

PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI INDONESIA

PRAKTEK, POTENSI DAN PELUANGNYA DITINJAU DARI ASPEK LEGAL

Oleh **BS Kusbiantoro** dan **Johnny Patta**

Latar Belakang Permasalahan

Terbatasnya kemampuan keuangan daerah untuk melayani peningkatan kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana perkotaan baik kuantitas maupun kualitas telah memaksa perumus kebijaksanaan dan pembuat keputusan untuk secara seksama mengatasi dan memecahkan permasalahan ini.

Selain itu, perkembangan perkotaan yang sangat pesat telah menambah beban tanggungjawab pemerintah daerah dalam hal pengadaan, pengoperasian, dan pemeliharaan sarana dan prasarana perkotaan. Perkembangan perkotaan ini sangat cepat dan dinamis, terutama ditunjukkan oleh bertambahnya jumlah dan kualitas penduduk perkotaan dari waktu ke waktu. Secara signifikan sejak PJPT I terlihat peningkatan laju pertumbuhan penduduk di wilayah perkotaan ini sangat cepat. Selama kurun waktu 1970-1990 jumlah penduduk perkotaan telah berkembang dari 24 juta jiwa menjadi 52 juta penduduk (dari 20% menjadi 30% dari total jumlah penduduk). Lebih

lanjut pada akhir PJPT II jumlah penduduk perkotaan diperkirakan akan mencapai 140 juta jiwa. Hal ini berarti selama PJPT II, penduduk perkotaan diperkirakan akan bertambah sekitar 3 juta orang setiap tahunnya. Secara kasar angka ini bisa dianalogikan bahwa setiap tahunnya akan tumbuh wilayah perkotaan baru seluas kota Surabaya saat ini.

Konsekuensi dari pertambahan penduduk yang sangat cepat dan dinamis ini jelas akan berakibat terhadap peningkatan kebutuhan sarana dan prasarana perkotaan. Dari perkiraan pertambahan penduduk perkotaan sebesar 3 juta jiwa setiap tahun akan berimplikasi antara lain harus terciptanya lapangan kerja bagi tambahan angkatan kerja sekurangnya 1 juta orang setiap tahun. Lebih jauh juga akan berimplikasi perlu dibangunnya 600.000 bangunan rumah setiap tahun, serta kelengkapan sarana dan prasarana perkotaan yang dibutuhkan bagi 3 juta jiwa, disamping perlunya mempertahankan dan meningkatkan kualitas sarana dan prasarana perkotaan yang sudah ada. Rasional berikutnya dibalik kenyataan ini adalah meningkatnya kebutuhan pem-

BS. Kusbiantoro

Staf Pengajar Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB dan Program Pasca Sarjana Perencanaan Wilayah dan Kota ITB;
Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Wilayah dan Kota ITB; Wakil Pemimpin Umum/Redaksi Jurnal PWK

Johnny Patta

Staf Pengajar Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB dan Program Pasca Sarjana Perencanaan Wilayah dan Kota ITB;
Wakil Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Wilayah dan Kota ITB;
Sekretaris Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP);

biayaan pembangunan perkotaan yang perlu dilihat sebagai sistem pembiayaan perkotaan.

Pada kenyataannya, jumlah rata-rata APBD Tingkat I tahun 1992/93 hanya sebesar Rp.36.557 per kapita. Selain itu, bantuan/sumbangan pemerintah pusat masih mendominasi struktur APBD yaitu sebesar 66,1% dari seluruh APBD Tingkat I. Sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tingkat I hanya mampu membiayai 25% dari belanja rutinnya. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa pembiayaan pembangunan termasuk pembiayaan pembangunan perkotaan masih sangat tergantung pada pemerintah pusat.

Kebutuhan pembiayaan perkotaan ini terus meningkat sejalan dengan meningkatnya kebutuhan tambahan sarana dan prasarana perkotaan di samping biaya operasi, pemeliharaan, perbaikan dan peningkatannya baik untuk sarana dan prasarana yang telah ada maupun tambahan kebutuhan tersebut. Berbagai permasalahan yang muncul akibat perkembangan perkotaan yang sangat pesat dan dinamis serta adanya keterbatasan dana ini antara lain adalah masalah-masalah yang berhubungan dengan kurangnya kuantitas dan menurunnya kualitas sarana dan prasarana kota; kurangnya perumahan yang layak dan terjangkau daya beli masyarakat; gentrifikasi; kurang baiknya pemeliharaan kawasan/bangunan-bangunan bersejarah; menurunnya kualitas lingkungan perkotaan; tidak efisiennya penggunaan sumberdaya energi; dan berkurangnya daerah hijau dan ruang terbuka. Kenyataan ini jelas menambah kompleks dan rumitnya masalah pembiayaan pembangunan perkotaan. Kenyataan ini menunjukkan perlunya secara seksama mengatasi dan memecahkan permasalahan pembiayaan perkotaan secara konseptual termasuk diperlukan usaha-usaha untuk mencari terobosan-terobosan dalam mengatasi berbagai permasalahan yang timbul. Hal ini disadari dan diyakini dengan premis tetap yaitu bahwa potensi dan peluang untuk memecahkan masalah pembiayaan pembangunan perkotaan itu sangat luas.

Dalam kaitan usaha pemecahan permasalahan tersebut, maka tulisan ini dimaksudkan sebagai salah satu sumbangan pemikiran bagaimana memanfaatkan potensi dan peluang pembiayaan pembangunan perkotaan ditinjau dari aspek legal. Untuk menjawab isu tersebut maka perlu terlebih dahulu ditentukan dengan mengidentifikasi, menganalisis, dan mengukur potensi dan peluang yang ada dalam kerangka ruang, waktu dan legal.

Tujuan

Sebagaimana dijelaskan dalam uraian permasalahan dan latar belakang tulisan ini, maka tujuan dari penulisan ini adalah sebagai salah satu usaha untuk menjawab permasalahan pembiayaan pembangunan perkotaan. Untuk itu, tujuan dari makalah ini adalah menyusun rumusan operasionalisasi pemanfaatan potensi dan peluang pembiayaan pembangunan perkotaan ditinjau dari aspek legal. Selain itu perlu dirumuskan dan ditetapkan terlebih dahulu potensi dan peluang tersebut dalam kerangka ruang, waktu, dan legal. Namun demikian, dengan memahami bahwa pengenaan biaya dampak pembangunan di wilayah perkotaan merupakan salah satu pemecahan masalah pembiayaan pembangunan perkotaan yang dianggap tepat ditinjau dari aspek legal, maka makalah ini secara khusus juga akan ditekankan pada pengenalan Metoda Analisis Dampak Pembiayaan dan Kelembagaan yaitu suatu metoda yang bersifat legal kuantitatif. Pemahaman ini didukung melalui hasil penelitian dan uji coba di beberapa daerah dan kasus, baik yang telah dilakukan oleh Planologi ITB sendiri, maupun hasil kerjasama dengan berbagai pihak di antaranya Ditjen Bangda, Departemen Dalam Negeri, PT.Jasa Marga, dan Ditjen Bina Marga, Departemen Pekerjaan Umum.

Praktek, Potensi dan Peluang Pembiayaan

Praktek pembiayaan perkotaan di Indonesia saat ini sebenarnya telah berkembang cukup maju, khususnya dengan di rancangannya sistem pembiayaan dalam proyek P3KT yang dikenal dengan RIAP, dikembangkannya sistem pengumpulan dan pengkajian pajak perkotaan dengan cara baru yang dikembangkan oleh Ditjen PUOD, yang dikenal dengan MAPATDA, perubahan pedoman penyusunan APBD dengan berlakunya SK Mendagri no. 903-057 Januari 1988 menggantikan Permendagri no.11 tahun 1975, yaitu dengan merubah struktur APBD yang secara prinsipil telah meniadakan apa yang disebut dengan penerimaan rutin.

Dari aspek legal, kemajuan lainnya dapat dilihat dari keluarnya berbagai peraturan perundangan yang memungkinkan adanya unsur fleksibilitas di dalam pembiayaan pembangunan perkotaan (misalnya Permendagri no. 4 tahun 1990 yang

memungkinkan kerjasama BUMD dengan pihak swasta); atau diterbitkannya Permendagri No. 1 tahun 1987 mengenai pengadaan dan pengelolaan infrastruktur di permukiman skala besar, berbagai peraturan perpajakan dan retribusi serta berbagai peraturan perundangan lainnya yang memungkinkan penyediaan dan atau pengelolaan berbagai sarana dan prasarana perkotaan baik oleh pihak pemerintah, pihak swasta, kerja sama pemerintah-swasta, partisipasi masyarakat; yang kesemuanya telah memberi indikasi kuat bahwa usaha dalam menangani masalah pembiayaan pembangunan ini telah secara sungguh-sungguh dilakukan dan disadari tingkat kepentingannya yang tinggi.

Melalui peninjauan kembali berbagai peraturan perundangan yang dianggap kurang tepat lagi dan/atau dikeluarkannya berbagai peraturan perundangan baru untuk mendukung terlaksananya tujuan-tujuan pembiayaan pembangunan perkotaan seperti dicontohkan di atas, maka secara implisit dan eksplisit pada beberapa hal dapat diartikan bahwa potensi dan peluang pembiayaan perkotaan ini sangat terbuka, memungkinkan dan lebih fleksibel. Keluarnya semacam pemberitahuan Dirjen PUOD sebagai mekanisme untuk melaksanakan proyek/kegiatan yang dianggap tidak ada masalah sambil menunggu pengesahan perda yang resmi dari Mendagri; sekali pun pemecahan jalan pintas ini ditinjau dari Aspek legal keabsahannya dipertanyakan, karena pejabat yang lebih rendah telah mengesahkan sebagian dari yang mestinya harus disahkan oleh pejabat yang lebih tinggi. Harus benar-benar diartikan sebagai usaha yang bersifat positif untuk menghindarkan keterlambatan dan sekaligus sebagai usaha penyederhanaan prosedur. Kenyataan penyederhanaan prosedur yang terus berlangsung hingga saat ini, jelas dapat dimanfaatkan sebagai potensi dan peluang yang tersembunyi terhadap pembiayaan perkotaan di Indonesia melalui arus investasi swasta asing dan dalam negeri yang semakin membesar di daerah perkotaan.

Namun demikian, praktek, potensi, dan peluang ini juga secara terus menerus diikuti oleh adanya krisis perkotaan dan kebutuhan peraturan perundangan yang berkembang dari waktu ke waktu, dan tersebar dalam kerangka ruang kota. Pertumbuhan yang cepat dan tidak terencana seringkali mengakibatkan bertambah beratnya masalah-masalah perkotaan karena terbatasnya kemampuan keuangan pemerintah pusat maupun daerah, dan adanya kebutuhan dana yang mendesak untuk mengembalikan/meningkatkan

kualitas pembangunan kota khususnya pusat kota dan daerah pinggir. Seperti dijelaskan pada awal makalah ini, masalahnya antara lain adalah:

1. Meningkatnya urbanisasi yang berakibat meningkatnya kebutuhan sarana dan prasarana kota;
2. Daerah perkotaan yang kurang diperhatikan khususnya di pusat Kota dan daerah-daerah pinggir kota:
 - kekurangan perumahan yang layak dan terjangkau daya beli,
 - gentrification,
 - pemeliharaan kawasan/bangunan-bangunan bersejarah,
 - menurunnya kualitas sarana dan prasarana kota yang makin parah dengan tidak cukup tersedianya biaya pemeliharaan dan perbaikan;
3. Menurunnya kualitas lingkungan perkotaan;
4. Penggunaan sumberdaya energi yang berlebihan dan tidak efisien;
5. Berkurangnya daerah hijau dan ruang terbuka.

Kenyataan ini jelas membutuhkan suatu pembahasan yang seksama khususnya ditinjau dari aspek legal. Pentingnya aspek pembiayaan perkotaan untuk mengantisipasi berbagai masalah perkotaan di Indonesia, oleh karenanya secara konseptual perlu dilihat sebagai bagian integral dari:

1. Manajemen pertumbuhan kota yang bersifat mengarahkan pembangunan ke masa depan baik dalam kerangka ruang, waktu, dan legal;
2. Manajemen perkotaan yaitu dalam pengertian:
 - a. Basic/classical planning approach
 - Untuk mengoperasionalkan rencana pembangunan perkotaan yang sudah ada (misalnya RUTR, RBWK, rencana pembangunan terminal).
 - Menciptakan sistem yang tepat untuk daerah perkotaan yang baru (misalnya untuk new CBD, new town).
 - b. Non basic/non classical planning approach
 - Untuk mengoperasionalkan secara kreatif rencana pembangunan yang dinamis dan penuh dengan erratic inputs & changes yang diikuti oleh redefining goals and objectives dari waktu ke waktu.

Keluarnya Undang-Undang No. 24 tentang Penataan Ruang, juga harus dilihat sebagai suatu usaha kepastian hukum akan berbagai aspek penataan ruang termasuk pembangunan perkotaan yang juga berkaitan dengan potensi dan peluang bagi pembiayaan perkotaan. Seperti ter-

cantum dalam BAB III pasal 4 ayat 2.e (yang se-nafas dengan ketentuan Pasal 27 ayat 2 UUD 1945), bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Di dalam penjelasannya juga disebutkan bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok, atau badan hukum. Pemerintah berkewajiban melindungi hak setiap orang untuk menikmati manfaat ruang. Yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besar penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan. Pengertian ini penting untuk dipahami dalam melihat pembahasan makalah ini lebih lanjut khususnya dalam pembahasan Metoda Analisis Dampak Pembiayaan dan Kelembagaan yang diuraikan pada bagian akhir tulisan ini.

Untuk menyusun rumusan operasionalisasi pemanfaatan potensi dan peluang pembiayaan pembangunan perkotaan ditinjau dari aspek legal maka ada 2 skenario legal rational yang perlu dikembangkan secara integral yaitu:

1. Menempatkan legal yang ada sebagai basis untuk menelusuri dan mengidentifikasi potensi dan peluang pembiayaan yang ada.
2. Menempatkan aspek legal sebagai unsur penunjang bagi tercapainya realisasi pemanfaatan potensi dan peluang pembiayaan yang memungkinkan.

Dengan memahami uraian praktek, potensi dan peluang ditinjau dari aspek legal, maka selanjutnya perlu dicari berbagai kemungkinan format pembiayaan yang mungkin dilakukan. Secara konseptual format tersebut bisa dilakukan melalui empat strategi pokok (Patta, 1989) yaitu:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas proyek perkotaan. Cara paling populer dalam strategi ini adalah memperbaiki prosedur perencanaan, penyusunan program, penyusunan anggaran. Penekanannya dilakukan pada kejelasan tujuan suatu kebijaksanaan, dasar hukumnya, lembaga yang berwenang dan bertanggung jawab serta koordinasi antar lembaga. Dengan meningkatkan efisiensi dan efektifitas proyek perkotaan ini dapat dihindarkan tidak terserapnya APBD. (DKI Jakarta dengan APBD 1992/1993 per kapita tertinggi yaitu Rp 145.830, dan dari total APBD sebesar Rp 1.232.723,8 juta; dana APBD yang tidak terserap adalah sebesar Rp 91.257,7 juta (7,4%).
2. Mengurangi lingkup operasi sektor pelayanan. Pendekatannya dilakukan dengan menye-

rahan sektor-sektor pelayanan tertentu kepada pihak swasta yaitu dengan mengizinkan swasta menanam investasinya pada kegiatan yang telah ditentukan serta member dukungan (termasuk dukungan legal) untuk mengoperasionalkan melalui metoda pengembalian secara langsung. Untuk pelaksanaannya aspek legal dan administrasinya harus dirumuskan secara jelas, terutama sekali pada hak dan kewajiban serta sanksi, dan perlindungan hukumnya. Bentuk yang populer dari kerja sama ini antara lain:

- A. Built - Operation - Own
- B. Built - Operation - Transfer
- C. Joint operation (kerjasama operasional)
- D. Joint management (kerjasama manajemen)

3. Meningkatkan PAD melalui penyesuaian dan pengendalian dasar-dasar perhitungan pajak dan retribusi daerah. Selain itu perlu dilakukan usaha untuk memperbaiki administrasi perpajakan daerah; mengintensifkan pengawasan dan pemeriksaan; memantapkan target-target pengumpulan; menyempurnakan catatan pajak dan retribusi yang menyatu dengan sistem informasi perkotaan; meningkatkan pendapatan BUMD secara progresif; menghapuskan pajak dan retribusi yang tidak potensial (bukan hanya sekedar meningkatkan pendapatan saja), untuk kemudian memusatkan pada pajak dan retribusi yang benar-benar potensial baik yang sudah ada maupun dari peluang-peluang baru; serta yang terakhir adalah mengeluarkan obligasi pemerintah daerah dengan berbagai bentuknya yang dianggap tepat sesuai dengan keperluan dan kemampuan daerah untuk mengelola.
4. Mengenakan biaya akibat pembangunan melalui Analisis Dampak Pembiayaan dan Kelembagaan, atau juga dikenal dengan Analisis Dampak Fiskal (Fiscal Impact Analysis). Analisis dampak fiskal dan kelembagaan ini adalah suatu analisis legal kuantitatif terhadap perkiraan dampak pembiayaan dan kelembagaan bagi pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Sebagai ilustrasi, dilaksanakannya pembangunan suatu kawasan komersial disuatu bagian wilayah kota akan menimbulkan dampak peningkatan kebutuhan pelayanan transportasi, persampahan, pelayanan keamanan, pemadam kebakaran, ruang terbuka, rekreasi kota dsb. Di sisi lain dengan dilaksanakannya pembangunan kawasan komersial tersebut jelas akan memberi dampak peningkatan penerimaan daerah, baik melalui PBB, PP I, PKB, dsb. Dalam hal inilah perkiraan peningkatan kebutuhan tersebut dinyatakan dan dianalisis dalam bentuk kebutuhan dana yang harus dikeluarkan

Penjelasan Singkat Konsep Analisis Dampak Fiskal

kan; serta analisis penerimaan yang dapat diperoleh oleh pemerintah daerah akibat dilaksanakannya rencana pembangunan kawasan komersial tersebut. Pengenaan biaya melalui analisis dampak fiskal dan kelembagaan ini sangat bermanfaat untuk mengetahui sejak awal apakah pelaksanaan suatu pembangunan (pusat komersial, Real estate, industri, kota baru, hotel, restaurant, dsb.) dapat membiayai pertumbuhannya sendiri.

Dengan mengenakan biaya akibat pembangunan ini dapat dihindarkan penurunan tingkat kualitas pelayanan sarana dan prasarana publik yang ada sehingga sekaligus dapat dihindarkan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat dan beban pembiayaan yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah yang sebenarnya dapat dihindarkan secara legal kuantitatif. Karena sifatnya yang legal kuantitatif, metoda analisis dampak fiskal dan kelembagaan ini sangat rasional dan menguntungkan semua pihak baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Melalui analisis dampak fiskal dan kelembagaan ini juga dapat disederhanakan berbagai persyaratan perijinan dan sekaligus mempercepat proses perijinan.

Analisis ini juga dapat digunakan untuk mempertimbangkan pengeluaran ijin secara tepat dan cepat, dasar penghitungan dan penyediaan pajak & retribusi, pengarahannya penataan ruang, pengarahannya tahapan pembangunan, perkiraan besarnya pengeluaran dan penerimaan pemerintah daerah akibat pelaksanaan pembangunan tersebut, serta perkiraan sistem pembiayaan pembangunan perkotaan secara terintegrasi.

Selain itu, analisis ini sangat tepat untuk mengatasi masalah pembiayaan perkotaan yang mempunyai dimensi ruang, waktu, dan aspek legal.

Dari uji coba penerapan analisis dampak fiskal dan kelembagaan di beberapa lokasi, ditemukan sebagai contoh: Kasus pusat sekunder Setrasari Mall Bandung, dengan dasar perhitungan 20 tahun (1993-2012); yaitu perkiraan net income pemda (revenues-expenditures) akibat pembangunan proyek swasta tersebut berdasarkan skenario perubahan penggunaan lahan sesuai dengan RUTR adalah sebesar Rp. 146.625.386 (1993-1997); sebesar Rp. 264.685.582 (1998-2002); Rp. 93.890.744 (2003-2007); sebesar negatif (-) Rp. 192.770.5114 (2008-2012); semua dihitung berdasarkan nilai yang berlaku sekarang.

Pengenaan dampak fiskal akibat suatu pembangunan bagi sistem pembiayaan di daerah (suatu tinjauan metodologis; Patta, 1987,88,89) akan diuraikan sebagai suatu penjelasan singkat.

Suatu rencana pembangunan fisik dan atau tindakan legal perencanaan pada kondisi eksisting wilayah perencanaan selalu memberi dampak fiskal Dan kelembagaan terhadap Sistem Pembiayaan Daerah. Adanya kenyataan keterbatasan kemampuan keuangan daerah dan meningkatnya kebutuhan layanan dan fasilitasnya bagi penduduk menyebabkan kebijaksanaan publik perlu menjawab pertanyaan Beban Dampak Fiskal dan Kelembagaan tersebut menjadi beban siapa, dan bagaimana dampaknya berdasarkan prinsip keadilan? Pada kenyataannya ada dua kategori dampak fiskal dan kelembagaan yang ditimbulkan yaitu pertama, delta fiskal masyarakat tak terhindarkan dan tak cukup jelas terumuskan; serta kedua, delta fiskal sosial terumuskan; yang keduanya terintegrasi dalam posisi eksternalitas (termasuk lingkungan). Dalam kaitannya dengan teori kebutuhan publik maka delta fiskal sosial terumuskan yang memberi manfaat keuntungan eksklusif menjadi beban penerimaannya, sedangkan lainnya menjadi beban masyarakat. Di Indonesia, pendekatan Rangkaian Rasional melalui musyawarah mufakat yang formal dan legal (Rational Nexus) secara adil perlu digunakan dalam menentukan jenis dan besarnya dampak fiskal (penerimaan terhadap pengeluaran); serta siapa yang harus menanggung dikaitkan dalam Sistem Pembiayaan Daerah. Bila sigma penerimaan lebih besar sama dengan sigma pengeluaran, maka dampak fiskal ini dikatakan positif bagi Sistem Pembiayaan Daerah; diluar itu sebaliknya.

Terbatasnya kemampuan keuangan daerah untuk melayani peningkatan kebutuhan masyarakat akan pelayanan dan fasilitasnya baik jumlah maupun kualitasnya memaksa perumus kebijaksanaan dan pembuat keputusan untuk mengatasinya. Pada kenyataannya kebutuhan ini terus meningkat dari waktu ke waktu sejalan dengan perkembangan pembangunan khususnya ekonomi kota/daerah. Dalam hal lain, distribusi pengenaan beban pembiayaan ini selalu menjadi bahan perdebatan. Dari perilakunya, bila masyarakat merasa yakin bahwa beban pajak, retribusi, iuran atau pungutan lainnya tidak secara adil dikenakan padanya maka mereka akan berusaha

untuk menghindarkan diri dari membayarnya dan/ atau melakukan penyelewengan pajak. Tentu perilaku ini tidak terkecuali bagi swasta, justru merupakan landasan faktor penentu dalam proses pemilihan berdasar pengujian Rangkaian Rasional.

Dalam usaha mengatasi keterbatasan dana guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan dan fasilitasnya yang terus meningkat, pemerintah daerah menyusun strategi untuk mendapatkannya; antara lain dengan pengenaan biaya-biaya akibat pembangunan (Development Impact Fees) melalui mekanisme perijinan. Jenis dan besarnya biaya-biaya pembangunan ini ditentukan melalui Analisis Dampak Fiskal yang memuat lajur perkiraan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah akibat adanya rencana suatu pembangunan yang dikaitkan dengan teori public goods dan rangkaian rasional. Dengan demikian analisis dampak pembiayaan ini perlu dilakukan sebelum proyek fisik atau produk perencanaan akan dilaksanakan pembangunannya (ex-ante evaluation). Hasil analisis ini menjadi penting artinya bila dilakukan sebelum suatu pembangunan dilaksanakan. Dampak fiskal yang positif memberi keyakinan bahwa pembangunan bermanfaat positif terhadap pemerintah daerah dimana proyek itu berlangsung, sekaligus juga memberi dampak positif bagi masyarakatnya.

Namun demikian, pada kasus dimana suatu pembangunan telah dilaksanakan dan hingga saat analisis dilakukan tetap operasional, maka analisis dampak fiskal lebih bersifat uji hitung kembali (ex-post evaluation) dampak realisasi pembangunan serta mengevaluasi dan mendudukkan kembali masalah kaitan fiskalnya terhadap manfaat dan beban yang dialami oleh masyarakat melalui pemerintah daerah atau yang langsung sifatnya. Sebagaimana umumnya hasil suatu ex-post evaluation, maka hasil pengujian ini mungkin bias dan dikaburkan oleh dominannya pengaruh faktor preferensi yang merubah substansi permasalahannya sendiri.

Kesimpulan

Dari uraian dan bahasan di atas dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Untuk memanfaatkan "potensi dan peluang" pembiayaan pembangunan perkotaan ditinjau dari aspek legal perlu terlebih dahulu mengidentifikasi, menganalisis, & mengukur potensi dan peluang yang ada dalam kerangka ruang, waktu dan legal.

2. Format pembiayaan yang layak dilakukan secara hirarkis ditinjau dari tingkat kesulitan pertimbangan aspek legal adalah:

- meningkatkan efisiensi dan efektifitas proyek-proyek perkotaan (cara paling sederhana bersifat penghematan),
- mengurangi lingkup operasi sektor pelayanan,
- meningkatkan PAD,
- mengenakan biaya akibat pembangunan melalui analisis dampak fiskal dan kelembagaan;

3. Perkembangan dari aspek legal yang terjadi perlu dilihat sebagai potensi dan peluang untuk melaksanakan mekanisme pembiayaan pembangunan perkotaan lebih fleksibel.

4. Dalam hubungan dengan rumusan operasionalisasi pemanfaatan potensi dan peluang pembiayaan perkotaan ditinjau dari aspek legal, pengenaan biaya dampak pembangunan melalui penerapan metoda analisis dampak pembiayaan dan kelembagaan dianggap rumusan operasional yang tepat untuk diterapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ruffin, J. Roy and Gregory, R. Paul. *Principle of Microeconomics*, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1983
- *Impact Fee: Paying for Growth*, Course's Material on American Institute of Certified Planners Training, Denver, July, 1988
- Nelson, C. Arthur, Editor. *Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory, and Issues*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, 1988
- Shaw, Gardner, L. *Assessing the Impact of Development on Local Revenue*, State University of New York at Buffalo, a research funded by Argonne National Laboratory, Argonne, Illinois, 1987.
- Nicholas, Nelson, and Juergensmeyer. *A Practitioner's Guide to Development Impact Fees*.
- Strauss, P., Robert and Harkins, B., Peter. *The Net Fiscal Impact of Selected Federal Block Grant Programs*, a research paper on Journal of Regional Science, Vol. 26, No. 1, 1986
- Heikkila, J., Eric. *Nested Fiscal Impact Measures Using The New Theory of Local Public Goods*, a research paper on Journal of Regional Science, Vol. 31, No. 1, 1991
- Burchell & Listokin. *The Fiscal Impact Handbook*, Sixth Printing, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, New Jersey, 1988
- Patton, V., Carl and Sawicki, S., David. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, 1986
- So, S., Frank & Getzels, Judith, ed. *The Practice Local Government Planning*, International City Management Association, Chicago, Illinois, 1988