

SKRIPSI

AUGUSTITO

**OBLIGASI DAERAH (*MUNICIPAL BOND*) SEBAGAI
SUMBER KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA
DESENTRALISASI EKONOMI DI INDONESIA**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004**

**OBLIGASI DAERAH (MUNICIPAL BOND) SEBAGAI
SUMBER KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA
DESENTRALISASI EKONOMI DI INDONESIA**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN PERSYARATAN
DALAM MEMPEROLEH GELAR SARJANA HUKUM**

Dosen Pembimbing,



DR. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.Hum.

NIP. 130877632

Penyusun,



Augustito

NIM. 039814652

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2004

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
Pada hari Selasa, tanggal 20 Januari 2004

Panitia Penguji Skripsi

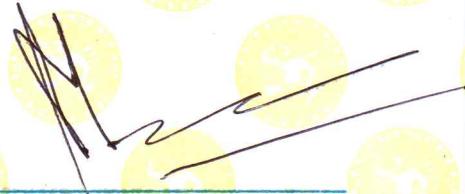
Ketua Lanny Rami, S.H., M.Hum.



Anggota 1. DR. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.Hum



2. ^u Soemardji, S.H., M.S.



3. Rr Herini Siti Aisyah, S.H., M.S.



4 Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S



KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'aalamiin. Berkat rahmat Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “ Obligasi Daerah (*Municipal Bond*) Sebagai Sumber Keuangan Daerah Dalam Rangka Desentralisasi Ekonomi Di Indonesia “ untuk memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar sarjana hukum.

Penyusunan skripsi ini dimaksudkan memberikan kajian dan sudut pandang baru mengenai obligasi daerah sebagai sumber keuangan alternatif bagi pemerintah daerah dalam rangka penerapan otonomi daerah dewasa ini. Penulis berharap semoga tidak ada lagi penerapan otonomi daerah yang setengah hati oleh pusat, sehingga daerah dapat secara mandiri mengelola wilayahnya dengan baik dan bertanggungjawab, menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan serta dukungan pada penulis selama proses penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih ini penulis tujukan kepada:

1. Allah SWT, penguasa diriku dan raja semesta alam ini. Sholawat dan salam untuk Muhammad SAW, para malalik, rasul, nabi dan waliullah.
2. Ibunda tercinta Widiastuti, atas kasih sayang yang telah diberikan. Karya ini aku persembahkan untuk bunda, sedikit wujud dari hasil pengorbanan bunda kepada ananda selama ini. Mamah tersayang yang dengan sabar mengasuhku semasa aku kecil hingga dewasa sekarang ini, dan mbak Lin yang telah mengajarku tentang banyak hal.

3. Almarhum eyang kakung Drs. H. Wibowo Brotodihardjo dan almarhumah eyang putri, atas contoh kedisiplinan waktu, ke-perfeksionis-an yang positif, serta keharmonisan sebuah rumah tangga semasa hidupnya. Semoga suatu hari nanti aku bisa mencapainya dalam hidupku...
4. Ayahanda Fachrudin Darham, Tante Tati, adikku Nulfa dan juga nenek di Banjarmasin. Mas Yano (atas petuah-petuah bijaknya), mbak Ira, tante Irma dan ponakanku Syahrofi yang lucu. Tante Acie, Roni dan Reni. Om Dade (atas diskusi-diskusi hukum dan politiknya), tante Neng, Findi, dan Deni sekeluarga di Bekasi.
5. Ibu DR. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.Hum., sebagai dosen pembimbing dan penguji. Terima kasih atas kesediaannya memberi bimbingan di tengah-tengah kesibukan ibu.
6. Ibu Lanny Ramli, S.H., M.Hum., selaku ketua Tim Penguji, serta bapak Soemardji, S.H., M.S., ibu Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.S., dan bapak Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., sebagai penguji dan pemberi koreksi serta petunjuk pada skripsi ini.
7. Bapak Sjachriel Darham, Gubernur Kalimantan Selatan, beserta keluarga, terima kasih atas diskusi singkatnya mengenai obligasi. Untuk saudara-saudaraku di Banjarmasin: tante Iros sekeluarga, om Dirhan sekeluarga, tante Diah sekeluarga, tante Idah sekeluarga, om Syamsuri sekeluarga, Yoyos, om Ian, bpk Dirham (Staf Politik Gubernur Kalsel), dll
8. Gus Luth, terima kasih atas wiritan-nya, yang telah meyakinkan saya untuk pulih dan bangkit kembali

9. Teman-temanku yang secara langsung membantu dalam penulisan dan ujian skripsi ini: Tabhanie (diskusi dan masukan-masukannya), Arie (atas ide judul skripsi ini), Dimas (maaf sudah banyak merepotkan anda), Hadi (buku dan skripsinya), Ipung FE (bahan seminar obligasi daerah), Temon (skripsi dan dukungannya), Fajar (buku dan skripsinya), Pram (dasinya), Arief“ambleg” (skripsi dan olok2nya), Hanafi (nemenin aku ke Dimas), Kiky dan Putri (sdh bangunin aku pagi-pagi sekali pas ujian), Ita (nganterin aku ke dosen&beli vitamin pas aku sakit H-1), Ayu (thx 4 ur support & being a friend up till now), mas Estu di Depkeu (sdh menolong mencarikan surat edaran Dirjen Keuangan No. SE-107/MK 17/2001)
10. KKHH band dan prewangan: Abas (& Cece), Bunali, Tono, Punjul, Vega, Antok, Rio, Joe, Lutvi, Nawier, Tunggul dan Ndoway. Bekerja bersama kalian adalah suatu pengalaman yang sangat berharga dan menyenangkan. Juga untuk: the new manager Jimbon (good luck!), Nawi ”Hutang”, Uki Bdg, Gendhuk, Huda Naar, Bram Naar, Subway (Ateng, Bejo & Alex), Sodok, Ayiek, Sugeng”emosi”, Kojek, Sempronk, Tommy, Wisha, Babe Off The Records, Oktav RNB, Egie PHB, Alvin&Ogie HARJAY, Ronny JTV, Nanang X-men, Ronny Kyowa, Arief Boogie, pak Stanley Djarum (atas bantuannya selama ini), Pingky Istara, Lucky Hardrock, Imez&Bion MyRadio, Hadi Onedisc, LOC, dan temen2 band & entertain lainnya.
11. My oldfriends : Bob (sdh jadi “F1”-ku selama ini), gus Udien (telah memperkenalkanku dgn dunia spiritual), Okky dan Onny.
12. Women I’ve loved: Ica, Wieke Erowati, Brigitta, Amalia Ratna Vitriani, Anna, Anggita Lokiteswara...(n 4 dek Debby, I miss ur call). Thank you

for giving me a beautiful moment, in my times and my dreams. Your attendance was always brightening me&my life, that's the best part of it...

13. Teman2 FH 98; yth para mantan pejabat KOMPARPUS: presiden 'Doni''mbleger'', menlu Ucok (kemana saja kau bah!) dan menhan Aripin., Fauzi (yaopo kabare cak?), Feri, "adek''Yoga, Dee2, Santos, Prima, Mail, Kenny & Ulay (maaf aku melanggar janji), Lutfi, Iir, Tama, Isha, Sonef, Isnanto, Denny, Agung''es'', Eka''karno'', Unggul, Endro, Gamanto, Yitsak, pakde''Candra'', Erwin, Mamat, Muhandas, Tomo, Nino, Hafiz, Wendy, Raymond, Rio, Andi ''RT'', Bayu, Anton''bunap'', Iwan''gombez'', Bambang''biang'', Aris ''Blur'', Wahyu''menpen''. Dina, Ulik, Arta dan Temi (thx 4 pinjaman catatan dan bukunya semasa kuliah), my baby Rina, Tyas, Eri''cilik'', "budhe''Desy, Melan, Dian, Prelly, Sari''ncis'', Sari, double Ima, Menik, Ria, Nia, Lila, Winda, Fessy, Nina(alm), Lucky, Fian, Recia, Wenny, dll. "Sembilan Delapan memang EDAN!"
14. Teman2 FH lainnya: Riski'95, Acong''cangkir''95, Bayek'96, Teddy'97 (pijet yuk?), Inem'97(guyon tok ae!), Nico'97, Iblis'97, Totok'97, Timbul'97, tmn UNFREL FH' 97, Ondi'99, Ditos'99, Bimo'99, Yuvita'99(thnx 4 ur kindness), Ratih'99, Anas'99, Eko'00, Bernard'99, Wawan'00, Reggy'00, Spotter'00, Ken'00, Fajar'00, Tito'01, Abram'01, dll
15. Teman2 lintas Fakultas; FE: Gupil, Luluk, Ricky''cabul'', Bari''cino'', Bogar, Pudi, Putut''ndueso'', Onne, "big''Dedi, Firli''gajahmada'', dll; FEext: Reza''sapi'', Yanthee, Danabha''Ableh'', Erwin, Yudhi''mendheh'', Iyus, Awe, Ferdian''kempluk'', Sonny''ceper'', Ware, Tuwek, Nyoman, Bejo, Andi''galileo'', Uki''keong''(ex), Didin, Bos, dll; FPsi: Setyo (alm);

- FKG : Niko (terima kasih GTJ-nya) dan Ika, Suban, Hendrik”badak”, Dimas”ucok”, Ade, Ahmadi”tomat”, Saiful”tuwek”, Nedy, Sam, Santi, dll;
FISIP: Wiro”UNFREL”, Ndemok, Ridwan, Henry, Rini&Anita(exSMU15)
16. Teman2 KKN Kel. Gedangasin Kec. Tandes Juli-Agustus 2002: Tito FH, Ndaru FE, Yenni FE, Hanung FE, Dian FE, Santi FEext, Dina FEext, Rosa FISIP, Nanin FKG, mbak Febri FKG, Sofyan FKG, Andri FPsi, Muhajir FMIPA, Dwi FKH, Munawar FSastra, dll (maaf aku agak lupa..)
17. Teman2 LIA: Ririn, Oji, Ambar, Laily, Nafis, mbak Herlina, mas Hanif, Dedy, Lucy, ms Latifa, ms Linda di Bogor, ms Raksi, mas Karyadi, etc.
18. Teman2 SMUSA: Eko”mbah”, Aryo”bendhol”, Ruki, Djalu, Ro’im, Mega”gay”, Tuti, Rupa, Anik, Deni”cacing”, Gotam, Tiyok, Raja, Echa, dll
19. Papi dan Mami kantin, serta Yuli, Lenny & Roma. inem “the Cat”, pak Bambang”mie ayam”, bu Kun, Narko & mbak “wartel”, pak Joko Perpus, Andi alias Ranu ”Parkir”, mbak endang “café Pizza”
20. Para tokoh dan artis idolaku, yang secara tidak langsung juga ikut membentuk diriku: Gus Dur, J.F.Kennedy, Aa Gym, Quraishy Shihab, Alwi Shihab, Sting, Ahmad Dhani, Kurdt Cobain, Rage Against The Machine, Al Pacino (in Serpico), Bart&Homer Simpsons, VJ Arie & Nirina MTV, Wynona Rider, Angelica Lee, Wanda Hamidah...
21. Dan untuk para penemu komputer dan internet, terima kasih, teknologi ini benar-benar membantu...

Surabaya, 6 Februari 2004

Penulis

Augustito
NIM.039814652

ABSTRAK

Pemerintah Indonesia telah membuat dan menetapkan kebijaksanaan dalam rangka memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah di Indonesia untuk mengelola daerahnya secara mandiri, dengan melalui otonomi daerah yang berdasarkan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dengan adanya kebijaksanaan tersebut, maka Pemerintah Daerah, baik itu Propinsi maupun Kabupaten/Kotamadya, diharapkan dapat mengelola dan membiayai seluruh kegiatan yang berada di daerahnya dengan kemampuan secara mandiri. Oleh karena itu Pemerintah Daerah di Indonesia harus mampu mencari sumber dana secara mandiri, serta mendistribusikannya pada masing-masing kegiatan sesuai dengan sasaran program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xi.
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Permasalahan ; Latar Belakang dan Rumusannya	1
2. Penjelasan Judul	10
3. Alasan Pemilihan Judul	12
4. Tujuan Penulisan	13
5. Metode Penulisan	13
6. Pertanggungjawaban sistematika	14
BAB II. OBLIGASI DAERAH SEBAGAI SUMBER KEUANGAN DAERAH	17
1. Penerapan Desentralisasi Ekonomi Dalam Rangka Otonomi Daerah di Indonesia	17
a. Konsep desentralisasi dalam rangka otonomi daerah	17

b. Implementasi Desentralisasi Ekonomi di Indonesia	27
c. Implikasi pelaksanaan Desentralisasi Ekonomi terhadap Keuangan Daerah	29
2. Obligasi Daerah sebagai sumber Keuangan Daerah	32
a. Sumber-sumber penerimaan daerah untuk Keuangan Daerah	32
b. Obligasi daerah sebagai pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat	47

BAB III. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MENERBITKAN OBLIGASI DAERAH

64

1. Kewenangan Pemerintah Daerah menerbitkan obligasi daerah	64
a. Dasar – dasar kewenangan Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dalam negeri melalui penerbitan obligasi daerah	64
b. Penundaan sementara penerbitan obligasi daerah oleh Surat Edaran Dirjen Lembaga Keuangan Nomor SE-107/MK 17/2001.....	69
2. Hubungan kewenangan dan peran antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, dengan DPRD dan Pemerintah Pusat, dalam penerbitan obligasi daerah	76
a. Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dalam penerbitan obligasi daerah	76
b. Persetujuan DPRD sebagai syarat dalam penerbitan Obligasi Daerah dalam rangka fungsi pengawasan	81

c. Fungsi Kontrol Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah..... 88

BAB IV. PENUTUP92

1. Kesimpulan 92

2. Saran 93

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1. Permasalahan : Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Pemerintah Indonesia telah membuat dan menetapkan kebijaksanaan dalam rangka memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah di Indonesia untuk mengelola daerahnya secara mandiri, dengan melalui otonomi daerah yang berdasarkan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dengan adanya kebijaksanaan tersebut, maka Pemerintah Daerah, baik itu Propinsi maupun Kabupaten/Kotamadya, diharapkan dapat mengelola dan membiayai seluruh kegiatan yang berada di daerahnya dengan kemampuan secara mandiri. Oleh karena itu Pemerintah Daerah di Indonesia harus mampu mencari sumber dana secara mandiri, serta mendistribusikannya pada masing-masing kegiatan sesuai dengan sasaran program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

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 tersebut meliputi :¹

1. Pendapatan Asli Daerah

¹ Pasal 3 Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pandapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah dalam bentuk transfer dana dari pemerintah pusat. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil pajak dan SDA yang disebut dengan Bagian Daerah, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

3. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek seperti lazim dalam perdagangan. Daerah dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pusat, Lembaga Keuangan, dan Obligasi Daerah) maupun dengan luar negeri dengan persetujuan Pusat.

4. Penerimaan Lain yang sah

Khusus mengenai jenis pembiayaan yang ketiga, yaitu Pinjaman Daerah, dengan melihat Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 pasal 11 ayat 1 disebutkan

bahwa : “Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai anggarannya”. Dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah, dalam pasalnya disebutkan bahwa Pinjaman Daerah dapat bersumber dari masyarakat.²

Pada bagian lain peraturan tersebut juga menjelaskan bahwa pinjaman daerah dapat berupa pinjaman jangka pendek dan jangka panjang.³ Pinjaman jangka panjang hanya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan asset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Jumlah yang diperkenankan adalah maksimum 7,5 total dari nilai anggaran.⁴

Pinjaman daerah dapat dilakukan Pemerintah Daerah Tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kotamadya dengan persetujuan DPRD,⁵ dan harus memperhatikan kemampuan daerah dalam memenuhi segala kewajibannya. Peminjaman Daerah dapat dilakukan melalui mekanisme perbankan atau pasar modal. Peminjaman melalui mekanisme pasar modal menggunakan instrumen keuangan berupa obligasi. Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya dikenal dengan obligasi daerah.

Pinjaman daerah berupa obligasi daerah ini masih relatif baru di Indonesia, meskipun hal ini sudah banyak dilakukan oleh negara-negara maju yang sudah menerapkan desentralisasi ekonomi. Obligasi daerah merupakan salah satu bentuk

² Pasal 2 ayat 2 huruf d Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah

³ *Ibid.* pasal 3

⁴ *Ibid.* pasal 6 huruf a

⁵ *Ibid.* pasal 11 ayat 1

pinjaman jangka panjang pemerintah daerah kepada masyarakat. Obligasi daerah adalah obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kepentingan umum di wilayah Pemerintah Daerah Tersebut. Secara umum obligasi daerah dapat dikategorikan atas dua golongan yaitu :⁶

1. Obligasi umum (*general bond*)

Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum, yang sumber pembayarannya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ;

2. Obligasi pendapatan (*revenue bond*)

Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum, yang sumber pembayarannya berasal dari kemampuan arus kas proyek-proyek Pemerintah Daerah yang dibiayai dana obligasi tersebut. Jenis obligasi ini pada umumnya dipergunakan untuk membiayai proyek-proyek antara lain : PDAM, listrik, telkom, rumah sakit, jalan tol, pasar, kawasan industri, dan lain-lain

Namun demikian ada yang mengkategorikan menjadi 3 menurut bunga yaitu *Authority Bonds* atau kadang disebut *Hybrid Bond*, yang tidak lebih merupakan obligasi gabungan dari *revenue bonds* dengan *general obligation bonds*.⁷

Penerbitan obligasi daerah berfungsi sebagai salah satu sumber pembiayaan Pemerintah Daerah yang sah sesuai dengan UU No. 25 tahun 1999.

⁶Win. Hendrarso (bupati Sidoarjo), *Kepentingan Pemda Sebagai Penerbit Obligasi dan Pengelolaan Keuangan Obligasi Daerah*, dalam seminar sehari tentang "Obligasi Pemerintah Daerah sebagai Alternatif Investasi", Surabaya, Fakultas Ekonomi Airlangga, 18 Februari 2003, hlm 5

⁷Adhitya Wardhono; *Peran Municipal Bond dalam Pembangunan Daerah*, stud-www.uni-marburg.de, 2001

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.

Desentralisasi ekonomi diamanatkan dalam pasal 18 dan pasal 18A UUD 1945 yang antara lain menyebutkan bahwa: Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Secara efektif pelaksanaan desentralisasi ekonomi diberlakukan sejak 1 Januari 2001 sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Sesuai dengan kedua undang-undang tersebut, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi ekonomi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kedua Undang-undang ini merefleksikan pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan yang lebih luas kepada daerah,

memberikan kepastian sumber dana Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (*local discretion*).

Kebijakan desentralisasi ekonomi di Indonesia sesuai dengan kedua Undang-Undang tersebut pada dasarnya bertujuan untuk :⁸

1. Menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal (*Fiscal Sustainability*) dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro.
2. Mengoreksi vertical imbalance, yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan Pemerintah Pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah. Mengkoreksi *horizontal imbalance* yaitu ketimpangan antar daerah dalam kemampuan keuangannya, dimana relatif masih sangat bervariasi kemampuan keuangan antar daerah.
3. Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisien dalam rangka peningkatan kinerja Pemerintahan Daerah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

Penjualan obligasi sebenarnya memiliki dua aspek penting, yaitu aspek politis dan ekonomis. Aspek politis berupa adanya keterlibatan langsung dari masyarakat untuk ikut membantu pemerintah dalam mencari sumber-sumber penerimaan daerah untuk proses pembangunan. Berarti diperlukan adanya jiwa

⁸ Otda.org , *Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*,
www.infootda.com, 15 Juli 2003

nasionalisme bagi masyarakat. Dari aspek ekonomi dapat dijelaskan bahwa akan terjadi *multiplier effect*, yaitu adanya pelipatgandaan manfaat ekonomi sebagai dampak dari belanja pemerintah dari dana penjualan obligasi di dalam negeri, sehingga akan meningkatkan aktivitas ekonomi dalam negeri.⁹

Pada dasarnya hubungan transaksi obligasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakatnya adalah hubungan simbiose mutualistik, mengingat bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui peningkatan pelayanan pada umumnya dan pelayanan infrastruktur pada khususnya sementara masyarakat membutuhkannya. Sehingga bila Pemerintah Daerah berhutang kepada masyarakatnya untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, tentunya tidak pelak lagi masyarakatnya akan dengan senang hati meminjamkan dana kepada Pemerintah Daerahnya melalui pembelian obligasi.¹⁰

Namun dalam pelaksanaannya banyak faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan penerbitan obligasi oleh Pemerintah Daerah ini. Faktor hukum menjadi landasan bagi masyarakat sebagai investor untuk membeli obligasi daerah. Faktor ini menjadi penting karena investor menginginkan keamanan dalam berinvestasi dan keamanan dalam berinvestasi itu ada bila peraturan perundangan yang berkaitan dengan pinjaman daerah (obligasi daerah) itu ada dan memadai. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan sehubungan dengan faktor hukum ini adalah:¹¹

⁹ Jaka Sriyana; *Op, Cit.*

¹⁰ Newsletter Unit Pengelola Proyek Inovasi Manajemen Perkotaan Departemen Dalam Negeri edisi Februari 2001, <http://www.inovasipemda.com>, hlm. 4

¹¹ Hamim Mustofa, *Langkah Persiapan Penerbitan Obligasi Daerah*, www.bpk.go.id, Juni 2002

- ketentuan mengenai boleh tidaknya daerah meminjam dana dari pasar modal dalam bentuk penerbitan obligasi daerah
- ketentuan mengenai batasan-batasan terhadap APBD, seperti batasan mengenai jumlah maksimum pinjaman daerah yang bisa diperoleh daerah
- ketentuan mengenai pendapatan dan asset daerah yang dapat dijaminkan untuk mendapatkan pinjaman daerah, beserta larangan penjaminannya.
- landasan hukum mengenai kewenangan daerah dalam memperoleh pendapatan, seperti dalam hal penarikan pajak daerah dan retribusi daerah.

Oleh karena kendala-kendala tersebut, maka Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 sampai dengan saat ini masih belum dapat dioperasionalkan sepenuhnya, sehingga Menteri Keuangan membuat kebijakan penundaan pelaksanaan pinjaman daerah yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK01/2001. Dan semangat Pemerintah Daerah untuk menerbitkan obligasi daerah sebagai alternatif bagi sumber keuangan mereka dipatahkan di tengah jalan oleh Dirjen Lembaga Keuangan melalui Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 tanggal 8 Februari 2001 yang berisi tentang himbauan untuk menunda emisi *municipal bond*. **Kendati hanya bersifat himbauan, tetapi tampaknya Pemerintah Daerah menanggapinya sebagai suatu bentuk larangan..** Sejak itu tidak terdengar lagi wacana mengenai penerbitan obligasi

oleh daerah. Padahal, imbauan itu hanya meminta untuk menunggu sampai ditetapkan Undang-Undang mengenai obligasi daerah.¹²

Bagi daerah sesuai dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999, sebenarnya daerah diperbolehkan untuk melakukan pinjaman baik dari dalam maupun luar negeri. Sebenarnya tidak ada alasan substansial untuk melarang Pemerintah Daerah menerbitkan obligasi karena Undang-undang No 25 tahun 1999 telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat menerbitkan obligasi daerah. Pemerintah Pusat dapat dikatakan tidak konsisten, dan cenderung membingungkan serta membuat ketidakpastian dalam pelaksanaan otonomi daerah itu. Yaitu kebijakan pemerintah tentang pelarangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman luar negeri, pinjaman kepada perbankan dalam negeri dan penerbitan obligasi yang jelas-jelas itu bertentangan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah.

Kekhawatiran pemerintah pusat atas kemungkinan terjadinya default obligasi yang diterbitkan daerah jelas-jelas bertentangan dengan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah (PP) No 107 Tahun 2000. Masalah pelarangan itu mestinya terlebih dahulu harus didasarkan pada suatu pengkajian yang mendalam dari berbagai aspeknya, termasuk dari aspek perundang-undangan yang berlaku. Namun Pemerintah Pusat tetap menjanjikan baru akan memperbolehkan penerbitan obligasi daerah baru pada tahun 2006.¹³

¹² Kompas Online, *Jatim Masih Ragu Terbitkan Obligasi*, www.kompas.com, 03 Juni 2003

¹³ *Ibid.*

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas , maka dapat ditarik beberapa pertanyaan, yang mana dari pertanyaan diatas dapat digunakan sebagai solusi pada permasalahan diatas.

Beberapa pertanyaan tersebut antara lain:

1. Bagaimana peran obligasi daerah (*municipal bond*) sebagai sumber keuangan daerah?
2. Apakah penundaan emisi *municipal bond* oleh Pemerintah Pusat melalui Dirjen Keuangan berdasarkan Surat Edaran Lembaga Keuangan No. SE 107/MK 17/2001 dapat menghentikan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya menerbitkan obligasi daerah?

2. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini adalah : OBLIGASI DAERAH (*MUNICIPAL BOND*) SEBAGAI SUMBER KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA DESENTRALISASI EKONOMI DI INDONESIA. Untuk lebih jelasnya, maka saya akan uraikan judul skripsi di atas sebagai terurai di bawah ini :

Obligasi adalah bukti hutang emiten yang mengandung janji pembayaran bunga atau janji lain serta pelunasan pokok pinjamannya dilakukan pada tanggal jatuh tempo, sekurang-kurangnya 3(tahun) sejak tanggal emisi.¹⁴

Sedangkan obligasi daerah atau *municipal bond* adalah obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah (*local government*) atau Pemerintah Negara

¹⁴ Pasal 1 butir 34 Keputusan Menkeu No. 1548

Bagian. Pada dasarnya obligasi ini sama dengan obligasi pemerintah atau *government bond*. Biasanya diterbitkan oleh Pemerintah dalam rangka pembiayaan pembangunan dan biasanya pula berjangka panjang yaitu 10 sampai 20 tahun.¹⁵

Pengertian Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran dan pendapatan dan belanja daerah (APBD).¹⁶

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Ekonomi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti : 1 ilmu mengenai asas-asas produksi, distribusi, dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (spt hal keuangan, perindustrian, dan perdagangan) ; 2 pemanfaatan uang, tenaga, waktu, dsb yang berharga; 3 tata kehidupan perekonomian (suatu negara); 4 urusan keuangan rumah tangga (organisasi, negara)¹⁸

Jadi pengertian Desentralisasi Ekonomi disini adalah penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam hal-hal yang berkaitan dengan urusan keuangan.

¹⁵ A. Setiadi, *Op,Cit*, hlm. 26

¹⁶ Bahrullah Akbar, *Op,Cit*, hlm. 1

¹⁷ Pasal 1 huruf e Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 251

3. Alasan Pemilihan Judul

Dalam skripsi ini akan dibahas permasalahan mengenai bagaimana peran obligasi daerah (*municipal bond*) dan dinamikanya sebagai sumber keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Municipal Bond merupakan suatu bentuk obligasi yang masih relatif baru di Indonesia. Walaupun sebenarnya di negara-negara maju lain seperti halnya Amerika Serikat ataupun Korea Selatan sudah lama diterapkan. Dari pengalaman negara-negara tersebut, dilihat dari sisi keuangan, obligasi daerah memiliki peran yang cukup tinggi untuk memberikan alternatif untuk pemasukan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

Sebenarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, serta Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 telah memberikan peluang kepada Pemerintah Daerah untuk menerbitkannya. Namun karena berbagai faktor kendala, sampai saat ini belum ada satupun Pemerintah Daerah baik Tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya di Indonesia yang menerbitkannya. Diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 tanggal 8 Februari 2001 oleh Dirjen Lembaga Keuangan yang berisi tentang himbauan kepada Pemerintah Daerah untuk menunda emisi *municipal bond*.

Berangkat dari pemaparan di atas maka dalam skripsi ini dibahas sejauh mana peran obligasi daerah sebagai sumber penerimaan daerah, khususnya dalam hal sebagai alternatif baru bagi sumber dari keuangan daerah. Kemudian permasalahan yang dibahas selanjutnya adalah dasar-dasar kewenangan

pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, dan peran DPRD yang juga merupakan bagian dari pemerintahan daerah, serta fungsi pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pinjaman Daerah.

4. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini mempunyai dua tujuan utama yaitu selain tujuan yang bersifat akademis, juga memiliki tujuan yang bersifat praktis dan teoritis. Tujuan yang bersifat akademis ini diperuntukkan guna melengkapi persyaratan yang diwajibkan dalam memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Tujuan praktis adalah guna menyumbangkan pemikiran tentang obligasi daerah (*municipal bond*) dan bagaimana posisi dan perannya sebagai alternatif dalam memberikan pemasukan bagi Keuangan Daerah. Tujuan teoritisnya adalah yaitu untuk mengetahui dasar-dasar hukum yang memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk menerbitkan obligasi daerah dan hubungannya dengan DPRD serta Pemerintah Pusat sebagai pengawas dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah

5. Metode Penulisan

5.1. Pendekatan Masalah

Pembahasan dalam penulisan hukum normatif ini dilakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), maksudnya pembahasan didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang bersifat

mengikat, dalam hal ini Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah serta peraturan lain yang akan penulis terapkan untuk menentukan bisa tidaknya Pemerintah Daerah menerbitkan obligasi daerah (*municipal bond*).

5.2. Prosedur Pengumpulan Bahan hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum ada dua macam, yaitu pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder. Pengumpulan bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000. Pengumpulan bahan hukum sekunder berupa pendapat para sarjana hukum yang tertuang dalam literature, artikel, mass media maupun bahan perkuliahan. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui sistem telaah dengan cara membaca, mempelajari, diidentifikasi kemudian mengklarifikasikannya sehingga diperoleh informasi yang ada relevansinya dengan masalah yang dibahas.

6. Pertanggungjawaban sistematika

Materi skripsi ini terbagi dalam empat bab pokok pembahasan. Bab I sebagai bab pendahuluan, karena merupakan pengantar sebelum memasuki bab-bab pembahasan materi dan merupakan penjelasan secara garis besar

permasalahan yang akan dibahas, diuraikan pula tentang cara pembahasan permasalahan tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan diskripsi atau alur pikiran dalam skripsi ini, oleh karena itu mengenai pembahasan ini saya tempatkan pada bab II dan III.

Bab II merupakan paparan yang menjawab rumusan masalah yang pertama mengenai obligasi daerah sebagai salah satu sumber dari Keuangan Daerah. Pada awalnya akan dipaparkan bagaimana pelaksanaan desentralisasi ekonomi dalam rangka penerapan otonomi daerah di Indonesia, dan akibat hukumnya terhadap Keuangan Daerah. Kemudian diuraikan bagaimana posisi Obligasi Daerah sebagai sumber penerimaan untuk Keuangan Daerah. Di sini juga diterangkan apakah sebenarnya Obligasi Daerah itu. Dengan itu maka dapat diketahui bagaimana pentingnya posisi dan peran Obligasi Daerah (*municipal bond*) sebagai sumber penerimaan daerah, khususnya dalam hal sebagai sumber dari keuangan daerah.

Bab III merupakan pembahasan lanjutan dari Bab II, yang menjawab rumusan masalah yang kedua yaitu kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan obligasi daerah. Landasan hukum yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah menerbitkan Obligasi Daerah. Dan bagaimana posisi kewenangan tersebut setelah adanya penundaan penerbitan emisi *municipal bond* oleh Pemerintah Pusat. Dan kemudian juga dibahas mengenai hubungan kewenangan antara Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota), dengan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah, dan pemerintah pusat, dalam hal penerbitan Obligasi Daerah. Dari sini akan diketahui boleh tidaknya Pemerintah Daerah menerbitkan Obligasi Daerah.

Berdasarkan uraian-uraian dalam dua bab tersebut, maka akan ditarik kesimpulan dan saran sebagai analisa akhir yang diletakkan pada Bab IV.

BAB II

OBLIGASI DAERAH SEBAGAI SUMBER KEUANGAN DAERAH

I. Penerapan Desentralisasi Ekonomi Dalam Rangka Otonomi Daerah di Indonesia

a. Konsep desentralisasi dalam rangka otonomi daerah

Otonomi daerah merupakan suatu bentuk desentralisasi pemerintahan, dimana otonomi ini ditujukan untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang adil dan makmur. Wujud dari desentralisasi ini adalah pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas pemerintah pusat kepada daerah. Tugas-tugas daerah ini bisa dikatakan merupakan kewenangan implisit dimana didalamnya terdapat kekuasaan/macht (*bevoegdheiden*), hak dan kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya.¹⁹

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat,

¹⁹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 37

Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat.

Pemberian sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah ini disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang digunakan dalam bidang pemerinthan merupakan kebalikan dari sentralisasi.²⁰ Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerinthan yang mneyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangnan kepada pemerintahan lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara, banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan demensi yang beragam. Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences* disebutkan bahwa *"the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial, or administrative, from higher level of government to a lower."* Artinya desentralisasi adalah penyerahan kewenangan

²⁰ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bineka Cipta, 1990, hlm. 291

dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah baik dalam bidang legislatif, yudikatif maupun administratif.²¹

Ruiter dalam Hoogerwerf mengemukakan desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Sedangkan Koesoematamadja menyatakan bahwa desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam, yaitu:²²

- 1) Dekonsentrasi atau *ambtelijke decentralisatie*, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam itu rakyat tidak diikutsertakan.
- 2) Desentralisasi kenegaraan atau *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom. Dalam desentralisasi kekuasaan ini, rakyat ikut serta di dalam menentukan kebijaksanaan dengan melalui perwakilan. Desentralisasi kekuasaan ini dibagi lagi menjadi dua, yaitu :
 - a) Desentralisasi social, yaitu pelimpahan kekuasaan atau kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah

²¹ Sarundajang, *Op, Cit*, hlm. 46

²² *Ibid.* hlm. 47

otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (daerah otonom).

- b) Desentralisasi fungsional, adalah pelimpahan kekuasaan atau kewenangan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi fungsional ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tersebut diselenggarakan oleh yang bersangkutan. Kewajiban pemerintah dalam hubungan ini hanya memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan yang bersangkutan tersebut.

Pendapat lain tentang desentralisasi dikemukakan oleh Riggs bahwa desentralisasi mempunyai dua makna, yaitu satu sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*). *Delegation* mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasarkan kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pusat (bisa disebut juga dekonsentrasi). Sedangkan *devolution* mempunyai makna berbeda dengan *delegation*, dimana seluruh tanggung jawab atas kegiatan tertentu diserahkan seluruhnya kepada penerima wewenang.²³

Kosawara mengemukakan bahwa melalui desentralisasi urusan-urusan yang semula merupakan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat diserahkan kepada badan/lembaga pemerintah daerah untuk menjadi urusan

²³ *Ibid.* hlm. 48

rumah tangga daerah sehingga urusan tersebut beralih dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Prakarsa untuk menentukan prioritas, memilih alternatif, dan mengambil keputusan yang menyangkut daerahnya, baik dalam menentukan kebijaksanaan, perencanaan maupun pelaksanaan, sepenuhnya kewenangan dari daerah. Demikian pula hak yang menyangkut pembiayaan dan perangkat pelaksana, baik personil maupun alat perlengkapan sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah yang bersangkutan. Proses desentralisasi ini juga berlaku bagi pemerintah daerah propinsi terhadap pemerintah daerah kabupaten/kota.²⁴

Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI, DR. Machfud Sidik, M.Sc, yang disampaikan melalui makalahnya dalam sebuah seminar, membagi konsep desentralisasi secara umum atas Desentralisasi Politik (*Political Decentralization*); Desentralisasi Administrasi (*Administrative Decentralization*); Desentralisasi Fiskal (*Fiscal Decentralization*); dan Desentralisasi Ekonomi (*Economic or Market Decentralization*).²⁵

Desentralisasi Administratif, yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada aparatnya

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Machfud Sidik (Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI), *Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal*, Dalam Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia", Yogyakarta, 13 Maret 2002, <http://www.djpkpd.go.id>, hlm. 2

di Daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu.

Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu :²⁶

- 1) Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan Pemerintah Pusat di Daerah.
- 2) Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal tertentu dimana Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, Pemerintah Pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, Pemerintah Daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya. Dekonsentrasi dan devolusi dilihat dari sudut konsepsi pemikiran hirarki organisasi dikenal sebagai *distributed institutional monopoly of administrative decentralization*.
- 3) Pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*) yaitu : pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar

²⁶ *Ibid*

struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).

Berbagai argumen yang mendukung desentralisasi antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), Weingast (1995), dan sebagaimana dikutip oleh Litvack et al (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena :²⁷

- a. Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
- b. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat;
- c. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.

²⁷ *Ibid*, hlm. 3, dikutip dari buku Litvack, Jennie, Ahmad, Jundid, and Bird, Richard, 1998. *Decentralization in Developing Country*. The World Bank, Washington, DC

Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Tujuan politis untuk meningkatkan tingkat responsifitas birokrasi terhadap keinginan masyarakat dalam pemenuhan pelayanan publik dikaitkan dengan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan penyediaan pelayanan tersebut, memerlukan setidaknya 7 (tujuh) persyaratan penting untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi:²⁸

- Tahapan pelaksanaan desentralisasi harus realistis disesuaikan dengan pengembangan institusi, sistem dan prosedur dan mekanisme koordinasi di lingkup pemerintahan, dan pengembangan kemampuan sumber daya manusia.
- Keselarasan antara proses penyerahan kewenangan fungsi-fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan dokumen.
- Disain dan kerangka kerja proses desentralisasi harus terkait dengan kemampuan keuangan dan kewenangan fiskal yang dimiliki oleh Daerah

²⁸ *Ibid*, hlm. 4

untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya, sehingga keinginan rakyat yang diwakili oleh DPRD dalam penyediaan barang publik diharapkan mampu didukung oleh partisipasi masyarakat dalam menanggung biaya atas penyediaan barang publik tersebut.

- Masyarakat lokal harus diberikan informasi yang transparan tentang beban yang mereka tanggung sebagai konsekuensi atas penyediaan barang publik tersebut terutama melalui sosialisasi, debat publik dan dialog lainnya yang bermanfaat bagi peningkatan kebutuhan barang publik sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.
- Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk menyampaikan preferensinya dalam penyediaan barang publik melalui suatu mekanisme yang memungkinkan kehendak masyarakat tersebut dapat ditampung dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat Pemerintah Daerah dan DPRD yang menghasilkan suatu Daerah tentang penyediaan barang publik dan implikasi pembiayaannya.
- Adanya jaminan sistem akuntabilitas publik, transparansi dan tersedianya informasi keuangan dan pembangunan daerah yang memadai, sehingga memungkinkan masyarakat untuk memantau kinerja aparat Pemerintah Daerah, dan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk merespon secara proporsional terhadap kinerja Pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Lingkungan ini memungkinkan baik aparat Daerah maupun DPRD dituntut untuk responsif terhadap aspirasi masyarakatnya.

- Instrumen desentralisasi terutama yang menyangkut aspek ketentuan perundangan, kelembagaan, struktur pelayanan yang menjadi tugas Pemerintah daerah, maka mekanisme kontrol dan dukungan pembiayaan harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu untuk mendukung keinginan politis dari masyarakat.

Desentralisasi Ekonomi (*Economic or Market Decentralization*), merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Desentralisasi Ekonomi adalah penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam hal-hal yang berkaitan dengan keuangan. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk *surcharge of taxes*, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun Subsidi/Bantuan dari Pemerintah Pusat. Pelaksanaan desentralisasi ekonomi akan berjalan dengan baik dengan mempedomani hal-hal sebagai berikut .²⁹

- Adanya Pemerintah Pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*; Dalam hal ini adalah Menteri Keuangan yang menurut pasal 8 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000 didelegasikan wewenang pengendalian atas pinjaman daerah.

²⁹ *Ibid*, hlm. 6

- Terdapat keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi Daerah, yaitu dengan adanya Laporan Keuangan Daerah dan Pinjaman Daerah kepada DPRD dengan tembusan ke Pemerintah Pusat.

b. Implementasi Desentralisasi Ekonomi di Indonesia

Dalam era sebelum desentralisasi ekonomi, pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia sampai dengan Tahun 2000 telah mengakibatkan Daerah kaya bertambah kaya dan begitu pula sebaliknya Daerah miskin menjadi lebih miskin, oleh karena letak geografis dan keadaan ekologis, sumber daya alam serta tingkat sosial ekonomi yang berbeda. Selanjutnya, ditemui juga ketidakjelasan wewenang Pemerintah Pusat dan daerah, sehingga pembagian tugas-tugas pembantuan dan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah daerah menjadi kabur. Hal ini menyebabkan tumpang tindih kegiatan antar instansi, yang berakibat lebih lanjut pada pemborosan pembiayaan dari sumber dana yang langka.

Desentralisasi ekonomi diamanatkan dalam pasal 18 dan pasal 18A UUD 1945 yang antara lain menyebutkan bahwa: Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang. Hubungan

keuangan, pelayanan umum, pemamfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Secara efektif pelaksanaan desentralisasi ekonomi diberlakukan sejak 1 Januari 2001 sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Sesuai dengan kedua undang-undang tersebut, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi ekonomi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang ini merefleksikan pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan yang lebih luas kepada Daerah, memberikan kepastian sumber dana Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (*local discretion*).

Kebijakan desentralisasi ekonomi di Indonesia sesuai dengan kedua Undang-undang tersebut pada dasarnya bertujuan untuk :³⁰

- 1) Menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal (*Fiscal Sustainability*) dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro.
- 2) Mengoreksi vertical imbalance, yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan Pemerintah Pusat dan Keuangan Daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* Daerah.

³⁰ Otda.org, *Loc, Cit.*

- 3) Mengkoreksi *horizontal imbalance* yaitu ketimpangan antar Daerah dalam kemampuan keuangannya, dimana relatif masih sangat bervariasi kemampuan keuangan antar Daerah.
- 4) Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisien dalam rangka peningkatan kinerja Pemerintahan daerah
- 5) Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
- 6) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini telah menawarkan paradigma baru mengenai fungsi yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Apabila pada masa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, pemerintah daerah lebih banyak berfungsi sebagai promotor pembangunan, maka pada masa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah lebih banyak diposisikan sebagai pelayan masyarakat, dengan fungsi utama menjadi fasilitator, pengendali serta penjaga kepentingan masyarakat luas. Kegiatan pembangunan lebih banyak dilakukan oleh masyarakat sendiri.

c. Implikasi Pelaksanaan Desentralisasi Ekonomi terhadap Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran dan pendapatan dan belanja

daerah (APBD).³¹ Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD yaitu; suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan oleh beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (tax assignment dan pemberian bagi hasil penerimaan (revenue sharing) serta bantuan keuangan (grant) atau dikenal sebagai Dana Perimbangan. Kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa. Sejalan dengan pembagian kewenangan tersebut, maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan.

³¹ Bahrullah Akbar, *Loc. Cit.* hlm. 1

Selain itu, Daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Pinjaman tersebut dapat berupa pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus Kas Daerah dan pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran untuk penyediaan sarana dan prasarana Daerah.

Desentralisasi ekonomi memeberikan implikasi yang bervariasi terhadap kegiatan pembangunan antar Daerah, tergantung pada pengaturan kelembangaan, dan desain menyeluruh dari pembagian wewenang dan perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan daerah. Risiko paling besar adalah ketika sumber utama penerimaan Pemerintah diserahkan kepada Pemerintah Daerah tanpa diikuti langkah-langkah kebijaksanaan yang menjamin mobilisasi pendapatan daerah untuk membiayai berbagai pelayanan publik yang menjadi tanggung Pemerintah Daerah.

Agar proses desentralisasi ekonomi dan pengelolaan keuangan tersebut dapat berjalan dengan mulus, diperlukan adanya manajemen yang baik dengan memperhatikan asas-asas umum dalam kebijakan keuangan Negara dan keuangan Daerah yang akuntabel dan transparan untuk menciptakan *daen government and good governance*.

Implikasi langsung fungsi yang diserahkan kepada Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya tersebut, sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 kepada Daerah diberikan sumber-sumber pembiayaan baik melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan

pajak/retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman. Sistem pembiayaan tersebut merupakan langkah maju bila dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan yang selama ini berlaku. Dengan kebijaksanaan tersebut sistem pembiayaan daerah menjadi sangat jelas.

II. Obligasi Daerah Sebagai Sumber Keuangan Daerah

a. Sumber-sumber Penerimaan Daerah untuk Keuangan Daerah

Potensi sumber ekonomi daerah bersumber dari faktor internal dan eksternal (*internal dan external source*):³²

- 1) *Internal source* atau *local source* adalah sumber-sumber ekonomi daerah yang digali dan dikelola sendiri dalam wilayah hukumnya. Apakah dalam bentuk sumber daya alam maupun dalam bentuk potensi pajak daerah dan retribusi (Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah 65 Tahun 2001 tentang Pajak daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah) maupun penerbitan obligasi daerah.
- 2) Sumber eksternal adalah bersumber dari luar pemerintah daerah atau berbentuk pinjaman daerah. Sumber eksternal terbagi dua:
 - a) Pertama, yang bersumber dari pemerintahan di atasnya dan dikenal dengan *allocation budget* atau dana yang tersedia atau teralokasi bagi Pemerintah Daerah, seperti dana kontijensi yaitu dana untuk belanja pegawai dan belanja non pegawai karena adanya

³² *Ibid.* hlm. 2

pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumen(P3D). *Intergovernmental transfer* atau pelimpahan dana antar tingkatan pemerintahan, seperti terlihat pada penerimaan bagi hasil pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun dana bantuan kepada daerah bawahan.

- b) Kedua, Pinjaman daerah yang berbentuk bantuan luar negeri maupun dalam negeri, atau dengan istilah Government to Government (G to G loans) atau Private Sector to Government (P to G = investasi), lihat pada Peraturan Pemerintah 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah. Pinjaman daerah merupakan pendapatan yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari pihak-pihak yang berkepentingan dan mempunyai kewajiban pembayaran kembali dalam kurun waktu tertentu, jangka pendek maupun jangka panjang.

Adapun komponen sumber keuangan daerah baik yang bersumber dari dalam maupun luar dalam struktur APBD akan terdiri atas komponen:³³

- a. Pendapatan Asli daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah; dan
- d. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

³³ Pasal 79 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo pasal 3 Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

A. Pendapatan Asli Daerah

Pandapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku PAD diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dari sumber-sumber yang berasal dari wilayahnya. Kewenangan Daerah untuk memungut PAD diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang lebih mencerminkan keleluasaan kepada daerah dan dapat dikelompokkan menjadi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Dengan Undang-undang tersebut yang ditindaklanjuti aturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peratutran Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, Kabupaten/Kota diberi peluang dalam mengali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selali yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan sesuai dengan aspirasi rakyat yang tentunya harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Demikian juga dengan propinsi juga diberikan juga diberi kewenangan untuk memungut retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-

undang. Berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, Daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 27 jenis retribusi, yaitu:

a. Pajak Daerah

- Pertama di tingkat Propinsi terdiri dari ; 1) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; 2). Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; 3). Pajak bahan bakar kendaraan bermotor; 4). Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
- Kedua di tingkat Kabupaten/Kota terdiri dari ; 1) pajak hotel; 2) pajak restoran; 3) pajak hiburan; 4) pajak reklame; 5) pajak penerangan jalan; 6) pajak pengambilan bahan galian golongan C; 7) pajak parkir.

b. Retribusi Daerah

- Pertama, Retribusi untuk daerah propinsi, kabupaten/kota ditetapkan sesuai kewenangan masing-masing daerah, terdiri dari :
 1. Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Terdiri dari 10 jenis :
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil;

- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar;
 - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
 - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
 - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
 - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.
2. Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Terdiri dari 4 jenis :
- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
 - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
 - c. Retribusi Izin Gangguan;
 - d. Retribusi Izin Trayek.
- Kedua, Retribusi untuk daerah propinsi, kabupaten/kota ditetapkan sesuai jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah terdiri dari 13 jenis retribusi jasa usaha. Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah

dengan menganut prinsip komersial. Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Penyedotan Kakus;
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal;
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;
- k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air;
- l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Penetapan jenis pajak dan retribusi tersebut didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut di hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan jenis pungutan yang baik.

bagi hasil atas penerimaan SDA meliputi penerimaan dari minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan umum, kehutanan dan perikanan. Sementara itu, untuk penerimaan bagi hasil pajak terdiri dari penerimaan PBB dan BPHTB. Dana bagi hasil tersebut diperoleh dengan presentase tertentu yang ditetapkan dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 jo PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan yang didasarkan atas daerah penghasil (*by oringin*).

Selanjutnya berdasarkan undang-undang PPh karyawan yang baru (Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000), daerah memperoleh bagi hasil dari pajak penghasilan (PPh) perorangan (personal income tax), yaitu PPh Karyawan (pasal 21) serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyalaras bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).

Sesuai dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Negeri Aceh Darussalam (NAD), terdapat kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70 % untuk Propinsi NAD dan 30 % untuk Pemerintah Pusat. Pelaksanaan perimbangan keuangan tersebut diberlakukan selama 8 tahun dari tahun penetapannya, dan setelah itu diberlakukan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 50 % untuk Propinsi NAD dan 50 % untuk Pemerintah Pusat.

Sementara itu, sesuai dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua ditetapkan bahwa Propinsi Papua akan

memperoleh dan otonomi khusus sebesar 2 % dari total DAU secara nasional. Pelaksanaan alokasi dana otonomi khusus tersebut diberlakukan selama 25 tahun dari tahun penetapannya. Propinsi Papua juga memperoleh kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70 % untuk propinsi Papua dan 30 % untuk Pemerintah Pusat yang diberlakukan selama 25 tahun dari tahun penetapannya, dan setelah itu diberlakukan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 50 % untuk Propinsi Papua dan 50 % untuk Pemerintah Pusat. Selain itu, Propinsi Papua dapat mengajukan tambahan dana setiap tahunnya berdasarkan usulan Propinsi Papua yang selanjutnya akan di bahas antara Panitia Anggaran DPR-RI dengan Pemerintah.

Secara keseluruhan, presentase bagian Daerah dari perpajakan dan SDA Melalui penerimaan dari bagian daerah di atas diharapkan potensi penerimaan daerah menjadi semakin besar dan juga dapat meredam keinginan daerah untuk menguasai sendiri pemanfaatan SDA yang dimilikinya. Hal ini karena penghasilan asli (*origin*) dapat menikmati sebagaimana penerimaan yang benar-benar diperoleh dari potensi daerah yang bersangkutan. Namun demikian, pembagaian tersebut pada dasarnya cenderung menimbulkan terjadinya ketimpangan antar daerah. Hal ini disebabkan hanya beberapa daerah di Indonesia yang memiliki potensi SDA secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam (*migas*), pertambangan, dan kehutanan. Demikian pula halnya dengan potensi penerimaan daerah dari PBB, BPHTB, dan PPh Perorangan, dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa daerah saja.

Secara nasional, kebijakan alokasi dana bagi hasil dalam tahun 2002 masih tetap mengacu pada UU No.25/1999 dan PP 105/2000 kecuali untuk propinsi NAD terutama kekhususan dalam imbangan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70 % untuk Propinsi NAD dan 30 % untuk Pusat. Disamping itu dengan diterapkannya juga otonomi khusus untuk Propinsi Papua disediakan dana sebesar Rp. 1.382,3 triliun dalam APBN 2002.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sebagai salah satu bentuk transfer dana dari Pemerintah Pusat, alokasi DAU mempunyai peranan yang cukup besar bagi penerimaan Daerah mengingat DAU menduduki porsi jumlah terbesar dibandingkan komponen lainnya dalam Dana Perimbangan.

Per definisi, DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan adanya DAU ini diharapkan perbedaan kemampuan keuangan antara Daerah yang maju dengan Daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Sebagaimana diketahui, dana bagi hasil (*revenue sharing*) berdasarkan daerah penghasil (*by origin*) cenderung menimbulkan ketimpangan antar Daerah, dimana daerah yang mempunyai potensi pajak dan SDA yang besar akan mempunyai kapasitas fiskal yang relatif besar dibandingkan Daerah yang lain. Sehingga peran strategis distribusi DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan

kebutuhan nyata dari masing-masing Daerah. Untuk itu, DAU ditetapkan berdasarkan *fiscal gap* yang dihitung berdasarkan potensi penerimaan (*fiscal capacity*) dan kebutuhan belanja (*fiscal needs*). Dengan demikian, potensi dari alokasi DAU adalah untuk menutup gap yang terjadi karena *fiscal needs* melebihi *fiscal capacity* yang dimiliki suatu Daerah.

Karena “fungsinya” sebagai alat untuk mengurangi ketimpangan fiskal horizontal ini, maka seyogyanya DAU dilihat secara keseluruhan sebagai bagian dari dana perimbangan dan juga kapasitas fiskal daerah sendiri (PAD). Artinya, DAU tidak boleh dilihat secara terpisah (terutama) dengan bagi hasil pajak (PBB, BPHTB, PPh perorangan) dan bagi hasil SDA. Hal ini karena DAU memiliki fungsi untuk menetralkan dampak yang diakibatkan oleh ketimpangan dalam bagi hasil tersebut atau bisa dianggap sebagai *equalization grant*.

Sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % dari PDN netto (PDN setelah dikurangi dengan bagian daerah dan dana reboisasi) dalam APBN dengan presentase pembagian 90% untuk kabupaten/kota dan 10% untuk Propinsi. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar tersebut dipergunakan suatu formula yang menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu Daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Variabel kebutuhan daerah paling sedikit dicerminkan dari variabel jumlah penduduk. Luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sementara potensi ekonomi daerah dicerminkan dengan potensi penerimaan

daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB. Selain itu, untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka perhitungan DAU disamping menggunakan Faktor Penyeimbang.

c. Dana Alokasi Khusus

Pada hakekatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Untuk itu kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dengan DAK yaitu :

- 1) Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum
- 2) Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional
- 3) 40% dari penerimaan negara yang berasal dari Dana Reboisasi disediakan kepada Daerah penghasil sebagai DAK untuk membantu membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan.

Persyaratan umum DAK khususnya untuk butir a di atas adalah sebagai berikut :

- 1) Adanya usulan Daerah yang diajukan ke Menteri Teknis/instansi terkait
- 2) Daerah tidak mampu membiayai keseluruhan kegiatan tersebut dari PAD, DAU, Bagi Hasil, Penerimaan lain yang sah

- 3) Daerah menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10%, sementara untuk kegiatan penghijauan dan reboisasi tidak memerlukan dana pendamping
- 4) Kegiatan tersebut memenuhi kriteria teknis sektor/kegiatan yang ditetapkan oleh Menteri Teknis/Instansi terkait

Sebagaimana tersebut diatas kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dari DAK salah satunya adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum. Hanya diperuntukkan atau dialokasikan kepada daerah yang kurang mampu membiayai proyek/kegiatan yang menjadi kewenangan dan tanggungjawabnya. Adapun kebutuhan tersebut antara lain adalah :

- 1) Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang berbatasan langsung dengan negara lain
- 2) Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain
- 3) Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi
- 4) Kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai
- 5) Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Adapun kebutuhan yang merupakan komitmen nasional meliputi :

- 1) Kebutuhan yang sesuai dengan kegiatan yang menjadi komitmen pemerintah Daerah dengan lembaga donor
- 2) Kebutuhan yang sesuai dengan kegiatan yang menjadi prioritas dalam rencana Pembangunan Tahunan

Kebutuhan daerah yang dapat di biayai dari DAK meliputi :

- 1) Kegiatan Investasi, pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang serta bermanfaat bagi masyarakat
- 2) Kegiatan pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana untuk periode terbatas tidak melebihi 3 tahun yang bermanfaat bagi masyarakat, dan diberikan dalam kondisi tertentu dimana pada tahap awal Daerah belum dapat melaksanakannya.

Sedangkan kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK yaitu untuk keperluan biaya administrasi, penyiapan proyek fisik, penelitian, perjalanan dinas, administrasi umum, dan lain-lain biaya umum sejenis.

c. Pinjaman Daerah

Untuk membiayai kebutuhan daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal), Daerah juga dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dengan luar negeri dengan persetujuan Pusat.

Menurut PP Nomor 107 Tahun 2000, Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang

atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek seperti lazim dalam perdagangan.

Sumber Pinjaman adalah dari dalam negeri (dari pemerintah pusat, atau dengan penerbitan obligasi) dan dari luar negeri yang digunakan:

- 1) Pinjaman jangka panjang, untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah; yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman ybs, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum
- 2) Pinjaman jangka pendek, untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengeluaran kas daerah.

Peraturan yang ada memungkinkan daerah untuk melakukan pinjaman secara langsung kepada sumber di luar negeri, yang artinya pemerintah pusat tidak menjadi penjamin (sovereign guarantee). Namun kenyataannya sebagian besar lembaga lender multilateral (ADB, World Bank, dll) mensyaratkan perjanjian pinjaman dilakukan oleh negara dalam hal ini pemerintah pusat sebagai anggota. Hal yang sama juga berlaku untuk pinjaman bilateral. Kandala lainnya, meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999 dan undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola pemerintahan serta keuangan daerah namun tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme onlending.

Oleh karena kendala-kendala tersebut, maka PP Nomor 107 Tahun 2000 sampai dengan Tahun 2002 masih belum dapat dioperasionalkan sepenuhnya, sehingga Menteri Keuangan membuat kebijakan penundaan pelaksanaan pinjaman daerah yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK01/2001. Kebijakan penundaan tersebut dikecualikan untuk pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme SLA (Subsidiary Loan Agreement) dan pinjaman jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam pengelolaan kas daerah.

b. Obligasi Daerah sebagai pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat

Pemerintah Daerah memiliki potensi dan kredibilitas untuk menerbitkan obligasi dan masyarakat memiliki potensi untuk membeli obligasi. Ketentuan mengenai dapatnya Pemerintah Daerah menerbitkan obligasi daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah, yang dalam pasalnya disebutkan pinjaman dalam negeri tersebut bersumber antara lain berasal dari :³⁴

- a. Pemerintah Pusat
- b. Lembaga Keuangan Bank
- c. Lembaga Keuangan Bukan Bank

³⁴ Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah

- d. Masyarakat
- e. Sumber Lainnya.

Kemudian pada Penjelasannya dikatakan bahwa pinjaman dalam negeri yang bersumber dari masyarakat anatra lain melalui penerbitan obligasi daerah.

Pengertian obligasi menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia seperti yang terdapat di dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 1548/KMK.013/1990 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.1199/KMK.010/1991 (kedua Surat Keputusan ini selanjutnya disebut “Keputusan Menkeu No. 1548”) yang sampai sekarang di dalam praktek menjadi dasar pengaturan penerbitan obligasi di Indonesia. Definisi obligasi diatur dalam pasal 1 butir 34 Keputusan Menkeu No. 1548, pengertian obligasi adalah sebagai berikut : “Obligasi adalah bukti hutang emiten yang mengandung janji pembayaran bunga atau janji lain serta pelunasan pokok pinjamannya dilakukan pada tanggal jatuh tempo, sekurang-kurangnya 3(tahun) sejak tanggal emisi.”

Beberapa perbedaan obligasi dilihat dari status hukum penerbit, antara lain:³⁵

- 1) obligasi Perusahaan (*corporate bonds*) adalah obligasi yang diterbitkan oleh perusahaan, baik perusahaan negara (Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah) maupun perusahaan swasta yang berbadan hukum persero (perseroan terbatas);

³⁵ Newsletter Inovasi Manajemen Perkotaan, *Loc,Cit*, hlm.4-5

- 2) obligasi Pemerintah (*government bonds*), yaitu obligasi yang diterbitkan oleh pemerintah (Pemerintah Pusat);
- 3) obligasi Pemerintah Daerah (*municipal bonds*), yaitu obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Di Indonesia dikenal beberapa istilah yang identik dengan pengertian obligasi Pemerintah Daerah, seperti: obligasi Propinsi, obligasi Kabupaten dan obligasi Kotamadya. Hampir semua kegiatan usaha dimungkinkan memperoleh modal melalui penjualan obligasi Pemerintah Daerah, tetapi umumnya lebih fokus pada pengadaan sarana umum, seperti: listrik, rumah sakit, jalan tol, pelabuhan, irigasi, lapangan udara, bendungan dan sebagainya.

Obligasi daerah atau *municipal bond* adalah obligasi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah (*local government*) atau pemerintah negara bagian. Pada dasarnya obligasi ini sama dengan obligasi pemerintah atau *government bond*. Biasanya diterbitkan oleh pemerintah dalam rangka pembiayaan pembangunan dan biasanya pula berjangka panjang yaitu 10 sampai 20 tahun.³⁶ Dalam perekonomian yang sudah maju, pada hakekatnya tidak ada perbedaan yang hakiki antara obligasi pemerintah (pusat) dan obligasi pemerintah, dan walaupun ada perbedaan biasanya ditentukan oleh pasar. Mekanisme pasar yang menentukan likuiditas suatu instrumen. Bila hasil investasi obligasi Pemerintah Daerah lebih tinggi dibandingkan dengan hasil investasi atas obligasi Pemerintah pusat, maka besar kemungkinan obligasi pemerintah Daerah lebih laku

³⁶ A. Setiadi, *Loc, Cit*, hlm. 26

dibandingkan dengan obligasi pemerintah pusat. Biasanya pasar tidak hanya fokus pada siapa penerbit atas suatu instrumen yang ditawarkan kepada publik. Tetapi fokus pada:³⁷

- 1) Jenis kegiatan yang dijadikan sebagai obyek pembelanjaan modal hasil penjualan surat-surat hutang kepada masyarakat;
- 2) Keterbukaan informasi dari pihak penerbit obligasi secara akurat, dipercaya dan cepat, sehingga secara reguler sampai kepada publik tepat waktu
- 3) Manajemen kegiatan usaha yang dilakukan secara profesional oleh penerbit obligasi.

Seperti sudah disebutkan di atas, obligasi daerah biasanya merupakan satu bentuk pinjaman jangka panjang pemerintah daerah kepada masyarakat. Pada pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah tersebut menjelaskan bahwa pinjaman daerah dapat berupa pinjaman jangka pendek dan jangka panjang. Pinjaman jangka panjang hanya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan asset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Jumlah yang diperkenankan adalah maksimum 7,5 total dari nilai anggaran.³⁸

Secara umum obligasi daerah dapat dikategorikan atas dua golongan yaitu

.³⁹

³⁷ Newsletter Inovasi Manajemen Perkotaan, *Loc, Cit*, hlm. 5

³⁸ Pasal 6 huruf a Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah

³⁹ Win. Hendrarso (bupati Sidoarjo); *Loc, Cit*, hlm. 5

1. Obligasi umum (*general bond*), yaitu Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum, yang sumber pembayarannya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal atau faktor yang berhubungan yang nantinya dipertimbangkan dalam penerbitannya adalah:⁴⁰
 - a. faktor-faktor sosioekonomi (*socioeconomic factors*); menyangkut tingkat pendapatan dan pertumbuhan pendapatan daerah, termasuk pendapatan per kapita (*income per capita*), komposisi tenaga kerja yang ada di daerah, dan tingkat pertumbuhan penduduk daerah.
 - b. faktor-faktor keuangan (*financial factors*); menyangkut anggaran (*budget*) tahun berjalan, tingkat pertumbuhan anggaran dihubungkan dengan beberapa faktor seperti tingkat pertumbuhan penduduk, sisa lebih atau kurang atas anggaran, sumber pendapatan utama **daerah**, tingkat dan kategori belanja **daerah**, dan perbandingan antara anggaran dan realisasi
 - c. faktor-faktor hutang (*debt factors*); menyangkut tren hutang yang telah dilakukan daerah, sejarah hutang yang ada, batasan hutang, dan jadwal pembayaran hutang.
 - d. faktor-faktor administrative (*administrative factor*); menyangkut pengelolaan hutang, perencanaan dan prosedur dalam penilaian dan perhitungan pendapatan daerah terutama pajak daerah.

⁴⁰ Hamim Mustofa, *Loc, Cit.*

2. Obligasi pendapatan (*revenue bond*), yaitu Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum, yang sumber pembayarannya berasal dari kemampuan arus kas proyek-proyek Pemerintah Daerah yang dibiayai dana obligasi tersebut. Jenis obligasi ini pada umumnya dipergunakan untuk membiayai proyek-proyek antara lain : PDAM, listrik, telkom, rumah sakit, jalan tol, pasar, kawasan industri, dan lain-lain. Hal atau faktor yang berhubungan yang nantinya dipertimbangkan dalam penerbitannya adalah:⁴¹
- a. faktor-faktor hukum (*legal factors*); Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam faktor hukum adalah isi dari perjanjian penerbitan obligasi (*bond resolution/indenture*). Ketentuan-ketentuan yang ada di *bond indenture* adalah: pendapatan yang dijadikan jaminan untuk pembayaran pokok dan bunga obligasi, komitmen penerbit (daerah) untuk menetapkan tarif minimum atas pendapatan yang dijamin, tingkatan klaim atas pendapatan yang menjadi jaminan, struktur dana cadangan untuk membayar pokok dan bunga obligasi daerah, dan parity bond test.
 - b. faktor-faktor ekonomi (*economic factors*); tujuan analisis faktor ekonomi untuk obligasi Pendapatan adalah untuk mengetahui tren permintaan (*demand*) atas jasa yang diberikan oleh sarana/ fasilitas dan proyek yang dibiayai dengan obligasi pendapatan dan untuk

⁴¹ *Ibid*

megetahui tingkat kelemahan atau kerawanan atas jasa yang akan diberikan, seperti posisi persaingan dengan pihak lain yang menyediakan jasa yang sama.

- c. faktor-faktor *administrative*; hal-hal yang dipertimbangkan adalah struktur manajemen, pengaruh politik oleh pihak lain, kualitas manajemen dan kebijakan-kebijakan yang diambil manajemen.
- d. faktor-faktor keuangan; hal-hal yang paling penting untuk dianalisis adalah tingkat *debt service coverage ratio* (DSCR) dan tingkat likuiditas atas keuangan daerah terutama pendapatan yang menjadi jaminan obligasi Pendapatan

Namun demikian ada juga yang mengkategorikan menjadi 3 menurut bunga yaitu *Authority Bonds* atau kadang disebut *Hybrid Bond*, yang tidak lebih merupakan obligasi gabungan dari *revenue bonds* dengan *general obligation bonds*.⁴²

Penjualan obligasi daerah memiliki dua aspek penting, yaitu aspek politis dan ekonomis. Aspek politis berupa adanya keterlibatan langsung dari masyarakat untuk ikut membantu pemerintah dalam mencari sumber-sumber penerimaan daerah untuk proses pembangunan. Dalam hal ini berarti diperlukan adanya jiwa nasionalisme bagi masyarakat. Dari aspek ekonomi dapat dijelaskan bahwa akan terjadi *multiplier effect*, yaitu: adanya pelipatgandaan manfaat ekonomi sebagai dampak dari belanja pemerintah dari dana penjualan obligasi di dalam negeri,

⁴² Adhitya Wardhono; *Loc, Cit.*

seperti terciptanya lapangan kerja baru dan kesempatan berusaha yang luas, sehingga akan meningkatkan aktivitas ekonomi dalam negeri.⁴³

Selain itu pada dasarnya hubungan transaksi obligasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakatnya adalah juga merupakan sebuah hubungan simbiose mutualistis, mengingat bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui peningkatan pelayanan pada umumnya dan pelayanan infrastruktur pada khususnya sementara masyarakat membutuhkannya. Sehingga bila Pemerintah Daerah berhutang kepada masyarakatnya untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, tentunya tidak pelak lagi masyarakatnya akan dengan senang hati meminjamkan dana kepada Pemerintah Daerahnya melalui mekanisme transaksi obligasi. Pemanfaatan dan pengelolaan obligasi daerah yang baik akan sangat membantu dalam mendorong investasi di daerah terutama yang berkaitan dengan investasi fasilitas publik, seperti infrastruktur, sekolah dan kesehatan. Selanjutnya investasi publik ini akan menarik investasi swasta yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.⁴⁴

Penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif sumber penerimaan daerah juga dapat menjawab permasalahan keterbatasan kemampuan belanja daerah, yang saat ini pada umumnya merupakan permasalahan yang dominan dalam memenuhi aspirasi masyarakat dan dalam mengakomodir tuntutan dinamika yang ada. Dalam upaya mengatasinya pada umumnya Pemerintah Daerah melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi PAD dengan cara konvensional,

⁴³ Jaka Sriyana; *Loc, Cit*

⁴⁴ Newsletter Inovasi Manajemen Perkotaan, *Loc, Cit*, hlm.4

misalnya hanya dengan memacu penerimaan dari sector pajak dan retribusi daerah. Langkah ini tidak mustahil akan mendorong kearah terciptanya fenomena ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan kondisi ini berdampak pula pada menurunnya kondusivitas iklim investasi di daerah. Dengan demikian naiknya Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan dapat berdampak negatif bagi perekonomian daerah secara keseluruhan sebab justru bersifat *counter-productive* terhadap upaya-upaya untuk mendorong investasi di daerah.⁴⁵

Peminjaman menggunakan instrumen keuangan berupa obligasi ini dilakukan melalui mekanisme perbankan atau pasar modal. Secara ekonomis pembelian obligasi diartikan sebagai investasi, karena surat obligasi dijual dengan harga yang telah memperhitungkan bunga sampai dengan jatuh temponya. Dalam surat obligasi *face value* atau nilai yang obligasi atau dikenal juga dengan istilah *bonds* adalah surat hutang tertera adalah jumlah uang yang harus dibayar oleh penerbit obligasi kepada pemegang surat obligasi pada saat jatuh tempo. Masyarakat sebagai investor secara sukarela ingin membeli surat obligasi sebagai sarana investasi, karena beberapa hal antara lain:⁴⁶

- 1) Pihak penerbit obligasi menawarkan suku bunga obligasi (biasanya dalam persen per tahun dari nilai obligasi) kepada masyarakat. Bila suku bunga obligasi lebih besar dibandingkan dengan suku bunga deposito di bank komersial, maka masyarakat yang selama ini bertindak sebagai nasabah bank menjadi pemegang surat hutang obligasi karena menguntungkan dilihat dari aspek hasil investasi;

⁴⁵ Win. Hendrarso (bupati Sidoarjo); *Loc, Cit*, Hal 3-4

⁴⁶ Newsletter Inovasi Manajemen Perkotaan, *Loc, Cit*, hlm.4

- 2) Pihak investor merasa aman bahwa pihak penerbit obligasi mampu membayar sebesar nilai obligasi kepada investor pada masa jatuh tempo obligasi. Terutama bila penerbit obligasi adalah Pemerintah Daerah, sebagai institusi publik yang kecil kemungkinannya untuk diragukan *sustainability*-nya meskipun dalam tolok ukur lainnya (transparansi dan akuntabilitas keuangan/anggaran) masih perlu perbaikan.

Karena sifat dari daerah dan perusahaan bisnis berbeda, maka perlu ada peraturan khusus mengenai mekanisme penerbitan dan perdagangan obligasi daerah dalam pasar modal. Untuk itu Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepom) sebagai lembaga yang berwenang mengawasi, mengatur, dan membina pasar modal di Indonesia perlu membuat aturan tersendiri. Sampai dengan saat ini belum ada peraturan yang mengatur khusus mengenai prosedur dan mekanisme penerbitan obligasi daerah. Tapi mengingat undang-undang telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk menerbitkannya, maka untuk mengisi kekosongan hukum ini dapat kita gunakan *argumentum per analogiam* atau *analogi*, yaitu memberlakukan sama apa yang diatur dalam undang-undang pada peristiwa yang serupa. Selain itu dalam penjelasan pasal 2 ayat 2 huruf d Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah disebutkan bahwa Pelaksanaan penerbitan dan pembayaran kembali Obligasi Daerah mengikuti ketentuan peraturan perundang yang berlaku. Maka dalam hal ini digunakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme obligasi

pada perusahaan bisnis, yaitu Undang-undang Pasar Modal atau Undang-undang No. 8 tahun 1995.

Menurut Undang-undang Pasar Modal para pihak yang terlibat dalam penerbitan obligasi, dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori :⁴⁷

1. **Emiten**, merupakan pihak yang melakuakn poenawaran umum atau menerbitkan obligasi daerah (pasal 1 angka 6 Undang-undang Pasar Modal), dalam hal ini pemerintah daerah itu sendiri
2. **Lembaga penunjang**, merupakan suatu badan hukum yang terlibat dalam penerbitan obligasi. Lembaga penunjang terdiri dari :
 - a) **Wali Amanat**, atau disebut dengan *trustee* merupakan lembaga atau pihak yang mewakili para pemegang obligasi dalam hubungannya dengan penerbitan obligasi yang bersangkutan (pasal 1 angka 30 Undang-undang Pasar Modal), dapat dilakukan oleh bank umum atau pihak lain yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah (pasal 50 ayat 1 Undang-Undang Pasar Modal)
 - b) **Penjamin emisi efek**, merupakan pihak yang bertindak menjamin atas keberhasilan penjualan obligasi. Apabila obligasi yang ditawarkan tidak terjual habis maka pihak penjamin akan membelinya sendiri obligasi yang tidak terjual habis tersebut.

⁴⁷ A. Setiadi, *Loc, Cit*, hlm. 38-39

3. **Profesi Penunjang**, merupakan profesi yang terlibat dalam penerbitan obligasi. Profesi penunjang terdiri dari :

- a) **Notaris**, menunjang dalam hal pembuatan perjanjian-perjanjian yang diwajibkan oleh Undang-undang pasar modal dalam hal penerbitan obligasi, seperti perjanjian perwalianamanatan, perjanjian penjaminan emisi, dan lain lain.
- b) **Konsultan hukum**, bertugas memberi pendapat hukum, membuat audit hukum dan menjelaskan kedudukan hukum emiten.
- c) **Akuntan Publik**, mempersiapkan dan mengaudit laporan keuangan, serta memberikan pandangan dan ringkasannya sebagai suatu sarana penilaian bagi investor.
- d) **Penilai**, merupakan pihak yang memeberikan penilaian atas asset perusahaan yang melakukan penawaran umum

Disamping itu ada pula yang disebut dengan lembaga Penanggung. Lembaga ini merupakan lembaga fakultatif yang tidak selalu ada dalam setiap emisi obligasi, namun apabila ada juga memiliki peran yang penting.

Menerbitkan obligasi berarti menjual atau menawarkan kepada masyarakat obligasi yang bersangkutan. Untuk dapat melakukan penawaran obligasi melalui pasar modal, maka harus ditempuh suatu prosedur yang disebut sebagai penawaran umum. Penawaran umum menurut Undang-undang pasar modal didefinisikan sebagai berikut : “penawaran umum adalah kegiatan penawaran efek

yang dilakukan oleh emiten untuk menjual efek kepada masyarakat berdasarkan tata cara yang diatur dalam undang-undang ini dan dalam peraturan pelaksanaannya.”⁴⁸

Prosedur penawaran umum obligasi tersebut secara garis besarnya terdiri dari beberapa tahapan, yaitu :⁴⁹

1. **Pernyataan pendaftaran**, merupakan dokumen yang wajib disampaikan kepada Bapepam (pasal 1 angka 19 Undang-undang Pasar Modal). Dokumen tersebut terdiri dari :
 - a) Surat pengantar
 - b) Prospektus dan prospektus ringkas; merupakan pernyataan yang dicetak atau informasi dengan maksud mempengaruhi pihak lain untuk membeli atau memperdagangkan obligasi. (pasal 1 angka 67 kep. Menkeu No. 1548)
 - c) Iklan, brosur dan edaran yang dipergunakan dalam penawaran
 - d) Dokumen lain yang diwajibkan sebagai bagian dari pernyataan pendaftaran
2. **Efektifnya pernyataan pendaftaran**. Bapepam menelaah dokumen-dokumen pernyataan pendaftaran berdasarkan kelengkapan, kecukupan, objektivitas, kemudahan untuk dimengerti dan atau kejelasan-kejelasan lain untuk melindungi

⁴⁸ Pasal 1 angka 15 Undang-undang No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal

⁴⁹ A. Setiadi, *Loc, Cit*, hlm. 38-39

kepentingan investor.. Pernyataan pendaftaran menjadi efektif pada hari ke-45 sejak diterimanya pernyataan pendaftaran secara lengkap atau ditentukan lebih awal oleh Bapepam⁵⁰, apabila dalam jangka waktu 45 hari tersebut bapepam tidak meminta perubahan atau tambahan informasi. Selain itu Bapepam dapat melakukan penanguhan apabila diperoleh kesimpulan bahwa :

- a) Pernyataan pendaftaran prospectus dan dokumen lainnya Palsu atau menyesatkan dan auatu mengabaikan fakta penting dan relevan
- b) Emiten dan pihak terasosiasi dengan emiten telah melanggar peraturan perundang-undangan pasar modal yang berhubungan dengan penawaran umum tersebut
- c) Setiap pihak dalam huruf b di atas tidak menyampaikan keterangan yang diminta kepada Bapepam

3. **Pelaksanaan Penawaran umum.** Masa penawaran umum ini dilaksanakan sekurang-kurangnya 3 hari kerja dan melibatkan lembaga-lembaga penunjangg pasar modal seperti penjamin emisi efek dan agen penjual. Untuk menghindari kadaluwarsanya informasi, maka penwaran umum harus dilaksanakan dalam range waktu 180 hari sejak tanggal neraca laporan keuangan terakhir utau

⁵⁰ Penjelasan Pasal 74 ayat 1 Undang-undang No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal

60 hari sejak tanggal efektifnya pernyataan pendaftaran, tergantung mana yang lebih dulu.

4. **Penjatahan (*allotment*)**, hanya terjadi apabila terjadi kelebihan permintaan (*over subscribed*), sehingga perlu dilakukannya penjatahan untuk pemerataan, agar semua pemesan berkesempatan memiliki obligasi tersebut.
5. ***Listing* (pencatatan obligasi) dan *Delisting***, kewajiban pencatatan ini wajib dipenuhi oleh emiten dengan maksud agar obligasi dapat diperdagangkan melalui bursa. Sedangkan sebaliknya *Delisting* berarti karena suatu alasan tertentu obligasi tidak tercatat lagi di bursa, sehingga tidak dapat diperdagangkan lagi.
6. **Pemeringkatan Efek (*Rating*)**, dilakukan oleh lembaga pemeringkat dengan maksud memberikan informasi yang merupakan indikasi kesanggupan dan kesediaan membayar hutang dari emiten.

Dari paparan di atas dapat dipahami bahwa penerbitan obligasi sebagai salah satu alternatif sumber penerimaan pemerintah daerah, baik secara konsep maupun empiris layak untuk dilaksanakan di Indonesia. Demikian tentu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dipersiapkan untuk pelaksanaannya.⁵¹

⁵¹ Jaka Sriyana; *Loc, Cit.*

Pertama, sosialisasi dan aspek pasar. Sebelum penerbitan obligasi, pemerintah perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat, khususnya target group, yang diharapkan akan membeli obligasi tersebut. Mengingat bahwa dana dari penjualan obligasi akan dipergunakan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan (barang publik), maka perlu dilakukan pendekatan khusus. Pemerintah dapat melakukan kampanye terhadap rencana-rencana pembangunan proyek-proyek yang sebenarnya dibutuhkan oleh masyarakat. Penentuan proyek-proyek yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah harus semaksimal mungkin mengadopsi aspirasi kebutuhan masyarakat, sehingga masyarakatpun akan terasa ikut bertanggungjawab terhadap suksesnya pembangunan proyek tersebut. Dengan kata lain latar belakang pembelian obligasi pemerintah tidak dapat dipandang semata-mata sebagai investasi yang dikaitkan dengan kalkulasi untung-rugi secara finansial.

Kedua, aspek kepercayaan kepada Pemerintah Daerah. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa sukses tidaknya penerbitan obligasi akan ditentukan oleh seberapa besar tingkat kepercayaan masyarakat (calon pembeli) kepada pemerintah daerah sebagai penjual. Untuk itu pemerintah daerah harus melakukan persiapan sebaik-baiknya. Transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana harus dapat dipublikasikan kepada masyarakat, sehingga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat calon pembeli. Proyek-proyek yang akan dilaksanakan dan besarnya dana yang dibutuhkan serta standar penggunaannya harus dipublikasikan kepada masyarakat. Pada era otonomi daerah ini keberhasilan program pemerintah akan dipengaruhi oleh sikap publik. Begitu pula persiapan

yang berkaitan dengan kebutuhan akan sumber daya manusia yang berkualitas yang akan mengelola dana tersebut.

Ketiga, persetujuan DPRD. Sesuai dengan PP No.107 tahun 2000, pasal 11, pinjaman daerah harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Untuk itu tentu diperlukan kesadaran dari pihak legislatif untuk mendukung adanya rencana penerbitan obligasi oleh masing-masing daerah. Tentu saja dibutuhkan pemahaman dan persepsi yang sama antara eksekutif dan legislatif tentang manfaat obligasi ini. Tak kalah pentingnya adalah adanya keseimbangan antara legislatif dan eksekutif dalam menjalankan *day to day* pemerintahannya. Jangan sampai keputusan ekonomi dilandasi oleh adanya dominasi pertimbangan politis dan egoisme dari kedua belah pihak.

Keempat, aspek penentuan suku bunga. Memang tidak mudah untuk menentukan seberapa besar tingkat bunga obligasi yang harus ditetapkan. Jika merujuk pada tingkat bunga pasar, maka dapat dikatakan tingkat bunga pasar di Indonesia relatif tinggi, sehingga bisa jadi pemerintah akan menanggung beban bunga yang cukup besar bahkan akan mengalami kebangkrutan. Namun perlu diingat, karena dana dari obligasi untuk pembangunan barang publik, maka pendekatan yang harus digunakan juga pendekatan publik. Artinya penentuan tingkat bunga sebaiknya didasarkan pada kemampuan pemerintah daerah. Tentu saja akan timbul persaingan antardaerah dalam jangka pendek, namun dalam jangka panjang akan mencapai nilai *average*-nya, sehingga akan dicapai kondisi *equilibrium*.

BAB III**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MENERBITKAN OBLIGASI
DAERAH****I. Kewenangan Pemerintah Daerah menerbitkan Obligasi Daerah****a. Dasar – dasar kewenangan Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dalam negeri melalui penerbitan obligasi daerah**

Dengan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan sepenuhnya atas manajemen keuangan daerah (APBD) termasuk dalam upayanya mencari sumber-sumber pembiayaan, baik pendapatan asli maupun pinjaman daerah, serta pemanfaatan APBD-nya. Khusus mengenai peminjaman oleh daerah ini, menurut pasal 81 ayat 4 Undang-undang No. 22 tahun 1999 jo pasal 15 Undang-undang No. 25 tahun 1999, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan pelaksanaan tersebut yaitu Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

Obligasi daerah sebagai salah satu bentuk pinjaman daerah sudah disebutkan sebelumnya dalam Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999. Pada penjelasan ayat 1 pasal 81 Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan ayat 1 pasal 11 Undang-undang No. 25 tahun 1999 disebutkan bahwa bentuk pinjaman dalam negeri adalah bersumber dari :

1. Pemerintah (pusat);

2. Lembaga komersial;
3. dan/atau penerbitan obligasi daerah.;

dengan syarat diberitahukan kepada Pemerintah (pusat) sebelum peminjaman itu dilaksanakan. Yang berwenang mengadakan dan menanggung Pinjaman Daerah adalah Kepala Daerah, diputuskan melalui Keputusan Daerah dengan mencantumkan jumlah pinjaman dan sumber dana pemenuhan kewajiban pembayarannya, melalui persetujuan DPRD. Dari sini dapat disimpulkan bahwa kedua Undang-undang tersebut telah memberikan “lampu hijau” kepada Daerah, baik itu tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu.

Kemudian menurut Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000, Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek seperti lazim dalam perdagangan.⁵² Sumber Pinjaman adalah dari dalam negeri (dari pemerintah pusat, atau dengan penerbitan obligasi) dan dari luar negeri yang digunakan untuk:⁵³

- 1) Pinjaman jangka panjang, untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah; yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman ybs, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum

⁵² Pasal 1 angka 6 PP No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah

⁵³ *Ibid*, pasal 4

- 2) Pinjaman jangka pendek, untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengeluaran kas daerah.

Sesuai dengan pasal 2, ayat 2 huruf d Peraturan Pemerintah No.107 Tahun 2000 tersebut, disebutkan bahwa pinjaman daerah salah satunya dapat bersumber dari masyarakat. Lebih lanjut dalam penjelasannya dikatakan pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat antara lain melalui penerbitan obligasi daerah. Pelaksanaan mekanisme penerbitan dan pembayaran kembali obligasi tersebut mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Pemerintah No.107 Tahun 2000 ini lebih mamperjelas lagi bahwa Pemerintah Daerah dapat menerbitkan obligasi daerah, dengan mengikuti ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, seperti yang sudah saya sebutkan dan saya ulas pada bab sebelumnya, yaitu Undang-undang Pasar Modal atau Undang-undang No. 8 tahun 1995.

Selain itu yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana bisa Pemerintah Daerah sebagai Badan Hukum Publik melakukan tindakan hukum perdata, seperti halnya menerbitkan obligasi daerah. Seperti halnya halnya seorang manusia pribadi (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum perdata, kerap kali badan atau pejabat Tata Usaha Negara melakukan pelbagai perbuatan hukum keperdataan (*privatrechtelijke handeling*).⁵⁴ Badan-badan atau pejabat tata usaha negara bertindak melalui dua macam peranan (*roles*), yakni:⁵⁵

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, at al; *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hlm. 166

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 165

- selaku pelaku hukum publik (*public actor*) yang menjalankan kekuasaan publik (*public authority, openbaar gezag*), yang diwujudkan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan pelbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik;
- selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan pelbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*), seperti halnya mengikat perjanjian jual beli, sewa menyewa, pemborongan dan sebagainya, yang diwujudkan dalam kualitas badan hukum (*legal person, rechtspersoon*).

Perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut tidak diatur berdasar hukum publik, tetapi didasarkan pada peraturan perundang-undangan hukum perdata (*privaatrecht*), sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang mendasari perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh seorang warga dan badan hukum perdata.⁵⁶

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 yang perlu dicermati berkaitan dengan obligasi daerah sebagai pinjaman daerah jangka panjang meliputi:

- 1) Pasal 81 ayat 1 Undang-undang No. 22 tahun 1999

Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 166

- 2) Pasal 81 ayat 3 Undang-undang No. 22 tahun 1999
Peminjaman dan sumber dana pinjaman yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri, sebagaimana dimaksud pada ayat 1, harus mendapat persetujuan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pasal 85 ayat 1 Undang-undang No. 22 tahun 1999
Barang milik daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindahtangankan.
- 4) Pasal 11 ayat 3 Undang-undang No. 25 tahun 1999
Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.
- 5) Pasal 12 ayat 1 Undang-undang No. 25 tahun 1999
Pinjaman Daerah harus dilakukan dengan persetujuan DPRD
- 6) Pasal 12 ayat 2 Undang-undang No. 25 tahun 1999
Pinjaman Daerah dilakukan dengan memperhatikan kemampuan Daerah untuk memenuhi kewajibannya.
- 7) Pasal 13 ayat 2 Undang-undang No. 25 tahun 1999
Daerah dilarang melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan sehingga mengakibatkan beban atas keuangan Daerah.
- 8) Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000

Pinjaman jangka panjang hanya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah, yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman yang bersangkutan, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum, dan tidak dapat digunakan untuk membiayai belanja administrasi umum serta belanja operasional dan pemeliharaan.

9) Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000

Pinjaman Jangka panjang wajib memenuhi ketentuan tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya dengan Debt Service Coverage Ratio (DSCR) paling sedikit 2,5.

10) Pasal 7 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000

Jumlah maksimum pinjaman jangka panjang adalah 1/6 dari jumlah biaya belanja APBD

11) Pasal 11 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000

Pinjaman daerah harus dilakukan dengan persetujuan DPRD

b. Penundaan sementara penerbitan obligasi daerah oleh Surat Edaran

Dirjen Lembaga Keuangan Nomor SE-107/MK 17/2001

Indonesia masih menghadapi problem fiskal dan ketidakstabilan ekonomi makro yang membuat upaya pemerintah pusat menjaga stabilisasi ekonomi makro melalui mekanisme anggaran menjadi sangat sulit. Karenanya, pemerintah pusat harus menerapkan *hard budget constraint* dimana keseimbangan keuangan pemerintah daerah sangat dijaga melalui manajemen PAD, bagi hasil, dan dana

perimbangan yang ketat, sekaligus melarang sama sekali pinjaman daerah (Ter-Minassian, 1997).⁵⁷ Oleh karena kendala-kendala tersebut, maka Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 sampai dengan saat ini masih belum dapat dioperasionalkan sepenuhnya, sehingga Menteri Keuangan membuat kebijakan penundaan pelaksanaan pinjaman daerah yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK01/2001. Kebijakan penundaan tersebut dikecualikan untuk pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme SLA (Subsidiary Loan Agreement) dan pinjaman jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam pengelolaan kas daerah.

Begitu pula dengan hal penerbitan obligasi daerah sebagai salah satu bentuk pinjaman daerah dipatahkan di tengah jalan oleh Dirjen Lembaga Keuangan melalui Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 tanggal 8 Februari 2001 yang berisi tentang imbauan untuk menunda emisi municipal-bond.⁵⁸ Dampak dari surat edaran itu cukup manjur untuk menyetop minat penda menerbitkan municipal bond. Kendati hanya bersifat imbauan, tetapi tampaknya ditanggapi oleh Pemerintah Daerah sebagai sebuah larangan. Kebijakan dari Menkeu ini bersifat sementara dan keputusan tersebut bersifat komprehensif, tetapi nantinya daerah harus diberi kewenangan untuk menerbitkan obligasi tetapi

⁵⁷ Bambang Brodjonegoro, *Otonomi Daerah dan Kondisi Fiskal di Indonesia*, www.preventconflict.org, 2001, dikutip dari buku Ter-Minassian, Teresa, 1997. *Fiscal Federalism In Theory and Practice* International Monetary Fund, Washington.

⁵⁸ Kompas Online, *Loc, Cit.*

sebelumnya infrastruktur Pemerintah Daerah bisa kita benahi terlebih dahulu.⁵⁹ Sejak itu tidak terdengar lagi wacana mengenai penerbitan obligasi oleh daerah. Padahal, imbauan itu hanya meminta untuk menunggu sampai ditetapkan UU mengenai Obligasi Daerah.

Penundaan ini cenderung disebabkan karena Pemerintah pusat mengkhawatirkan atas kemungkinan terjadinya default obligasi yang diterbitkan daerah. Penerbitan obligasi daerah ini dikhawatirkan akan 'besar pasak dari tiang'. Artinya, obligasi banyak yang terjual, tapi mendapat kesulitan pada saat pengembalian.⁶⁰ Pinjaman (obligasi) yang diharapkan mampu menciptakan laba sebaliknya justru malah menciptakan utang yang lebih besar lagi. Walaupun hal tersebut terkesan merupakan alasan yang dicari-cari dan melanggar Undang-undang No 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No 107 tahun 2000. Ini semakin menguatkan asumsi otonomi daerah masih setengah hati.

Sebenarnya tidak ada alasan substansial untuk melarang Pemda menerbitkan obligasi karena Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 telah jelas-jelas memperbolehkannya. Sementara Pemerintah Daerah pun sudah berusaha sekuat tenaga dengan mengorbankan banyak waktu dan biaya untuk merealisasikan keinginan menerbitkan obligasi sebagai alternatif pembiayaan

⁵⁹ Otda.org, *Akuntabilitas Anggaran Persyaratan Daerah Menerbitkan Obligasi*, www.infootda.com, 17 September 2002, disampaikan oleh Machfud Sidik (Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI) dalam lokakarya nasional desentralisasi fiskal di Allson Resident, Jakarta, 17 September 2002

⁶⁰ Pikiran Rakyat Online, *Pemda Harus Rasional Soal Obligasi Daerah*, www.pikiran-rakyat.com, 05 Februari 2003

pembangunan. Tetapi Pemerintah Pusat tetap menunda penerbitan emisi *municipal bond* dan menjanjikan akan membolehkan penerbitan obligasi daerah baru pada tahun 2006.⁶¹

Kekhawatiran Pemerintah tersebut seharusnya adalah sesuatu yang tidak perlu karena proses penerbitan obligasi melalui seleksi yang cukup ketat, terutama dalam hal uji kelayakan, mulai dari penjamin emisi, profesi penunjang pasar modal lainnya, sampai calon investor ikut meneliti kelayakannya. Dengan kata lain investor sudah tahu risiko investasinya. Bahkan, otoritas pasar modal sekalipun sudah berjanji akan mengakomodasi keinginan Pemerintah Daerah menerbitkan obligasi sepadan laporan keuangannya memenuhi standar akuntansi dan ada pihak yang bertanggung jawab atas obligasi tersebut.⁶²

Lalu yang perlu dicermati disini adalah bagaimana kedudukan dan efektifitas sebuah Keputusan Menteri (Kepmen) atau Keputusan Dirjen bila ditinjau dari sudut sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sesuai amanat Tap MPR No. III/MPR/2000 pada saat ini. Tap MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan (SH & TUPP) yang telah disahkan pada 18 Agustus 2000 adalah pengganti dari peraturan yang lama, yaitu Tap MPRS No.XX/MPRS/ 1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan (SH & TUPP).

⁶¹ Kompas Online, *Loc, Cit.*

⁶² *Ibid.*

Dalam Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 sumber hukum atau tata urutan perundang-undangan (sesuai urutan) ialah :

- 1) UUD 1945
- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri atau Instruksi Menteri.

Disini Keputusan Menteri dan Keputusan Dirjen masih masuk urutan terakhir dalam tata urutan perundang-undangan.

Kemudian Tap MPRS 1966 tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tap MPR No III/MPR/2000. Tata urutan peraturan perundangan-undangan dalam pasal 2 TAP MPR tersebut menjadi sebagai berikut (sesuai urutan) :

- 1) UUD 1945
- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
- 5) Peraturan Pemerintah
- 6) Keputusan Presiden
- 7) Peraturan Daerah, yang terdiri dari :

1. Peraturan Daerah Propinsi

2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

3. Peraturan Desa.

Secara hirarkis dalam Tap MPR No III/MPR/2000 ini Keputusan Menteri dan Keputusan Dirjen sudah tidak masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan RI. Konsekuensi dari adanya hierarki ini adalah :

- Peraturan yang kedudukannya lebih tinggi merupakan pedoman dan sumber materi bagi peraturan yang kedudukannya lebih rendah. (Peraturan yang lebih rendah menjabarkan lebih lanjut peraturan yang tingkatannya lebih tinggi)
- Dengan demikian peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Jika apabila peraturan yang lebih rendah harus dinyatakan tidak berlaku.

Karena Keputusan menteri atau Keputusan Dirjen sudah tidak termasuk sebagai sumber hukum atau tata urutan perundang-undangan tersebut, maka Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 Dirjen Lembaga Keuangan tanggal 8 Februari 2001 yang berisi tentang imbauan untuk menunda emisi *municipal-bond* bisa dipatuhi, bisa juga tidak. Keputusan Dirjen Keuangan hanya sebagai sebuah kebijakan atau pedoman yang boleh digunakan, boleh tidak. Bila sebuah Kepmen dan Keputusan dirjen yang sifatnya mengatur hal-hal yang penting dan strategis sifatnya belum diumumkan dalam Berita Negara sesuai persyaratan yang diatur dalam artikel 1 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB) - (IS 1847 No.23) yang melalui pasal 1 aturan peralihan UUD 1945 hingga kini dinyatakan masih

berlaku, maka sebenarnya tindakan administratif oleh pejabat bersangkutan maupun aparat pelaksana di bawahnya boleh saja tetap melaksanakan ketentuan dalam Keputusan Menteri atau Keputusan Dirjen dimaksud, tetapi sifat Keputusan Menteri atau Keputusan Dirjen itu tak punya kekuatan hukum yang mengikat masyarakat umum.⁶³

Silang pendapat tentang kedudukan Keputusan Menteri (dan Dirjen) dalam tata urutan perundang-undangan terus berlangsung, karena sampai saat ini yang berwenang menyatakan kedudukan Keputusan Menteri tidak masuk tata urutan perundang-undangan RI dan bukan merupakan keputusan strategis lagi dan sifatnya tidak dapat mengikat secara umum yakni MPR yang sampai saat tulisan ini dibuat belum mengeluarkan dan mengumumkan fatwanya tentang kedudukan kepmen. Seharusnya MPR mengeluarkan fatwa tentang kedudukan Keputusan Menteri dalam tata urutan perundang-undangan RI agar tak ada kerancuan hukum mengenai apakah kevalidan sebuah Keputusan Menteri yang telah dikeluarkan yang isinya baik yang mengatur hal-hal yang sifatnya strategis maupun yang sifatnya berupa peraturan teknis yang materinya merupakan pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi, berlaku dan dapat mengikat secara umum.⁶⁴

Perlu dijadikan catatan disini bahwa Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 Dirjen Lembaga Keuangan tanggal 8 Februari 2001 tentang imbauan

⁶³Jhon Eddy, Ada kontroversi pengenaan PPN komoditas pertanian tertentu, www.klikpajak.com, 3 September 2003

⁶⁴*Ibid.*

untuk menunda emisi municipal-bond adalah merupakan bentuk pendelegasian dari Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000. Pasal 8 ayat 2 dari peraturan tersebut menyatakan bahwa berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional, Menteri Keuangan dapat menetapkan pengendalian lebih lanjut atas Pinjaman Daerah. Untuk pinjaman daerah berbentuk obligasi daerah ini, dengan pertimbangan tertentu, Menteri Keuangan melalui Dirjen Lembaga Keuangan-nya melakukan pengendalian dengan mengeluarkan surat edaran yang berisi penundaan tersebut. Tetapi mengacu kepada analisa di atas, bahwa Keputusan Menteri atau Keputusan Dirjen sudah tidak termasuk sebagai sumber hukum dan tidak ada dalam tata urutan perundang-undangan, maka status dan efektifitas surat edaran tersebut menjadi tidak jelas.

II. Hubungan kewenangan dan peran antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, dengan DPRD dan Pemerintah Pusat, dalam penerbitan obligasi daerah

a. Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penerbitan obligasi daerah

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22/1999 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 1 Januari 2001, Wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang ketiganya berstatus sebagai Daerah Otonomi. Pada dasarnya Daerah Otonom tidak bertingkat, yang satu sama lain tidak mempunyai hubungan *sub-ordinasi*. Dalam pembagian daerah otonom, Undang-undang ini menganut '*split model*',

yaitu menjadikan Daerah Otonom Kabupaten dan Daerah Otonom Kota sebagai daerah otonom murni, dan tidak merangkap sebagai Daerah Administrasi.⁶⁵

Kewenangan pengelolaan daerah yang dititikberatkan ke Kabupaten, mengakibatkan hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten lebih bersifat koordinasi. Hubungan lembaga legislatif, eksekutif, dan legislatif di tingkat daerah sama halnya dengan hubungan antarlembaga di tingkat nasional.. Asas desentralisasi sepenuhnya dijalankan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dianut asas desentralisasi murni yang hampir mirip dengan prinsip '*devolution*'. Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, kecuali di Daerah Propinsi. Asas tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, baik kepada Daerah Propinsi maupun kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, masih dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan dari Pemerintah Pusat.

Hal tersebut berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, yakni melaksanakan asas desentralisasi bersama-sama dengan asas dekonsentrasi di Daerah Kabupaten/Kota (Tingkat II) dan Daerah Propinsi (Tingkat I), Sementara kedudukan Daerah Kabupaten/Kota dan Propinsi berada dalam hubungan yang hirarkhis. Berikut tabel yang menggambarkan Sistematika Perubahan dan Penyempurnaan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dalam

⁶⁵ H. Rosihan Arsyad (Gubernur Sumatera Selatan), *Refleksi Pelaksanaan OTDA*, www.forum-inovasi.or.id

konsep otonomi Daerah menurut UU No 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999.⁶⁶

item Topik	UU No. 5/1974	UU No. 22/1999
Prinsip Otonomi Daerah	Nyata dan bertanggung jawab (konsiderans Menimbang pada huruf c)	Luas, nyata dan bertanggung jawab (Konsiderans Menimbang huruf c)
Status Daerah Propinsi	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah Otonomi dan wilayah Administratif (pasal 2 dan pasal 72 ayat 1-2) • Asas desentralisasi bersama-samadekonsentrasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah Otonomi dan Daerah Administratif (pasal 2 ayat 2 dan pasal 4 ayat 1) • Asas Desentralisasi (otonomi terbatas) dijalankan bersama-sama dekonsentrasi
Status Daerah Kabupaten dan Kota (Kotamadya)	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah Otonom dan wilayah Administratif (pasal 3 ayat 1 dan pasal 72 ayat 3-4) • Desentralisasi bersama-sama dengan dekonsentrasi • Titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II (pasal 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah Otonom (pasal 4 ayat 1) • Asas Desentralisasi murni • Daerah Kabupaten dan Kota adalah Daerah otonomi murni/secara utuh (Bagian penjelasan)
Hubungan antar Propinsi dengan Kabupaten/Kota Dati I dan II	Ada hubungan hirarkhis (sub ordinasi) antara Dati I dan Dati II (pasal 3 ayat 1)	Tidak ada hubungan hirarkhis (sub ordinasi) antara Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota (pasal 4 ayat 2)

Daerah Propinsi disamping berstatus sebagai Daerah Otonom, juga merangkap sebagai Daerah Administrasi. Dalam kedudukannya sebagai Daerah

⁶⁶ Sriyono, *Hukum Tata Negara RI (HTNRI)*, www.ut.ac.id

Otonom, Daerah Propinsi mempunyai kewenangan otonomi di bidang pemerintahan yang diatur pada pasal 9 Undang-undang No. 22 tahun 1999, yaitu kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat 'lintas Kabupaten dan Kota' serta kewenangan dalam bidang pemerintahan lainnya yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Otonom Kabupaten dan Kota. Sedangkan sebagai Daerah Administrasi menyelenggarakan kewenangan dibidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka dekonsentrasi.

Kemudian dalam penjelasan pasal 9 tersebut dikatakan bahwa kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat 'lintas Kabupaten dan Kota' meliputi di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Dan yang dimaksud dengan kewenangan pemerintah di bidang lainnya adalah:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro
- b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi;
- c. Pengelolaan perubahan regional;
- d. Pengendalian lingkungan hidup
- e. Promosi dagang dan budaya/pariwisata
- f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman
- g. Perencanaan tata ruang provinsi.

Sedangkan kewenangan yang tidak atau belum dapat ditangani dilaksanakan oleh Daerah Otonom Kabupaten dan Kota ditangani oleh provinsi 'setelah ada

pernyataan dan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom lebih lanjut diatur secara detail dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Berkaitan dengan masalah penerbitan obligasi daerah, dari paparan kewenangan antara daerah tingkat I dan tingkat II di atas, disimpulkan bahwa ada jelas pemisahan kewenangan, dengan tidak adanya hubungan sub-ordinasi antara keduanya. Pemisahan kewenangan itu menjadi acuan sebagai pembedaan asset antara kabupaten/kota dan provinsi. Asset ini menjadi penting dalam hal penerbitan obligasi daerah, karena asset inilah yang nantinya ditawarkan kepada investor untuk membeli obligasi. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 memang tidak menentukan dan membedakan Pemerintah Daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota dalam hal penerbitan obligasi daerah. Masing-masing keduanya berhak untuk menerbitkan obligasi daerah untuk sumber pembiayaan daerahnya.

Sebagai contoh misalnya proyek pembangunan jalan tol di suatu daerah tertentu. Proyek seperti ini umumnya dibiayai Obligasi daerah yang berbentuk obligasi pendapatan (*revenue bond*). Seperti sudah disebutkan pada bab sebelumnya obligasi pendapatan adalah Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum, yang sumber pembayarannya berasal dari kemampuan arus kas proyek-proyek Pemerintah Daerah yang dibiayai dana obligasi tersebut. Proyek jalan tol menurut pasal 9 Undang-undang No. 22 tahun

1999 adalah adalah proyek yang menyangkut masalah perhubungan dan bersifat 'lintas Kabupaten dan Kota', yang berarti menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi. Jadi proyek ini nantinya menjadi salah satu asset yang ditawarkan dalam penerbitan obligasi daerah Pemerintah Daerah Propinsi.

b. Persetujuan DPRD sebagai syarat dalam penerbitan Obligasi Daerah dalam rangka fungsi pengawasan.

Bentuk pemerintah daerah otonom dengan tegas memisahkan antara posisi DPRD dan Kepala Daerah, supaya tidak terjadi duplikasi dan keracunan antara tugas eksekutif dan tugas legislasi; Kepala Daerah melakukan tugas di bidang eksekutif, dan DPRD dibidang legislatif. DPRD diberdayakan sedemikian rupa, sehingga benar-benar dapat melakukan fungsi legislasi dan pengawasan, serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Untuk lebih memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 ini terdapat penonjolan hak-hak dan kewajiban DPRD yang tidak terdapat dalam perundang-undangan sebelumnya antara lain hak DPRD untuk:⁶⁷

- a. meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah atas pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah;
- b. meminta keterangan kepada Kepala Daerah atas rencana kebijakan, atau akibat dari pelaksanaan satu kebijakan, atau atas suatu

⁶⁷ Media Transparansi Online, *Pokok-pokok UU Pemerintah Daerah*, www.transparansi.or.id, 6 Maret 1999

masalah yang menurut hukum dan atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab Kepala Daerah;

- c. mengadakan penyelidikan, termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal demi kepentingan Daerah, masyarakat dan pemerintahan (*hak soebpoena*). Ini adalah upaya pemberdayaan DPRD untuk menghindarkan semacam sikap '*contempt of parliament*'.

Mengenai kewajiban DPRD yang ditonjolkan, kewajiban untuk membina kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; memajukan tingkat kehidupan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Selain dari pada itu, DPRD dapat membela kepentingan Daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah, dan memperjuangkannya Dewan Perwakilan Rakyat ('hak petisi').

Salah satu fungsi kontrol yang dimiliki DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah termasuk didalamnya menyangkut pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut pasal 18 ayat 1 huruf f Undang-undang No.22 tahun 1999 dikatakan bahwa dalam kaitannya dengan tugas dan wewenangnya DPRD melaksanakan pengawasan terhadap:

- 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;

- 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 4) Kebijakan Pemerintah Daerah;
- 5) Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, meskipun kepala Daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya, akan tetapi harus tetap melibatkan DPRD. Bahkan dalam pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, disebutkan bahwa tanpa persetujuan dari DPRD, rancangan APBD yang diajukan Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan.

Dalam rangka pengawasan DPRD terhadap keuangan daerah, kepala daerah diwajibkan menyampaikan Laporan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi yang harus disampaikan kepala daerah kepada DPRD.⁶⁸ Didalam PP Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang merupakan bagian dari paket peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Undang-undang No. 22 tahun 1999 tersebut, terdapat beberapa hal prinsip menyangkut pengelolaan keuangan daerah antara lain:⁶⁹

⁶⁸ pasal 24 Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁹ Dadang Kosasih (Auditor pada Perwakilan V BPK Banjarmasin), *Pengelolaan Keuangan Daerah Dan DPRD*, www.bpk.go.id, Oktober - Nopember 2001

- a. Sesuai dengan prinsip pemisahan kewenangan antara eksekutif dan legislatif daerah, maka penyusunan APBD diserahkan sepenuhnya kepada Kepala Daerah. Peran DPRD adalah memberikan penilaian terhadap rancangan APBD yang diajukan eksekutif untuk kemudian memberikan persetujuan ataupun menolaknya. Kemudian diakhir periode yang bersangkutan, kepala daerah selaku mandataris DPRD memberikan pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam bentuk: Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca Daerah.
- b. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan. Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut surplus anggaran, sementara selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut defisit anggaran. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus/defisit anggaran. Struktur APBD seperti ini yang dikenal sebagai sistem *staffel* akan memberikan kemudahan bagi DPRD untuk memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah. Berbeda dengan struktur APBD sebelumnya yang menganut asas keseimbangan atau dikenal sebagai *T-Account*.
- c. Penyusunan APBD dilakukan dengan pendekatan kinerja, yaitu suatu system anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Sedangkan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah

dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Hal ini akan memungkinkan pihak DPRD dalam melakukan *appraisal* terhadap pengelolaan keuangan daerah mempunyai tolok ukur yang jelas sehingga dapat melaksanakan fungsi pengawasannya secara maksimal.

- d. Semua dokumen menyangkut pengelolaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah yang berupa APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan merupakan dokumen daerah. Format Peraturan Daerah ini membawa konsekuensi bahwa setiap pembuatannya harus atas persetujuan DPRD sebagai badan legislatif daerah.

Dalam hal pengawasan pengelolaan keuangan daerah, sebagai sebuah lembaga yang terbentuk dari proses politik, bukan tidak mungkin DPRD memiliki keterbatasan sumber daya manusia yang expert dalam hal itu. Akan menjadi hal yang cukup memprihatinkan tentunya apabila dewan keliru dalam memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif, apalagi menyangkut pengelolaan keuangan negara yang sangat rentan terhadap penyelewengan. Untuk itu, selain harus meningkatkan kualitas pribadi anggota dewan, keadaan seperti ini bisa diantisipasi dengan melakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga pengawasan pengelolaan keuangan negara yang ada, baik lembaga intern seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Daerah (BPD) maupun lembaga ekstern pemerintah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa pengelolaan keuangan negara diluar Peran DPRD.⁷⁰

Khusus mengenai pinjaman daerah, dalam kaitannya dengan penerbitan obligasi daerah, pasal 81 ayat 1 Undang-undang No.22 tahun 1999 mengatur bahwa peminjaman dari sumber dalam dan/atau luar negeri dilakukan dengan persetujuan DPRD. Demikian pula dengan Pasal 12 ayat 1 Undang-undang No. 25 tahun 1999 mensyaratkan persetujuan DPRD untuk melakukan pinjaman daerah. Peraturan Pemerintah No.107 tahun 2000, yang merupakan peraturan pelaksana dari kedua undang-undang diatas, pada pasal 11 menyebutkan pinjaman daerah juga harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Selain itu untuk hal pinjaman daerah juga memiliki kewajiban pelaporan dari kepala daerah kepada DPRD. Pasal 15 Peraturan Pemerintah No.107 tahun 2000 mewajibkan kepada kepala daerah untuk melaporkan tentang perkembangan jumlah kewajiban Pinjaman Daerah dan tentang pelaksanaan dalam rangka memenuhi kewajiban pinjaman yang telah jatuh tempo.

Jadi disimpulkan bahwa DPRD memiliki kedudukan yang sangat penting dalam penerbitan obligasi daerah. Dari paparan di atas terlihat bahwa DPRD sudah terlibat mulai dari penyetujuan pinjaman daerah, kemudian memantau melalui laporan perkembangannya, sampai dengan pelaksanaan pemenuhan kewajibannya. Untuk itu tentu diperlukan kesadaran dari pihak legislatif untuk mendukung adanya rencana penerbitan obligasi oleh masing-masing daerah. Tentu saja dibutuhkan pemahaman dan persepsi yang sama antara eksekutif dan

⁷⁰ *Ibid.*

legislatif tentang manfaat obligasi ini. Tak kalah pentingnya adalah adanya keseimbangan antara legislatif dan eksekutif dalam menjalankan *day to day* pemerintahannya. Jangan sampai keputusan ekonomi dilandasi oleh adanya dominasi pertimbangan politis dan egoisme dari kedua belah pihak.

Dalam teori ilmu politik dikenal adanya infrastruktur dan suprastruktur politik. Infrastruktur politik yang didalamnya termasuk tokoh masyarakat dan partai politik, berfungsi sebagai lembaga rekrutmen dalam membentuk lembaga legislatif. Lembaga yang dihasilkan melalui pemilu ini kemudian akan berwenang membentuk pemerintahan. Selanjutnya kedua institusi suprastruktur politik ini secara bersama-sama membuat berbagai bentuk norma dan aturan yang akan berfungsi sebagai pedoman hidup bersama dalam komunitas berbangsa dan bernegara. Sebagai sebuah institusi yang dibentuk melalui pemilihan umum, DPRD merupakan representasi kehendak rakyat di daerah. Selain berwenang membentuk pemerintahan yang ada di daerah, selaku lembaga legislatif daerah, DPRD juga berhak untuk terlibat dalam proses pembuatan peraturan yang akan berlaku secara lokal tersebut. Dalam konteks ini, peran DPRD selaku penyambung aspirasi rakyat pemilihnya sangatlah urgent. Jika berhasil memberikan warna pada peraturan yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan rakyat, maka peran dewan bisa dianggap berhasil. Begitupun sebaliknya, jika DPRD hanya berperan sebagai “tukang stempel” pemerintah daerah, berarti dewan gagal dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Diera otonomi daerah, peran DPRD menjadi semakin bertambah penting disamping begitu luasnya kewenangan eksekutif daerah. Bahkan karena alasan dan melalui mekanisme

tertentu, DPRD dapat memberhentikan kepala daerah setiap saat sebelum masa jabatannya berakhir. Dalam hal pengawasan, DPRD juga memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan daerah termasuk didalamnya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Luasnya kewenangan DPRD tersebut merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat dalam sebuah negara demokrasi.⁷¹

c. Fungsi Kontrol Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah.

Meski wewenang daerah menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999, baik kepala daerah, maupun DPRD, menjadi begitu besar, pemerintah pusat masih punya celah untuk campur tangan. Misalnya pada pasal 52 ayat 1 undang-undang Pemerintah Daerah itu disebutkan bahwa kepala daerah yang diduga melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah negara kesatuan Republik Indonesia diberhentikan sementara dari jabatan oleh Presiden melalui keputusan DPRD. Pasal ini dapat digunakan untuk menekan kepala daerah bila terdapat perbedaan pendapat atau kepentingan antar pusat dan daerah, selain itu bila terdapat perbedaan pandang antara Presiden dan kepala daerah, pasal ini dapat digunakan untuk menekan atau mengurangi kekuasaan partai yang mendukung kepala daerah. Selain itu pada pasal 44 ayat 3 diwajibkan kepada kepala daerah

⁷¹ *Ibid.*

menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri.

Dalam rangka pembedayaan Daerah, Pemerintah tetap akan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun pengawasan yang bersifat intervensi pemerintah pusat sejauh mungkin dihindarkan, terutama pengawasan yang bersifat preventif. Terkecuali pengawasan represif terhadap peraturan-peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan membahayakan keutuhan negara kesatuan.⁷² Pembebasan pengawasan preventif ini, tujuannya adalah memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengembangkan kewenangan otonominya lebih kreatif dan leluasa. Disamping itu, lebih memberikan peran dan fungsi pengawasan secara fungsional kepada DPRD untuk mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah sebagai Pimpinan Eksekutif daerah.

Dengan demikian, Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah tidak lagi harus disahkan oleh pejabat pusat sebelum diberlakukan. Namun, apabila setelah Peraturan Daerah itu dijalankan ternyata terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan negara kepentingan umum dan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tersebut dinyatakan tidak berlaku/ dibatalkan.⁷³ Namun demikian, apabila Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, maka kepada Daerah diberikan

⁷² Media Transparansi Online, *Op, Cit.*

⁷³ Pasal 114 ayat 1 Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

hak untuk mengajukan keberatan melalui proses Mahkamah Agung.⁷⁴ Dalam rangka pembinaan, Pemerintah menitikberatkan kepada memberikan dorongan dan memfasilitasi atas penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam kaitannya dengan keuangan daerah, pemerintah pusat hanya mengembangkan *monitoring policy* bukan kebijakan yang bersifat pengendalian langsung atas pinjaman daerah terhadap efek negatif meningkatnya pinjaman daerah maupun efek menjalar yang disebabkan oleh kegagalan daerah membayar kembali pinjamannya.⁷⁵ Persetujuan pemerintah pusat hanya diperlukan untuk pinjaman luar negeri, menimbang karena Pinjaman luar negeri Daerah harus dipandang sebagai satu kesatuan dengan pinjaman luar negeri Pemerintah Pusat.⁷⁶

Dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemerintah telah memilih sistem akses langsung daerah ke setiap jenis pinjaman dan gabungan antara pengendalian berdasarkan aturan dan pengendalian administratif sehingga pinjaman hanya diizinkan untuk investasi yang menghasilkan penerimaan, sedangkan untuk pinjaman luar negeri harus disetujui pemerintah pusat. Daerah juga diwajibkan menyampaikan informasi mengenai keuangan daerah (termasuk pinjaman daerah) kepada pemerintah pusat.⁷⁷ Undang-undang dan peraturan mengenai pinjaman daerah yang ditetapkan pemerintah ini cukup hati-hati, kecuali 'klausul pemintas' yang dapat digunakan pemerintah

⁷⁴ *Ibid*, pasal 114 ayat 4

⁷⁵ Ikak G. Patriastomo (Staf Biro Analisis Sistem dan Prosedur Pembiayaan, Bappenas), *Pinjaman Luar Negeri Dan Kewenangan Pemerintah Daerah*, <http://good-governance.bappenas.go.id>, tulisan disajikan dalam diskusi mengenai Desentralisasi sebagai upaya bagian dari Pembangunan Public Good Governance, Jakarta 19 Oktober 2000, hlm.5

⁷⁶ pasal 81 Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁷ Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah

pusat untuk pinjaman yang tidak ada prosedur penyelesaiannya bila terjadi kegagalan, masih belum ada.

Dalam hal pinjaman daerah menurut Peraturan Pemerintah No.107 tahun 2000, Pemerintah pusat juga masih punya celah untuk campur tangan. Pasal 15 Peraturan Pemerintah No.107 tahun 2000 mewajibkan kepada kepala daerah untuk melaporkan tentang perkembangan jumlah kewajiban Pinjaman Daerah dan tentang pelaksanaan dalam rangka memenuhi kewajiban pinjaman yang telah jatuh tempo kepada DPRD dengan tembusan kepada Menteri Keuangan. Pendelegasian wewenang pengendalian atas pinjaman daerah kepada menteri keuangan juga menjadi wujud ke-hati-hati-an Pemerintah dalam menentukan perihal pinjaman daerah ini.⁷⁸ Hal ini sudah terbukti dengan dikeluarkannya kebijakan penundaan pelaksanaan pinjaman daerah yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK01/2001 dan Surat Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 tanggal 8 Februari 2001 oleh Dirjen Lembaga Keuangan yang berisi tentang imbauan untuk menunda emisi *municipal-bond*.

⁷⁸ pasal 8 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000

BAB IV

PENUTUP

I. KESIMPULAN

- a. Obligasi daerah dalam penerapannya nanti akan berperan banyak sebagai alternatif sumber keuangan daerah. Diantaranya adalah penerbitan obligasi daerah akan dapat mengatasi permasalahan keterbatasan kemampuan belanja daerah, dibandingkan apabila peningkatan sumber penerimaan daerah dilakukan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi PAD dengan cara konvensional yaitu dengan memacu penerimaan dari sektor pajak dan retribusi daerah, yang justru bersifat *counter-productive* terhadap upaya-upaya untuk mendorong investasi di daerah. Selain itu penerbitan obligasi daerah memiliki aspek penting dari sisi politis, yaitu adanya keterlibatan langsung dari masyarakat untuk ikut membantu pemerintah dalam mencari sumber-sumber penerimaan daerah untuk proses pembangunan, yang menunjukkan adanya hubungan *simbiose mutualistis* antara keduanya. Dan dari sisi ekonomi akan mengakibatkan *multiplier effect*, yaitu adanya pelipatgandaan manfaat ekonomi sebagai dampak dari belanja pemerintah dari dana penjualan obligasi di dalam negeri, seperti terciptanya lapangan kerja baru dan kesempatan berusaha yang luas, sehingga akan meningkatkan aktivitas ekonomi dalam negeri.
- b. Penundaan penerbitan obligasi daerah sebagai salah satu bentuk pinjaman daerah oleh Pemerintah Pusat melalui Dirjen Lembaga Keuangan dengan Surat

Edaran Nomor SE-107/MK 17/2001 tidak dapat menghentikan kewenangan Pemerintah Daerah untuk menerbitkan obligasi sebagaimana yang telah diberikan oleh Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-undang No. 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000, karena selain surat edaran tersebut hanya bersifat imbauan (bukan sebagai sebuah larangan), Keputusan Menteri atau Keputusan Dirjen menurut Tap MPR No III/MPR/2000 sudah tidak termasuk sebagai sumber hukum atau tata urutan perundang-undangan, sehingga tidak punya kekuatan hukum yang mengikat masyarakat umum dan hanya berfungsi sebagai sebuah kebijakan atau pedoman yang boleh digunakan, boleh juga tidak.

II. SARAN

- a. Karena sifat dari daerah dan perusahaan bisnis berbeda, maka perlu ada peraturan khusus mengenai mekanisme penerbitan dan perdagangan obligasi daerah dalam pasar modal. Sampai dengan saat ini belum ada peraturan yang mengatur khusus mengenai prosedur dan mekanisme penerbitan obligasi daerah. Untuk itu Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) sebagai lembaga yang berwenang mengawasi, mengatur, dan membina pasar modal di Indonesia perlu membuat aturan tersendiri.
- b. MPR seharusnya mengeluarkan fatwa tentang kedudukan Keputusan Menteri dan Keputusan Dirjen dalam tata urutan perundang-undangan RI agar tak ada kerancuan hukum mengenai apakah kevalidan sebuah Keputusan Menteri dan Keputusan Dirjen yang telah dikeluarkan yang isinya, baik yang mengatur hal-

hal yang sifatnya strategis maupun yang sifatnya berupa peraturan teknis yang materinya merupakan pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi, berlaku dan dapat mengikat secara umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

A. Setiadi, *Obligasi Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan; *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1999

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bineka Cipta, 1990

Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, at al; *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995

Sarundajang; *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001

Artikel dan Makalah (Seminar)

Adhitya Wardhono; *Peran Municipal Bond dalam Pembangunan Daerah*, www.uni-marburg.de, 2001

Bahrullah Akbar, *Fungsi Manajemen Keuangan Daerah*, www.bpk.go.id, 2003

Bambang Brodjonegoro, *Otonomi Daerah dan Kondisi Fiskal di Indonesia*, www.preventconflict.org, 2001

Dadang Kosasih, *Pengelolaan Keuangan Daerah Dan DPRD*, www.bpk.go.id, Oktober - Nopember 2001

H. Rosihan Arsyad (Gubernur Sumatera Selatan), *Refleksi Pelaksanaan OTDA*, www.forum-inovasi.or.id

Hamim Mustofa, *Langkah Persiapan Penerbitan Obligasi Daerah*, www.bpk.go.id, Juni 2002

Ikak G. Patriastomo, *Pinjaman Luar Negeri Dan Kewenangan Pemerintah Daerah*, <http://good-governance.bappenas.go.id>, tulisan disajikan dalam diskusi terbuka mengenai Desentralisasi sebagai upaya bagian dari Pembangunan Public Good Governance, Jakarta 19 Oktober 2000

Jaka Sriyana; *Penerbitan Obligasi Daerah Momentum Menuju Kemandirian Keuangan Daerah*, www.indomedia.com

Jhon Eddy, *Ada kontroversi pengenaan PPN komoditas pertanian tertentu*, www.klikpajak.com, 3 September 2003

Kompas Online, *Jatim Masih Ragu Terbitkan Obligasi*, www.kompas.com, 03 Juni 2003

Machfud Sidik, *Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal*, <http://www.djpkpd.go.id>, dalam Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia", Yogyakarta, 13 Maret 2002,

Media Transparansi Online, *Pokok-pokok UU Pemerintah Daerah*, www.transparansi.or.id, 06 Maret 1999

Newsletter Unit Pengelola Proyek Inovasi Manajemen Perkotaan Departemen Dalam Negeri edisi Februari 2001, www.inovasipemda.com

Otda.org, *Akuntabilitas Anggaran Persyaratan Daerah Menerbitkan Obligasi*, www.infootda.com, 17 September 2002, disampaikan oleh Machfud Sidik (Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI) dalam lokakarya nasional desentralisasi fiskal di Allson Resident, Jakarta, 17 September 2002

Otda.org, *Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*, www.infootda.com, 15 Juli 2003

Pikiran Rakyat Online, *Pemda Harus Rasional Soal Obligasi Daerah*, www.pikiran-rakyat.com, 05 Februari 2003

Sriyono, *Hukum Tata Negara RI (HTNRI)*, www.ut.ac.id

Win. Hendrarso (bupati Sidoarjo); *Kepentingan Pemda Sebagai Penerbit Obligasi dan Pengelolaan Keuangan Obligasi Daerah*, disampaikan dalam seminar sehari tentang "Obligasi Pemerintah Daerah sebagai Alternatif Investasi", Surabaya, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, 18 Februari 2003

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV

Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan (SH & TUPP)

Tap MPRS No. XX/MPRS/ 1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan (SH & TUPP).

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Negroe Aceh Darussalam (NAD)

Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal

Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah 65 Tahun Tahun 2001 tentang Pajak daerah

Peraturan Pemerintah No. 107 tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah

Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom

Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK01/2001

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 1548/KMK.013/1990 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.1199/KMK.010/1991, kemudian kedua Surat Keputusan ini selanjutnya disebut Keputusan Menkeu No. 1548

Surat Edaran Nomor Dirjen Lembaga Keuangan SE-107/MK 17/2001 tentang imbauan untuk menunda emisi *municipal-bond*