

## STRATEGI PEMBIAYAAN SARANA DAN PRASARANA PERKOTAAN DI KOTAMADYA YOGYAKARTA

Endah Saptutyingsih

### PENDAHULUAN

Sejalan dengan adanya globalisasi, pembangunan perkotaan semakin mendapat perhatian dalam pembangunan daerah, dikarenakan perkotaan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan daerah, dan kota merupakan pusat dari segala aktivitas ekonomi, seperti perdagangan dan industri, juga pemukiman, pelayanan jasa sosial dan pusat jaringan transportasi sehingga pertumbuhan kota yang pesat akan menyumbangkan nilai tambah yang cukup besar bagi perekonomian daerah dan perekonomian nasional.

Oleh karena itu, seperti halnya dengan Pemerintah Daerah di kota-kota besar lain, terutama di negara sedang berkembang, Pemerintah Daerah Kotamadya Yogyakarta harus mampu untuk menyediakan prasarana dan sarana (infrastruktur) perkotaan sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik daerah.

Masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kotamadya Yogyakarta sehubungan dengan hal di atas adalah pembiayaan pengadaan prasarana dan sarana ekonomi dan sosial bagi masyarakatnya. Sementara di satu pihak kebutuhan atau permintaan masyarakat akan prasarana ekonomi dan

sosial tersebut meningkat demikian cepatnya, di lain pihak kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Kotamadya Yogyakarta dalam menyediakan prasarana ekonomi dan sosial tersebut terbatas. Hal ini mengakibatkan kesenjangan antara permintaan masyarakat dengan prasarana yang tersedia semakin melebar.

### KESENJANGAN FISKAL DI KOTAMADYA YOGYAKARTA

Selama periode 1980-1990, penduduk perkotaan di Indonesia telah tumbuh dengan kecepatan rata-rata per tahun lebih dari 5 persen. Dalam tahun 1970 hanya terdapat 15 persen penduduk yang berdiam di perkotaan, sedangkan dalam tahun 1995 penduduk perkotaan telah melebihi 30 persen dan dalam tahun 2020 diperkirakan separuh dari seluruh penduduk akan tinggal di daerah perkotaan (Nota Keuangan dan RAPBN 1996/1997).

Di Kotamadya Yogyakarta pertumbuhan penduduk yang tinggi terdapat di wilayah perkotaan dan perkembangan PDRB yang terus meningkat terutama di wilayah *Yogyakarta Urban Development Project* (YUDP) menuntut kualitas pelayanan yang semakin meningkat. Pertumbuhan

penduduk perkotaan di Kotamadya Yogyakarta selama tahun 1991-1996 meningkat kurang lebih sebesar 7,826 persen dan pada tahun 1996 menjadi 421.167.

**Tabel 1**  
**Pertumbuhan Penduduk YUDP di DIY**  
**Tahun 1991-1996**

Wilayah	Penduduk Tahun 1991	Penduduk Tahun 1996	Pertumbuhan Penduduk
Kodya Yogyakarta	413.341	421.167	7.826
Kabupaten Sleman	296.442	343.518	47.076
Kabupaten Bantul	167.714	192.329	24.615
TOTAL	877.497	957.013	79.516

Sumber: *Medium-term Investment Program 1992/1993-1996/1997*, YUDP

Dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan di daerah, semakin besar pula kebutuhan akan dana yang harus dihimpun oleh Pemerintah Daerah. Kebutuhan akan dana tersebut tidak dapat sepenuhnya disediakan oleh dana yang bersumber dari Pemerintah Daerah sendiri (Hirawan, 1990). Oleh karena itu perlu alternatif lain untuk menutup kekurangan dana tersebut.

**Tabel 2**  
**Pendapatan PAD dan PBB Kotamadya Yogyakarta**  
**Tahun 1992/1993 - 1996/1997**  
*(dalam juta rupiah)*

Sumber Pendapatan	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	Jumlah 92/93-96/97
PAD	6.484	8.018	9.936	12.338	15.351	52.127
PBB	1.552	1.900	2.171	2.479	2.791	10.893
Jumlah PAD & PBB	8.036	9.918	12.107	14.817	18.142	63.020
Pertumbuhan per tahun	-	23.4%	22.1%	22.4%	22.4%	22.6%

Sumber: *Medium-term Investment Program 1992/1993-1996/1997*, YUDP.

Pengadaan prasarana umum akan mengarahkan pembangunan perkotaan ke dalam tata ruang yang diinginkan, serta untuk menggiatkan sektor swasta dan masyarakat untuk mengadakan investasi. Pemerintah berkeinginan

menbuat investasi yang strategis dalam prasarana umum di satu pihak sesuai dengan 'kebutuhan nyata' dan di lain pihak bertujuan untuk merealisasikan suatu visi tentang pengembangan tata ruang. Realisasi dari strategi tersebut memerlukan pengadaan prasarana dan fasilitas umum secara strategis yang mendukung pertumbuhan ekonomi, menciptakan pekerjaan baru dan memberi kondisi kehidupan yang lebih menarik di kota-kota yang lebih kecil di daerah sekitarnya.

Kebijakan pemerintah mengenai penyediaan infrastruktur dapat dikelompokkan menjadi dua strategi yang berbeda. Strategi pertama mengacu pada aspek permintaan, yaitu menyediakan infrastruktur bagi permintaan yang telah ada atau dapat diketahui lebih dahulu. Strategi kedua adalah penyediaan infrastruktur sebelum adanya permintaan, sehingga permintaan diproyeksikan pada dasar tingkat target pertumbuhan pendapatan atau ekstrapolasi dari kecenderungan yang ada.

## PERMASALAHAN

Pada prinsipnya penganggaran biaya operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana perkotaan bersumber dikategorikan sebagai pengeluaran rutin (*recurent expenditure*), sedangkan penyediaan untuk pembangunan sarana dan prasarana perkotaan (*capital expenditure*) dibiayai dari Bantuan Pembangunan Daerah. Prinsip sebagaimana dimaksud bertujuan menilai tingkat efisiensi dan efektifitas serta rasionalitas penyediaan satu unit jasa pelayanan dihubungkan dengan biaya investasi sehingga menghasilkan sumber pendapatan daerah untuk membiayai

biaya operasi dan pemeliharaan aset di masa datang, tetapi tidak seluruhnya penyediaan jasa perkotaan pelayanan pemerintahan menghasilkan penerimaan. Oleh karena itu, sejalan dengan prinsip anggaran daerah yang seimbang dan dinamis maka untuk menjaga keseimbangan dalam upaya mengantisipasi keterbatasan penerimaan, intensifikasi dan ekstensifikasi PAD mutlak diperlukan. Pembiayaan pengelolaan sarana dan prasarana yang bersifat *cost recovery* dapat dilakukan melalui pinjaman, kerjasama dengan pihak ketiga atau investasi swasta.

Dalam kenyataan walaupun intensifikasi dan ekstensifikasi PAD dilakukan, akan tetapi dalam penyediaan jasa perkotaan Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Daerah Kotamadya Yogyakarta dihadapkan pada berbagai permasalahan diantaranya:

1. Terbatasnya kewenangan pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah.
2. Belum terciptanya rasionalisasi pemungutan.
3. Belum berfungsinya secara maksimal mekanisme pengendalian dan pengawasan pemungutan.
4. Tidak luasnya daerah menggunakan bantuan pusat untuk membiayai kegiatan rutin ( biaya operasi dan pemeliharaan), sehingga perhatian pembiayaan cenderung diarahkan untuk kepentingan pembangunan. Dengan keterbatasan kemampuan penyediaan dana dalam Anggaran Rutin, hal tersebut dapat menurunkan standar kualitas pelayanan yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpuasan masyarakat dalam menggunakan jasa pelayanan perkotaan.

5. Belum mantapnya manajemen pengelolaan jasa pelayanan baik ditinjau dari segi organisasi, administrasi, maupun sumber daya manusia pengelolanya.

#### ALTERNATIF PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Pembangunan perkotaan dapat dibiayai dari berbagai sumber yaitu:

1. Pembiayaan dari pemerintah pusat, baik berupa DIP, bantuan Inpres maupun dari bagi hasil pajak dan bukan pajak.
2. Pembiayaan dari pemerintah daerah (APBD)
3. Pembiayaan dari hasil pungutan atas prasarana/ pelayanan yang bersangkutan.
4. Pembiayaan dari pinjaman.
5. Pembiayaan yang bersifat non-tradisional.

#### Pembiayaan dari Pemerintah Pusat

Di antara berbagai alternatif sumber pembiayaan untuk perkotaan, selama ini tersedia dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk pemerintah daerah, baik berupa hibah atau subsidi maupun bagi hasil pajak dan bukan pajak.

Hibah dari pemerintah pusat pada dasarnya ada dalam bentuk DIP dan dapat pula berbentuk bantuan Inpres. DIP adalah plafon dana yang disediakan bagi instansi (departemen) terkait, untuk diteruskan kepada aparat vertikalnya di daerah guna melaksanakan proyek pembangunan, termasuk juga untuk pembangunan perkotaan. Sarana prasarana dan pelayanan umum yang dibangun dengan menggunakan dana DIP pada dasarnya adalah yang menjadi

kewenangan pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi. Di lain pihak bantuan Inpres adalah bantuan yang dimaksudkan untuk pembiayaan sarana/ prasarana yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi. Bantuan Inpres terdiri dari bantuan Inpres yang bersifat umum (block grant), misalnya Inpres Dati I, Inpres Dati II, Inpres desa; dan bantuan Inpres yang bersifat khusus (*specific grant*), misalnya Inpres kesehatan, Inpres SD.

Dalam sistem hibah spesifik banyak pengarah, batasan-batasan serta tatacara yang sangat terperinci dari pusat, sehingga membatasi ruang gerak dalam pelaksanaannya yang berarti bahwa keleluasaan daerah untuk menentukan sendiri penggunaan dana tersebut sangat terbatas (E. Koeswara, 1968).

Sebaliknya pada sistem block grants, bantuan pemerintah diberikan dengan tidak menyebutkan syarat-syarat penggunaan khusus. Dalam hal ini pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk menggunakan bantuan atau subsidi tersebut. Pemberian kebebasan tersebut didasarkan pada pencapaian *optimal allocation of resource* termasuk peningkatan efisiensi dan efektifitas serta kesejahteraan masyarakat secara maksimum. Dalam sistem block grants pemerintah daerah bebas menggunakan dana tersebut menurut *discretion* atau kebijakannya (Edi Soepangat, 1991).

Fluktuasi dalam jumlah block grants bervariasi dari tahun ke tahun, disebabkan karena menggunakan sumber fiskal dalam kekuasaan pemerintah pusat. Pemerintah daerah harus lebih fleksibel dalam menggunakan penerimaan block grants untuk menjamin alokasi sumber-sumber yang efisien. Block grants

diharapkan dapat mengurangi ketidakmerataan pendapatan di daerah.

Pemberian subsidi kepada daerah harus memperhatikan elemen-elemen

sebagai berikut: 1) Kebutuhan daerah; 2) Keadaan ekonomi daerah; 3) Posisi fiskal daerah; dan 4) Potensi ekonomi daerah (Alfian Lains, 1985).

**Tabel 3**  
Prosentase Bantuan Pusat terhadap APBD  
di Wilayah YUDP Daerah Istimewa Yogyakarta  
Tahun 1980/1981 - 1990/1991

Tahun	Kotamadya Yogyakarta	Kabupaten Sleman	Kabupaten Bantul
1980/1981	0.85	0.56	0.80
1981/1982	0.85	0.61	0.87
1982/1983	0.90	0.90	0.87
1983/1984	0.22	0.88	0.75
1984/1985	0.25	0.88	0.69
1985/1986	0.79	0.23	0.68
1986/1987	0.80	0.71	0.80
1987/1988	0.77	0.71	0.80
1988/1989	0.78	0.75	0.99
1989/1990	0.76	0.71	0.94
1990/1991	0.80	0.75	0.99

Sumber: Statistik Keuangan Daerah Tingkat II tahun 1991.

Dalam hal kebijakan keuangan yang akan diambil oleh pemerintah pusat terhadap suatu kota/ daerah dapat dilakukan dengan pertimbangan yang didasarkan atas berbagai faktor/ indikator yang saling menunjang satu dengan lainnya. Gabungan dari berbagai faktor yang dimaksud akan dapat menunjukkan potensi baik potensi ekonomi, sosial, dan sarana/ prasarana dari suatu kota/ daerah. Dengan membandingkan potensi dengan hasil kinerja keuangan yang dapat dihasilkan oleh daerah yang bersangkutan pada gilirannya dapat dimanfaatkan sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan suatu kebijakan. Apabila

suatu kota/ daerah dikategorikan sebagai kota/ daerah dengan potensi rendah akan tetapi ternyata mempunyai kinerja keuangan yang tinggi diharapkan akan mendapat kebijakan yang berbeda dengan kota/ daerah yang berpotensi tinggi dengan kinerja keuangan yang rendah.

#### Pembiayaan dari Pemerintah Daerah

Secara garis besar, sumber dana pembangunan yang berasal dari APBD dapat dikelompokkan dalam: 1) tabungan Pemda; dan 2) pinjaman daerah. Di sini hanya akan dibahas pembiayaan dari tabungan Pemerintah Daerah.

**Tabel 4**  
**Tabungan Netto (TN) Kotamadya Yogyakarta**  
**Tahun 1992/1993 - 1996/1997**  
*(dalam juta rupiah)*

Sumber Pendapatan	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97
Pendapatan Rutin	13.891	6.066	18.563	21.596	25.228	95.344
+ : lain-lain	210	223	238	255	273	1.199
- : belanja rutin	11.337	12.521	13.830	15.335	17.081	70.104
- : belanja lain-lain	72	444	444	444	1.189	2.593
TN dengan SDO	2.692	3.324	4.527	6.072	7.231	23.845
TN tanpa SDO	(1.981)	(1.582)	(624)	663	1.552	

Sumber: *Medium-term Investment Program* 1992/1993-1996/1997. YUDP.

Tabungan Pemerintah Daerah yang dapat didefinisikan sebagai selisih antara PAD + bagi hasil pajak dan bukan pajak dengan pengeluaran rutin yang dibiayai oleh Pemerintah Daerah merupakan sumber dana pembangunan yang penting bagi daerah. Hal ini disebabkan karena sumber dana ini adalah sumber dana yang asli dimiliki oleh daerah, sehingga daerah mempunyai kebebasan dalam penggunaannya. Untuk menciptakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, maka sumber dana ini perlu mendapat perhatian yang khusus bagi pemerintah daerah di kemudian hari, terutama melalui peningkatan PAD dan bagi hasil pajak dan bukan pajak, utamanya PBB.

#### Pembiayaan dari Hasil Pungutan atas Prasarana/ Pelayanan Umum

Semakin berkembang suatu daerah, semakin banyak fasilitas ataupun jasa yang perlu disediakan oleh Pemerintah Daerah setempat untuk kegiatan perekonomian masyarakat, sehingga semakin banyak pula retribusi yang dapat dipungut oleh daerah tersebut, misalnya melalui jasa air bersih,

transportasi, rumah potong hewan, sarana parkir, kelistrikan, dan sarana hiburan. Jasa-jasa pelayanan tersebut memang disediakan oleh pemerintah daerah selama sektor swasta tidak mau menyediakan. Sumber penerimaan retribusi terbesar bagi Pemerintah Daerah Dati II pada umumnya di Indonesia adalah berasal dari retribusi pasar, rumah sakit dan klinik, ijin bangunan dan terminal bus dan taksi.

Dalam meningkatkan penerimaan dari prasarana/ pelayanan umum ini perlu diperhatikan penetapan harga atau biaya-biaya bagi pengguna jasa prasarana perkotaan, yang secara teori ekonomi seharusnya sama dengan biaya permintaan marginal. Jika kapasitas infrastruktur (prasarana) tidak cukup untuk memenuhi mutu/ tingkat pelayanan, maka biaya permintaan marginal harus mencerminkan tambahan biaya bagi kapasitas tersebut, begitu pula halnya dengan biaya marginal dari operasi.

#### Pinjaman

Pinjaman daerah dewasa ini semakin memegang peranan penting

sebagai sumber pembiayaan pembangunan sarana dan prasarana perkotaan dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan jasa umum kepada masyarakat di daerah. Peraian pinjaman daerah yang semakin meningkat, selain akan mengurangi ketergantungan pembiayaan daerah atas APBN untuk pembangunan daerah, juga akan semakin mendewasakan sistem perencanaan anggaran di lingkungan Pemerintah Daerah secara mantap dan mandiri. Dengan adanya pinjaman daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan perkotaan, maka dapat diharapkan Pemerintah daerah akan dapat menentukan sendiri kegiatan atau proyek yang benar-benar diperlukan masyarakat dan akan menghasilkan pendapatan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pembiayaan pembangunan perkotaan yang bersumber dari pinjaman sangat berbeda dibandingkan dengan pembiayaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah ataupun bantuan, yaitu karena adanya kewajiban untuk melaksanakan pembayaran kembali pokok dan bunga pinjaman. Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa banyak daerah telah melakukan pinjaman kepada pemerintah pusat baik dalam bentuk pinjaman dalam negeri yang mekanisme penyalurannya menggunakan fasilitas Rekening Pembangunan Daerah (RPD)/ RDI/ swasta/ lembaga keuangan, maupun pinjaman luar negeri yang diteruskan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (SLA). Dalam kaitannya dengan efisiensi dan aspek ekonomi, banyak sarana dan prasarana perkotaan seperti penyediaan air minum memerlukan cost recovery dari jasa yang diberikan dan seharusnya menjadi tanggung jawab konsumen. Investasi untuk penyediaan

jasa seperti itu memang dapat dibiayai melalui pinjaman daerah dan bagaimanapun juga harus dibayar kembali oleh pemakai jasa.

Walaupun pada prinsipnya pinjaman daerah diberikan kepada Pemerintah Daerah dan BUMD, pada kenyataannya sebagian besar pinjaman masih terbatas pada PDAM daripada proyek-proyek yang dapat mengembalikan biayanya (cost recoverable). Pinjaman untuk dinas-dinas kebersihan atau pasar dan lain-lain biasanya diberikan melalui Pemerintah Daerah. \*

#### Pembiayaan Non-Tradisional

Selain pembiayaan dengan sumber-sumber dana seperti diuraikan di atas, terdapat berbagai cara lain untuk mengadakan pembiayaan pembangunan perkotaan. Di antara cara-cara dimaksud adalah melalui *betterment levies*, *volarization charges* dan *land-readjustment*. Cara-cara tersebut bagi Indonesia masih dapat dikelompokkan sebagai non-tradisionil karena belum atau masih jarang dipraktekkan oleh Pemerintah Daerah. Selain itu pembiayaan pembangunan dari partisipasi sektor swasta juga merupakan cara pembiayaan pembangunan perkotaan yang mulai populer di Indonesia.

#### *Betterment Levies/ Volarization Charges*

Merupakan pungutan atas peningkatan nilai tanah yang hasilnya dipergunakan untuk menutup kembali biaya investasi yang telah dikeluarkan untuk pembangunan prasarana umum yang menyebabkan kenaikan nilai tanah tersebut. Pembiayaan ini sesuai untuk proyek-proyek prasarana umum yang

pengaruhnya tidak teralokasikan tetapi tidak berkaitan langsung dengan setiap bidang tanah/ bangunan, atau kemanfaatannya bagi setiap bidang tanah/ bangunan sulit diukur, seperti proyek jalan atau limbah.

#### *Land Readjustment*

Merupakan suatu model pembangunan suatu lokasi/ kawasan yang dimiliki oleh sejumlah orang untuk ditingkatkan menjadi suatu kawasan yang lebih baik, dengan tetap memperhatikan kepentingan para pemilik tanah/ bangunan yang semula tinggal dikawasan tersebut. Dengan cara pembangunan seperti ini ada beberapa keuntungan, antara lain:

- biaya investasi yang perlu diupayakan lebih rendah karena tanah tidak perlu dibeli
- pemilik tanah mendapat jaminan untuk ikut memiliki kawasan yang terbangun lebih baik
- kawasan yang semula kurang baik atau kumuh dapat ditata kembali menjadi suatu kawasan yang memenuhi standar dengan segala fasilitasnya seperti jalan, saluran air, sambungan air bersih, listrik, taman rekreasi, lapangan olah raga, tempat ibadah, pasdar, pertokoan, dan sebagainya.

#### *Partisipasi sektor swasta*

Partisipasi pihak swasta dalam pembangunan perkotaan dewasa ini sangat diperlukan, mengingat kemampuan pemerintah baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat relatif terbatas. Selain itu, dana yang dimiliki oleh pemerintah pada umumnya diutamakan untuk pembangunan prasarana yang tidak diminati oleh swasta. Pembangunan

perkotaan oleh swasta di Indonesia banyak dilakukan dalam penyediaan gedung atau pertokoan, perumahan, tempat rekreasi, penyediaan listrik, penyediaan air minum, jalan tol, dan lain-lain.

Penyediaan prasarana/ pelayanan umum yang bersifat monopoli memiliki masalah yang lebih kompleks. Idealnya penyediaan atas prasarana/ pelayanan umum perkotaan mengandung unsur sosial dan bersifat monopoli dilakukan oleh pemerintah daerah, karena tarifnya diharapkan dapat ditetapkan sebesar yang tidak terlalu membebani masyarakat (bukan komersial). Apabila pihak swasta juga berminat untuk ikut menyediakan prasarana/ fasilitas umum yang demikian, maka ada beberapa cara yang dapat diterapkan yaitu:

- pengerjaan atas bagian tertentu, misalnya menagih uang langganan
- pengerjaan manajemen, yaitu pihak swasta diberi tanggung jawab untuk mengelola suatu prasarana/ pelayanan yang telah disediakan oleh Pemerintah Daerah/ pemerintah pusat
- Kontrak sewa
- BOT (*Build, Operate, Transfer*)
- BOO (*Build, Own, Operate*)
- Pembelian atau *divestiture*

#### **Pembiayaan Sarana dan Prasarana Perkotaan**

Dengan adanya keterbatasan sumber dana, maka manajemen pembiayaan prasarana perkotaan yang efisien dan efektif sangat penting. Sementara itu kebutuhan pembiayaan juga semakin meningkat sejalan dengan semakin banyaknya penyerahan urusan pembangunan perkotaan dari pemerintah atasan. Sehubungan dengan hal tersebut,



maka strategi pembiayaan penyediaan jasa pelayanan mutlak diperlukan mengingat di satu pihak tidak seluruhnya penediaan sarana dan prasarana perkotaan mampu tertangani, di lain pihak fasilitas sosial dan fasilitas umum yang menyangkut kepentingan hajat orang banyak dan mempunyai dampak strategis untuk melindungi masyarakat wajib ditangani oleh Pemerintah Daerah, antara lain: 1) Investasi atau Pembiayaan program-program Pemerintah Daerah Kotamadya Yogyakarta diarahkan untuk penyediaan sarana dan prasana dasar yang dapat menarik minat masyarakat/ swasta untuk menginvestasikan modalnya untuk pengembangan dan peningkatan jasa pelayanan lebih lanjut, 2) Peningkatan dan pengembangan bentuk-bentuk kerjasama dengan pihak ketiga sebagaimana telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1986 yang mungkin perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan terutama memberikan peranan yang lebih besar kepada pihak ketiga dengan titik berat pengendalian pola

kerjasama tetap di tangan Pemerintah Daerah melalui kontrak kerjasama. 3) Investasi di sektor pelayanan perkotaan (belanja Pembangunan) harus memberikan nilai *cost recovery* yang cukup sehingga mampu menarik minat swasta untuk mengelola jasa pelayanan dimaksud. 4) Pola investasi subsidi silang pihak swasta untuk menangani proyek yang *revenue oriented* dengan proyek-proyek *non-revenue oriented* perlu dipikirkan, misalnya pihak swasta wajib berpartisipasi memperbaiki lingkungan kumuh sebelum mereka melaksanakan kegiatan ekonomi dan bisnis dalam penyediaan jasa pelayanan perkotaan. 5) Penggunaan retribusi daerah hendaknya diarahkan sepenuhnya untuk penyediaan jasa pelayanan. 6) Pemerintah Daerah perlu melakukan efisiensi penggunaan dana pembangunan prasarana kota dan menghindari kegiatan yang tumpang tindih serta koordinasi kegiatan yang saling menunjang untuk memperoleh manfaat yang besar di bidang pelayanan masyarakat.

Tabel 5  
Pembiayaan YUDP Kotamadya Yogyakarta  
Tahun 1992/1993 - 1996/1997  
(dalam juta rupiah, harga konstan Maret 1991)

Sektor/ Sumber dana	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	92-96	%
<b>Air bersih</b>							
PDAM	704	1.592	1.817	1.657	657	6.426	81
RDA/BLN	0	0	0	0	0	0	0
Swadaya	153	241	357	459	325	1.535	19
<b>Sub total</b>	<b>857</b>	<b>1.833</b>	<b>2.174</b>	<b>2.116</b>	<b>982</b>	<b>7.961</b>	<b>100</b>
<b>Drainase</b>							
APBD II	57	57	69	84	88	355	23
Impres II	29	28	27	27	26	137	3

RDA/BLN	408	425	438	446	450	2.167	35
APBD I	39	43	46	49	52	228	2
APBN	234	250	276	303	309	1.372	36
<b>Sub total</b>	<b>768</b>	<b>803</b>	<b>856</b>	<b>908</b>	<b>925</b>	<b>4.260</b>	<b>100</b>
<b>Sanitasi</b>							
APBD II	275	273	334	404	421	1.707	21
Inpres II	83	81	79	76	74	393	5
RDA/BLN	354	360	370	377	381	1.833	23
APBN	618	659	728	799	814	3.618	45
Lainnya	73	83	105	131	146	538	7
<b>Sub total</b>	<b>1.394</b>	<b>1.455</b>	<b>1.616</b>	<b>1.788</b>	<b>1.836</b>	<b>8.089</b>	<b>100</b>
<b>Sampah</b>							
APBD II	67	67	81	99	103	417	10
Inpres II	97	94	92	89	87	458	11
RDA/BLN	345	368	379	386	390	1.877	47
APBD I	5	5	5	6	6	27	1
APBN	186	199	219	241	245	1.091	27
Lainnya	21	24	31	38	42	156	4
<b>Sub total</b>	<b>730</b>	<b>757</b>	<b>808</b>	<b>859</b>	<b>873</b>	<b>4.026</b>	<b>100</b>
<b>Jalan</b>							
APBD II	98	97	119	144	150	607	4
Inpres II	809	787	765	744	723	3.829	26
Inpres PJK	1.215	1.182	1.149	1.117	1.086	5.748	41
Inpres I	517	527	537	547	1.135	3.262	24
APBN	80	86	94	104	106	470	3
<b>Sub total</b>	<b>2.720</b>	<b>2.678</b>	<b>2.664</b>	<b>2.655</b>	<b>3.199</b>	<b>13.916</b>	<b>100</b>
<b>KIP</b>							
APBD II	25	24	30	36	38	153	19
APBN	97	103	114	125	127	566	67
Lainnya	14	17	21	26	29	107	13
<b>Sub total</b>	<b>136</b>	<b>144</b>	<b>165</b>	<b>187</b>	<b>194</b>	<b>825</b>	<b>100</b>
<b>MIIP</b>							
APBD II	81	80	98	119	124	503	93
Lainnya	5	6	8	10	11	40	7
<b>Sub total</b>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>106</b>	<b>129</b>	<b>135</b>	<b>543</b>	<b>100</b>
<b>Lingkungan</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Jumlah</b>	<b>5.986</b>	<b>6.165</b>	<b>6.571</b>	<b>6.985</b>	<b>7.486</b>	<b>33.193</b>	<b>100</b>
APBD II	602	598	731	886	923	3.741	11
Inpres II	1.018	990	963	936	910	4.817	15
Inpres PJK	1.215	1.182	1.149	1.117	1.086	5.748	17
RDA/BLN	1.107	1.154	1.187	1.209	1.221	5.878	18
APBD I	43	48	51	55	58	255	1

Inpres I	517	527	537	547	1.135	3.262	10
APBN	1.216	1.296	1.432	1.572	1.601	7.116	21
Lainnya	266	371	522	664	552	2.375	7

### Alternatif Kemitraan dalam Pembiayaan Sarana dan Prasarana Perkotaan

Dengan semakin beragam dan kompleksnya tuntutan tugas dan pelayanan kepada masyarakat (baik dalam kuantitas maupun kualitas) sehingga dihadapkan kepada perkembangan pendanaan yang meningkat dengan cepat, maka keterlibatan masyarakat secara luas menjadi sangat penting. Dilihat dari tujuannya, keterlibatan swasta dapat berupa kegiatan yang bersifat mengumpulkan atau menyediakan dana dan berupa kegiatan untuk menekan biaya atau meningkatkan efisiensi bagi pengadaan jasa kemasyarakatan. Dalam konteks ini, landasan pijak yang sangat penting adalah: (1) sektor swasta mempunyai potensi yang besar untuk melakukan banyak kegiatan secara lebih efisien dibandingkan sektor publik, dan (2) bahwa perhitungan manfaat yang diperoleh dari keterlibatan sektor swasta harus didasarkan atas manfaat ekonomis yang akan dinikmati oleh seluruh masyarakat, bukan manfaat finansial yang dapat diperoleh pihak pemerintah daerah atau swasta tertentu dari keterlibatannya. Untuk memenuhi kriteria kedua ini, maka pelaksanaan kemitraan harus dihadapkan pada situasi pasar yang kompetitif.

Keterlibatan swasta dalam pembiayaan perkotaan dapat mempunyai bentuk yang sangat beragam. Pihak swasta dapat terlibat secara sangat terbatas dan sederhana seperti dalam bentuk pengawasan dan pengaturan kerja profesional oleh asosiasi. Di sisi lain, swasta juga dapat terlibat secara sangat luas, yaitu mulai dari pembangunan sampai dengan pengoperasian sebuah sarana untuk memelihara dan menggalang pendapatan.

### KESIMPULAN

Di Kotamadya Yogyakarta pertumbuhan penduduk yang tinggi terdapat di wilayah perkotaan dan perkembangan PDRB yang terus meningkat terutama di wilayah *Yogyakarta Urban Development Project* (YUDP) menuntut kualitas pelayanan yang semakin meningkat.

Dengan semakin kompleksnya tuntutan pelayanan kepada masyarakat sehingga dihadapkan kepada perkembangan pendanaan yang meningkat dengan cepat, maka keterlibatan masyarakat secara luas terutama swasta menjadi sangat penting, karena dapat meningkatkan efisiensi bagi pengadaan jasa kemasyarakatan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian Lains. (1985). *Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru*. PRISMA No.4, Tahun XIV.
- Bahl. W. Roy dan Linn F. Johannes. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Davey, K.J., (1988). *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: UI Press.
- Devas. Nick. (1989). *Keuangan Pemerintahan Daerah di Indonesia (terjemahan)*. Jakarta: UI Press.
- Gujarati N. Damodar. (1995). *Basic Econometrics*. Third edition. Mc. Graw Hill International.
- Medium-term Investment Program 1992/93 - 1996/97 YUDP*, 1 October 1991.
- Nota Keuangan dan RAPBN 1996/1997*.
- Seminar Kajian *Urban Finance DKI Jakarta*, 20 Juni 1994.
- Susijati B. Hirawan. (1990). *Keleluasaan Daerah atau Kontrol Pusat?*. Penerbit FE UI, Jakarta.
- Wihana K. Jaya. (1996). *Analisis Potensi Keuangan Daerah*. Kerjasama Dirjend PUOD Depdagri dengan Pusat Penelitian Ekonomi dan Bisnis UGM. Yogyakarta.