

PERANAN PUSAT DALAM PENERBITAN OBLIGASI DAERAH

ANAK AGUNG PUTU WIWIK SUGIANTARI

Fak. Hukum Univ.45 Mataram

ABSTRAK

Konsep otonomi daerah memberikan kebebasan terhadap daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri serta mengembangkan sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Hanya saja, tidak semua urusan pemerintahan diberikan secara mandiri kepada daerah. Pemerintah pusat tetap memberikan pengawasan terhadap segala urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, termasuk dalam hal keuangan. Seperti dalam penerbitan obligasi daerah, dengan maksud untuk mengatasi kepincangan antar daerah, maka suatu daerah dapat menerbitkan surat utang dalam bentuk obligasi daerah kepada masyarakat untuk menutupi defisit anggaran. Hanya saja, sampai dimana campur tangan pemerintah pusat dalam penerbitan obligasi daerah itu.

Untuk mencegah timbulnya penerbitan obligasi daerah untuk kepentingan bisnis, maka pemerintah pusat mengawasi dalam hal penerbitan obligasi daerah tersebut. Pemerintah Daerah tidak dapat menentukan sendiri dalam hal penerbitan Obligasi Daerah. Pemerintah Pusat melalui Menteri Keuangan berperan dari permohonan penerbitan Obligasi Daerah sampai penggunaan dana hasil obligasi harus dilaporkan pada Menteri Keuangan. Jika tidak melaporkan tentang pelaksanaan obligasi daerah, maka sanksi penundaan dana perimbangan akan diterima oleh daerah. Sehingga, kewenangan pusat masih besar dalam pengelolaan keuangan daerah. Terutama dalam pinjaman daerah berupa obligasi daerah, Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap obligasi daerah tapi tidak sebagai penjamin terhadap penerbitan obligasi daerah tersebut.

Kata kunci : Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Obligasi Daerah.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Konsep otonomi daerah, memberikan kebebasan pada daerah untuk berkembang dengan sumber daya yang dimiliki daerah tersebut. Hanya saja kebebasan yang diberikan tetap mendapat dukungan dan pengawasan dari pemerintah pusat, karena untuk mengantisipasi timbulnya kepincangan dalam perimbangan keuangan di daerah-daerah. Selain itu, kesenjangan perbedaan penghasilan masing-masing daerah menyebabkan ada daerah yang bisa berkembang dengan kemampuannya sendiri dan ada daerah yang memerlukan bantuan dari daerah atau dari pemerintah pusat sendiri. Oleh karena itu, perlu dilakukan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Seperti diatur dalam pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa : Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Rasa adil dan selaras tersebut merupakan upaya untuk menciptakan pemerataan antara pemerintah pusat dan daerah dengan tidak mengesampingkan prinsip otonomi yang dianut oleh pemerintah daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat..Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kakhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Konsep Negara kesatuan, yang diatur secara tegas dalam UUD 1945 yang ditentukan dalam pasal 1 Ayat (1) bahwa : ” Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.”

Negara kesatuan merupakan repreneur dari kekuasaan yang terpusat dengan otoritas tertinggi berada di tangan pemerintah pusat. Seperti yang diutarakan oleh C.F. Strong Negara kesatuan adalah negara yang memiliki pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat. (C.F. Strong:2004:109) Kekuasaan legislatif yang menjadi otoritas pusat mengindikasikan setiap keputusan politik berupa kebijakan merupakan kewenangan dari pusat, tetapi sentralistik yang terbentuk akan mudah dilakukan oleh suatu negara kesatuan apabila memiliki wilayah yang tidak luas dengan jumlah warganegara yang sedikit. Sedangkan, untuk negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan penduduk yang sangat banyak, maka pemerintah pusat memerlukan bantuan yang harus diberikan kepada daerah yang merupakan bagian dari kesatuan negara. Pada saat itulah dikenal adanya desentralisasi. Dalam konsep negara hukum, bantuan yang dibutuhkan oleh pemerintah termasuk kriteria terjadinya pembagian kekuasaan karena urusan yang dibagikan tersebut merupakan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Indonesia merupakan negara kesatuan yang memiliki wilayah yang sangat luas, dengan penduduk yang sangat banyak selain itu, fragmentasi sosial sangat plural serta geografi yang kompleks, oleh karena itu memerlukan bantuan asas-asas penyelenggaraan pemerintah di daerah yaitu asas desentralisasi yang merupakan lawan dari asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi yang merupakan lawan dari asas konsentrasi yang dilengkapi dengan asas tugas pembantuan. Oleh karena itu, adanya asas desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah dan tugas pembantuan memberikan indikasi bahwa pemerintah pusat membagi urusan pemerintahan kepada daerah. Otonomi daerah seperti diungkapkan dalam UU No.32 Tahun 2004 pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa :

”otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Daerah diberikan hak serta kewenangan dan kewajiban untuk mengelola daerahnya dengan teori rumah tangga. Penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri berarti daerah diberikan wewenang untuk mengelola keuangannya sendiri dengan tanpa melupakan konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah dengan upaya menciptakan suatu keadilan dan keselarasan. Kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, serta kewenangan dalam pembagian urusan pemerintahan merupakan kewenangan atribusi. Karena kewenangan itu diberikan oleh original legislator (DPR) melalui undang-undang 32 tahun 2004. Pemerintah pusat tetap memberikan pengawasan serta memberikan pedoman, arahan, bimbingan dan penentuan standarnya. Hanya saja, jika daerah tidak mampu untuk melaksanakan kewenangan tersebut, maka kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diberikan dapat diambil kembali termasuk dalam keuangan daerah, pemerintah pusat melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan selain memberikan urusan pemerintahan juga menyertakan dana untuk pelaksanaan urusan tersebut yang akan dikelola oleh daerah melalui pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut menimbulkan ketergantungan daerah akan pemerintah pusat.

Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat mengindikasikan kurang mandiri pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Ketergantungan tersebut sangat terlihat jelas dalam bidang keuangan. Adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah berupa dana perimbangan, dana bagi hasil dan/atau DAU memberikan dampak ketidakmandirian daerah. Oleh karena itu, adanya alternatif lain yang diberikan oleh pemerintah pusat adalah meningkatkan sumber-sumber penerimaan daerah.

Penerimaan daerah selain bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan juga berasal dari pinjaman daerah. Hal itu dapat dilihat dalam pasal 51 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa : Pinjaman daerah bersumber dari: a). Pemerintah, b). Pemerintah daerah lain, c). lembaga keuangan bank, d). lembaga keuangan bukan bank, e). Masyarakat.

Sedangkan dalam pasal 51 ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa : Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e berupa Obligasi Daerah diterbitkan melalui pasar modal.

Di Indonesia pemanfaatan obligasi daerah sebagai sumber pembiayaan daerah merupakan hal yang baru. Dengan instrument ini diharapkan pemerintah daerah dapat memiliki sumber alternatif pendanaan yang dapat digunakan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan di daerahnya yang akan menghasilkan pendapatan. Sebagai salah satu bentuk pinjaman/hutang, obligasi daerah mendatangkan kewajiban bagi pemerintah daerah, baik kewajiban membayarkan pokok hutang tersebut, juga bunga kepada masyarakat investor selama jangka waktu pinjaman. Oleh karena itu, prinsip kehati-hatian dan kecermatan harus diterapkan ketika akan menerbitkan obligasi daerah.

Fungsi obligasi daerah sebagai alternatif pembiayaan APBD untuk menutupi deficit anggaran. Namun peran itu akan bergeser menjadi sarana bisnis Pemda karena obligasi daerah dapat diperdagangkan di bursa

yang akan mendatangkan keuntungan atau kerugian bagi APBD. Hal itulah, maka pengawasan terhadap penerbitan obligasi daerah perlu dilakukan oleh pemerintah pusat.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan satu permasalahan yaitu: Bagaimanakah pengawasan pemerintah pusat dalam penerbitan obligasi daerah ?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang sering disebut penelitian hukum doktrinal yaitu hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. (Amiruddin dan Zainal Asikin:2004:118). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan. (Peter Mahmud Marzuki, 2007:93) dan Pendekatan analisis konsep hukum (*analytical and conceptual approach*), yaitu mempelajari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga akan menemukan ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pandangan dan doktrin ini merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. (Peter Mahmud Marzuki:2007:95)

PEMBAHASAN

Fungsi Pinjaman Daerah Melalui Obligasi Daerah

Paradigma tentang keuangan daerah adalah upaya mewujudkan keadilan dan keselarasan antar daerah. Dimensi politik yang terbentuk dalam pemerintahan daerah berusaha menitikberatkan pada desentralisasi dan pengembangan otonomi daerah dalam rangka untuk menyejahterakan rakyatnya. Oleh karena itu, penyelarasan antara daerah satu dengan yang lain merupakan upaya mewujudkan keadilan tersebut. Hanya saja makna keadilan dapat diartikan berbeda-beda, pemerintah berusaha mewujudkan hal itu dalam pola perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya adalah kemampuan daerah untuk mengelola keuangannya masing-masing.

Jika menimbang pada pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Jo Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa : Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Berarti, dalam keuangan daerah terdapat hak dan kewajiban daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan semuanya dapat dinilai dengan uang. Setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam melaksanakan pelayanan publik, gaji pegawai dan segala kegiatan yang menyangkut tentang hak dan kewajiban yang termasuk dalam anggaran daerah merupakan proses pengelolaan terhadap keuangan daerah.

Struktur APBD yang terangkum dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri dari 3 komponen penting yaitu : 1). Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening umum kas daerah yang menambah ekuisitas dana sebagai hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah, 2). Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar (relatif) dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum, 3). Pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. (Suhadak dan Trilaksono Nugroho:2007:23-24)

Pinjaman daerah bersumber dari beberapa hal yang diatur dalam pasal 51 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pinjaman daerah bersumber dari: a). pemerintah. B). pemerintah daerah lain; c). lembaga keuangan bank; d). lembaga keuangan bukan bank; e). masyarakat. Pinjaman yang berasal dari masyarakat seperti dalam sumber-sumber di atas merupakan cara yang dilakukan pemerintah daerah dengan menjual obligasi daerah melalui pasar modal.

Dengan adanya pinjaman daerah tersebut, ada beberapa jenis pinjaman daerah yang diatur dalam pasal 52 UU Nomor 33 tahun 2004 jo pasal 5 PP Nomor 54 Tahun 2005 tentang pinjaman daerah disebutkan bahwa :

1. jenis pinjaman daerah terdiri atas : a).pinjaman jangka pendek; b).pinjaman jangka menengah, c).pinjaman jangka panjang.
2. pinjaman jangka pendek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan
3. Pinjaman Jangka Menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan Pinjaman Daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan Kepala Daerah yang bersangkutan.
4. Pinjaman Jangka Panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan Pinjaman Daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan.

Hanya saja, setiap pinjaman harus tepat guna. Seperti diatur dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 jo pasal 7 PP Nomor 54 tahun 2005 disebutkan bahwa: 1). Pinjaman jangka pendek hanya dipergunakan untuk menutup kekurangan arus kas pada tahun anggaran yang bersangkutan, 2).Pinjaman jangka menengah dipergunakan untuk membiayai penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan, 3).Pinjaman jangka panjang dipergunakan untuk membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan”.

Salah satu pinjaman jangka panjang adalah penerbitan obligasi daerah. Kata obligasi sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Belanda yaitu “Obligatie” atau “Verplichting” atau “obligaat” yang berarti kewajiban yang tidak dapat ditinggalkan, atau Surat Utang Negara/Daerah/Perusahaan dengan bunga tetap untuk si pemegang.(Ujang Bahar:2009:222) Sedangkan obligasi daerah atau municipal bonds adalah obligasi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah seperti pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten dan/atau kota. (Ujang Bahar:2009:224).

Daerah memiliki kewenangan untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai upaya untuk meningkatkan proyek investasi yang sedang dikembangkan oleh daerah. Selain itu, ada beberapa manfaat dari penerbitan obligasi daerah yaitu : Membiayai deficit anggaran, Sumber dana jangka panjang, Membiayai suatu proyek yang bersifat strategis, Percepatan pembangunan daerah, Pemberdayaan Potensi Ekonomi Daerah, Tarnsparansi dan akuntabilitas,Meningkatnya ekspose daerah, Meningkatkan image / prestige daerah,Terciptanya instrument investasi baru, Merupakan lahan baru bagi lembaga atau profesi yang bermain di pasar modal. (Budi S. Purnomo:2009:51-53)

Daerah memiliki kewenangan untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai upaya untuk meningkatkan proyek investasi yang sedang dikembangkan oleh daerah. Selain itu, ada beberapa manfaat dari penerbitan obligasi daerah yaitu : Membiayai deficit anggaran, Sumber dana jangka panjang, Membiayai suatu proyek yang bersifat strategis, Percepatan pembangunan daerah, Pemberdayaan Potensi Ekonomi Daerah, Transparansi dan akuntabilitas, Meningkatkan ekspose daerah,Meningkatkan image/prestige daerah, Terciptanya instrument investasi baru, Merupakan lahan baru bagi lembaga atau profesi yang bermain di pasar modal. (Budi S. Purnomo:2009:51-53)

Banyak manfaat yang diperoleh dari penerbitan daerah. Termasuk bagi pengembangan upaya transparansi dan akuntabilitas, karena setiap upaya penerbitan obligasi daerah harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Hal itulah yang memberikan pembelajaran kepada pemerintah daerah untuk mematuhi setiap ketentuan dari pemerintah dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas terutama dalam pelaporan keuangan.

Sedangkan dari jenis obligasi yang banyak jenisnya, penerbitan obligasi daerah pada umumnya terdiri dari 3 jenis berdasarkan sumber dana yang digunakan untuk memenuhi kewajiban obligasi yang diterbitkan, yaitu : 1). Obligasi Umum, yaitu instrumen utang yang diterbitkan dengan dukungan penuh dari anggaran pemerintah daerah (APBD). Dengan demikian kemampuan daerah dalam mengumpulkan pendapatan sangat penting guna memenuhi kewajiban yang timbul akibat diterbitkannya obligasi daerah, 2).Obligasi Pendapatan, obligasi ini dikeluarkan dengan jaminan pendapatan yang diperoleh dari proyek atau kegiatan yang dibiayai oleh obligasi tersebut. Obligasi pendapatan diterbitkan oleh Pemda atau Badan Hukum yang memiliki kewenangan pajak atau retribusi. Hasil retribusi tersebut dipergunakan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban yang muncul akibat

terbitnya obligasi pendapatan, 3).Obligasi Campuran, merupakan obligasi yang sumber dana untuk membayar kewajibannya di dapat dari pendapatan proyek atau kegiatan lembaga tersebut dan dari APBD. (Ujang Bahar:2009:225)

Jika melihat pasal 57 ayat (4) dan Pasal 55 ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa : Pasa 57 ayat (4) Hasil penjualan Obligasi Daerah digunakan untuk membiayai investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Pasal 55 ayat (3). Proyek yang dibiayai dari obligasi daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan obligasi daerah.

Dengan melihat kedua pasal di atas, maka obligasi daerah di Indonesia merupakan jenis obligasi daerah pendapatan karena ada pendapatan yang diperoleh dari penjualan obligasi daerah itu digunakan untuk membiayai investasi, proyek atau kegiatan. Oleh karena itu proyek atau investasi tersebut dapat digunakan sebagai jaminan terhadap penerbitan obligasi daerah tersebut.

Selain jenis obligasi daerah, maka sebagai sebuah instrument investasi dan keuangan , obligasi daerah akan dianggap sebagai surat utang apabila memenuhi berbagai persyaratan yang ditentukan dan diatur dalam struktur obligasi. Ada beberapa struktur dalam obligasi daerah yaitu : 1).Prinsipal/Nilai Nominal keseluruhan obligasi, merupakan nilai utang atau jumlah pokok pinjaman (kewajiban) yang harus dibayar kembali pada saat jatuh tempo serta dipisahkan dari jumlah pendapatan bunga, 2).Harga Pasar Obligasi, sebagai instrument perdagangan dan investasi, harga pasar obligasi selalu berfluktuasi sesuai kondisi pasar dan dipengaruhi oleh pergerakan tingkat suku bunga.

Harga ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu : a). Tingkat kupon, merupakan cerminan tingkat hasil yang dapat diberikan suatu obligasi bagi investornya, b). Rating Emiten atau peringkat dari penerbitan obligasi mencerminkan tingkat resiko, prospek serta kapabilitas suatu organisasi yang akan menerbitkan obligasi berdasarkan penilaian dari suatu lembaga penilai independent, c.)Nilai nominal per lembar obligasi, dalam penerbitan obligasi, emiten (pemerintah daerah) juga harus memaparkan berapa besar nilai nominal perlembar obligasi yang akan diterbitkan dan dijual kepasar perdagangan / investor, d). Periode Jatuh Tempo, setiap obligasi mempunyai masa jatuh tempo yaitu tanggal di mana nilai pokok obligasi tersebut harus dilunasi oleh penerbit obligasi. d).Likuiditas Obligasi. Obligasi yang likuid adalah obligasi yang banyak beredar di kalangan pemegang obligasi serta sering diperdagangkan oleh investor di pasar obligasi serta selalu diminati oleh investor, e).Tipe obligasi, dilihat dari struktur penjaminannya. Investor selalu melihat obligasi yang memiliki jaminan yang kuat dan akan memberikan insetif tambahan atau jaminan investasi. (Budi S, Purnomo: 2009:65-69)

Struktur obligasi yang kuat dan mempunyai nilai yang tinggi akan memberikan dampak penjualan di pasaran. Karena, dengan struktur yang lebih terjamin akan menarik minat masyarakat untuk menginvestasikan dananya dengan membeli obligasi daerah. Keberadaan obligasi yang diharapkan mengembangkan tingkat perekonomian daerah juga memberikan dampak bagi perkembangan ekonomi masyarakat yang berminat akan pasar modal. Jadi, obligasi daerah mempunyai manfaat yang cukup besar bagi perkembangan dunia investasi daerah. Apalagi, Indonesia menggunakan jenis obligasi pendapatan yang merupakan pengembangan terhadap investasi daerah karena obligasi ini merupakan obligasi yang pendapatannya untuk kepentingan proyek yang akan dibangun oleh daerah. Dengan perkembangan obligasi daerah akan membantu perkembangan perkeronomian daerah dan membantu daerah untuk membangun daerahnya melalui proyek-proyek investasi jangka panjang. Obligasi daerah berfungsi sebagai alternatif lain dalam sumber pembiayaan daerah.

Kedudukan Pemerintah Pusat Dalam Penerbitan Obligasi Daerah

Dengan memperhatikan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah, maka campur tangan pemerintah pusat dalam urusan pemerintahan masih sangat besar. Karena itu, ketergantungan daerah terhadap pusat sangat terlihat jelas. Termasuk dalam masalah keuangan.

Dalam penerbitan obligasi daerah, pemerintah pusat tidak memberikan jaminan terhadap resiko yang ditimbulkan oleh penerbitan obligasi daerah tersebut. Akan tetapi, pemerintah pusat berwenang memberikan persetujuan terhadap penerbitan obligasi daerah dengan dalih tingkat resiko yang cukup tinggi.

Ada beberapa resiko yang dapat muncul dalam penerbitan obligasi daerah terutama di sisi emiten (Pemda), yaitu : 1). Penerbitan obligasi daerah memerlukan promosi kepada masyarakat atau calon investor secara luas, sehingga biaya yang dikeluarkan untuk promosi tersebut tidak sedikit, 2).Sukses tidaknya penerbitan obligasi daerah sangat tergantung kepada kredibilitas Pemda yang bersangkutan. Isu korupsi pada Pemda sangat tidak menguntungkan bagi penerbitan obligasi daerah, 3).SDM yang memadai sangat kurang di lingkungan Pemda

terutama yang ahli dalam bidang pasar modal, 4).Penjualan obligasi juga bergantung pula pada dana idle (menganggur) masyarakat baik yang ada di perbankan maupun lembaga non bank, 5).Penerbitan obligasi daerah membutuhkan kondisi keuangan yang akuntabel dan terbuka, seperti pada korporasi. Hal inilah yang masih sulit dikembangkan di Pemda, padahal keterbukaan merupakan unsur terpenting karena investornya adalah masyarakat umum.

Setiap resiko tersebut dapat berdampak pada kepercayaan masyarakat terhadap daerah. Jika penerbitan obligasi tersebut dapat merugikan masyarakat akan memberikan pengaruh yang cukup besar bagi perkembangan perekonomian daerah yang bersangkutan.

Kedudukan pemerintah pusat masih sangat besar dalam pengawasan terhadap penerbitan obligasi daerah ini. Seperti yang diungkapkan dalam konsep Negara hukum, maka pembagian kekuasaan masih sangat terbuka dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena masih adanya sistem koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Termasuk dalam penerbitan obligasi daerah, kewenangan pemerintah pusat melalui Menteri Keuangan terlihat jelas dalam UU nomor 33 Tahun 2004. Kewenangan yang diperoleh Pemerintah merupakan kewenangan atribusi karena diberikan oleh lembaga legislative melalui UU nomor 33 Tahun 2004.

Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah menyebutkan bahwa :Dalam hal Pemerintah Daerah menerbitkan Obligasi Daerah, Kepala Daerah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPRD dan Pemerintah.

Pemerintah dapat melakukan penilaian terhadap rencana penerbitan obligasi daerah yang dilakukan oleh Pemda sehingga dikemudian hari obligasi tersebut tidak memberikan resiko yang besar yang akan mengganggu stabilitas daerah tersebut.

Persetujuan Pemerintah tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 Tentang TataCara Penerbitan, Pertanggungjawaban, Dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah, yaitu : 1). Kepala Daerah menyampaikan surat usulan rencana penerbitan Obligasi Daerah kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan, 2).Surat usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen sebagai berikut : a). studi kelayakan kegiatan; b).kerangka acuan kegiatan; c).Peraturan Daerah tentang APBD tahun yang bersangkutan dan Peraturan Daerah tentang perhitungan APBD 3 (tiga) tahun terakhir; d).Perhitungan tentang kemampuan daerah dalam memenuhi kewajiban pembayaran kembali Obligasi Daerah/proyeksi *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR); e).Surat persetujuan prinsip DPRD.

Dengan campurtangan pemerintah pusat melalui Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan maka kedudukan pemerintah pusat sebagai bagian dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah maka pemerintah melakukan penilaian berdasarkan kemampuan daerah karena obligasi daerah sangat besar melibatkan uang masyarakat yang akan berdampak pada perkembangan perekonomian masyarakat jika terjadi permasalahan karena obligasi daerah merupakan pinjaman yang menimbulkan hak dan kewajiban. Oleh karena itu, penilaian terhadap penerbitan obligasi daerah ini perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah pusat.

Penilaian tersebut juga dilakukan oleh Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan. Hal-hal mengenai penilaian obligasi daerah diatur dalam pasal 9 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 Tentang TataCara Penerbitan, Pertanggungjawaban, Dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah disebutkan bahwa : (a).Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan penilaian atas dokumen rencana penerbitan Obligasi Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 8. (b).Penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penilaian administrasi dan penilaian keuangan. (c).Penilaian administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan atas kelengkapan dokumen rencana penerbitan Obligasi Daerah. (d).Penilaian keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi penilaian atas : kemampuan keuangan Pemerintah Daerah, jumlah kumulatif Pinjaman Pemerintahan Daerah dan jumlah defisit APBD. (e). Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan memberikan persetujuan atau penolakan atas rencana penerbitan Obligasi Daerah.

Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan penilaian terhadap usulan penerbitan obligasi daerah hanya saja tidak dengan memberikan jaminan terhadap penerbitan obligasi daerah tersebut. Jaminan terhadap penerbitan obligasi daerah melekat pada asset yang digunakan sebagai proyek investasi dari obligasi daerah tersebut. Ketentuan tersebut disebutkan dengan jelas diatur dalam pasal 59 dan pasal 55 ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .

Pasal 59. Pemerintah tidak menjamin Obligasi Daerah. Pasal 55 ayat (3). Proyek yang dibiayai dari obligasi daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan obligasi daerah.

Jadi, segala resiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah tersebut ditanggung oleh Pemda sendiri dengan menggunakan asset yang melekat dalam proyek yang dibiayai dari obligasi daerah tersebut. Pemerintah hanya melakukan penilaian terhadap layak tidaknya suatu daerah menerbitkan obliges daerah serta melakukan pemantauan dan menerima pelaporan terhadap pelaksanaan penerbitan obligasi daerah tersebut.

Penjaminan tersebut juga dapat diperoleh dari dana cadangan daerah yang merupakan bagian dari sumber pembiayaan juga. Jika menganalisa pasal 13 ayat (3) dan Pasal 14 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 Tentang TataCara Penerbitan, Pertanggungjawaban, Dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah disebutkan bahwa : Pasal 13 ayat (3) : Pertanggungjawaban dana Obligasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, sekurang-kurangnya mencakup : perkembangan pelaksanaan kegiatan, laporan keuangan kegiatan yang meliputi penggunaan dana dari obligasi daerah, dan dana hasil penerimaan kegiatan dan laporan alokasi Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 14.

Pasal 14

- (1) Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan Dana Cadangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dipergunakan untuk keperluan lainnya, sampai dengan tanggal Jatuh Tempo.
- (3) Untuk kepentingan realisasi pembayaran terhadap pokok Obligasi daerah, sejumlah dana yang diperlukan dari dana cadangan terlebih dahulu dipindahbukukan ke rekening kas umum daerah.

Dengan melihat pasal 14, maka dana cadangan merupakan salah satu bagian dana yang digunakan untuk melunasi biaya obligasi daerah. Dengan kata lain, dana cadangan daerah dapat berfungsi sebagai jaminan terhadap obligasi daerah. Hal tersebut lebih dipertegas dalam ayat (2) pasal 14 yang menyebutkan dana cadangan tidak dapat dipergunakan untuk keperluan lain sampai jatuh temponya obligasi daerah hal itu untuk menjaga kemungkinan timbulnya masalah dalam pembayaran setiap keuntungan obligasi daerah tersebut kepada masyarakat yang membeli obligasi daerah tersebut.

Dalam hal ini, kedudukan pemerintah pusat dominant untuk mengevaluasi setiap penerbitan obligasi daerah. Pasal 16 dan pasal 17 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 Tentang TataCara Penerbitan, Pertanggungjawaban, Dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah disebutkan bahwa :

Pasal 16 : (1). Kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk wajib menyampaikan laporan penerbitan, penggunaan dana dan pembayaran Kupon dan/atau Pokok Obligasi Daerah kepada Menteri Keuangan, (2).Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib disampaikan secara berkala setiap triwulan (setiap 3(tiga) bulan), paling lambat 1(satu) bulan setelah berakhirnya periode triwulan yang bersangkutan.

Pasal 17

- (1) Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan pemantauan dan evaluasi atas : a).penerbitan obligasi daerah; b).penggunaan dana obligasi daerah; c).kinerja pelaksanaan kegiatan; d).realisasi pembayaran Kupon dan/atau Pokok Obligasi Daerah.
- (2) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk melihat indikasi adanya penyimpangan dan/atau ketidaksesuaian antara rencana penerbitan Obligasi Daerah dengan realisasinya.
- (3) Hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaporkan oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan kepada Menteri Keuangan.
- (4) Berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat merekomendasikan kepada Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan untuk menghentikan penerbitan Obligasi Daerah.

Dengan demikian, kewenangan Menteri Keuangan sangat besar dalam penerbitan Obligasi Daerah dari permohonan awal sampai dengan pelaksanaan penerbitan obligasi daerah mendapatkan pengawasan dari Pemerintah melalui Menteri Keuangan. Termasuk dalam penghentian penerbitan obligasi daerah dapat dilakukan dengan merekomendasikan kepada ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan melalui Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

Pemerintah melalui Menteri Keuangan juga dapat mengenakan sanksi kepada daerah yang menerbitkan obligasi daerah. Hal itu diatur dalam pasal 20 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 Tentang TataCara Penerbitan, Pertanggungjawaban, Dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah yang disebutkan bahwa :

Dalam hal Pemerintah Daerah yang menerbitkan Obligasi daerah tidak menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam pasal 16, Menteri Keuangan dapat menunda penyaluran dana perimbangan.

Kedudukan Pemerintah masih cukup dominan dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah. Bahkan Pemerintah dapat menggunakan dana perimbangan sebagai penjaminan terhadap kinerja Pemda jika tidak sesuai dengan ketentuan dengan melakukan penundaan termasuk dalam penerbitan obligasi daerah. Sanksi keuangan berupa penundaan dana perimbangan terhadap kelalaian Pemda yang tidak melaporkan tentang pelaksanaan obligasi daerah tersebut. Jadi, Pemerintah Daerah tidak dapat menentukan sendiri dalam hal penerbitan Obligasi Daerah. Pemerintah Pusat melalui Menteri Keuangan berperan dari permohonan penerbitan Obligasi Daerah sampai penggunaan dana hasil obligasi harus dilaporkan pada Menteri Keuangan. Jika tidak melaporkan tentang pelaksanaan obligasi daerah, maka sanksi penundaan dana perimbangan akan diterima oleh daerah. Sehingga, kewenangan pusat masih besar dalam pengelolaan keuangan daerah. Terutama dalam pinjaman daerah berupa obligasi daerah, Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap obligasi daerah tapi tidak sebagai penjamin terhadap penerbitan obligasi daerah tersebut.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Obligasi daerah mempunyai manfaat yang cukup besar bagi perkembangan dunia investasi daerah. Apalagi, Indonesia menggunakan jenis obligasi pendapatan yang merupakan pengembangan terhadap investasi daerah karena obligasi ini merupakan obligasi yang pendapatannya untuk kepentingan proyek yang akan dibangun oleh daerah. Dengan perkembangan obligasi daerah akan membantu perkembangan perekonomian daerah dan membantu daerah untuk membangun daerahnya melalui proyek-proyek investasi jangka panjang. Obligasi daerah berfungsi sebagai alternatif lain dalam sumber pembiayaan daerah.
2. Pemerintah Daerah tidak dapat menentukan sendiri dalam hal penerbitan Obligasi Daerah. Pemerintah Pusat melalui Menteri Keuangan berperan dari permohonan penerbitan Obligasi Daerah sampai penggunaan dana hasil obligasi harus dilaporkan pada Menteri Keuangan. Jika tidak melaporkan tentang pelaksanaan obligasi daerah, maka sanksi penundaan dana perimbangan akan diterima oleh daerah. Sehingga, kewenangan pusat masih besar dalam pengelolaan keuangan daerah. Terutama dalam pinjaman daerah berupa obligasi daerah, Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap obligasi daerah tapi tidak sebagai penjamin terhadap penerbitan obligasi daerah tersebut.

Saran-Saran

1. Obligasi daerah bukan digunakan untuk kepentingan bisnis tapi untuk keperluan penutupan kas yang defisit.
2. pengawasan terhadap penerbitan obligasi daerah harus benar-benar teliti karena menyangkut kepercayaan publik terhadap daerah.
3. kedudukan pemerintah pusat yang cukup besar dalam penerbitan obligasi daerah perlu mendapat jaminan dari pemerintah dengan menjaminkan dana perimbangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Bahar, Ujang, 2009, *Otonomi Daerah Terhadap Pinjaman Luar Negeri Antara Teori Dan Praktik*, PT Indeks, Jakarta.
- Fadjar, A Mukthie, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Cetakan kedua, Malang, Bayumedia Publishing.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2007, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group.
- Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Yogyakarta, UII Press.
- Strong, C.F., 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Cetakan I, Bandung, Kerjasama Nuansa dan Nusamedia.
- Suhadak dan Trilaksono Nugroho, 2007, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Purnomo, Budi S, 2009, *Obligasi Daerah alternatif Investasi Bagi Masyarakat dan Sumber Pendanaan bagi Pemerintah Daerah*, Cetakan Kesatu, Bandung, Alfabeta.