

MERENCANA

PENGENAAN DAMPAK FISKAL AKIBAT PEMBANGUNAN

Suatu Tinjauan Metodologis

Oleh Johnny Patta

Pembangunan fisik dan tindakan legal perencanaan selalu memberi dampak fiskal terhadap sistem pembiayaan daerah. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah dan peningkatan kebutuhan layanan dan fasilitasnya bagi penduduk menyebabkan perumusan kebijaksanaan publik dihadapkan pada masalah beban dampak fiskal. Pertanyaannya: menjadi beban siapa dampak fiskal tersebut?

Ada dua kategori dampak fiskal, yaitu pertama, delta fiskal masyarakat tak terhindarkan dan tak cukup jelas terumuskan; kedua, delta fiskal sosial terumuskan; 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 penerimanya, sedang lainnya menjadi beban masyarakat.

Di Indonesia, pendekatan Rangkaian Rasional (Rational Nexus) secara adil perlu digunakan dalam menentukan jenis dan besarnya dampak fiskal (penerimaan terhadap pengeluaran); serta siapa yang menanggung dikaitkan dalam Sistem Pembiayaan Daerah.

Bila sigma penerimaan lebih besar sama dengan sigma pengeluaran, maka dampak fiskal positif bagi Sistem Pembiayaan Daerah; di luar itu sebaliknya. Hal ini berlaku pada kondisi neraca dengan selengkap mungkin jenis dan besarnya dampak fiskal terumuskan secara satu kesatuan; sehingga penentuan dampak fiskal salah satu atau sebagian kecil elemen saja tidak bisa digunakan dan cenderung bias.

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 fasilitas ini terus meningkat sejalan dengan perkembangan pembangunan 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 menyelewengkan pajak. Tentu saja perilaku ini tidak terkecuali bagi pihak swasta dan justru merupakan landasan faktor penentu dalam proses pemilihan berdasarkan pengujian Rangkaian Rasional.

Dalam usaha mengatasi keterbatasan dana guna memenuhi kebutuhan fasilitas pelayanan masyarakat, pemerintah daerah menyusun strategi untuk mendapatkannya; antara lain dengan pengenaan biaya akibat pembangunan (Development Impact Fees) melalui mekanisme perijinan. Jenis dan besarnya biaya pembangunan ini ditentukan melalui Analisis Dampak Fiskal yang memuat lajur perkiraan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah akibat 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). Dalam proses perencanaan, analisis ini menjadi penting bila dilakukan sebelum pembangunan dilaksanakan. Dampak fiskal yang positif memberi keyakinan, bahwa pembangunan

• Johnny Patta, adalah staf pengajar Jurusan Teknik Planologi FTSP ITB.

memberi manfaat positif terhadap pemerintah daerah dimana proyek itu berlangsung, sekaligus memberi dampak positif bagi masyarakat.

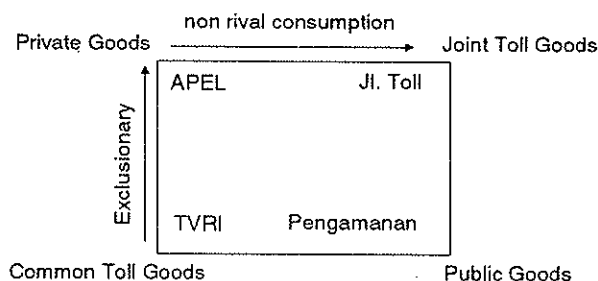
Namun demikian, pada kasus pembangunan telah dilaksanakan dan hingga saat analisis dilakukan tetap operasional, maka analisis dampak fiskal lebih bersifat uji hitung kembali (ex-post evaluation) dampak realisasi pembangunan serta mengevaluasi dan mendudukan kembali masalah kaitan fiskalnya terhadap manfaat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

Pembahasan

Analisis Dampak Fiskal pada dasarnya adalah analisis pembiayaan yang sifatnya legal kuantitatif dengan menghitung perkiraan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang sifatnya langsung akibat pembangunan baru. Prinsipnya adalah bahwa dampak fiskal akibat pembangunan harus dibiayai oleh pembangunan bersangkutan. Dengan demikian, penambahan biaya kebutuhan perbaikan infrastruktur, fasilitas keamanan, perlindungan polisi, ambulans dsb akibat pembangunan perumahan skala besar, misalnya, harus dibiayai oleh pertumbuhan perumahan itu. Secara teoritis hal ini sebenarnya bukan hal yang baru, melainkan lanjutan dari konsep wajib penyerahan sebagian lahan bagi kepentingan fasilitas sosial (land dedication) atau penggantinya dalam bentuk uang (dikenal dengan money in lieu) bagi suatu pembangunan kawasan perumahan. Bedanya adalah, bahwa perkiraan dampak biaya juga berlaku bagi akibat yang terjadi di luar perumahan besar tersebut, apabila bisa dibuktikan melalui pendekatan rangkai rasional perkiraan akibat tersebut merupakan akibat dari rencana permukiman baru. Pada pendekatan sebelumnya biaya ini menjadi sepenuhnya tanggung jawab pemerintah, karena masuk dalam kategori barang dan jasa publik (public goods).

Untuk memahami sifat suatu jenis dampak fiskal yang ditimbulkan akibat pembangunan atau produk perencanaan dapat dilihat pada skema berikut.

SKEMA KLASIFIKASI BARANG DAN JASA



Sumber: Johnny Patta & Heidi Popkin, North Huron FIA, 1988

Dari skema di atas dapat dipahami karakteristik public goods dicirikan oleh sifat nonrival consumption dan nonexclusion. Artinya pemanfaatan atas suatu barang/jasa publik oleh seseorang/kelompok tidak akan mengurangi manfaat yang dapat diperoleh oleh orang/kelompok lain. Demikian juga manfaat ini harus bisa dinikmati oleh semua orang tanpa terkecuali. Dalam contoh/ilustrasi di atas, maka perbaikan infrastruktur, perlindungan keamanan, jaminan pelayanan ambulans, pemadam kebakaran, dsb adalah barang-barang dan jasa-jasa publik. Dalam praktek pengadaannya secara legal konsepsual hanya pemerintah yang berwewenang dan perlu menetapkannya jenis dan perlu tidaknya menyediakan barang dan jasa publik ini. Konsekuensinya adalah penyediaan barang dan jasa publik ini menjadi tanggungjawab pemerintah. Namun demikian, atas dasar teori manfaat dan keuntungan suatu kegiatan, maka pengadaan barang dan jasa publik ini bisa dipindahkan tanggungjawabnya kepada pihak lain, melalui suatu peraturan perundangan. Dalam contoh di atas, tanggungjawab pengadaan barang dan jasa publik (mis. jalan, drainage, sekolah umum, puskesmas, mesjid, dsb. termasuk pembangunan, operasi dan perawatannya) dalam suatu kawasan permukiman skala besar dipindahkan oleh pemerintah kepada pihak swasta (developer) melalui suatu peraturan perundangan yang dikaitkan dengan perijinan. Walaupun pengadaannya disediakan oleh pihak swasta, namun karena karakteristiknya masuk dalam kategori barang dan jasa publik, maka pengelolaan dari barang dan jasa ini setelah selesai harus diserahkan kembali kepada pemerintah, dalam hal ini kepada pemerintah daerah yang juga diatur dalam Permendagri 1/1987.

Dari bahasan di atas dapat disimpulkan, bahwa pengeluaran untuk pengadaan barang dan jasa publik yang dibutuhkan tetapi memberi dampak keuntungan ekonomi yang dapat dikecualikan sementara selama masa pembangunan real estate (sebagai private goods bagi developer), maka pemerintah dapat memaksakan pengadaannya oleh pihak swasta melalui peraturan perundangan. Tetapi barang dan jasa publik yang memberikan manfaat sosial tanpa memberikan manfaat ekonomi yang tidak dapat dikecualikan pemakainya maka sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemerintah untuk mengadakannya.

Dari ilustrasi dan penjelasan di atas, melalui pendekatan rangkai rasional (Rational Nexus) sewajarnya developer secara rasional dan legal bisa menerima dan memahami kenapa mereka harus menyediakan barang dan jasa publik, yang "seyogyanya" disediakan oleh pemerintah.

Bagaimana halnya bila barang dan jasa publik yang harus disediakan juga termasuk barang dan jasa yang terletak di luar wilayah usahanya, misalnya proporsi perlindungan keamanan, proporsi jasa pengelolaan lalu lintas, penyediaan tambahan ambulans dsb yang pemanfaatannya memenuhi karakteristik barang dan jasa publik seperti terlihat pada skema di atas? Di sinilah masalah kritis yang muncul dalam pengenaan dampak fiskal akibat pembangunan. Pemahaman terhadap bahasanteori barang dan jasa di atas juga menjadi dasar penentuan dan perhitungan Analisis Dampak Fiskal akibat pembangunan atau pelaksanaan rencana.

Selanjutnya, dibahas konsep dasar dari pengenaan biaya dampak fiskal melalui Analisis Dampak Fiskal (lihat diagram alir pada halaman berikut).

Secara sederhana analisis ini sebenarnya dimaksudkan untuk melihat posisi sistem pembiayaan di daerah yang dipengaruhi oleh suatu pembangunan baru. Kalau dampak fiskal terhadap sistem pembiayaan daerah yang ditimbulkan oleh adanya pembangunan baru tersebut memberikan indikasi positif, artinya sigma penerimaan lebih besar sama dengan sigma pengeluaran, maka keberadaan pembangunan baru atau pelaksanaan suatu rencana tidak akan mengganggu sistem pembiayaan di daerah tersebut. Kalau dampaknya menunjukkan hasil sebaliknya yaitu negatif, beban dampak fiskal ini jelas akan memberatkan beban pembiayaan daerah. Dan karena adanya kenyataan keterbatasan dana pemerintah yang salah satu

sumber terbesarnya berasal dari pendapatan pajak dari masyarakat, maka pemerintah akan kesulitan atau tidak mampu menyediakan barang dan jasa publik yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagai akibat manfaat keuntungan ekonomi bagi pengelola pembangunannya.

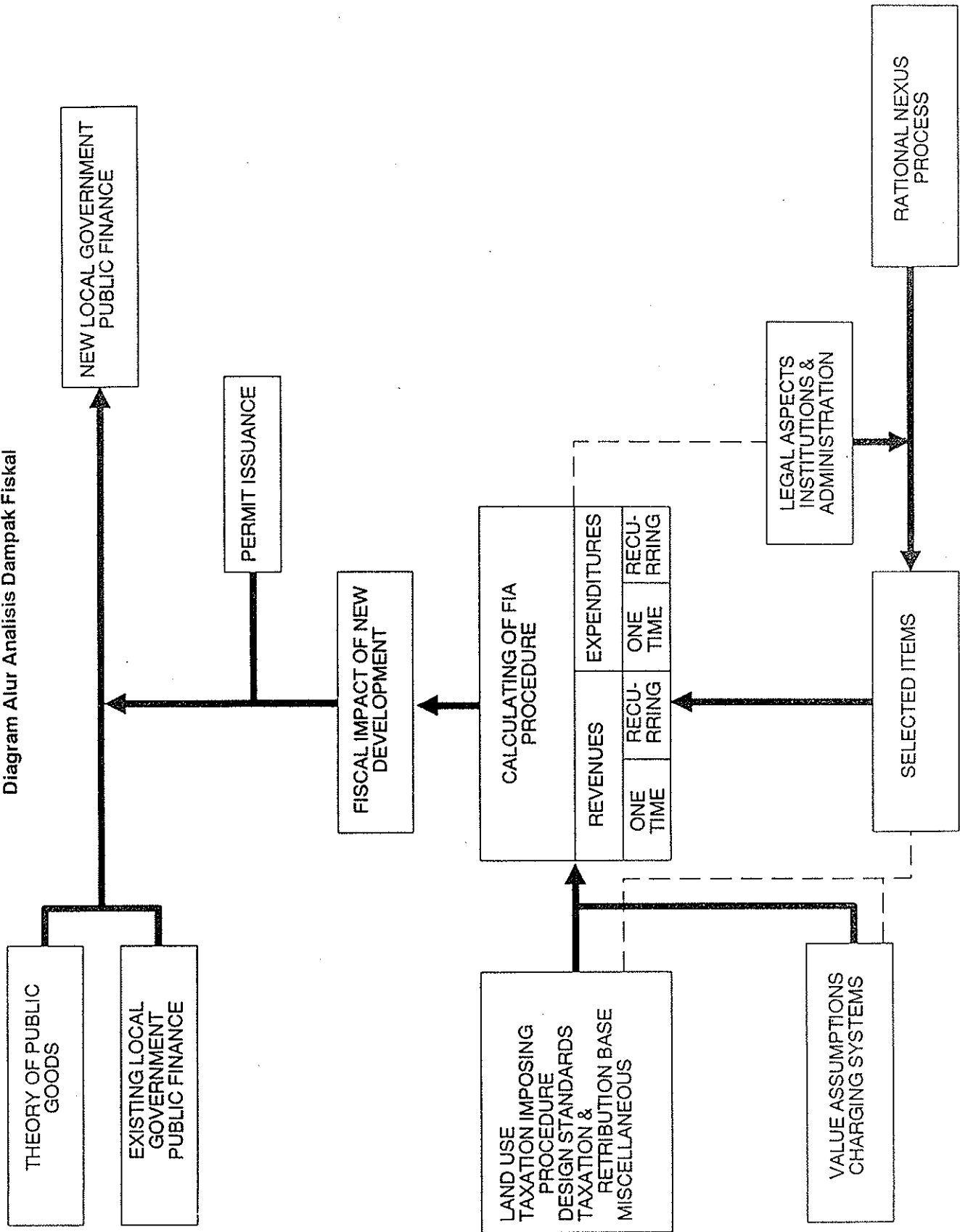
Akibatnya, meningkatnya kerawanan, kemacetan lalu lintas, resiko kebakaran dan kecelakaan umum, polusi dsb akan menjadi beban yang harus ditanggung masyarakat. Hal ini disebabkan perkiraan jumlah penerimaan langsung akibat skenario berlangsungnya pembangunan yang diterima oleh pemerintah daerah lebih kecil dari perkiraan jumlah pengeluaran dari berbagai jenis pengeluaran langsung pemerintah daerah akibat skenario yang sama. Jenis penerimaan langsung ini dapat diidentifikasi misalnya karena meningkatnya nilai lahan yang juga memberi peluang meningkatnya pendapatan pajak dari sektor Pajak Bumi Bangunan; meningkatnya pendapatan pajak kendaraan bermotor, retribusi parkir, retribusi iklan, restoran, tontonan, dsb. Sedangkan jenis pengeluaran langsung diidentifikasi seperti perlunya penambahan personil pengaturan lalu lintas, traffic light, armada pemadam kebakaran, sekolah-sekolah umum, taman-taman terbuka dsb.

Pada prinsipnya penentuan jenis-jenis variabel yang diperlukan dalam perhitungan total penerimaan dan total pengeluaran ini sangat ditentukan oleh proses penentuan melalui rangkai rasional (Rational Nexus) serta aspek legal (peraturan perundangan) dan kelembagaan dan administrasi pembangunan

Prinsip operasi dari proses Rational Nexus pada dasarnya meliputi hal-hal berikut:

1. Perlunya tambahan fasilitas umum yang perlu didanai melalui biaya dampak harus merupakan konsekuensi dari adanya pembangunan baru dan bukan atas peningkatan kebutuhan yang ada pada saat ini tanpa pembangunan baru.
2. Pengenaan biaya akibat pembangunan ini tidak boleh lebih besar dari proporsi delta biaya dampak yang ditimbulkan pada pemerintah daerah bagi keperluan fasilitas yang sama yang akan digunakan bagi keperluan fasilitas itu pada pembangunan baru tersebut, seperti ketika biaya itu ditentukan dan dihitung.
3. Penerimaan biaya dampak yang dibayar pihak pembangun (misalnya pengusaha real estate) atas dasar penentuan dampak fiskal harus dimanfaatkan dan dikelola sesuai waktu dan tempat ketika analisis biaya dilaksanakan.

Diagram Alur Analisis Dampak Fiskal



Sedangkan prosedur penghitungan untuk menentukan besar dampak fiskal akibat pembangunan baru sangat dipengaruhi oleh perubahan penggunaan lahan, prosedur pengenaan pajak dan retribusi, standar teknis pembangunan (KDB, KLB, periklanan, bangunan bertingkat, lapangan golf dsb). Selain itu, perlu digunakan beberapa asumsi penilaian, sistem pengenaan, skenario perkembangan dsb di samping kendali efektifitas melalui hubungan timbal balik landasan hukum dan peraturan perundangan serta kelembagaan dan administrasi pembangunan.

Prosedur perhitungan pada dasarnya selalu terbagi dalam dua lajur hitungan yaitu lajur penerimaan dan pengeluaran, masing-masing diuraikan lagi jenisnya dalam bentuk penerimaan/pengeluaran satu kali (misalnya penerimaan biaya IMB, pengeluaran pembelian satu unit mobil pemadam kebakaran) dan penerimaan/pengeluaran berulang/recurring (misalnya penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan pengeluaran operasional dan perawatan yang membutuhkan dana tertentu setiap tahun).

Kesimpulan

Hasil analisis dampak pembiayaan ini sangat bermanfaat dalam mengevaluasi (ex-ante) apakah suatu rencana pembangunan bila dilaksanakan akan membutuhkan subsidi dari pemerintah daerah? Hal ini penting sebagai tindak rasional preventif terhadap kenyataan keterbatasan dana pemerintah daerah. Sekaligus juga menunjukkan, bahwa hasil studi kelayakan proyek yang disusun sebelum suatu pembangunan (misalnya real estate) dan menunjukkan bahwa proyek yang direncanakan layak dalam memberikan internal rate of return pada discount rate tertentu, tidak selalu layak bagi sistem pembiayaan pembangunan daerah.

Hasil ini hanya bisa dimanfaatkan sesuai dengan tujuan dari dilakukannya analisis bila penentuan jenis dan perhitungannya dilakukan bagi sebanyak mungkin variabel yang dihasilkan atas dasar pemahaman teori barang dan jasa melalui pendekatan rangkai rasional (Rational Nexus), yang meliputi lajur penerimaan dan pengeluaran yang sifatnya langsung akibat pembangunan dimaksud. Hasilnya dapat dimanfaatkan untuk menginternalkan eksternalitas yang ditunjukkan oleh kategori delta dampak fiskal sosial terumuskan.

Namun demikian, Analisis Dampak Fiskal ini tetap memunculkan isu yang harus dibahas lebih lanjut, antara lain:

1. Berapa besar dampak biaya yang bisa dikenakan?
2. Apakah biaya dampak yang dibayar oleh pihak pembangun ini (umumnya swasta) tidak justru menambah beban bagi masyarakat, karena akan dibebankan lebih lanjut pada konsumen?
3. Bagaimana dampak terhadap produktivitas kota?
4. Siapa yang membayar dampak biaya pembangunan ini?
5. Apakah dampak pembiayaan ini akan mempengaruhi menjadi faktor disinsentif bagi perkembangan ekonomi kota/daerah?
6. Bagaimana mekanisme pengawasan pemanfaatan biaya dampak pembangunan yang dibayarkan pihak pembangun (swasta) sehingga sesuai alasan pungutan biaya dampak fiskal tersebut bagi sistem pembiayaan daerah.
7. Bagaimana kalau biaya dampak yang sudah dipungut tersebut ternyata tidak jadi digunakan atau digunakan tidak sesuai waktu dan tempatnya dan atau bukan untuk keperluan yang ditentukan? Apakah pemerintah daerah harus mengembalikannya dengan dikenakan denda (bunga) selama dana tersebut disimpan oleh pihak Pemerintah Daerah; berapa besarnya?

Daftar Pustaka

- Burchell & Listokin. **The Fiscal Impact Handbook, Sixth Printing**, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, New Jersey, 1988.
- Impact Fee : **Paying for Growth, Course's Material on American Institute of Certified Planners Training**, Denver, July, 1988.
- 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.
- Nelson, C. Arthur, Editor. **Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory, and Issues**, Planners Press, American Planning Association, Chicago, 1988.
- Nicholas, Nelson, and Juergensmeyer. **A Practitioner's Guide to Development Impact Fees**.
- Patton, V., Carl and Sawicki, S., David. **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**, Prentice Hall, 1986.
- Ruffin, J. Roy and Gregory, R. Paul. **Principle of Microeconomics**, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1983.
- 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.
- 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.
- So, S., Frank & Getzels, Judith, ed. **The Practice Local Government Planning**, International City Management Association, Chicago, Illinois, 1988.