

ALTERNATIF STRATEGI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Oleh Mochamad Sidarta

Pembangunan prasarana dan sarana kota, terutama metropolitan, kerap dihadapkan pada keterbatasan dana. APO (Asian Productivity Organisation) mengungkapkan:

Most of the laerge city in Asia, as elsewhwere, must deal with major difficulties: howto control their growth and sedure for the inhabitants a decent quality af life along with the necessary urban utilities; how deal with growing demmands for transportation, water and waste collection in a situation of population expansion, as well as financial resources shortage. The problema are more acute in a number of developing countries in Asia due their high population density, pace of migration to urban areas, and financial constraints. These, in turn, demmand urban efficient management and productivity improvement in urban sevicees. Failure to do so will in social tension. (APO, 1990: 3).

Demikian pula Jakarta, mengalami kekurangan dalam membangun prasarana dan sarana kotanya. Anggaran untuk itu hanya terpenuhi sekitar 30-50% dari kebutuhan yang diproyeksikan. Padahal kebutuhan prasarana dan sarana kota terus meningkat, terutama dalam menghadapi era globalisasi dan faktor-faktor ekstern maupun intern yang memengaruhi perkembangan kota Jakarta.

Angkutan massal di Jakarta misalnya, saat ini masih dilayani bus kota dan oplet. Pada rute-rute tertentu, seperti yang lewat Jalan Sudirman, kepadatan lalu lintas sangat tinggi. Pada jam puncak lalu lintas di jalan ini mencapai 18.000 unit kendaraan setiap jam, berarti sekitar 50.000 penumpang lewat jalan ini.

Mochamad Sidarta adalah Kepala Bidang Fisik dan Prasarana, Bappeda DKI Jakarta

Kebutuhan sebesar itu sebenarnya sudah tidak cukup lagi sekadar dilayani bus kota. Sementara itu, pembangunan subway atau elevated mass transit sangat mahal dan tidak tersedia biayanya.

Tidak hanya yang bersifat makro kota saja, tetapi pelayanan masyarakat seperti jalan lokal, pedestrian, air bersih, jamban umum dan sejenisnya, juga masih sangat kurang jika dibanding kebutuhannya. Meski status Jakarta sebagai Daerah Khusus yang sama dengan sebuah propinsi, tetapi masih terdapat kesulitan dalam mengatur prioritas pembangunan prasarana dan sarana kota, karena keterbatasan anggaran yang tersedia. Namun dengan adanya Undang-undang nomor 11 tahun 1990 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Administrasi Ibukota, maka kemungkinan mencari sumber dana lebih banyak, tergantung dari sifat dan fungsi nasional Jakarta sebagai ibukota negara.

Sistem perencanaan dari bawah yang menggali potensi masyarakat, belum dapat dilaksanakan secara baik, karena mekanisme anggaran pendapatan dan belanja DKI Jakarta dilola dalam satu pot. Program-program berskala makro (lingkup DKI), menengah dan services (mikro), disatukan dalam satu anggaran, sehingga menyebabkan prioritas program tersebut secara tidak sengaja saling diperbandingkan dengan proporsi penilaian prioritas berbeda.

Oleh karenanya, perlu dicari sistem pembiayaan yang dapat mengatur prioritas program yang berlainan skala tersebut secara lebih baik. Diharapkan, sistem pembiayaan tersebut dapat membantu dalam mencapai sasaran pembangunan prasarana dan sarana fisik yang dibutuhkan dengan lebih baik, termasuk upaya mencari sumber biaya baru serta

upaya menaikkan pendapatan dari sumber yang telah ada.

Pada kurun 1978-1990 telah dilakukan suatu studi tentang perbaikan pendapatan daerah di Jakarta, dibantu Bank Dunia. Saat ini, program yang dihasilkan dari studi tersebut sedang dilaksanakan.

Pembangunan kota, khususnya prasarana dan sarana kota, dibiayai dari berbagai sumber dana, yaitu dana pemerintah (APBN/APBD), dana masyarakat (swadaya) dan dana swasta. Dana APBD maupun APBN bersumber dari pendapatan asli daerah atau pendapatan dalam negeri serta dapat pula berasal dari pinjaman luar negeri maupun pinjaman Pusat kepada Daerah.

Pada dasarnya, masyarakat mempunyai potensi cukup besar dalam ikut membiayai pembangunan, terutama bagi program makro atau services. Selama ini, melalui program AMD, dana bantuan proyek, dana keserasian dan sejenisnya, telah dihasilkan sumbangan masyarakat yang jumlahnya lebih dari 50% dari dana yang disediakan.

Proyek berskala services yang dibiayai sebagian sumbangan masyarakat, dapat lebih ditingkatkan bila terdapat mekanisme pelaksanaan proyek yang memungkinkan. Selama ini, kecuali yang disebutkan di atas, belum ada mekanisme proyek swadaya yang ditetapkan. Di DKI Jakarta misalnya, pelaksanaan proyek diatur dengan SK 501/89 yang belum mencakup hal pembiayaan oleh anggaran daerah dan dana masyarakat, kecuali pada proyek keserasian, hadiah proyek dan sebagainya yang mekanismenya sederhana.

Selanjutnya, berdasarkan latar belakang tersebut, hendak ditinjau tentang bagaimana agar dana pembangunan dapat ditingkatkan. Di samping itu, juga agar bagian pendanaan yang berasal dari pemerintah, masyarakat, swasta maupun pinjaman, dibuat dalam satu perimbangan yang efektif dan menguntungkan bagi pemerintah daerah maupun masyarakat, dalam suatu mekanisme pelaksanaan dan administrasi yang memungkinkan.

Gambaran Keadaan Jakarta

Kota Jakarta sebagai ibukota negara mengemban tugas menjadi pusat pemerintahan nasional. Di Jakarta berlokasi lembaga tertinggi negara, lembaga tinggi negara, departemen teknis maupun badan-badan nasional. Jakarta juga merupakan pusat kehidupan politik secara internasional, tempat para wakil mancanegara, pusat kegiatan internasional, juga sekretariat ASEAN berada di kota ini.

Jakarta juga merupakan pusat kehidupan ekonomi Indonesia. Sekitar 65% peredaran uang seluruh

Indonesia ada di Jakarta. Demikian pula dengan kegiatan perdagangan dan jasa, seperti bank asing maupun nasional berkantor di Jakarta. Pusat perdagangan, jasa dan wisata juga dibebankan pada Jakarta untuk mengakomodasikannya.

Pada gilirannya, Jakarta harus dapat menyediakan prasarana dan sarana kota yang memadai agar dapat menjamin roda kehidupan kota berputar serta menambah laju pertumbuhan kotanya. Jika hal ini tidak terpenuhi, maka fungsi-fungsi penting Jakarta tidak dapat berjalan secara baik, sehingga dapat mengakibatkan kerawanan politik, sosial maupun ekonomi.

Selain itu, untuk menopang kegiatan penduduk Jakarta yang berjumlah sekitar 8,3 juta jiwa (sensus penduduk 1990), maka perlu disediakan prasarana dan sarana bagi warganya. Jakarta membutuhkan berbagai fasilitas agar layak dihuni dan warganya dapat bermukim secara layak.

Secara administratif, Jakarta dibagi menjadi 5 wilayah walikota dengan status kota administratif, tidak mempunyai DPRD serta tidak mempunyai anggaran pendapatan dan belanja sendiri. Tiap walikota dilengkapi dengan sarana organisasi seperti daerah tingkat II, yaitu suku dinas, dinas, kantor departemen, sub direktorat dan sebagainya. Selanjutnya, setiap wilayah walikota dibagi menjadi sejumlah kecamatan (seluruh DKI meliputi 43 kecamatan) dan kelurahan (seluruh DKI meliputi 261 kelurahan).

Pada tingkat kecamatan terdapat penilik teknis setiap dinas maupun kandep, meski belum seluruh kecamatan mempunyai aparat yang sama. Pada tingkat kelurahan dilengkapi dengan pengamat yang menginduk pada sektor masing-masing, tetapi secara operasional dibawah koordinasi Lurah.

Dalam perencanaan pembangunan, maka sistem bottom up planning diterapkan mulai dari Muker RT/RW sampai Rakorbang I dan seterusnya. Masalahnya adalah, selama ini dirasakan bahwa hasil usulan lewat pendekatan perencanaan dari bawah tersebut ternyata tidak banyak diakomodasikan dalam penganggaran melalui DIP. Hal ini disebabkan ada struktur program serta mekanisme anggaran yang kurang dapat mengakomodasikan masukan dari bawah tersebut.

Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana fisik, dibutuhkan biaya yang sangat besar. Selama ini, hanya sebagian saja dari kebutuhan itu yang terpenuhi, yaitu:

- a. Sarana yang menyangkut sumber alam dan lingkungan hidup (kebersihan, pertamanan, perbaikan kampung, lingkungan hidup dan penelitian lingkungan hidup).

Tahun	Kebutuhan	Dianggarkan	Persen
1990/1991	93.270.760.000	28.016.107.000	30,00
1991/1992	104.125.554.000	46.104.421.000	44,20

Sementara itu, sebagai perbandingan, berikut ini disajikan tingkat pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana ke-PU-an.

Tahun	Kebutuhan	Dianggarkan	Persen
1989/1990	193.270.760.000	97.216.860.000	50,30
1990/1991	176.303.600.000	109.581.648.000	62,15
1991/1992	173.707.938.000	127.392.213.000	73,30

Meski jumlah yang dianggarkan naik terus, namun tetap belum memenuhi kebutuhan. Kenaikan tersebut disebabkan disbursement pinjaman luar negeri yang termasuk dalam program JUDP-I.

Produksi air bersih sebesar 12.500 liter/detik. Angka kebocorannya mencapai 47%. Tingkat pelayanan air pipa baru mencapai 35%, sedangkan 35% lainnya dilayani hidran. Sekitar 30% penduduk lainnya masih memanfaatkan air tanah untuk keperluan harian.

Produksi sampah mencapai 21.000 meter kubik per hari, sedangkan yang dapat dibuang sekitar 85%. Sisanya yang tidak terangkut, dimusnahkan dengan berbagai cara, seperti dibakar, dipakai untuk urugan dan sebagainya. Pembuangan sampah, termasuk tempat pembuangan akhir berupa sanitary landfill, oxydation ponds, transfer station, alat-alat besar, alat-alat pengangkut dan sebagainya.

Pembuangan air limbah, termasuk buangan rumah tangga, belum dilengkapi sistem makro yang baku. Saat ini sedang dikerjakan sistem sewerage bagi kawasan Setiabudi yang diharapkan dapat terbiayai untuk dikembangkan menyatu dengan sistem seluruh kota.

Dalam pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana, juga diperoleh data biaya yang berasal dari swadaya masyarakat, misalnya dari program AMD. Tabel berikut menunjukkan perbandingan dana pemerintah dan masyarakat dalam program bantuan desa.

Dari tabel berikut ini akan terlihat, bahwa umumnya 50% lebih biaya pembangunan prasarana dan sarana dipikul masyarakat.

Tahun	Anggaran Pem.	Swadaya	Persen
1984/1985	200.000.000.000	238.302.250.000	54,00
1985/1986	250.000.000.000	400.231.500.000	61,00
1986/1987	300.000.000.000	527.138.000.000	63,00
1987/1988	300.000.000.000	381.052.000.000	56,00
1988/1989	300.000.000.000	451.100.000.000	60,00

Sumber-sumber Anggaran

Dana pembangunan yang terbatas dan kebutuhan yang terus meningkat, menyebabkan pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana kota berkesan seolah selalu tertinggal. Suatu upaya perlu ditempuh guna mengatasi persoalan kekurangan dana tersebut.

Dari data yang disajikan sebelumnya terlihat, bahwa tingkat pemenuhan kebutuhan hanya berkisar 30-50% saja. Hal ini akan mengakibatkan tingkat pelayanan prasarana dan sarana semakin berkurang. Beberapa indikator menunjukkan hal tersebut, yaitu:

- kekurangan sarana perhubungan, mengakibatkan waktu perjalanan bertambah, kemacetan pun semakin menyebar (jumlah kendaraan bertambah 15% per tahun, sedangkan panjang jalan hanya bertambah 4% per tahun);
- sampah semakin banyak (saat ini sekitar 15% dari jumlah produksi) tidak terangkut, akibat produksi terus bertambah, sedangkan fasilitas pembuangan sampah semakin terbatas karena ketiadaan dana.

Untuk menutupi kekurangan dana tersebut, dapat dicari melalui sumber pembiayaan lainnya, antara lain:

a. Dana Swasta

Sebagian besar dana untuk membangun prasarana dan sarana kota berasal dari sumber pemerintahan melalui APBN maupun APBD. Sebenarnya terdapat sumber lainnya, seperti di negara maju yang menyertakan pihak swasta. Dalam kenyataannya, banyak prasarana dan sarana kota dapat dilola dengan prinsip "cost recovery", yaitu biaya operasional dipungut dari masyarakat yang mendapat pelayanan. Tentu kemampuan masyarakat berbeda-beda, sehingga perlu dilakukan subsidi silang melalui kebijaksanaan tarif berbeda antara golongan kuat, menengah dan lemah.

Kebijaksanaan pemerintah, dalam kaitan itu, dapat berperan melalui peraturan maupun penyertaan modal. Cara yang dikenal, adalah BOT (*Build, Operate and Transfer*), artinya dibangun swasta, dioperasikan swasta dan pada suatu saat diserahkan kepada pemerintah. Cara lainnya adalah BOO (*Build, Own and Operate*), yaitu suatu cara penyertaan swasta.

Modifikasi sistem tersebut cukup banyak, seperti yang dikenal di Perancis, yaitu:

- *Concesions*; swasta diberi hak membangun sarana, mengoperasikannya dan menarik retribusinya dengan tarif ditentukan pemerintah. Konsesi ini umumnya jangka panjang, antara 10-25 tahun;
- *Affer-marge*; suatu bentuk kerjasama antara swasta dan pemerintah, bentuknya bisa bermacam-macam, misalnya sarana dibangun pemerintah, pengoperasiannya oleh swasta. Jumlah persentase pembiayaan tergantung dari sarana yang akan di-*affect-marge*.
- *Kontrak Manajemen*; menunjuk swasta sebagai pengelola suatu sarana karena kerap dinilai lebih dapat bertindak efisien.

Sejauh ini, Pemda DKI Jakarta belum banyak memanfaatkan dana swasta. Jalinan kerjasama umumnya berbentuk kontrak kerja, seperti dalam kebersihan kota. Saat ini sedang berlangsung negosiasi pembangunan transfer station untuk pembuangan sampah memakai sistem BOT yang menggunakan dana swasta sepenuhnya.

Bidang lain yang potensial, misalnya jasa pelayanan seperti pemeriksaan kendaraan bermotor (kir) dapat didelegasikan pada bengkel yang ditunjuk, terminal bus digabungkan dengan plaza. Untuk BOT yang dananya besar dan merupakan program jangka panjang, dapat dilaksanakan dengan menggabungkan dengan kegiatan lainnya. Misalnya dengan memberi izin pengelolaan plaza, seperti yang dilakukan Japan National Railway.

Pada tingkat nasional telah banyak dilakukan usaha investasi swasta di bidang prasarana dan sarana kota, seperti pembangunan dan pengoperasian jalan tol, penarikan iuran TV, bahkan penyiaran TV swasta yang semula merupakan fungsi pemerintah.

b. Dana Masyarakat (Swadaya)

Dana masyarakat adalah dana yang bersumber dari masyarakat secara langsung untuk membiayai sebagian anggaran proyek yang kerap dikenal sebagai swadaya.

Pelibatan masyarakat secara langsung dalam pembangunan (mulai dari informasi, perencanaan dan pembiayaan) sangat penting, terutama pada program/proyek yang menyangkut kepentingan masya-

rakat bersangkutan. Pada program AMD yang membangun sarana mikro dan services terlihat, lebih dari 50% anggaran berasal dari masyarakat, sehingga dalam hal ini masyarakat dapat dinilai memiliki kemauan dan kemampuan.

Demikian pula pengalaman kota-kota lain di Asia, seperti diungkapkan Sena Meesomboon, yaitu:

An important principle in urban services management is to encourage the people to become involved and participate in development by understanding the nature of the problems and taking the initiative in solving their own problems and those of their communities wherever possible. (APO, 1990: 253).

Bentuk partisipasi dapat bermacam-macam, antara lain:

- partisipasi dalam bentuk paling rendah, yaitu mengerti arti pembangunan yang sedang dilaksanakan tanpa harus mengeluarkan biaya apapun,
- merelakan sebagian tanah atau rumahnya untuk digunakan oleh proyek,
- ikut membiayai proyek yang dilaksanakan untuk kepentingan mereka.

Pada dasarnya pelayanan prasarana dan sarana dapat dibebankan kepada masyarakat penggunaannya, dengan prinsip "quit pro quo". Namun mengingat tidak semua penduduk berkemampuan sama, maka dalam hal ini perlu pula diterapkan prinsip "subsidi silang". Untuk sarana makro, dapat dilaksanakan dengan sistem perpajakan, misalnya kawasan strategis dan memiliki nilai ekonomis tinggi dikenai retribusi lebih besar.

Untuk prasarana dan sarana yang langsung melayani kebutuhan masyarakat, maka biaya atau sebagian biayanya dapat dibebankan kepada mereka secara swadaya. Misalnya pembuatan jalan lokal di kompleks perumahan baru, dapat dilaksanakan dengan pembiayaan dipikul bersama.

Dari pengalaman program bantuan desa, ternyata dapat membangkitkan dana swadaya relatif besar. Bantuan desa berperan sebagai modal dasar yang kemudian menstimulir swadaya masyarakat. Karena itu, dalam segi pembiayaan untuk program mikro, maka swadaya merupakan andalan untuk mengurangi beban anggaran pemerintah.

Penggunaan anggaran selama ini dapat digambarkan berikut ini.

Dari tabel berikut ini akan terlihat, bahwa saat ini sumber anggaran baru dari pemerintah saja (sebagian besar), sedangkan dari swasta maupun swadaya belum dikembangkan untuk membiayai pembangunan prasarana dan sarana kota.

Sumber Biaya	Makro	Menengah	Mikro
APBN/APBD	BS	B	B
Investasi Swasta	B	X	X
Swadaya Masyarakat	X	X	X
Sharing Pemerintah/Swasta	K	X	X
Sharing Pemerintah/Masyarakat	-	X	X

Keterangan:

BS-Besar Sekali B-Besar KC-Kecil X-Kosong

c. Dana Pinjaman

Dana pinjaman dapat diperoleh dari dalam negeri maupun luar negeri. Pinjaman luar negeri dimungkinkan bagi pemerintah daerah, melalui perjanjian penerusan pinjaman atau sub loan agreement. Artinya, yang meminjam tetap pemerintah pusat, kemudian diteruskan ke pemerintah daerah, kewajiban membayar dan menanggung resiko adalah pemerintah daerah.

Ada 3 arahan dalam meminjam dari dalam negeri maupun luar negeri, yaitu:

- program/proyek harus *cost recover* dihitung dengan tingkat bunga dan kemudian diberikan waktu mengangsur serta tenggang waktu bebas bunga;
- berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat maupun pertumbuhan kota, misalnya pembangunan instalasi pengolahan air bersih, jalan arteri, atau perbaikan kampung kumuh;
- dapat menyediakan dana pendamping (bagi pinjaman luar negeri), sedangkan untuk pinjaman dalam negeri telah ditentukan kriterianya (dalam hal ini pemda termasuk BUMD-nya).

Dalam kaitan dengan pinjaman luar negeri, telah dibentuk RDF (*Regional Development Fund*) yang menyediakan dana pendamping bagi pemerintah daerah yang membutuhkan pinjaman luar negeri.

Pemerintah daerah dapat meminjam dari Bank Dunia, ADB, OECF Jepang dan dari pemerintah negara lainnya. Pinjaman tersebut harus melalui penerusan perjanjian dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tingkat bunga yang dikenakan saat ini adalah 9% sesuai tingkat bunga Bank Dunia, dengan ongkos bank pelaksana 0,25% serta maksimum *Debt Service Ratio* 15%. Komitmen *fee*, yaitu biaya yang harus dibayar Pemda bila terlambat menggunakan dana sesuai rencana, sebesar 0,25% per tahun. Komitmen *fee* ini dimaksudkan untuk

memacu agar Pemda melaksanakan proyeknya sesuai jadwal dan kegiatan yang telah ditentukan.

Untuk pinjaman OECJ Jepang, maka Pemda juga harus membayar tingkat suku bunga 9% yang sebenarnya dari Pemerintah Jepang hanya mengenakan bunga % saja. Namun karena pinjaman ini merupakan penerusan perjanjian pinjaman, maka Pemda meminjam dan mengembalikan dalam bentuk rupiah, sehingga bebas resiko kemungkinan kenaikan nilai valuta negara donor.

Untuk pinjaman luar negeri, maka Pemda harus menyediakan dana pendamping rupiah yang besarnya 35% sampai 40% dari total biaya proyek. Uang pinjaman tidak dapat dipakai membiayai pembebasan tanah, pemindahan penduduk, gaji dan pajak yang harus dibayar. Pengalaman Jakarta dengan JUDP-I, biaya pendamping 35% menjadi sangat membengkak karena masih harus ditambah biaya pembebasan tanah yang harganya semakin tinggi.

Pinjaman bagi pemerintah daerah berfungsi:

- a. sumber dana untuk membiayai investasi prasarana dan sarana kota guna memenuhi kebutuhan dan permintaan masyarakat,
- b. memacu laju pertumbuhan ekonomi kota terutama dalam menciptakan iklim bagi pengembangan usaha swasta,
- c. memperbesar anggaran pembangunan,
- d. memperbesar kemampuan Daerah dalam membangun.

Sebagai ilustrasi, dalam pembangunan kantor wali kota misalnya. Biayanya ternyata dapat dianggarkan dalam 5 tahun, karena keterbatasan pendapatan. namun dengan pinjaman, kantor itu ternyata dapat dibangun dalam 2 tahun saja. Dengan demikian, gedung tersebut dibangun 3 tahun lebih cepat, sedangkan pinjaman dapat diangsur dalam 5 tahun sesuai kemampuan daerah. Dalam kasus ini, pinjaman merupakan sumber dana yang dapat diandalkan, dengan catatan *DSR* pinjaman tidak melebihi maksimum yang ditentukan.

Prinsip tersebut dikenal sebagai "*Turn Key Project*". Sampai saat ini, pemda belum menggunakan sistem ini, sebab masih menganut kebijaksanaan keuangan berimbang.

Pinjaman daerah dipergunakan sesuai kebutuhan. Ternyata, bahwa pengelolaan dana pinjaman daerah mengalami berbagai hambatan. Jumlah dana yang dipinjam, tidak dapat diserap sesuai rencana, sehingga terjadi sisa uang pinjaman yang tidak dapat dibelanjakan dan digeser ke tahun berikutnya. Namun demikian, pinjaman daerah untuk proyek multi-year pada awalnya sudah menyerap anggaran, dan dapat diserap dengan pesat pada akhir tahun pelaksanaan.

Berikut disajikan pinjaman daerah, penetapan, perubahan dan realisasinya di Jakarta untuk kurun 1984/1985- 1988/1989.

Tahun	Penetapan	Perubahan	Realisasi
1984/1985	20.544.800.000	20.544.800.000	8.910.262.360
1985/1986	14.400.000.000	14.107.955.000	11.791.887.710
1986/1987	3.803.000.000	9.484.000.000	9.522.138.370
1987/1988	-	2.571.463.000	2.337.522.760
1988/1989	-	9.940.419.000	2.892.185.227

Jumlah pinjaman daerah selama Pelita V ditargetkan menyumbang 3,87%, ternyata karena penyerapan yang kurang, maka sumbangannya hanya 2,87% dari total penerimaan.

Dalam sistem anggaran DKI Jakarta, prioritas proyek makro, menengah dan mikro bergabung jadi satu dan keluar sebagai anggaran dalam satu rangkaian DIP. Di sini terlihat, bahwa kerap prioritas mikro terdesak prioritas makro, karena memang kebutuhan makro masih sangat kurang. Misalnya dalam program pembangunan jalan arteri primer sebagai program makro yang menghabiskan biaya besar. Demikian pula program pengairan/drainase kota, maka proyek makronya harus diselesaikan lebih dulu sebelum proyek mikro dibangun. Hal ini berlaku pula pada prasarana lainnya, seperti pembuangan sampah. Sebelum pengumpulan tingkat kelurahan, maka perlu lebih dulu disiapkan *sanitary landfill*-nya.

Apabila telah dapat diklasifikasi anggaran-anggaran untuk program dan proyek makro, menengah dan mikro, maka dapatlah diambil garis kebijaksanaan dengan mengalokasikan porsi untuk makro, menengah dan mikro. Dengan kata lain, memberikan prioritas yang sama bagi program-program tersebut. Dengan demikian, maka program dan proyek usulan lewat bottom up planning dapat dijamin anggarannya, berapa pun ditetapkannya sehingga tujuan dan sasaran dalam menggunakan sistem tersebut dapat dicapai.

Sektor yang Dapat Dilola Swasta

Tidak semua prasarana dan sarana kota dapat dilola swasta. Untuk sektor prasarana dan sarana kota yang dapat dilola swasta, maka dalam pengelolaannya dapat diterapkan prinsip "*cost recover*".

Untuk "*full cost recover*", maka hanya ada beberapa prasarana dan sarana kota, karena biasanya investasinya sangat besar dan jangka pengembaliannya lama. Namun dalam prinsip *cost recover* ini umumnya tidak perlu *full*, tetapi cukup sebagian saja.

Untuk itu, perlu didefinisikan lebih dahulu sektor-sektor yang dapat dilola swasta, seperti terlihat pada tabel berikut.

Program/Proyek	Sistem
a. Perhubungan	
Terminal	BOT
Pengujian kendaraan bermotor manajemen	BOT, Affer-marge kontrak
Cargo terminal manajemen	BOT, Affer-marge kontrak
Angkutan masal, subway	Affer-marge
Elevated reilway	Kontrak manajemen
Guided bus system	BOT, Affer-marge
b. Kebersihan	
Transfer station	BOT, BOO, Affer-marge
Pemanfaatan lahan dansampah di buangan akhir	BOT, BOO, Affer-marge
Angkutan pengumpulan sampah	Kontrak kerja
Pelayanan limbah rumah Tangga (sewerage)	Affer-marge
c. Air Bersih	
Produksi air bersih kompleks baru	BOT, BOO dipakai untuk yang belum ada pelayanan PDAM
Distribusi	

Masih banyak program serta proyek sektor lain yang dapat dikerjasamakan dengan swasta, termasuk pengelolaan taman kota. Untuk itu, diperlukan penelaahan lebih lanjut, guna memisahkan program potensial dalam upaya membantu pembiayaan pembangunan prasarana dan sarana kota di DKI Jakarta.

Globalisasi dan Peningkatan Kebutuhan

Kebutuhan pelayanan prasarana dan sarana kota bukan hanya karena pertambahan penduduk, tetapi juga akibat tingkat permintaan bertambah. Pembangunan di DKI yang berlangsung pesat, menuntut pula penyediaan prasarana dan sarana kota. Misal-

nya mobilitas penduduk semakin besar, menuntut peningkatan pelayanan komunikasi lebih tinggi, seperti telepon, telex dan sebagainya.

Globalisasi yang mengantarkan sejumlah peluang internasional, mengharuskan Jakarta untuk melengkapi prasarana dan sarana kotanya sehingga dapat menangkap peluang tersebut. Rangkaian kebijaksanaan pemerintah pusat dalam mengantisipasi globalisasi tersebut antara lain dilakukan melalui geregulasi, misalnya di bidang perdagangan dan moneter, ketentuan kawasan industri, penetapan Tanjung Priok sebagai pelabuhan kontainer generasi ke 4 dan sebagainya.

Semua itu telah dirasakan sebagai tekanan terhadap pembangunan Jakarta, ditandai pembebasan tanah pada kawasan strategis serta kenaikan intensitas penggunaan lahan. Harga tanah melonjak, namun pertambahan nilai tanah tersebut tidak dimanfaatkan pemerintah. Pada gilirannya, Pemda kesulitan dana untuk menjawab peningkatan kebutuhan prasarana dan sarana kota.

Agaknya masih banyak perangkat yang harus disediakan guna mengantisipasi peluang pembangunan, sehingga dapat menarik nilai tambah akibat peningkatan kebutuhan tersebut. Perangkat itu dapat berupa peraturan pelaksanaan, manajemen bahkan pembenahan institusi pelaksana.

Selain itu, sebagai ibukota negara, kota metropolitan yang berpenduduk 12 juta jiwa lebih pada tahun 2005, membutuhkan sarana yang seharusnya ada, seperti fasilitas sewerage kota, penyediaan air bersih, dan sebagainya. Pembuangan limbah rumah tangga yang semula tidak terpikirkan, mejadi sangat rawan akibat semakin padatnya perumahan. Isyu pencemaran lingkungan pun semakin mengemuka.

Hal itu dibarengi peningkatan kepadatan penduduk dan penggunaan tanah yang semakin intensif, sehingga kuantitas dan kualitas dituntut lebih tinggi lagi. Selama ini, keadaan prasarana dan sarana di Jakarta tidak direncanakan untuk menampung pertambahan penduduk yang pesat serta intensitas penggunaan lahan yang terus meningkat. Diperlukan perombakan total atas prasarana dan sarana yang sudah ada.

Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah berperan penting dalam pembiayaan pembangunan. Selama tahun anggaran 1984/1985 - 1988/1989 sumbangan PAD terhadap anggaran DKI Jakarta berkisar 64,92% - 74,69% (lihat tabel berikut).

Sumber	84/85	85/856	86/87	87/88	88/89
Daerah	74,09	71,26	35,08	64,29	68,23
Pusat	25,31	28,84	33,91	35,08	68,23

Pendapatan asli daerah meliputi pos-pos berikut ini:

- pajak daerah
- retribusi daerah
- penerimaan dinas
- perusahaan daerah
- pinjaman daerah.

Jika melihat peningkatan kebutuhan yang meningkat pesat, maka PAD tersebut juga perlu diupayakan peningkatannya. Pada 1990 telah diselesaikan studi tentang peningkatan PAD, dikaitkan dengan kebutuhan pembiayaan untuk Pelita VI. Dalam studi tersebut dihitung jumlah tambahan revenue yang harus diperoleh, guna menutupi kebutuhan pembiayaan yang meningkat.

Beberapa skenario telah dilaksanakan dengan asumsi berikut:

- proyeksi pendapatan sebelum ada program revenue improvement;
- setelah ada RIAP dengan skenario 60% peningkatan PAD dan PBB serta 40% pinjaman.

Studi tersebut juga telah menghasilkan beberapa potensial revenue yang dapat digarap untuk menambah pendapatan, yaitu:

- pendapatan pajak pembangunan I dari restoran, hotel dan pelayanan lainnya,
- pendapatandari PBB,
- pendapatan dari pajak reklame,
- pendapatan dari perparkiran,
- pendpaatan dari pelayanan,
- pendapatan dari kebersihan,
- pengurangan kebocoran air PDAM.

Upaya yang perlu dilakukan, terutama pembenahan manajemen termasuk peraturan mekanisme penarikan dan aspek teknis lainnya untuk beberapa sektor. Dalam hal ini, faktor sumberdaya manusia juga sangat menentukan.

Pendekatan Sistem Pembangunan dan Sistem Anggaran

Indonesia menganut pendekatan pembangunan sektoral, sementara anggaran menganut sistem anggaran berimbang. Proyek pembangunan dibagi habis dalam sektor, sub sektor, program dan proyek, mulai dari skala nasional sampai proyek yang berskala mikro. Proyek dikerjakan instansi sektoral di tingkat nasional/departemen maupun tingkat daerah.

Pada dasarnya diperlukan suatu koordinasi dalam pelaksanaan program sektoral, terutama pada tingkat mikro. Pada tingkat program makro, umumnya tidak timbul masalah struktural. Namun pada tingkat mikro, maka pendekatan sektoral menjadi kurang efisien dan kerap tidak sinkron, sehingga diperlukan pendekatan lain dalam pembangunan mikro, yaitu pendekatan wilayah/*territory*.

Untuk daerah perkotaan seperti Jakarta, maka pendekatan wilayah dalam membangun daerah tertentu dapat sangat menguntungkan. Pembangunan Pasar baru, perbaikan kampung atau pembangunan wilayah Pulau Seribu misalnya, dapat dilaksanakan dengan lebih baik dibanding bila dilaksanakan dengan pendekatan sektoral. Dengan demikian, maka pembangunan perkotaan blok per blok, kampung per kampung sebaiknya dilakukan melalui pendekatan wilayah.

Pada akhir-akhir ini daerah sudah dibolehkan meminjam (pinjaman luar negeri maupun dalam negeri). Satu potensi lagi yang perlu dikembangkan adalah kemungkinan pelaksanaan "*turn key project*" yang dilaksanakan dengan dana pinjaman. Dalam "*turn key project*" terdapat keuntungan tersendiri, terutama pada proyek yang menghasilkan revenue.

Beberapa Tindak Lanjut

Beberapa tindak lanjut, berdasarkan uraian terdahulu, dapat diusulkan sebagai berikut:

- (1) Mengenali program dan proyek yang dapat dikerjasamakan dengan swasta, dengan membuat dasar perhitungan tentang kemungkinan derajat cost recovery-nya. Semakin cost recover, maka semakin memungkinkan untuk menarik investasi swasta;

- (2) Meneliti struktur program pembangunan dan mengenali program makro, menengah dan mikro;
- (3) Meneliti cara kerjasama dengan swasta, berdasarkan pengalaman negara lain, misalnya Perancis;
- (4) Meneliti program dan proyek yang dapat dibiayai swadaya;
- (5) Menciptakan atau meninjau kembali mekanisme anggaran yang berlaku dan memodifikasinya, sehingga dapat mengakomodasi hasil perencanaan dari bawah;
- (6) Meneliti dan menciptakan mekanisme pelaksanaan proyek yang dapat mengakomodasi pelaksanaan proyek dengan biaya gabungan swadaya dan pemerintah;
- (7) Menaikkan pendapatan daerah, terutama pada sektor proyek baru (proyek penambahan nilai tarif) serta proyek dan pendapatan selama ini yang belum optimal;
- (8) Memungkinkan pelaksanaan "*turn key project*".

Beberapa program yang segera dapat dilaksanakan adalah:

- Penciptaan mekanisme pelaksanaan proyek dan pembiayaan yang dapat mengakomodasi pelaksanaan proyek mikro yang langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Mekanisme yang sekarang hanya terbatas pada program tertentu, seperti AMD, Bantuan Desa, Bantuan Keserasian dan Ganjaran. Diharapkan, mekanisme yang baru dapat menyerap kemampuan penganggaran oleh masyarakat (swadaya);
- Perbaikan manajemen pengelolaan pajak daerah, seperti pajak pembangunan, pajak reklame, PBB dan lainnya, dengan memberikan wewenang penuh pada tingkat lebih rendah;
- Menciptakan anggaran khusus tingkat kelurahan, misalnya dengan memberikan wewenang menarik pajak dan retribusi yang selama ini tidak dapat ditarik, seperti pajak reklame kecil, pajak radio, pajak anjing, pajak kendaraan tidak bermuatan dan sebagainya. Dengan demikian, maka anggaran untuk menutupi pajak services dapat diakomodir.