajakan berdasarkan perkiraan mewakili suatu pengganti bagi pajak penghasilan, tetapi atas dasar rata-rata yang bertentangan dengan penghasilan yang sebenarnya.

Secara internasional, metode yang paling banyak diterapkan dari perpajakan berdasarkan perkiraan adalah penilaian standar, penilaian yang diperkirakan, dan pajak minimum. Berdasarkan skema penilaian standar, suatu pajak sekaligus yang sederhana dipungut berdasarkan jenis pekerjaan atau jasa yang diberikan oleh individu atau usaha kecil; pungutan harus mempunyai hubungan dengan tingkat penghasilan rata-rata yang diperkirakan yang dihasilkan oleh kegiatan tersebut. Penilaian yang diperkirakan melibatkan tingkat kecanggihan yang lebih tinggi, dimana kewajiban pajak sekaligus diperkirakan dengan menggunakan indikator-indikator kegiatan usaha (dan oleh karenanya, penghasilan), misanlya, jumlah pegawai, jumlah meter persegi yang ditempati oleh usaha, jumlah dan jenis mesin. Kategori yang ketiga, perpajakan minimum sekaligus yang berdasarkan perkiraan didasarkan pada penerimaan kotor atau harta benda. Meskipun perpajakan berdasarkan perkiraan biasanya tidak dimaksudkan untuk menjadi penghasil pendapatan yang tinggi, penerapannya pada tingkat propinsi/daerah di Indonesia akan melayani dua tujuan: ini akan membiasakan orang-orang dan usaha kecil untuk membayar beberapa jenis pajak langsung, oleh karena itu, menciptakan kesan keadilan horizontal, mungkin memberi fasilitas pengalihan wajib pajak mini dari sektor informal ke formal, dan memperluas dasar pajak. Di beberapa pemerintah kabupaten, hal ini mungkin dapat memberikan jumlah pendapatan yang relatif signifikan. Akan tetapi, harus hati-hati dalam menyesuaikan pembayaran pajak sekaligus ke atas untuk mengkompensasikan inflasi. Penyesuaian yang berlebih harus dihindari untuk tidak membawa usaha-usaha kecil jatuh lebih dalam ke sektor informal. Karena dasar pajak berdasarkan perkiraan adalah penghasilan rata-rata yang bertolak belakang dengan penghasilan yang sebenarnya, ini dapat menghasilkan efek insentif yang positif, karena untuk penghasilan rata-rata di atas, tingkat marjinalnya adalah nol. Biaya izin usaha yang berubah secara perlahan-lahan yang disebutkan dalam bagian V.C. adalah suatu bentuk perpajakan yang berdasarkan perkiraan.

Dalam jangka panjang, pertimbangan harus diberikan untuk memindahkan dasar pajak yang berdasarkan perkiraan dari penilaian standar ke perkiraan yang lebih canggih. Apa yang dianjurkan di sini bukanlah suatu gerakan tiba-tiba untuk meniru sistem-sistem forfait-nya Perancis atau tachsiv-nya Israel. Sistem-sistem ini membutuhkan waktu berpuluh-puluh tahun untuk dijalankan, dan terus menerus disesuaikan. Sebaliknya, analisa harus dimulai pada penempatan para wajib pajak kecil yang biasanya tidak menyimpan catatan atau berkas penghasilan dalam kategori-kategori yang merupakan suatu fungsi dari jumlah perputaran yang diperkirakan (penerimaan kotor). Indikator-indikator seperti jumlah dan ketrampilan para pegawai, tingkat persediaan, kapasitas penumpang dari kendaraan yang digunakan dalam usaha, dan kemampuan pelayanan (jumlah bangku dan meja di suatu restoran) dapat

diambil. Model-model dari banyak negara berlimpah. Dua model yang direkomendasikan adalah model dari Bolivia dan Korea Selatan.

VI. Kesimpulan

Menunjuk perpajakan pada tingkat pemerintah kabupaten, jelas bahwa pemerintah daerah Indonesia telah memiliki dan menggunakan banyak dasar-dasar pajak yang diterapkan secara internasional: properti dan pengalihan properti, kendaraan bermotor dan bahan bakar motor (meskipun atas dasar pembagian), dan hiburan. Apa (yang mungkin) hilang adalah beberapa bentuk perpajakan usaha daerah yang digeneralisasi. Ini jauh lebih mudah disebutkan daripada dirancang dan diimplementasikan secara efisien, karena pajak-pajak usaha seringkali disertai biaya administratif yang relatif tinggi dan dapat menghasilkan distrosi alokasi sumberdaya yang substansial. Sebagaimana dicatat sebelumnya dalam bagian V.C, pemerintah regional dan kabupaten di seluruh dunia menggunakan berbagai ragam pungutan pajak usaha daerah (dan bukan pajak). Mereka mencoba untuk menggunakan, karena seringkali dapat menjadi pungutan elastik pendapatan yang bebannya disembunyikan dalam harga-harga produk yang lebih tinggi. Mungkin yang paling bisa dijalankan untuk Indonesia pada saat ini adalah beberapa bentuk pembagian PPN tambahan (lihat bagian V.D). Suatu Pajak Nilai Usaha (BVT) alternatif yang dipungut atas penghasilan berdasarkan asal yang dinilai oleh metode pengurangan adalah menarik secara intelektual, tetapi tentu saja tidak dapat dijalankan secara administratif di Indonesia dalam waktu dekat; lihat Bird (1999, hal. 31-35).

Apa yang harus dihindari adalah sejumlah besar pajak dan biaya “usaha” baru yang dibolehkan oleh ketidak-jelasan penyusunan kata-kata dari Undang-undang 34/2000. Sebagaimana dikemukakan oleh Ray dan Goodpaster (2001, hal. 10), dengan mengumumkan udang-undang ini “pemerintah pusat sebenarnya telah memberi hak kepada pemerintah daerah untuk mengenakan pajak-pajak baru atas kegiatan ekonomi (termasuk perdagangan, tergantung pada interpretasi pemerintah daerah mengenai Undang-undang 34/2000), tetapi berharap, dengan cara yang tidak jelas dan tidak dapat ditegakkan, bahwa pajak-pajak tersebut tidak akan merugikan ekonomi nasional. Mengingat kepentingan daerah sendiri dan tekanan untuk meningkatkan pendapatan, sangat mungkin bahwa pemerintah daerah akan menciptakan berbagai pajak yang menghambat dan membebani perdagangan”.

Adalah untuk menghindari arah tindakan yang demikian bahwa perpajakan properti harus diperkuat dan secara sah dikonversikan ke dalam pajak pemerintah daerah. Ini telah menjadi satu diantara tujuan-tujuan utama dari makalah ini. Mahi, dkk. (2000), setuju dalam meletakkan agenda reformasi tiga tahap bagi penguatan pendapatan daerah.

REFERENSI

Andelson, Robert V. (1997). Perpajakan Nilai Tanah Di Seluruh Dunia (New York: Robert Schalkenbach Foundation), edisi kedua.

Asher, Mukul (1997). "Mereformasi Sistem Pajak di Indonesia", dalam Wayne Thirsk (ed.), Reformasi Pajak di Negara-negara Berkembang (Washington: Bank Dunia)

Bahl, Roy W. dan Johannes F. Linn (1992). Keuangan Umum Perkotaan di Negara-negara Berkembang (New York: Oxford University Press)

Brosio, Giorgio (1995). "Perpajakan Daerah dalam suatu Perspektif Internasional", dalam E. Ahmad, G. Qiang dan V. Tanzi (eds.), Mereformasi Keuangan Umum China (Washington: IMF), halaman 178-193

Bird, Richard M. (1999). "Memikirkan Kembali Pajak-pajak Sub-nasional: Suatu Pandangan Baru pada Kewajiban Pajak", Kertas Kerja IMF 99/165

Gillis, Malcolm (1989). "Reformasi Pajak Menyeluruh: Pengalaman Indonesia, 1981-1988", dalam Malcolm Gillis (ed.), Reformasi Pajak di Negara-negara Berkembang (Durham: Duke University Press), halaman 79-114

Dana Moneter Internasional (2000). Buku Tahunan Statistik Keuangan Pemerintah (Washington)

Dana Moneter Internasional (Oktober, 2000). Indonesia: Lampiran Statistik

Dana Moneter Internasional (Maret, 2001). Statistik Keuangan Internasional (Washington), V.LIV No 3

Dana Moneter Internasional (2000). Buku Tahunan Statistik Keuangan Internasional (Washington) V.LIII

Kelly, Roy (1993a). "Strategi Pajak Properti Yang Mengarah Ke Pungutan: Kasus Indonesia", Makalah Diskusi Perkembangan HIID No 449

Kelly, Roy (1993b). "Mengimplementasikan Reformasi Pajak Properti di Negara-negara Berkembang; Pelajaran dari Pajak Properti di Indonesia", Makalah Diskusi Perkembangan HIID No 450

Mahi, Raksaka, Robert Simanjuntak, Karyaman Muhtar, dan Bambang Brodjonegoro (2000). "Pendapatan Daerah dan Pembagian Pajak Alternatif: Beberapa Catatan atas Implementasi Undang-undang No 25/1999", makalah yang disajikan pada seminar berjudul "Indonesia: Agenda Penyusunan Desentralisasi", Jakarta, 20-21 Maret

McCluskey, William, editor (1999). Pajak Properti: Tinjauan Perbandingan Internasional (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.)

Montgomery, Roger, Sudarno Sumarto, Sulton Mawardi, Syaikhu Usman, Nina Toyamah, dan Vita Febriani (2000). “Deregulasi Perdagangan Pertanian Antar-daerah Indonesia”, makalah yang tidak dipublikasikan yang disiapkan oleh Tim Persepsi Daerah SMERU

Musgrave, Richard A. (1983). “Siapa Yang Harus Memungut Pajak, Dimana dan Apa?” dalam Charles McLure, Jr. (ed.), Kewajiban Pajak di Negara-negera Federal (Canberra: The Australian National University)

Ray, David dan Gary Goodpaster (April 2001). “Kebijaksanaan dan Institusi untuk Memastikan Perdagangan Intern yang Bebas berdasarkan Desentralisasi”, makalah yang disajikan di Konperensi PEG/USAID mengenai Perdagangan Lokal, Desentralisasi dan Globalisasi, Jakarta, Indonesia

Rosengard, Jay K. (1998). Reformasi Pajak Properti di Negara-negara Berkembang (Boston: Kluwer Academic Publishers)

Shome, Parthasarathi, editor (1995). Buku Referensi Kebijaksanaan Pajak (Washington: IMF, 1995)

Strasma, John D. (1965). “Penilaian sendiri yang diberlakukan pasar untuk pajak real estate”, Buletin untuk Dokumentasi Fiskal Internasional, V. 10, Nomor 9-10 (September-Oktober)

Youngman, Joan M. dan jane H. Malme (1994). Survei Internasional mengenai Pajak-pajak atas Bumi dan Bangunan (Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers)

Table 1

Indonesia: Local Government Revenues in Current and Constant Prices, 1990 - 2000

Fiscal Year	Total Revenues Current Prices (Rp. Billions)			Total Revenues 1995 Prices (Rp. Billions)		Total Revenues as % of:	
	Provinces	Municipalities	Total	GDP Deflator	CPI	GDP	Central Government Domestic Revenues
1990/91	3,548	2,568	6,116	9,337	9,336	2.9	14.5
1991/92	4,350	3,014	7,364	10,143	10,314	2.9	17.3
1992/93	7,280	6,610	13,890	18,039	18,086	4.9	28.4
1993/94	8,382	8,404	16,786	19,889	19,936	5.1	31.2
1994/95	9,709	9,623	19,332	21,244	21,151	5.1	30.0
1995/96	11,313	11,204	22,517	22,517	22,517	5.0	31.0
1996/97	12,542	13,049	25,591	23,544	23,696	4.8	29.2
1997/98	12,766	15,940	28,706	23,471	24,918	4.6	25.6
1998/99	9,011	20,906	29,917	10,627	16,464	3.2	19.2
1999/2000	13,219	27,999	41,218	16,613	18,830	3.8	21.9

Sources: Current revenues: LPEM-FE UI Database
GDP deflator, CPI, and GDP from IMF, IFS Yearbook 2000 and IMF, IFS (March, 2001)
Central Government Domestic Revenues from IMF,
Indonesia: Statistical Appendix (October, 2000)
Author calculations

Table 2
Indonesia: Sources of Local Government Revenues, 1996 - 2000
(Rp. Billions)

	1996/97		1997/98		1998/99		1999/2000	
Revenue Source	Absolute	%	Absolute	%	Absolute	%	Absolute	%
I Provinces, Total	12,542	100.0	12,766	100.0	9,011	100.0	13,219	100.0
A Own-Source	4,319	34.4	4,648	36.4	3,101	34.4	4,339	32.8
1 Taxes	3,390	27.0	3,718	29.1	2,533	28.1	3,632	27.5
2 User Charges	661	5.3	687	5.4	257	2.9	268	2.0
3 Profits, Local Govt. Enterprises	79	0.6	90	0.7	65	0.7	102	0.8
4 Local Offices	32	0.3	-	-	-	-	-	-
5 Others	157	1.3	153	1.2	246	2.7	337	2.5
B Tax and Revenue Sharing	1,189	9.5	1,256	9.8	1,883	20.9	2,175	16.5
C Grants and Subsidies	5,926	47.2	6,203	48.6	3,613	40.1	5,143	38.9
D Others	1,108	8.8	659	5.2	414	4.6	1,562	11.8
II Municipalities, Total	13,049	100.0	15,940	100.0	20,906	100.0	27,999	100.0
A Own-Source	1,827	14.0	2,077	13.0	2,249	10.8	2,765	9.9
1 Taxes	636	4.9	776	4.9	955	4.6	1,417	5.1
2 User Charges	859	6.6	1,085	6.8	940	4.5	971	3.5
3 Profits, Local Govt. Enterprises	60	0.5	52	0.3	60	0.3	76	0.3
4 Local Offices	118	0.9	-	-	-	-	-	-
5 Others	156	1.2	164	1.0	294	1.4	302	1.1
B Tax and Revenue Sharing	2,162	16.6	2,342	14.7	2,989	14.3	3,325	11.9
C Grants and Subsidies	8,528	65.4	10,890	68.3	14,861	71.1	20,744	74.1
D Others	532	4.1	631	4.0	807	3.9	1,165	4.2
III Provinces and Municipalities, Total	25,591	100.0	28,706	100.0	29,917	100.0	41,218	100.0
A Own-Source	6,146	24.0	6,725	23.4	5,350	17.9	7,104	17.2
B Tax and Revenue Sharing	3,351	13.1	3,598	12.5	4,872	16.3	5,500	13.3
C Grants and Subsidies	14,454	56.5	17,093	59.5	18,474	61.8	25,887	62.8
D Others	1,640	6.4	1,290	4.5	1,221	4.1	2,727	6.6

Source: LPEM-FEUI Database; author calculations

Table 3

Indonesia: Property Tax Revenue, 1980 - 2000

Fiscal Year	Total Revenue (Rp. Billions) Current Prices	Total Revenue (Rp. Billions) 1995 Prices [b]	Revenue as Percent of: GDP	Revenue as Percent of: Central Government Domestic Revenue	Revenue as Percent of: Tax Revenue	Revenue as Percent of: Non Oil Tax Revenue
1980/81 - 1984/85 [a]	119	379	0.18	0.84	0.95	3.11
1985/86 - 1989/90 [a]	340	687	0.25	1.42	1.89	3.89
1990/91	771	1,177	0.37	1.83	2.00	2.93
1991/92	941	1,296	0.38	2.21	2.43	3.31
1992/93	1,091	1,417	0.39	2.23	2.33	3.14
1993/94	1,486	1,761	0.45	2.76	3.02	4.05
1994/95	1,687	1,854	0.44	2.62	2.91	3.80
1995/96	1,909	1,909	0.42	2.63	2.95	3.92
1996/97	2,438	2,243	0.46	2.78	3.15	4.25
1997/98	2,643	2,161	0.42	2.35	2.60	3.73
1998/99	3,299	1,172	0.35	2.12	2.30	3.22
1999/2000	3,267	1,317	0.30	1.73	1.91	2.90
2000 [c]	3,562	NA	NA	2.33	2.65	3.90

[a] Five year average
[b] GDP implicit deflator
[c] Nine months (April - December)

Sources: Directorate of Land and Building Tax; IMF, IFSY (2000); IMF, IFS (March 2000); M. Asher (1997); and author's calculations

Table 4
Indonesia: Property Tax Revenues By Sector, 1990 - 2000

A. Current Prices (Rp. Billions)

Fiscal Year	Rural	Urban	Estate	Forestry	Mining	Total
1990/91	116.3	169.6	47.0	59.2	378.9	771.0
1991/92	118.3	208.2	38.0	61.7	515.0	941.2
1992/93	124.4	250.3	49.4	77.3	589.7	1,091.1
1993/94	153.7	381.5	55.4	128.6	766.6	1,485.8
1994/95	171.9	479.3	62.8	165.8	807.1	1,686.9
1995/96	146.3	595.3	75.5	170.7	921.3	1,909.1
1996/97	227.4	768.2	87.2	206.7	1,148.1	2,437.6
1997/98	240.3	837.8	96.5	204.6	1,263.9	2,643.1
1998/99	252.9	957.2	186.6	280.6	1,621.6	3,298.9
1999/2000	266.9	1,040.2	201.2	174.8	1,584.3	3,267.4
2000	267.4	1,084.2	198.8	132.4	1,879.3	3,562.1

B. Percentage Contribution

Fiscal Year	Rural	Urban	Estate	Forestry	Mining	Total
1990/91	15.1	22.0	6.1	7.7	49.1	100.0
1991/92	12.6	22.1	4.0	6.6	54.7	100.0
1992/93	11.4	22.9	4.5	7.1	54.0	100.0
1993/94	10.3	25.7	3.7	8.7	51.6	100.0
1994/95	10.2	28.4	3.7	9.8	47.8	100.0
1995/96	7.7	31.2	4.0	8.9	48.3	100.0
1996/97	9.3	31.5	3.6	8.5	47.1	100.0
1997/98	9.1	31.7	3.7	7.7	47.8	100.0
1998/99	7.7	29.0	5.7	8.5	49.2	100.0
1999/2000	8.2	31.8	6.2	5.3	48.5	100.0
2000	7.5	30.4	5.6	3.7	52.8	100.0

C. 1995 Prices[a] (Rp. Billions)

Fiscal Year	Rural	Urban	Estate	Forestry	Mining	Total
1990/91	177.6	258.9	71.8	90.4	578.5	1,177.2
1991/92	162.9	286.8	52.3	85.0	709.4	1,296.4
1992/93	161.6	325.1	64.2	100.4	765.8	1,417.1
1993/94	182.1	452.0	65.6	152.4	908.4	1,760.5
1994/95	188.9	526.7	69.0	182.2	886.9	1,853.7
1995/96	146.3	595.3	75.5	170.7	921.3	1,909.1
1996/97	209.2	706.7	80.2	190.2	1,056.2	2,242.5
1997/98	196.5	685.0	78.9	167.3	1,033.4	2,161.1
1998/99	89.8	340.0	66.3	99.7	576.1	1,171.9
1999/2000	107.6	419.3	81.1	70.5	638.6	1,317.1

[a] GDP implicit deflator

Sources:

Directorate of Land and Building Tax; IMF, IFSY(2000); IMF, IFS (March 2001); author calculations