

PERTANGGUNG JAWABAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN OBLIGASI DAERAH

Sulistio Adiwinaro¹ Amara Diva Abigail² Milang Akbar Winasis³

¹Universitas Muhammadiyah Jember, Indonesia [s_adiwinarto@unmuhjember.ac.id](mailto:adiwinarto@unmuhjember.ac.id)

² Universitas Muhammadiyah Jember, Indonesia Abigail_090399@yahoo.com

³ Universitas Muhammadiyah Jember, Indonesia Milangakbar@gmail.com

Abstract

Regional bonds according to the Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia Number 111/PMK.07/2012 concerning Procedures for Issuance and Accountability of Regional Bonds, which has been amended by Regulation of the Minister of Finance No. 180/PMK.07/2015 concerning Amendments to the Regulation of the Minister of Finance No. 111/PMK.07/2012 concerning Procedures for Issuance and Accountability of Regional Bonds, are Regional Loans offered to the public through public offerings on the capital market. Since the enactment of Law no. 32 of 2004 concerning Regional Government which adheres to the principle of regional autonomy, governance arrangements and regional finances are increasingly occupying an important role. Lack of funds in the APBD can be done through loans from the public or regional bonds as outlined in Government Regulation no. 54 of 2018 concerning Regional Loans. These bonds are not guaranteed by the Central Government (Government) so that all risks that arise as a result of the issuance of Regional Bonds are the responsibility of the Regional Government. The purpose of issuing Regional Bonds is to finance public sector investment activities that generate revenue and provide benefits to society. The proceeds from the issuance of regional bonds must be allocated in the APBD. If there is a deviation in the management of regional bonds, it means that the regional government must be held accountable through accountability for the use of the APBD. If the management of these regional bonds is handed over to BUMD, what is the responsibility when there is a deviation or fraud? So that the mechanism for managing the results of the issuance of regional bonds reflects legal certainty.

Keywords: regional bonds, BUMD, accountability, local government

Abstrak

Obligasi daerah sesuai Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan Dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah, yang telah dirubah oleh Peraturan Menteri Keuangan No. 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah, adalah Pinjaman Daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal. Sejak berlakunya Undang-undang UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut azas Otonomi daerah, penataan pemerintahan dan keuangan daerah semakin menempati

peran yang penting. Kekurangan dana dalam APBD dapat dilakukan melalui pinjaman dari masyarakat atau obligasi daerah yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. Obligasi ini tidak dijamin oleh Pemerintah Pusat (Pemerintah) sehingga segala resiko yang timbul sebagai akibat dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Tujuan dari penerbitan Obligasi Daerah adalah untuk membiayai kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Hasil penerbitan obligasi daerah harus dialokasikan dalam APBD. Apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan obligasi daerah, berarti harus dipertanggung jawabkan pemerintah daerah melalui pertanggung jawaban penggunaan APBD. Jika pengelolaan obligasi daerah ini diserahkan kepada BUMD, bagaimana pertanggungjawabannya manakala terjadi penyimpangan ataupun fraud ? Sehingga mekanisme pengelolaan hasil penerbitan obligasi daerah tersebut mencerminkan kepastian hukum.

Kata Kunci : *Obligasi daerah, BUMD, Pertanggungjawaban, Pemerintah Daerah*

PENDAHULUAN

Pemerintahan daerah dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah tersebut membiayai kebutuhan daerahnya melalui pendapatan daerah yang setiap tahun dibuat dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) disahkan oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Pendapatan daerah diperoleh melalui redistribusi DAU (dana alokasi umum), DAK, dana bagi hasil dan sebagainya dari pemerintah pusat, ditambah dengan pendapatan asli daerah yang relatif kecil. Namun demikian untuk memenuhi pendanaan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat, seringkali daerah mengalami kekurangan pembiayaan sehingga mengalami kesulitan dalam penyelesaian bahkan menunggu dana dari pusat untuk periode tahun berikutnya.

Sejak berlakunya Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penataan pemerintahan dan keuangan daerah semakin memiliki peranan penting. Kesulitan yang dihadapi terkait dengan sumber penerimaan daerah coba diberikan solusi dalam undang-undang ini. Kekurangan dana dalam APBD dapat dilakukan melalui pinjaman yang bersumber dari masyarakat disebut obligasi daerah. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan.

Selanjutnya guna memperkuat ketentuan tentang pengaturan tentang obligasi daerah ini, pemerintah awalnya menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah, selanjutnya dicabut dan diganti berturut-turut dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, kemudian Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah. Oleh karena persoalan obligasi daerah ini berkaitan dengan fiskal nasional yang merupakan otoritas Kementerian Keuangan, maka diterbitkanlah

berturut-turut Peraturan Menteri Keuangan No. 147/KMK.07/ 2006 tentang Tata Cara Penerbitan, Pertanggungjawaban dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah, selanjutnya dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah, yang diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Peraturan ini secara jelas menguraikan tata cara menerbitkan obligasi daerah dan pertanggungjawabannya, sehingga diharapkan dapat membantu daerah untuk mendapatkan dana.

Obligasi daerah dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah didefinisikan sebagai pinjaman daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal. Pengertian tersebut sejalan dengan pengertian obligasi daerah dalam Peraturan Pemerintah nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. Obligasi ini tidak dijamin oleh Pemerintah sehingga segala risiko yang timbul sebagai akibat dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Tujuan dari penerbitan Obligasi Daerah adalah untuk membiayai suatu kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Sehingga hasil dari penerbitan obligasi daerah kemudian dialokasikan ke dalam APBD. Apabila terjadi penyimpangan terhadap pengelolaan obligasi daerah tersebut, maka pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkannya bersamaan dalam pertanggungjawaban penggunaan APBD.

Di negara Amerika Serikat terdapat obligasi yang mirip dengan obligasi daerah yaitu obligasi kota yaitu hutang yang diterbitkan oleh pemerintah negara bagian atau lokal, biasanya untuk mendanai proyek publik seperti jalan raya, gedung, utilitas, atau infrastruktur lainnya. (Marcus Painter 2009:3) Hutang ini kemudian dibayar kembali oleh pemerintah kota baik menggunakan pendapatan pajak (yaitu, obligasi kewajiban umum) atau sumber pendapatan lain yang berasal dari proyek (yaitu, obligasi pendapatan). Misalnya, obligasi yang diterbitkan untuk mendanai pembangunan garasi parkir kemudian dapat dibayarkan kembali menggunakan pendapatan dari penjualan tiket parkir ke garasi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 111/PMK./07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan Dan Pertanggung jawaban Obligasi Daerah dinyatakan bahwa dalam pengolaan Obligasi Daerah dapat dilaksanakan oleh unit yang ditunjuk oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota. Unit yang dimaksud ialah Satuan Kerja Perangkat Daerah, Badan Layanan Umum Daerah, atau Badan Usaha Milik Daerah, untuk menjamin Pembayaran Kewajiban Obligasi Daerah. Apabila pengelolaan obligasi daerah yang dilakukan oleh BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) terjadi fraud, timbul pertanyaan bagaimana pertanggungjawaban Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan obligasi daerah ?

METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan termasuk dalam penelitian hukum normative yang juga dapat diartikan sebagai penelitian hukum keperpustakaan. Sedangkan

bahan hukum primer yang akan dijadikan bahan penelitian adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman daerah, Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah yang diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

HASIL DAN DISKUSI

3.1 Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penerbitan Obligasi Daerah.

Sejak era reformasi tahun 1998 paradigma pembangunan di Indonesia telah bergeser dari model pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Berkait dengan desentralisasi, Litvack & Seddon (1999) mengatakan bahwa desentralisasi adalah: *“the transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector”* (Litvack, Jennie and Jessica Seddon 1999 : 8). Dengan demikian yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta.

Litvack & Seddon (1999) membagi desentralisasi menjadi empat tipe, yaitu:

1. Desentralisasi politik;
2. Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu:
 - a. Dekonsentrasi;
 - b. Delegasi; dan
 - c. Devolusi.
3. Desentralisasi fiskal;
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar.

Desentralisasi politik bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang di masyarakat dapat tersalur secara positif. Melalui desentralisasi, masyarakat luas dapat berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, serta memanfaatkan hasilnya – bukan hanya berpartisipasi pada tataran implementasi saja. Melalui desentralisasi politik dibentuk badan-badan perwakilan yang dipilih oleh masyarakat yang berfungsi menjalankan fungsi perwakilan, pembuatan kebijakan, serta fungsi pengawasan politik terhadap badan penyelenggara pemerintahan.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Untuk

menjalankan kewenangan yang telah ditransfer diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan sendiri (*self financing*) dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama (*cofinancing*), perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antar pemerintahan, serta pinjaman atau bantuan. Desentralisasi ekonomi atau pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi, dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.

Basis utama desentralisasi dengan empat bentuk sebagaimana dikemukakan di atas adalah adanya pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau dengan organisasi non pemerintah. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan otonomi daerah. Di Indonesia hal tersebut ditandai dengan adanya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang selanjutnya ke dua undang-undang tersebut direvisi masing-masing dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Perimbangan Keuangan). Pelimpahan kewenangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap cara-cara mempertanggungjawabkan keuangan pusat, dan khususnya daerah. Melalui pola pembagian kewenangan yang jelas akan dapat diketahui mengenai siapa, mengerjakan apa, bagaimana caranya, serta bagaimana akuntabilitasnya.

Pemberian kewenangan keuangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah akan dapat memotivasi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan dan pembiayaan daerah menjadi lebih optimal. Sumber penerimaan daerah menurut Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 5, yakni:

1. Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan;
2. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah;
 - b. Dana Perimbangan; dan
 - c. Lain-Lain Pendapatan.
3. Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran Daerah;
 - b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
 - c. Dana Cadangan Daerah; dan
 - d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Pinjaman daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan syarat harus mendapatkan persetujuan DPRD dan pemerintah serta harus memperhatikan kemampuan daerah dalam memenuhi segala kewajibannya. Pinjaman daerah dapat dilakukan melalui mekanisme perbankan atau pasar modal. Pinjaman melalui mekanisme pasar modal menggunakan instrumen keuangan berupa obligasi. Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi dan atau Pemerintah

Kabupaten/Kotamadya dikenal dengan obligasi daerah.

Penerbitan obligasi daerah berfungsi sebagai salah satu sumber pembiayaan Pemerintah Daerah yang sah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pasal 51 menyebutkan bahwa : Pinjaman Daerah bersumber dari:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah Daerah lain;
- c. Lembaga keuangan bank;
- d. Lembaga keuangan bukan bank; dan
- e. Masyarakat.

Pinjaman Daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e berupa Obligasi Daerah diterbitkan melalui pasar modal. Berdasar Pasal 51 ayat (3) Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan inilah yang menjadi dasar hukum pemberian wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk menerbitkan Obligasi Daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk pembangunan daerahnya di era otonomi ini. Mengenai obligasi daerah ini Pasal 57 Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur secara lebih lanjut sebagai berikut:

1. Daerah dapat menerbitkan Obligasi Daerah dalam mata uang Rupiah di Pasar Modal domestik;
2. Dst;

Perlu diketengahkan, bahwa pinjaman daerah tersebut merupakan salah satu komponen yang sangat potensi bagi sumber penerimaan daerah disamping sumber-sumber penerimaan daerah yang lain, seperti Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kesemuanya itu guna pembiayaan pembangunan di daerah. Hal tersebut sebagaimana diuraikan dalam bagian Penjelasan Umum Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan yang menyatakan: Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Realisasi penerbitan obligasi daerah merupakan perwujudan desentralisasi ekonomi sebagai konsekuensi dari reformasi total yang harus dilaksanakan di Indonesia. Aktivitas penerbitan obligasi daerah ini akan mengarahkan Pemerintah Daerah pada penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, karena penerbitan obligasi daerah mensyaratkan adanya keterbukaan dan akuntabilitas publik yang tegas.

Sistem penerbitan obligasi oleh pemerintah daerah, Sebagaimana telah dikemukakan bahwa obligasi daerah merupakan salah satu solusi yang cukup tepat bagi daerah di era otonomi ini untuk mendapatkan dana segar bagi berputarnya roda pembangunan daerah. Payung hukum bagi terlaksananya kegiatan tersebut juga sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu dengan diberlakukannya Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan sebagai ganti dari Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang berlaku sebelumnya. Namun demikian sebelum penerbitan obligasi daerah dilakukan, perlu kesiapan peraturan berikut kelengkapannya, disamping identifikasi dan inventarisasi infrastruktur yang akan dibangun serta identifikasi

potensi pendapatan untuk menutup obligasi yang akan diterbitkan.

Penting juga untuk diperhatikan oleh Pemerintah Daerah, bahwa penerbitan obligasi daerah tersebut nantinya hanya dijual di pasar domestik dalam mata uang rupiah. Untuk penerbitan dengan mata uang asing dilarang oleh Pemerintah Pusat, karena dikhawatirkan Pemerintah Pusat bisa terkena eksekusi gagal bayar hutang Pemerintah Daerah. Dengan demikian berarti Pemerintah Daerah tidak diizinkan mempunyai akses ke pasar internasional. Disamping beberapa hal secara garis besar sebagaimana tersebut diatas, masih terdapat beberapa persiapan-persiapan penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penerbitan Obligasi Daerah.

3.2 Peraturan Perundang-undangan Tentang Obligasi Daerah

Dasar hukum yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Untuk menerbitkan obligasi daerah telah secara tegas disebutkan dalam Pasal 51 Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan. Hal ini berarti Pemerintah Daerah telah mendapatkan moment untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang dipergunakan untuk pelaksanaan pembangunan di daerah. Kenyataan tersebut terasa berbeda dengan nuansa sebelumnya ketika masih mendasarkan pada Undang – Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan. Dalam Undang – Undang Nomor 25 tahun 1999 sebenarnya telah diatur tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk menerbitkan obligasi daerah, akan tetapi kewenangan tersebut terkesan masih setengah hati, karena tidak diikuti dengan peraturan pelaksanaan karena Pemerintah Pusat melihat kesiapan Pemerintah Daerah pada saat awal mula otonomi daerah diberlakukan di Indonesia tahun 2001 yang lalu.

Berdasar pemikiran tersebut Pemerintah Pusat khusus di bidang keuangan kemudian mengeluarkan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN). Disahkannya Undang–Undang Keuangan Negara tersebut merupakan upaya pemerintah dan DPR untuk membuat kejelasan, meningkatkan efektivitas dan efisiensi, serta memperkuat pengawasan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam Undang – Undang ini ditekankan mengenai kewenangan lembaga dan pejabat yang bertanggungjawab dalam keuangan negara, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan bagaimana proses pelaksanaannya serta pertanggungjawabannya. Dengan demikian maka penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dapat lebih tertib dan bertanggungjawab.

Hal yang penting untuk diperhatikan secara seksama oleh penyelenggara keuangan negara, baik di tingkat nasional maupun daerah adalah adanya batasan yang mengikat berkaitan dengan defisit dari APBN/APBD dan batasan yang mengikat mengenai utang pemerintah pusat/daerah. UUKN menetapkan bahwa tingkat maksimum defisit dalam APBN adalah 3% dari PDB (Produk Domestik Bruto), dan tingkat defisit dari APBD adalah 3% dari PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Hal ini berarti baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus secara ketat menyesuaikan antara sisi penerimaan dan pengeluaran dari APBN/APBD. Tujuannya adalah untuk menghindarkan defisit yang terlalu tinggi yang dapat berakibat pada terganggunya stabilitas ekonomi secara makro, seperti

inflasi, dan beban pada APBN/APBD karena permasalahan besar pasak daripada tiang. Dengan demikian maka stabilitas ekonomi dapat dipertahankan dan beban defisit tidak memberatkan bagi pemerintahan selanjutnya.

Dalam hal utang negara, batasannya adalah tegas yaitu hanya diperbolehkan sebesar 60 % dari PDB untuk pusat dan 60 % dari PDRB di tingkat daerah. Hal ini tentu saja merupakan perubahan yang sangat besar dibandingkan pada waktu sebelumnya yang tidak ada batasan dalam masalah utang negara/daerah ini. Pada waktu krisis, rasio utang terhadap PDB bahkan mencapai lebih dari 100%. Pembatasan ini membuat pemerintah baik pusat maupun daerah untuk lebih hati-hati dalam melakukan pinjaman untuk memenuhi kekurangan penerimaan dalam APBN/APBD.

Sejalan dengan pemikiran yang terhitung dalam UUKN tersebut di atas, maka undang-undang yang mengatur tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pasal 49 Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan sebagai berikut:

1. Pemerintah menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional
2. Batas maksimal kumulatif pinjaman sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak melebihi 60 % (enam puluh persen) dari Produk Domestik Bruto tahun bersangkutan ;
3. Menteri Keuangan menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah secara keseluruhan selambat-lambatnya bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya;
4. Pengendalian batas maksimal kumulatif Pinjaman Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pembatasan tersebut berarti Pemerintah Daerah dalam melakukan pinjaman daerah harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Selanjutnya mengenai ketentuan yang mengatur tentang penerbitan obligasi daerah, Undang–Undang Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan dalam Pasal 58 yaitu:

1. Dalam hal Pemerintah Daerah menerbitkan Obligasi Daerah, Kepala Daerah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPRD dan Pemerintah;
2. Penerbitan Obligasi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
3. Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan atas nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang akan diterbitkan pada saat penetapan APBD.

Berdasar ketentuan Pasal 58 ayat (2) tersebut telah jelas bahwa penerbitan Obligasi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Namun demikian apabila kita melihat realita bahwa sampai sekarang belum ada satu Pemerintah Daerah pun yang menerbitkan Obligasi Daerah, hal tersebut bukan berarti semata-mata daerah belum atau tidak siap untuk menerbitkan obligasi daerah, akan tetapi keadaan ini berkaitan dengan ketentuan tentang pembatasan

pinjaman (utang) pemerintah baik pusat maupun daerah terhadap PDB max 60 % sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 maupun Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004. Menteri Keuangan RI Sri Mulyani memproyeksikan sampai dengan akhir tahun 2020 ini diperkirakan rasio utang pemerintah terhadap PDB sekitar 37 %. (CNN Indonesia :*Sri Mulyani Proyeksi Rasio Utang Pemerintah Tembus 37 persen*) Sehingga dari sisi fiskal nasional, peluang penerbitan obligasi daerah sebenarnya sangat memungkinkan.

Di sisi lain pada saat ini telah ada beberapa Pemerintah Daerah yang dengan kreativitasnya telah menerbitkan obligasi daerah yang dilakukan dengan sejumlah variasi, misalnya dengan memanfaatkan lembaga keuangan daerah, seperti Bank Pembangunan Daerah (BPD) sebagai sarana untuk menerbitkan obligasi. Mekanisme seperti ini secara substansial tidak berbeda dengan penerbitan obligasi pemerintah oleh Pemerintah Daerah, sebab pemegang saham mayoritas BPD biasanya juga Pemerintah Daerah.

Jauh sebelum pembicaraan tentang obligasi daerah marak seperti ini, bebrapa BPD telah mulai menerbitkan obligasi untuk memperbaiki struktur pendanaannya. Dimulai pada tahun 1989 BPD DKI, BPD Sumbar, BPD Sumut, dan BPD Aceh untuk pertama kalinya menerbitkan obligasi yang kemudian diikuti oleh BPD Jateng, BPD Jabar, BPD Sulut, dan BPD Jatim tahun berikutnya. Obligasi-obligasi yang diterbitkan oleh BPD mencatatkan track record yang sangat baik, dimana tidak satu kalipun dari obligasi tersebut pernah gagal bayar (*default*) bahkan di atas krisis ekonomi tahun 1997 – 1998 sekalipun. Track record yang baik serta *rating investment grade* menyebabkan obligasi yang diterbitkan oleh BPD tersebut memiliki nilai jual yang baik di mata investor.(Kompas : Obligasi BPD).

Kesuksesan BPD sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah dalam menerbitkan obligasi diharapkan dapat mendorong perusahaan daerah lainnya untuk menjadikan obligasi sebagai alternatif sumber pendanaan, yang untuk selanjutnya juga mengarah kepada berkembangnya pasar obligasi daerah di Indonesia. Tentu saja niat Pemerintah Daerah untuk menerbitkan obligasi daerah tersebut harus diikuti dengan pelaksanaan *good corporate governance*.

3.3 Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Obligasi Daerah yang Diserahkan Kepada BUMD (Badan Usaha Milik Daerah)

Kewenangan menerbitkan obligasi daerah diberikan kepada Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD.Hal ini berarti Kepala Daerah bertanggung jawab terhadap dana hasil penerbitan obligasi daerah. Bentuk perlindungan hukum terhadap investor yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai penerbit obligasi daerah merupakan fakta yang dapat kita temukan ketentuannya dalam Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004. Sebagai sesuatu hal yang baru, maka penerbitan obligasi daerah di-*cover* dengan berbagai persyaratan yang wajib diikuti oleh Pemerintah Daerah sebagai emiten agar mekanisme penyelenggaraannya dapat berjalan dengan baik. Hal tersebut menjadi sangat penting karena investor menginginkan keamanan dalam berinvestasi, dan keamanan dalam berinvestasi itu ada bila peraturan perundangan yang berkaitan dengan pinjaman daerah itu ada dan memadai. Dengan demikian perlindungan

hukum yang dimaksud dalam konteks ini adalah perlindungan hukum yang dilihat berdasarkan hubungan kontraktual.

Dalam penerbitan obligasi daerah di pasar modal terdapat kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah yang meliputi penatausahaan keuangan, pertanggungjawaban dan publikasi informasi. Terdapat dua hal yang perlu dipertanggungjawabkan oleh pemerintah daerah terkait penerbitan obligasi daerah yaitu :

- a. Pertanggung jawaban atas pengelolaan obligasi daerah
- b. Pertanggungjawaban dana hasil penerbitan obligasi daerah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 telah menegaskan bahwa pertanggungjawaban pengelolaan obligasi daerah dilaksanakan oleh kepala daerah yang merupakan bagian dari pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan disampaikan kepada DPRD.

Pemerintah Daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) melalui Penyertaan Modal yang berasal dari APBD. BUMD memiliki anggaran dasar dengan kemudian laporan keuangan untuk dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah bertanggung jawab atas segala resiko yang timbul akibat dari penerbitan obligasi daerah termasuk wajib membayar pokok dan bunga obligasi daerah pada saat jatuh tempo. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah, pada bagian kedua tentang pertanggungjawaban, Pasal 16 yaitu ;

1. Setiap tahun Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan Dana Cadangan dalam APBD sesuai kemampuan keuangan daerah untuk pembayaran Pokok Obligasi Daerah;
2. Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat digunakan untuk keperluan lainnya, sampai dengan berakhirnya kewajiban tersebut;
3. Perkiraan dana pembayaran Bunga Obligasi Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setiap tahun anggaran untuk dialokasikan dalam APBD; dan
4. Mekanisme pembayaran kewajiban Pokok dan Bunga Obligasi Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) sebagai suatu perusahaan (korporasi) juga bertujuan untuk mencari keuntungan (*profit oriented*). Apabila pengelolaan obligasi daerah diserahkan kepada BUMD, maka BUMD tersebut memastikan pengelolaan pendapatan dan barang milik daerah yang dibiayai dari Obligasi Daerah. Namun demikian dalam keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh BUMD bercampur antara aktivitas yang *profit oriented* dengan aktivitas yang memiliki fungsi sosial. Keseluruhan aktivitas tersebut dinamakan aksi korporasi. Dalam aksi korporasi tersebut dapat terjadi suatu risiko bisnis dan/atau kejahatan bisnis yang sama-sama berdampak pada berkurangnya atau hilangnya kekayaan korporasi. Sehingga bagaimana jika pengelolaan obligasi daerah oleh BUMD mengakibatkan kerugian keuangan atau penurunan aset atau

kekayaan barang milik daerah yang dibiayai dari Obligasi Daerah ? Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam melakukan aksi korporasi, BUMD berpotensi mengalami kerugian sebagai akibat dari risiko bisnis atau bisa juga akibat dari suatu perbuatan melanggar hukum atau fraud.

Ilmu hukum membedakan akibat hukum suatu kerugian yang disebabkan karena risiko bisnis dengan kerugian sebagai akibat perbuatan melanggar hukum. Apabila kerugian keuangan yang terjadi semata-mata disebabkan oleh risiko bisnis, maka kerugian tersebut menjadi tanggungjawab korporasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdara. Namun jika kerugian keuangan pada BUMD disebabkan oleh suatu perbuatan melanggar hukum, maka hal tersebut dapat dikaji dalam 3 (tiga) perspektif, menurut Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Perdata, yaitu :

1. Dalam Perspektif Hukum Administratif terdapat dalam Pasal 1 angka 22 UU No. 1/2004 ttg Perbendaharaan Negara, bahwa merugikan keuangan negara diartikan sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pengertian ini sejalan dengan rumusan Pasal 1 angka 15 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pada konteks ini sering terjadi adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), sehingga sanksi yang diberikan adalah sanksi administrasi dalam bentuk pencopotan jabatan;
2. Dalam Perspektif Hukum Pidana merugikan keuangan negara adalah suatu perbuatan yang menyimpang terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan merugikan negara yang memenuhi unsur-unsur TIPIKOR, yaitu: (1) adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya; dan
3. Para pihak yang diperkaya, baik diri sendiri, orang lain atau korporasi. Pada konteks ini perbuatan yang dilakukan telah memenuhi syarat formil dan materiil suatu perbuatan menurut UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan sanksi pidana.

Dalam Perspektif Hukum perdata terdapat di dalam UU No. 40/2007 ttg PT dan UU No. 19/2003 ttg BUMN, bahwa merugikan keuangan negara adalah berkurangnya kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga atau saham, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah yang disebabkan oleh perbuatan melanggar norma atau aturan yang telah ditetapkan. Pada konteks ini biasanya terjadi perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*) Pasal 1365, yang sanksi hukumnya adalah penggantian kerugian, juga bisa sanksi pidana.

Permasalahan hukum terkait pengelolaan di BUMN dan/atau BUMD dapat berupa *switching* anggaran/pengalihan penggunaan anggaran, anggaran entertainment, pelanggaran kebijakan dan prosedur perusahaan. Jika seseorang atau badan hukum melakukan kesalahan atau kecurangan dalam pengelolaan di BUMD, maka harus dipertanggungjawabkan. Korporasi atau badan hukum dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum dalam hal-hal sebagai berikut :

- Badan hukum dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, apabila perbuatan terlarang tersebut dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan atau pencapaiantujuan korporasi tersebut.
- Perbuatan orang perorangan dapat dibebankan kepada korporasi, apabila perbuatan-perbuatan itu tercermin dalam lalu lintas sosial sebagai perbuatan korporasi.
- Pertanggungjawaban pidana dari korporasi tergantung juga dari organisasi internal dalam korporasi dan cara bagaimana tanggungjawab dibagi, demikian pula apabilaberkaitan dengan kealpaan.
- Apabila tindak pidana dilakukan oleh atau untuk korporasi, penjatuhan pidananya dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.
- Pertanggungjawaban pidana korporasi dibatasi sepanjang pengurusnya mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi korporasi.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam pengelolaan obligasi daerah, maka dapat diambil suatu kesimpulan : Apabila pengelolaan obligasi daerah diserahkan kepada BUMD oleh Pemerintah Daerah, maka pertanggungjawaban pengelolaan obligasi daerah tersebut melekat pada pengelola (Direksi) BUMD sebagai wakil korporasi. Manakala terjadi kerugian keuangan atau aset yang diperoleh dari penerbitan obligasi daerah karena risiko bisnis, maka kerugian tersebut menjadi tanggung jawab BUMD (perusahaan) dan harus dilaporkan kepada Pemerintah Daerah, yang selanjutnya Pemerintah Daerah harus menutup kerugian tersebut melalui APBD Tahun berjalan atau APBD Perubahan, yang harus disetujui oleh DPRD. Namun jika kerugian tersebut terjadi sebagai akibat perbuatan melanggar hukum (fraud) seseorang, maka dapat dilihat dalam beberapa perspektif, yaitu :

1. Dari sudut hukum Administrasi Negara sanksi hukumnya mulai dari yang ringan sampai dengan pencopotan jabatan.
2. Dari sudut hukum Pidana, pelaku dapat diancam dengan pidana menurut UU No. 31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. Dari sudut hukum Perdata, pelaku yang melakukan perbuatan melanggar hukum dapat dituntut untuk mengganti kerugian, namun jika perbuatan tersebut juga beraspek pidana, maka pelaku selain dituntut memberi ganti kerugian juga dituntut secara pidana.

Selain itu BUMD sebagai badan hukum dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum dalam hal-hal sebagai berikut :

- Badan hukum dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, apabila perbuatan terlarang tersebut dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan atau pencapaian tujuan korporasi tersebut.
- Perbuatan orang perorangan dapat dibebankan kepada korporasi, apabila perbuatan-perbuatan itu tercermin dalam lalu lintas sosial sebagai perbuatan korporasi.

- Pertanggungjawaban pidana dari korporasi tergantung juga dari organisasi internal dalam korporasi dan cara bagaimana tanggungjawab dibagi, demikian pula apabila berkaitan dengan kealpaan.
- Apabila tindak pidana dilakukan oleh atau untuk korporasi, penjatuhan pidananya dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.
- Pertanggungjawaban pidana korporasi dibatasi sepanjang pengurusnya mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi korporasi.

SARAN

Dari kesimpulan-kesimpulan di atas, maka penulis mengajukan saran sebagai berikut: Dalam penerbitan obligasi daerah, Pemerintah Daerah harus berhati-hati dan mempersiapkan segala sesuatunya sebaik mungkin. Hal-hal yang perlu disiapkan tersebut baik meliputi organisasi kelembagaan yang melakukan pengelolaan utang daerah, sumber daya manusia yang memahami segala sesuatu yang berkaitan dengan obligasi dan mempunyai pemahaman yang mendalam tentang pasar modal, serta penyelenggaraan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SKID). Sehingga pengelolaan obligasi daerah tidak saja mensyaratkan profesionalisme, namun juga keterbukaan, akuntabilitas, *trust* dan *prudential*. Jikapertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam pengelolaan obligasi daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka hal tersebut sekaligus mencerminkan perlindungan hukum terhadap investor.

REFERESENSI

Buku

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dagang tentang Surat-Surat Berharga*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003.
- Achmad Ichsan, *Dunia Usaha Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul. Minn West Group, Seventh Edition. 1999.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, Malang, 2006.
- Joni Emirzon, *Hukum Surat Berharga dan Perkembangannya Di Indonesia*, Prenhallindo, Jakarta, 2002.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Cet. 7, 2011
- Richard E. Speidel and Steven H. Nickles, *Negotiable Instruments and Check Collection*, West Publishing Company, 1993.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003.
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Soerjono Soekantodan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

Jurnal

Marcus Painter, “*An inconvenient cost : The effects of climate change on municipal bonds*”, *Journal of Financial Economics*, 2019.

M.A. Perajaka, *Menanti Obligasi Pemerintah Daerah*, *Suara Pembaruan*, 9 Maret 2002.

Artikel *Analisa Ekonomi dan Keuangan Daerah* dapat dijumpai dalam tulisan versi elektronik <http://www.modalonline.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=120>.

Artikel *Obligasi BPD, Contoh Kasus Pembiayaan Perusahaan Daerah* dapat dijumpai dalam tulisan versi elektronik <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/05/finansial/293111.htm>.

CNN Indonesia, *Sri Mulyani Proyeksi Rasio Utang Pemerintah Tembus 37 persen*, Artikel elektronik dapat diakses pada laman <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200702064143-532-519827/sri-mulyani-proyeksi-rasio-utang-pemerintah-tembus-37-persen>.

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang *Pasar Modal*

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang *Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang *Pinjaman Daerah*