

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH

APABILA TERJADI GAGAL BAYAR (*DEFAULT*)

DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH

TESIS



Oleh:

Suko Bodiarsih

2014821007

Pembimbing 1:

Dr. Sentosa Sembiring, S.H.,M.H.

Pembimbing 2:

Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H.,M.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
AGUSTUS 2018**

HALAMAN PERSETUJUAN

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH
APABILA TERJADI GAGAL BAYAR (*DEFAULT*)
DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH**



Oleh:

Suko Bodiarysih

2014821007

Disetujui Untuk Diajukan Ujian Sidang pada Hari/Tanggal:

Jumat, 6 Juli 2018

Pembimbing I:

Dr. Sentosa Sembiring, S.H.,M.H.

Pembimbing II:

Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H.,M.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
JULI 2018**

Pernyataan

Yang bertandatangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut :

Nama : Suko Bodiarsih
Nomor Pokok Mahasiswa : 2014821007
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana
Universitas Katolik Parahyangan

Menyatakan bahwa Tesis dengan judul :

Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Apabila Terjadi Gagal Bayar (*Default*) dalam Penerbitan Obligasi Daerah.

Adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Pembimbing dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila di kemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala risiko, akibat, dan/atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung

Tanggal : Juli 2018

Suko Bodiarsih

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH
APABILA TERJADI GAGAL BAYAR (*DEFAULT*)
DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH**

Suko Bodiarysih (NPM: 2014821007)

Pembimbing I: Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

Pembimbing II: Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

Magister Ilmu Hukum

Bandung

Agustus 2018

ABSTRAK

Pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah melalui obligasi daerah tidak terlepas dari risiko gagal bayar (*default*). Pemerintah pusat yang tidak menjamin obligasi daerah, sehingga pertanggungjawaban hukum dalam hal terjadinya gagal bayar (*default*) dibebankan kepada pemerintah daerah selaku penerbit obligasi daerah, sementara dalam proses penerbitan obligasi daerah melibatkan berbagai pihak, termasuk menteri keuangan dan wali amanat.

Penelitian tesis ini menitikberatkan pada batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, serta pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam penerbitan obligasi daerah, dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

Hasil penelitian tesis ini bahwa pemerintah pusat melalui menteri keuangan memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atas usulan rencana penerbitan obligasi daerah, menerima laporan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan obligasi daerah, serta memberikan sanksi penundaan penyaluran dana perimbangan kepada pemerintah daerah yang tidak menyampaikan laporan pelaksanaan obligasi daerah, sedangkan pemerintah daerah hanya dapat menerbitkan obligasi pendapatan (*revenue bond*), membentuk unit pengelola obligasi daerah, dan menerbitkan peraturan daerah. Pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah meliputi pertanggungjawaban pengelolaan dan dana hasil obligasi daerah. Di sisi lain, apabila wali amanat sebagai pihak dalam penerbitan obligasi daerah tidak melaksanakan tugas dan kewajiban dalam perjanjian perwaliamanatan, maka ikut bertanggungjawab atas terjadinya gagal bayar (*default*).

Kata Kunci : *Pertanggungjawaban Hukum, Pemerintah Daerah, Gagal Bayar, Obligasi Daerah*

LEGAL RESPONSIBILITY OF REGIONAL ADMINISTRATION IN THE CASE OF DEFAULT IN THE ISSUE OF REGIONAL GOVERNMENT BOND

Suko Bodiarysih (NPM: 2014821007)

Advisor I: Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H.

Advisor II: Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.H.

Magister Ilmu Hukum

Bandung

August 2018

ABSTRACT

Funding for developing regional infrastructure under bonds was prone to risk of default. The central government did not guarantee any regional bond, therefore the responsibility became burden of regional government who issue the bond, and despite the issuance process involved some parties including the ministry of finance and trustee.

This research focused on the power of central government and the regional government in issuing the regional government bond and the legal responsibility of the regional administration in the case of default in the issue of regional government bond using juridicial normative method of research.

The research concluded that central government, under ministry of finance, has power to give approval of regional bond draft, to obtain report, surveillance and evaluate the regional bond, along with to impose penalty upon due distribution of balancing budget to regional government who failed to submit report of regional bond, meanwhile regional government was authorized in issuing the revenue bond, establishing a regional bond management unit, and promulgating regional regulations. Regional government was obliged, in the matter of regional bond, to manage funding generated from regional government bond. On the other hand, in the event of a trustee, as a party in issuance of regional government bond, failed to perform any responsibility written under trustee agreement, the trustee was also held responsible for the default.

Keywords: Legal Responsibility, Regional Government, Default, Regional Government Bond.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahim,

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas kuasa-Nya penulisan tesis ini dapat diselesaikan dengan judul **Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Apabila Terjadi Gagal Bayar (*Default*) dalam Penerbitan Obligasi Daerah.**

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan guna memperoleh gelar Magister pada Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan.

Dengan penuh rasa hormat, secara khusus penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Sentosa Sembiring, S.H.,M.H. sebagai Dosen Pembimbing I dan Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H.,M.H. sebagai Dosen Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran di tengah kesibukan sehari-hari untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini dengan memberikan segala saran dan perhatiannya. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Ibu Dr. Netty SR Naiborhu, S.H.,M.H.,Sp.N., Ibu Dr. Rachmani Puspitadewi, S.H.,M.Hum. dan Bapak Dr. Iur, Liona N. Supriatna, S.H.,M.Hum. sebagai Dosen Penguji yang telah memberikan ide, masukan, dan saran yang sangat membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Dalam kesempatan ini pula, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan memberikan dorongan moril maupun materil selama masa studi sampai dengan selesainya tesis ini, yaitu kepada yang terhormat:

1. Bapak Mangadar Situmorang, Ph.D. selaku Rektor Universitas Katolik Parahyangan
2. Bapak Tri Basuki Joewono, Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan
3. Seluruh Dosen Pengajar di Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan

4. Staf Administrasi, Petugas Perpustakaan, dan Pekarya Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan atas penyediaan sarana dan prasarana belajar.
5. Ibu Dr. Eni Rohyani, S.H.,M.Hum. selaku Kepala Bagian Kerjasama pada Biro Pemerintahan dan Kerjasama Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, Bapak Yogi Gautama Jaelani, S.H.,M.T. selaku Kepala Sub Bagian Investasi Pemerintah Daerah pada Bagian Investasi Daerah Biro Sarana Perekonomian Investasi dan Badan Usaha Milik Daerah Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, dan Bapak Dian Nurrahman selaku *Divison Head Supporting Business & Investment Portofolio* BIJB, atas informasi yang diperlukan sehingga penyelesaian tesis ini menjadi lebih mudah.
6. Keluarga tercinta, yang selalu mendoakan, memberi dukungan, nasihat, dan semangat bagi penulis.
7. Elizabeth Nelci Onike Wila S.H., Agri Chairunnisa Isradjuningtias S.H., M.Hum., Viviane Merung S.H. dan teman-teman mahasiswa Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan lainnya, terimakasih atas diskusi-diskusi dan tambahan ilmu serta wawasannya.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari sempurna. Akhir kata, dengan segala kerendahan hati semoga tesis ini dapat memenuhi tujuan yang penulis harapkan dan dapat memberikan manfaat bagi pembaca. Semoga Allah SWT membalas amal baik semua pihak yang telah membantu penulis dan senantiasa melimpahkan rahmat serta karunia-Nya kepada kita semua, Aamiin.

Bandung, Juli 2018

Penulis

Suko Bodiarysih

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	
PERNYATAAN KEASLIAN	
ABSTRAK	
<i>ABSTRACT</i>	
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR SINGKATAN	vii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR TABEL	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Rumusan Masalah	14
1.3. Tujuan Penelitian	15
1.4. Kegunaan Penelitian	15
1.5. Kerangka Pemikiran	16
1.6. Metode Penelitian	31
1.7. Sistematika Penulisan	37
BAB II KAJIAN TEORITIS TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, KEDUDUKAN HUKUM PEMERINTAH, KEWENANGAN DAN WEWENANG, TINDAKAN PEMERINTAHAN, INSTRUMEN PEMERINTAHAN, ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK, PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH, DAN OBLIGASI DAERAH	39
2.1. Kajian Teoritis Pemerintahan Daerah	39
2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah	39
2.1.2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	43

2.1.3.	Urusan Pemerintahan Daerah	49
2.1.4.	Penyelenggara Pemerintahan Daerah	55
2.1.5.	Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	61
2.2.	Kajian Teoritis Kedudukan Hukum Pemerintah	65
2.2.1.	Kedudukan Pemerintah Dalam Hukum Publik	66
2.2.2.	Kedudukan Pemerintah Dalam Hukum Privat	67
2.3.	Kajian Teoritis Kewenangan dan Wewenang	69
2.3.1.	Pengertian Kewenangan dan Wewenang Pemerintah	69
2.3.2.	Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan	74
2.4.	Kajian Teoritis Tindakan Pemerintahan	92
2.4.1.	Pengertian Tindakan dan Unsur-Unsur Tindakan Hukum Pemerintah	93
2.4.2.	Macam-Macam Tindakan Hukum Pemerintah	96
2.5.	Kajian Teoritis Instrumen Pemerintahan	105
2.6.	Kajian Teoritis Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik	108
2.7.	Kajian Teoritis Pertanggungjawaban Pemerintah	115
2.7.1.	Pengertian Tanggung Jawab dan Pertanggungjawaban	115
2.7.2.	Timbulnya Pertanggungjawaban	118
2.7.3.	Bentuk-Bentuk Pertanggungjawaban	120
2.8.	Kajian Teoritis Obligasi Daerah	127
2.8.1.	Pengertian dan Karakteristik Obligasi Daerah	127
2.8.2.	Tujuan, Alasan, dan Manfaat Obligasi Daerah	136
2.8.3.	Jenis Obligasi Daerah	144
2.8.4.	Pihak-Pihak Yang Berperan Dalam Penerbitan Obligasi Daerah	152
2.8.5.	Risiko Gagal Bayar (<i>Default</i>) Pembayaran Kupon dan Bunga Obligasi Daerah	156
2.8.6.	Pemeringkat Obligasi	164
2.8.7.	Pengelolaan Obligasi Daerah	170

BAB III	GAMBARAN UMUM PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT DAN PROSES PENERBITAN OBLIGASI DAERAH OLEH PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT	171
3.1.	Gambaran Umum Pemerintah Provinsi Jawa Barat	171
3.1.1.	Kondisi Geografis, Demografi Wilayah Provinsi Jawa Barat	171

3.1.2.	Isu-Isu Strategis Pemerintah Provinsi Jawa Barat	173
3.2.	Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat	180
3.2.1.	Target dan Realisasi Pendapatan Daerah	180
3.2.2.	Target dan Realisasi Pembiayaan Daerah	182
3.2.3.	Kebijakan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat	184
3.2.4.	Kebijakan dan Arah Kebijakan Belanja Daerah	189
3.2.5.	Kebijakan dan Arah Kebijakan Pembiayaan Daerah	193
3.2.6.	Kebijakan Non Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	195
3.3.	Tinjauan Umum Penerbitan Obligasi Daerah Oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat	196
3.3.1.	Proses/Tahapan Penerbitan Obligasi Daerah	196
3.3.2.	Persyaratan Penerbitan Obligasi Daerah	207
3.3.3.	Mekanisme Penerbitan Obligasi Daerah di Pasar Modal	210
3.3.4.	Kewajiban Pemerintah Daerah Setelah Obligasi Daerah Diterbitkan	219
3.4.	Gambaran Umum Proses Penerbitan Obligasi Daerah oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat	225
BAB IV	ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH APABILA TERJADI GAGAL BAYAR (<i>DEFAULT</i>) DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH	231
4.1.	Batas Pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Penerbitan Obligasi Daerah	231
4.2.	Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Apabila Terjadi Gagal Bayar (<i>Default</i>) Dalam Penerbitan Obligasi Daerah	271
BAB V	PENUTUP	295
5.1.	Kesimpulan	295
5.2.	Saran	299
DAFTAR PUSTAKA	301

DAFTAR SINGKATAN

AAUPB	= Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BAPEPAM-LK	= Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan
Bappenas	= Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BUMD	= Badan Usaha Milik Daerah
CSR	= <i>Corporate Social Responsibility</i>
DJP	= Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-RI	= Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
KPS/PPP	= Kerjasama Pemerintah Swasta/ <i>Public Private Partnership</i>
KUHPerdata	= Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
MDF	= <i>Municipal Development Fund</i>
PAD	= Pendapatan Asli Daerah
PEFINDO	= Pemeringkat Efek Indonesia
POLRI	= Kepolisian Negara Republik Indonesia

RKPD	= Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMN	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJMD	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJPD	= Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
SUN	= Surat Utang Negara

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Penerbitan Obligasi Daerah	156
Gambar 3.1	Persiapan Penerbitan Obligasi Daerah	202
Gambar 3.2	Penatausahaan Keuangan	222

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Peringkat Daerah oleh Pefindo	12
Tabel 2.1	Perbandingan Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	48
Tabel 2.2	Perbedaan Atribusi, Delegasi, dan Mandat	89
Tabel 2.3	Simbol Peringkat PT. Pefindo	168
Tabel 2.4	Definisi Simbol Peringkat PT. Pefindo	169
Tabel 3.1	Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2008-2012	180
Tabel 3.2	Penerimaan Alokasi Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan Tahun Anggaran 2008-2012	183

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi yang diberikan pada daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.¹ Penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan pengaruh adanya desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pelaksanaan kekuasaan daerah tidak lepas dari pengaruh tarik ulur kebijakan otonomi daerah, yang tentunya pada tahap berikutnya mempengaruhi kebijakan perencanaan daerah.²

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. *Pertama*, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. *Kedua*, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era

¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2014, hlm. 12.

² W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

perdagangan bebas”.³ Dengan perkataan lain bahwa otonomi daerah merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi (penjagadan, penduniaan) dan demokrasi, apalagi dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerja sama regional (*sijori*), perubahan pola atau sistem informasi global.⁴

Penyelenggaraan otonomi daerah⁵, yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian pada tahun 2014 telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁶, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang pada tahun 2004 telah dicabut dan diganti dengan

³ Mardiasmo, *Otonomi Daerah & Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Yogyakarta, 2002, hlm. 25.

⁴ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 7.

⁵ Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa: “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengalami beberapakali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri.

Sentosa Sembiring mengemukakan bahwa “Secara teoritis dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dalam hal ini gubernur dan ataupun bupati/walikota diberi otoritas untuk mengelola daerahnya secara otonom”.⁷ Lebih lanjut dikemukakan bahwa “Dilihat dari sudut pandangan ini, pemerintah daerah berpeluang besar untuk menarik calon investor masuk ke daerah. Di sisi lain, bagi investor sendiri adanya kebijakan otonomi daerah bisa membandingkan daerah mana yang paling memberi peluang dalam melakukan investasi”.⁸ Hal senada dikemukakan pula oleh Yuliandriansyah bahwa “Dalam konteks otonomi daerah yang saat ini tengah berlangsung, idealnya daerah menjadikan investasi sebagai salah satu pendorong pembangunan daerah. Daerah sudah saatnya berkompetisi menarik sebanyak mungkin investasi sebagai penggerak pembangunan daerah, sehingga potensi daerah dapat dimanfaatkan secara optimal bagi masyarakat”.⁹

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah akan dapat terlaksana secara efektif dan optimal apabila pemerintah daerah memiliki sumber keuangan daerah yang dapat diandalkan. Undang-Undang Republik

⁷ Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi, Pembahasan Dilengkapi dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, Nuansa Aulia, Bandung, 2010, hlm. 115.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hlm. 116.

Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengatur sumber pendapatan daerah yakni terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya ditulis PAD) dan dana transfer yang merupakan bagian komponen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya ditulis APBD).

Ditinjau dari postur APBD, menurut Budi Sulistiyo bahwa “Sumber pendanaan utama daerah masih banyak yang bergantung dari pemerintah pusat khususnya dari dana perimbangan (terdiri dari dana alokasi umum, dana bagi hasil dan dana alokasi khusus) sebesar 60% dari penerimaan daerah,”¹⁰ bahkan pada kenyataannya menurut Bachrul Elmi, “Selama pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tahun 2001-2004 kenaikan penerimaan APBD lebih banyak digunakan untuk membayar belanja pegawai dan biaya operasional pemerintahan daerah, artinya walaupun ada peningkatan penerimaan daerah, kenaikan tersebut hanya mampu menyediakan sekitar 24% dari total kebutuhan dana investasi pertahunnya”.¹¹ Hal ini dipertegas kembali oleh Muhammad Djumhana, bahwa “Selama puluhan tahun pemerintah daerah terbiasa menerima dana dari pemerintah pusat untuk

¹⁰ Budi Sulisty, *Pasang Surut (Rencana) Penerbitan Obligasi Daerah*, termuat pada situs https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/20150417_Obligasi%20Daerah.pdf, diunduh pada tanggal 21 Agustus 2017, pukul 17.30 WIB

¹¹ Bachrul Elmi, *Analisa Obligasi Untuk Membiayai Pembangunan Daerah (Municipal Bond) Kasus Pemda Propinsi Jawa Barat*, Kajian Ekonomi dan Keuangan, Edisi Khusus, November 2005, hlm. 43, termuat pada situs: <http://aldinosuprema.blog.ums.ac.id/files/2010/05/municipal-bond.pdf>, diunduh pada tanggal 21 Agustus 2017, pukul 18.40 WIB.

membiayai pembangunan, bahkan sebagian besar anggaran rutin masih di subsidi oleh pemerintah pusat”.¹²

Otonomi daerah yang mulai efektif tahun 2001, pemerintah daerah sudah harus mulai mandiri dalam membiayai pembangunannya,¹³ di sisi lain pelaksanaan otonomi daerah yang telah berlangsung selama lebih kurang 17 (tujuh belas) tahun, tidak diikuti dengan penyediaan infrastruktur yang memadai, yang disebabkan oleh tidak tersedianya dana pembangunan infrastruktur di daerah, sehingga berdampak pada tingkat pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah serta taraf hidup masyarakat, hal ini mengingat pembangunan infrastruktur di daerah merupakan salah satu bagian integral dari pembangunan nasional, oleh karena itu pelaksanaan pembangunan infrastruktur di daerah, harus sejalan dengan program dan kebijakan nasional.

Percepatan pembangunan infrastruktur di daerah, khususnya di kawasan perkotaan, membutuhkan tidak saja perencanaan yang baik, namun juga dukungan pembiayaan yang jelas. Secara umum, kebutuhan pembangunan infrastruktur daerah terhitung cukup besar di setiap daerah, terutama kebutuhan infrastruktur untuk mendukung percepatan pembangunan ekonomi serta peningkatan kualitas layanan publik yaitu pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan pelabuhan, pembangunan irigasi, sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan dan air minum.¹⁴

¹² Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm, 153.

¹³ Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002, hlm. 106.

¹⁴ Tim Asistensi, *Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. vii, termuat pada situs: <http://>

Investasi infrastruktur perkotaan pada dasarnya dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yakni sebagai berikut:¹⁵

“**Pertama**, adalah investasi yang bersifat barang publik murni, seperti taman kota, jalan dalam kota, jembatan, yang pembiayaannya sepenuhnya dapat berasal dari pajak dan pinjaman daerah. **Kedua**, adalah investasi yang lebih memiliki sifat seperti barang swasta (*private goods*), yaitu air bersih dan tempat pembuangan sampah. Untuk kategori ini, pembiayaan dapat berasal dari retribusi. Namun, bila retribusi diterapkan sepenuhnya dalam rangka penggantian biaya investasi, maka dapat dipastikan bahwa tarif retribusi akan tinggi. Oleh karena itu, pada umumnya tarif retribusi disubsidi untuk mengurangi tingginya tarif yang dibebankan kepada masyarakat pengguna. **Ketiga**, proyek investasi yang menghasilkan penerimaan (*revenue generating projects*) seperti jalan tol maupun jembatan berbayar. Untuk jenis investasi ini, maka pembiayaannya dapat sepenuhnya berasal dari pungutan yang dibebankan kepada pengguna fasilitas infrastruktur tersebut”.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya ditulis Bappenas) mengindikasikan kebutuhan pendanaan pembangunan infrastruktur dalam rangka mendukung perekonomian nasional untuk lima tahun ke depan yakni dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 sebesar Rp. 1.114 triliun yang dipergunakan untuk membiayai kebutuhan di bidang perkeretaapian, transportasi laut, transportasi udara, transportasi penyeberangan, lalu-lintas dan angkutan jalan, transportasi perkotaan, dan transportasi multimoda.¹⁶

www.batukarinfo.com/system/files/potensi-penyediaan-pinjaman-lunak-1.pdf., diakses pada tanggal 22 Agustus 2017, pukul 19.30 WIB.

¹⁵ Tim Asistensi, *Municipal Development Funds Sebagai Alternatif Pembiayaan Infrastruktur Daerah*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, bekerjasama dengan Australia Indonesia Partnership For Decentralisation, Jakarta, 2013, hlm. 13., termuat pada situs: [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/152567-\[_Konten_\]Konten%20D325.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/152567-[_Konten_]Konten%20D325.pdf)., diakses pada tanggal 23 Agustus 2017, pukul 21.15 WIB.

¹⁶ Bappenas, *Ringkasan Tinjauan Regulasi dan Kelembagaan Penerbitan Obligasi Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur di Daerah*, hlm. 2., termuat pada situs: <https://www.bappenas.go.id/files/pendanaan/kajian/kajian-2014-pendanaan-obligasi-daerah.pdf>., pada tanggal 20 November 2015, diunduh pada pukul 11.23 WIB.

Kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur yang sangat besar, dengan keterbatasan anggaran pemerintah dan masih belum optimal dan terbatasnya penerimaan pendapatan daerah yang bersumber dari PAD, serta masih tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer (dana perimbangan) yang bersumber dari pemerintah pusat, merupakan salah satu hambatan utama yang dihadapi oleh setiap pemerintah daerah, oleh karena selain melakukan efisiensi penggunaan dana yang bersumber dari PAD maupun yang bersumber dari dana transfer (dana perimbangan) dari pemerintah pusat, menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah untuk menempuh upaya mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah, khususnya pelayanan publik, maupun dalam mendukung program dan kebijakan pembangunan nasional.

Berbagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah dalam upaya mendorong peningkatan iklim investasi di daerah, pada hakikatnya dapat ditempuh antara lain melalui privatisasi, kemitraan pemerintah dan swasta, investasi dalam negeri, *foreign direct investment*, penerbitan obligasi (seperti *municipal bond*), restrukturisasi pembiayaan proyek, rekayasa finansial, penggalangan dana melalui tabungan dalam negeri dan pensiunan dan sebagainya.¹⁷

¹⁷ Kwik Kian Gie, *Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dan Permukiman*, Materi Kuliah Disampaikan Pada Studium General Insitut Teknologi Bandung, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Bandung, 20 September 2002, hlm. 10, termuat pada situs: https://www.bappenas.go.id/files/1013/4985/2795/pembiayaan-pembangunan-infrastruktur-dan-permukiman-oleh-kwik-kian-gie_20081123135216_2.pdf, pada tanggal 20 Mei 2018, diunduh pada pukul 19.17 WIB.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai salah satu bentuk pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah, maupun investasi yang menghasilkan penerimaan bagi daerah, dan bukan ditujukan untuk menutup kekurangan kas daerah manakala pemerintah daerah mengalami defisit keuangan, hal ini berbeda dengan tujuan penerbitan obligasi negara yang diterbitkan oleh pemerintah pusat yakni untuk membiayai defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya ditulis APBN), menutup kekurangan kas jangka pendek sebagai akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dari rekening kas negara dalam satu tahun anggaran, dan mengelola portofolio utang negara.¹⁸

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menerbitkan obligasi daerah, pada prinsipnya merupakan salah satu bentuk pengembangan dari Skema Kerjasama Pemerintah Swasta/*Public Private Partnership* (KPS/PPP), dalam rangka meningkatkan peran swasta dalam mendukung pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, di samping melalui pengembangan kegiatan *Corporate Social Responsibility* (CSR), pinjaman

¹⁸ Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

langsung (*direct lending*) dari mitra pembangunan kepada BUMN, *Municipal Development Fund* (MDF), sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (selanjutnya ditulis RPJMN 2015-2019).¹⁹

Pilihan untuk mengembangkan obligasi daerah sebagai salah satu implementasi kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah dalam upaya mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, pada hakikatnya dilatarbelakangi oleh keterbatasan anggaran pembangunan infrastruktur di daerah yang dialokasi dalam APBD, sehingga hal ini berimplikasi pada penyediaan layanan publik di daerah. Oleh karena itu, prinsip dasar penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah hanya dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan investasi sarana atau prasarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan daerah yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan sarana atau prasarana tersebut. Dengan demikian, penerbitan obligasi daerah hanya diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan dokumen perencanaan daerah, baik berupa pembangunan infrastruktur baru maupun pengembangan infrastruktur yang telah ada.

Kebijakan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menerbitkan obligasi daerah, menurut Adrian Sutedi memberikan manfaat ekonomi sekaligus cerminan pemerintah dalam memberikan otonomi luas kepada daerah. Instrumen keuangan ini tampaknya sangat

¹⁹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Buku I Agenda Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015, hlm. 7-5.

relevan dan dapat diandalkan dalam menghimpun dana masyarakat, khususnya untuk pembiayaan proyek-proyek infrastruktur dan pelayanan umum. Obligasi daerah memiliki peran yang diharapkan mampu memberi solusi multidimensi, dampak positif, dan banyak manfaat bagi pembangunan dan pemberdayaan daerah berbasis keswasembadaan.²⁰ Hal senada dikemukakan pula oleh Sapto Rahardjo, bahwa “Adanya penerbitan obligasi daerah yang dibuat untuk tujuan membangun infrastruktur (prasarana umum, seperti pembangunan pasar, pusat perdagangan, jalan tol, dan rumah sakit), yang notabene untuk kepentingan masyarakat daerah itu sendiri akan memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Pihak pertama adalah pemerintah daerah yang dengan mudah mendapatkan dana masyarakat serta dapat membangun proyek komersialnya, kemudian pihak lainnya adalah masyarakat daerah akan merasakan manfaat kemajuan pembangunan sarana umum tersebut”.²¹

Wacana yang saat ini berkembang yakni adanya keinginan beberapa pemerintah daerah di Indonesia untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah, dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu daerah otonom yang menyatakan telah siap untuk menerbitkan obligasi daerah. Berbagai tahapan dan persyaratan telah ditempuh oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, namun hingga saat ini pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan, Otoritas

²⁰ Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Op. Cit., hlm. 154-155.

²¹ Sapto Rahardjo, *Panduan Investasi Obligasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 130.

Jasa Keuangan,²² dan Badan Pemeriksa Keuangan, masih mengkaji mengenai berbagai persyaratan yang telah diajukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Kementerian Keuangan menargetkan penerbitan obligasi daerah pertama, yakni obligasi daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dapat dilakukan selambat-lambatnya awal 2016. Penerbitan obligasi daerah tersebut, menurut Mardiasmo sangat diperlukan guna menambah ruang fiskal pemerintah daerah, dalam mempercepat pembangunan dan mendorong pemerataan di daerah. Dana yang diperoleh dari penerbitan obligasi daerah oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat akan digunakan untuk membantu pendanaan pembangunan proyek Bandara Kertajati, di Majalengka, Jawa Barat.²³ Lebih lanjut Mardiasmo mengatakan bahwa, “Pemerintah Provinsi Jawa Barat tinggal menyisakan sedikit persyaratan yang belum dipenuhi, dari 8 persyaratan yang ditentukan, hanya 2 persyaratan yang belum dipenuhi Pemerintah Provinsi Jawa Barat”.²⁴

Meskipun terdapat beberapa pemerintah daerah yang berminat untuk membiayai pembangunan infrastruktur melalui penerbitan obligasi daerah, namun karena banyaknya proses dan persyaratan yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah sebelum obligasi daerah diterbitkan, maka sampai saat ini

²² Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya telah dialihkan dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan kepada Otoritas Jasa Keuangan, hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

²³ Termuat pada situs: <http://www.antaraneews.com/berita/509399/penerbitan-obligasi-daerah-pertama-ditargetkan-awal-2016>., diunduh pada tanggal 30 Agustus 2015, pukul 11.37 WIB.

²⁴ Termuat pada situs: <http://www.cirebontrust.com/obligasi-daerah-jawa-barat-ditargetkan-terbit-2016.html>., diunduh pada tanggal 13 September 2015, pukul 21.09 WIB.

belum terdapat pemerintah daerah yang telah menerbitkan obligasi daerah, di lain pihak Perusahaan Pemeringkat Efek Indonesia (yang selanjutnya ditulis PEFINDO) sampai dengan Oktober 2013 telah mengeluarkan peringkat kepada 5 (lima) daerah, yakni sebagai berikut:²⁵

Tabel 1.1
Peringkat Daerah oleh PT. Pefindo

Daerah	Peringkat	Outlook	Tahun
Kota Makasar	idA-	Stable	2011
Kota Balikpapan	idA	Stable	2001
Kota Surabaya	Not Published	Not Published	2013
Provinsi Jawa Barat	idAA-	Stable	2012
Provinsi DKI Jakarta	idAA+	Stable	2013

Penerbitan obligasi daerah yang masih terkendala dengan berbagai persyaratan, menurut Adrian Sutedi bukan berarti pemerintah daerah kemudian tidak melakukan apa-apa, sambil menunggu kepastian regulasi dan lampu hijau pemerintah pusat, tidak ada salahnya pemerintah daerah mulai mengkaji hal-hal yang perlu dipersiapkan dengan pihak-pihak terkait, misalnya dengan melakukan survei tentang potensi pasar obligasi daerah kepada para calon investor”.²⁶

Obligasi daerah sebagai salah satu alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah dan dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, memiliki konsekuensi hukum berupa kewajiban bagi pemerintah

²⁵ Reslian Pardede, *Peluang Pembiayaan Infrastruktur Perkotaan Dari Sumber Non-APBN*, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah, Jakarta, 30 Oktober 2013, hlm. 9., termuat pada situs: <http://www.yipd.or.id/files/publikasi/Paper%20on%20Urban%20Financing-1.pdf>., diunduh pada tanggal 22 Agustus 2017, pukul 21.40 WIB.

²⁶ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Obligasi & Sukuk*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 181.

daerah selaku penerbit obligasi daerah (emiten) untuk membayar pokok dan bunga pada saat jatuh tempo kepada masyarakat (investor) selaku pemegang obligasi daerah, hal ini tidak berbeda jauh dengan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam penerbitan obligasi negara sebagai salah satu bentuk Surat Utang Negara (selanjutnya ditulis SUN) untuk membayar bunga dan pokok pada saat jatuh tempo.²⁷

Permasalahan yang sangat krusial dari adanya kewajiban pemerintah daerah sebagai penerbit obligasi daerah (emiten) yakni berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah manakalah terjadi gagal bayar (*default*) atas pembayaran pokok dan bunga obligasi daerah yang telah jatuh tempo, hal ini mengingat tidak adanya jaminan dari pemerintah pusat atas risiko yang ditimbulkan dari obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Tidak adanya jaminan risiko dari pemerintah pusat atas obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, dinilai menimbulkan ketidakkonsistenan pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, hal ini mengingat adanya keterlibatan pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan yang berperan aktif dalam proses penerbitan obligasi daerah, yaitu memberikan persetujuan atau pertimbangan dan penilaian atas obligasi daerah yang diusulkan oleh kepala daerah. Oleh karena itu, pertanggungjawaban penerbitan obligasi daerah menjadi beban mutlak pemerintah daerah yang bersangkutan, hal ini berbeda dengan

²⁷ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

pertanggungjawaban pemerintah pusat manakala terjadi gagal bayar (*default*) dalam pembayaran pokok dan bunga obligasi negara, yang telah memberikan kewenangan dan tanggungjawabnya kepada Bank Indonesia untuk melakukan penatausahaan dan pengembangan pasar obligasi pemerintah.²⁸ Sedangkan menurut Dony Abdul Chalid sebagaimana dikutip oleh Adrian Sutedi, apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam pembayaran pokok dan/atau bunga obligasi daerah yang diterbitkan, tidak hanya berimplikasi pada daerah yang bersangkutan, akan tetapi turut pula mempengaruhi peringkat dari SUN yang diterbitkan oleh pemerintah pusat.²⁹

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, peneliti tertarik untuk menuangkan ke dalam Tesis dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH APABILA TERJADI GAGAL BAYAR (*DEFAULT*) DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, rumusan permasalahan diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah ?
2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam penerbitan obligasi daerah ?

²⁸ Konsideran Menimbang huruf c Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/2/PBI/2000 tentang Pentausahaan, dan Perdagangan Obligasi Pemerintah.

²⁹ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, hlm. 199.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pemahaman yang lebih mendalam mengenai batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah.
2. Untuk menganalisis pemahaman yang lebih mendalam mengenai pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam penerbitan obligasi daerah.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan berguna pada 2 (dua) aspek:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

1.4.1.1. Diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman bagi peneliti mengenai batas pengaturan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam penerbitan obligasi daerah.

1.4.1.2. Diharapkan dapat mengembangkan pengetahuan serta wawasan bagi masyarakat luas pada umumnya mengenai batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah selaku penerbit obligasi daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*)

atas pembayaran pokok dan bunga obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah pada saat jatuh tempo.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Diharapkan dapat memberikan usulan konsep kepada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, terkait dengan batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, serta dapat memberikan usulan kepada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengenai pertanggungjawaban hukum manakala terjadi gagal bayar (*default*) dalam pembayaran pokok dan bunga obligasi daerah yang telah jatuh tempo.

1.5. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum, yang dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut sistem desentralisasi, hal ini sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) *jo.* Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945). Indonesia sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*), sedangkan sebagai negara yang menganut desentralisasi, mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya, ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah yang diberi otonomi

yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.³⁰

Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR., mengemukakan pendapatnya bahwa “Negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat*, yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. *Rechtsstaat* itu ialah *Rechtsstaat* yang materiil, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut “Negara Pengurus”, suatu terjemahan *Verzorgingsstaat*.³¹ Sementara itu, menurut pandangan Bagir Manan sebagaimana dikutip pula oleh Ridwan HR., menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat, welfare state*).³² Dengan demikian menurut Sjachran Basah, jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan

³⁰ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 17.

³¹ *Ibid.*, hlm. 18.

³² *Ibid.*, hlm. 18-19.

saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional.³³

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut, pada hakikatnya menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.³⁴

Penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dari presiden kepada gubernur/bupati/walikota, pada prinsipnya mensyaratkan adanya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Hubungan keuangan daerah dengan pusat tersebut menurut Muhammad Djumhana, yaitu menyangkut pengelolaan pendapatan (*revenue*), dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik

³³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 2-3.

³⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

yang berkualitas, responsibel, dan akuntabel.³⁵ Selain itu dalam tataran konstitusional telah mengamanatkan bahwa agar hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.³⁶

Penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.³⁷ Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan presiden tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku pengelola keuangan daerah.³⁸

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis,

³⁵ Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 5-6.

³⁶ Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

³⁸ *Ibid.*

efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.³⁹

Prinsip umum dalam kerangka hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah pada hakikatnya untuk membiayai urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah tersebut meliputi:⁴⁰

1. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;
3. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
4. Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah tersebut di atas, disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.⁴¹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah

³⁹ Pasal 283 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Pasal 279 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹ Pasal 279 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN.⁴² Hal ini mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau desa dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai dari APBN.

Selain hal tersebut di atas, mengacu pada ketentuan Pasal 280 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah, yakni meliputi:

1. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
2. Menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat; dan
3. Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengatur mengenai kewenangan dalam

⁴² Pasal 282 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu dalam Pasal 282 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

penyelenggaraan urusan pemerintahan⁴³ yang diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) jenis urusan pemerintahan, yakni sebagai berikut:

1. Urusan pemerintahan absolut;
2. Urusan pemerintahan konkuren; dan
3. Urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah pada prinsipnya adalah urusan pemerintahan konkuren,⁴⁴ yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib, terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.⁴⁵ Adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada daerah-daerah otonom menurut Sri Soemantri, bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan”.⁴⁶

Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam konteks otonomi daerah pada hakikatnya harus

⁴³ Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Lihat ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, hal ini sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁵ Lihat ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52.

disertai dengan pelimpahan sumber keuangan, pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah berupa desentralisasi fiskal mempergunakan konsep “uang mengikuti fungsi” (*money follows function*), hal ini senada yang dikemukakan oleh Muhammad Djumhana, bahwa “Hubungan keuangan antara pemerintah daerah dengan pusat bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti fungsi (*money follow functions*) atau *expenditure assignment precede tax assignment*. Dalam konsep ini terdapat pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah dengan mengacu pada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah”.⁴⁷ Lebih lanjut Muhammad Djumhana mengemukakan bahwa “Dalam perspektif pilihan masyarakat bermakna adanya pertukaran dan keseimbangan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah dalam memenuhi kepentingan publik. Apabila fungsi pelayanan publik menuntut peran pemerintah pusat yang lebih besar, anggaran pendapatan dan belanja yang dikelola pusat juga menjadi lebih besar. Hal ini juga berlaku untuk pemerintah daerah. Sebaliknya, jika pelayanan publik menuntut peran pemerintah daerah yang lebih kecil, anggaran pendapatan dan belanja yang dikelola pusat juga menjadi lebih kecil, dengan memberikan peran yang lebih besar terhadap pemerintah daerah.”⁴⁸

⁴⁷ Muhammad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 7.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 7-8.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah mengatur secara limitatif sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, yakni sebagai berikut:⁴⁹

- (1) Pendapatan asli daerah, bersumber dari:
 - a. Pajak daerah;
 - b. Retribusi daerah;
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. Lain-lain PAD yang sah, meliputi:
 - 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - 2) Jasa giro;
 - 3) Pendapatan bunga;
 - 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
 - 5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- (2) Dana perimbangan, bersumber dari:
 - a. Dana bagi hasil;
 - b. Dana alokasi umum; dan
 - c. Dana alokasi khusus.

Pengaturan sumber pendapatan daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dipertegas kembali dalam ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

- (1) Sumber pendapatan daerah terdiri atas:
 - a. Pendapatan asli daerah meliputi:
 - 1) Pajak daerah;
 - 2) Retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
 - b. Pendapatan transfer; dan
 - c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

⁴⁹ Pasal 5 ayat (2) *jo.* Pasal 6, *jo.* Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- a. Transfer pemerintah pusat terdiri atas:
 - 1) Dana perimbangan;
 - 2) Dana otonomi khusus;
 - 3) Dana keistimewaan; dan
 - 4) Dana desa.
- b. Transfer antar-daerah terdiri atas:
 - 1) Pendapatan bagi hasil; dan
 - 2) Bantuan keuangan.

Berpijak pada ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, bersumber dari PAD dan dana perimbangan atau dana transfer (dana transfer pemerintah pusat dan/atau dana transfer antar daerah). Penyerahan sumber keuangan daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi. Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, Pemerintah pusat dapat

menggunakan instrumen Dana alokasi khusus untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.⁵⁰

Menurut Ni`Matul Huda, “Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi daerah apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah”,⁵¹ akan tetapi dalam mewujudkan kemandirian daerah Mardiasmo mengemukakan pendapatnya bahwa “Masih banyak masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah, antara lain:⁵²

1. Tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*.
2. Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat direspon secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
3. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.
4. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (Dana alokasi umum dari pusat yang tidak mencukupi).
5. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati posisi riil”.

Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan pendapatan daerah, selain bertumpu pada PAD dan dana transfer dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah, termasuk

⁵⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵¹ Ni`Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 18.

⁵² Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 146.

dituntut pula untuk dapat menarik penanam modal (investor) baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk menanamkan modalnya (berinvestasi) di daerah.

Pasal 51 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

- (1) Pinjaman daerah bersumber dari:
 - a. Pemerintah;
 - b. Pemerintah daerah lain;
 - c. Lembaga keuangan bank;
 - d. Lembaga keuangan bukan bank; dan
 - e. Masyarakat.
- (2) Pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan melalui menteri keuangan.
- (3) Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e berupa obligasi daerah diterbitkan melalui pasar modal.

Sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah, dipertegas kembali dalam ketentuan Pasal 300 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat, daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat.
- (2) Kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai infrastruktur dan/atau investasi yang menghasilkan penerimaan daerah setelah memperoleh pertimbangan dari menteri dan persetujuan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

Berpijak pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf e *jo.* ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan ketentuan

Pasal 300 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dikatakan bahwa dalam konteks pembiayaan pembangunan daerah, khususnya membiayai pembangunan infrastruktur dan/atau investasi yang menghasilkan penerimaan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat yakni dengan cara menerbitkan obligasi daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal, setelah memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya ditulis DPRD) dan penilaian dari menteri keuangan.

Esensi dasar penerbitan obligasi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak berbeda dengan obligasi negara yang diterbitkan oleh pemerintah pusat yang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya ditulis DPR-RI), hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja bahwa “Tidak berbeda dengan obligasi negara, pengeluaran obligasi daerah sesuai dengan tingkatannya harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPRD dan dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD”.⁵³ Lebih lanjut Arifin P. Soeria Atmadja, mengemukakan pendapatnya bahwa “Sebagaimana lazimnya rencana pengeluaran surat berharga, penerbitan obligasi daerah harus dilakukan secara transparan, baik kepada pemerintah, dalam hal ini BAPEPAM, maupun terhadap publik khususnya calon investor portofolio. Selain itu pemerintah daerah yang akan mengeluarkan obligasi terlebih dahulu harus

⁵³ Arifin Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 187.

diadakan penilaian peringkat kemampuan daerah dalam membayar kembali obligasi termasuk bunga yang telah jatuh tempo. Untuk itu diperlukan lembaga penilai yang independen dan profesional yang dapat dipertanggungjawabkan opininya tentang kemampuan daerah. Lembaga penilai atau *rating agency* tersebut akan melakukan penilaian terhadap kemampuan finansial dan manajemen daerah yang akan mengeluarkan obligasi daerah dan mengeluarkan daftar urutan daerah yang akan mengeluarkan obligasi daerah. Demikian pula sebelumnya penelitian dari segi keuangan maupun segi hukum yang dilakukan oleh *legal bond consul* dan *account bond consul*.⁵⁴

Sehubungan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Arifin Soeria Atmadja tersebut di atas, maka kebijakan penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif sumber pendanaan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah, setidaknya-tidaknya ada 2 (dua) aspek yang perlu mendapatkan perhatian, yakni aspek regulasi dan aspek kelayakan.⁵⁵ Aspek regulasi yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pasar modal, pemerintahan daerah, keuangan daerah, perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, pinjaman daerah, dan khususnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerbitan obligasi daerah. Sedangkan terkait dengan aspek kelayakan, yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah yaitu pemeringkatan obligasi daerah yang dilakukan oleh Lembaga/Perusahaan Pemeringkat Efek Indonesia (selanjutnya ditulis PEFINDO), untuk menjadi

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 188.

⁵⁵ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm.179-180.

acuan mengenai penilaian kelayakan obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah apakah benar-benar layak dipilih sebagai instrumen investasi oleh investor.⁵⁶

Obligasi daerah sebagai alternatif bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan dana dalam rangka pembiayaan pembangunan infrastruktur di daerah, yang harus menempuh beberapa prosedur dan mekanisme yang cukup rumit, memerlukan waktu dan biaya yang mahal serta tidak tertutup kemungkinan (*default*) dalam menjamin pembayaran bunga dan pokok pinjaman obligasi. Karena itulah dalam mengadakan pilihan proyek yang akan dibiayai dari dana obligasi harus ada kepastian *return on investment* yang akan dihasilkan, sehingga pengembalian utang tidak perlu membebani APBD,⁵⁷ oleh karena itu untuk meminimalisir risiko gagal bayar (*default*) atas pembayaran pokok dan/atau bunga obligasi daerah yang telah diterbitkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan, maka sebelum obligasi daerah

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 180. Perusahaan Pemeringkat Efek Indonesia yang ditunjuk sebagai lembaga pemeringkat dalam penerbitan obligasi daerah. Lembaga pemeringkat akan memberikan peringkat atas obligasi daerah berdasarkan: a. *Track record* keuangan dan proyeksi kemampuan pembayaran utang b. Kelayakan proyek untuk dibiayai oleh obligasi daerah c. Usulan rencana penjaminan d. Proses pengadaan kontraktor dan pemasok. Pemeringkatan ini dilakukan oleh lembaga pemeringkat yang diakui. Pemeringkatan dilakukan sebelum obligasi daerah ditawarkan di pasar modal dan pada saat obligasi daerah sedang dipromosikan oleh penjamin emisi efek. Calon investor akan sangat bergantung pada peringkat ini untuk memutuskan tingkat ketertarikan atas obligasi daerah tersebut., dikutip dalam Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, *Panduan Penerbitan Obligasi Daerah*, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 29, termuat pada situs: http://storage.jak-stik.ac.id/ProdukHukum/Keuangan/Keuangan_1.pdf., diunduh pada tanggal 18 Juli 2017, pukul 21.45 WIB. Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 59/POJK.04/2015 mengenai Publikasi oleh Perusahaan Pemeringkat Efek, PEFINDO sebagai perusahaan pemeringkat efek memiliki kewajiban untuk melakukan publikasi dalam waktu 2 (dua) hari kerja setelah selesainya pemeringkatan dan/atau kaji ulang yang menghasilkan pernyataan atau pendapat lain yang terkait dengan hasil peringkat, dikutip dari PEFINDO, *Kebijakan Keterbukaan Informasi Pemeringkatan PT. Pemeringkat Efek Indonesia (PEFINDO)*, termuat pada situs: <http://www.pefindo.com/index.php/fileman/file?file=556>., diunduh pada tanggal 18 Juli 2017, pukul 22.10 WIB.

⁵⁷ Bachrul Elmi, *Analisa Obligasi Untuk Membiayai Pembangunan Daerah (Municipal Bond) Kasus Pemda Propinsi Jawa Barat, Op. Cit.*, hlm. 43.

diterbitkan dan dijual kepada masyarakat (publik) melalui pasar modal dalam negeri (domestik), pemerintah daerah harus menempuh berbagai prosedur dan mekanisme, serta memenuhi berbagai persyaratan penerbitan obligasi daerah yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.6. Metode Penelitian

Penulisan Tesis ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode yang berbasis metode penelitian ilmu hukum. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini, adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian Tesis ini termasuk ke dalam spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala tertentu. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa, agar dapat memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁵⁸ Penelitian deskriptif analitis dalam Tesis ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah manakala terjadi gagal bayar (*default*) atas pembayaran

⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.10.

pokok dan bunga pada saat jatuh tempo, dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai obligasi daerah, dalam rangka memperkuat teori atau pendapat para ahli mengenai pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah terkait dengan penerbitan obligasi daerah.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian Tesis ini, yaitu pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yang bersifat yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan.⁵⁹ Metode pendekatan dalam penelitian Tesis ini pada prinsipnya adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), hal ini dilakukan oleh peneliti dengan alasan bahwa suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena permasalahan yang diteliti dalam penelitian Tesis ini didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur, khususnya berkaitan dengan pembatasan kewenangan pemerintah pusat dalam penerbitan obligasi daerah maupun pertanggungjawaban pemerintah daerah manakala terjadi gagal bayar (*default*) pembayaran pokok dan bunga atas obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, sehingga diharapkan hasil penelitian Tesis ini akan lebih komprehensif dan akurat.

⁵⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 9.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penyusunan Tesis ini, pada dasarnya meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, terdiri dari UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.⁶⁰ Bahan hukum primer yang berkaitan dengan penelitian dalam Tesis ini antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 53.

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penatausahaan, Pertanggungjawaban, dan Publikasi Informasi Atas Pengelolaan Surat Utang Negara;
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah;
- 10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2015 tentang Kementerian Keuangan;
- 11) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah;

- 12) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.04/2017 tentang Dokumen Penyertaan Pendaftaran Dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah dan /atau Sukuk Daerah;
- 13) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 62/POJK.04/2017 tentang Bentuk dan Isi Prospektus dan Prospektus Ringkas Dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah dan/atau Sukuk Daerah; dan
- 14) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 63/POJK.04/2017 tentang Laporan dan Pengumuman Emiten Penerbit Obligasi Daerah dan/atau Sukuk Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, seperti hasil karya ilmiah, hasil penelitian, serta bibliografi hukum yang berkaitan dengan materi yang diteliti.⁶¹ Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data yang digunakan dalam penelitian Tesis ini yaitu berupa buku teks yang ditulis para ahli, jurnal, artikel, dan sumber lainnya yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian Tesis ini, yakni berkaitan batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan

⁶¹ *Ibid.*

pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hal terjadi gagal bayar (*default*) atas pembayaran pokok dan bunga obligasi daerah setelah jatuh tempo.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif.⁶² Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian Tesis ini, berupa kamus, ensiklopedia, maupun indeks kumulatif berkaitan dengan pemerintahan daerah, keuangan daerah, dan khususnya terkait dengan penerbitan obligasi daerah.

4. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian Tesis ini adalah pendekatan normatif, maka data penelitian Tesis ini dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisahkan menurut kategorinya untuk memperoleh kesimpulan.⁶³ Salah satu alasan penggunaan teknik analisis data secara kualitatif dalam penelitian Tesis ini dengan alasan dan pertimbangan bahwa hubungan antarvariabel tidak dapat diukur dengan angka atau rumusan matematika, akan tetapi pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara atau observasi terkait dengan penerbitan obligasi

⁶² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 250.

⁶³ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, hlm. 248.

daerah, khususnya berkaitan dengan batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan pertanggungjawaban hukum dalam hal terjadi gagal bayar (*default*) atas pembayaran pokok dan bunga obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Tesis ini disusun ke dalam 5 Bab dengan pemaparan sebagai berikut:

Bab I membahas mengenai Latar Belakang Penelitian, Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II membahas mengenai Kajian Teoritis tentang Pemerintahan Daerah, Kedudukan Hukum Pemerintah, Kewenangan dan Wewenang, Tindakan Pemerintahan, Instrumen Pemerintahan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Pertanggungjawaban Pemerintah, dan Obligasi Daerah.

Bab III membahas mengenai Gambaran Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Proses Penerbitan Obligasi Daerah oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, meliputi: Gambaran Umum Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Tinjauan Umum Penerbitan Obligasi Daerah.

Bab IV membahas mengenai identifikasi perumusan masalah yakni batas pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam

penerbitan obligasi daerah, dan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah apabila terjadi gagal bayar (*default*) dalam penerbitan obligasi daerah.

Bab V berisi Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan akan menyimpulkan secara garis besar beberapa perumusan masalah yang telah diuraikan, sedangkan saran berisi rekomendasi berkaitan dengan permasalahan dalam penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah.