

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional pada dasarnya memiliki arti penting dan strategis dalam kehidupan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional merupakan upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan Negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan tujuan nasional termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) alinea IV (empat) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa.

Tujuan tersebut selanjutnya dirumuskan sebagai tujuan pembangunan nasional yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat telah diatur secara tegas dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan

landasan konstitusional untuk mengatur perekonomian nasional sebagai suatu sendi perekonomian yang bercirikan demokrasi ekonomi.¹

Sistem ekonomi yang diterapkan di Indonesia adalah sistem ekonomi Pancasila, yang didalamnya terkandung demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi memiliki arti bahwa kegiatan ekonomi dilakukan dari, oleh, dan untuk rakyat di bawah pengawasan pemerintah hasil pemilihan rakyat. Sistem demokrasi ekonomi memberikan makna pada penguasaan aset sumber kekuatan ekonomi, bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, untuk menjaga agar rakyat tidak di bawah kekuasaan orang perorangan yang menguasai cabang-cabang produksi untuk kepentingan dan kebutuhan utama masyarakat. Penguasaan aset dan cabang-cabang produksi penting, harus dilakukan dengan peraturan perundang-undangan untuk menjamin kelancaran jalannya prosedur dan mekanisme pengelolaan perekonomian nasional.

Sistem demokrasi ekonomi harus menghindari *free fight liberalism*, sistem etatisme, monopoli, dan persaingan tidak sehat yang merugikan masyarakat. Asas perekonomian Indonesia harus dapat menjamin mekanisme pasar mengalami keseimbangan di bawah pengendalian negara sehingga jaminan pembagian usaha yang merata dan adil bagi seluruh

¹ Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, bahwa perekonomian nasional berdasarkan asas demokrasi ekonomi, untuk kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak yang tertindas. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

rakyat. Arah dan besaran investasi tidak sepenuhnya diserahkan kepada swasta untuk menentukan sendiri, melainkan menjadi tanggung jawab negara yang ditetapkan melalui berbagai kebijakan hukum ekonomi nasional secara keseluruhan, terpadu, terintegrasi serta terkoordinasi sebagai penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila sebagai *Rule Based Economy*. Bahwa untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan kepada demokrasi ekonomi untuk mencapai tujuan negara.²

Tujuan bernegara yang dicita-citakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke, sehingga implementasi kebijakan hukum nasional harus mampu memberikan *multi player effect* bagi upaya kesejahteraan masyarakat di daerah. Kebijakan hukum ekonomi nasional dapat dibuktikan dengan lahirnya semangat pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan sebagian dari fungsi-fungsi administrasi, penyelenggaraan tugas-tugas dekonsentrasi (pembantuan) serta desentralisasi (otonomi) untuk mengurus dan mengatur

² Dasar pertimbangan lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal antara lain meliputi: mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia diperlukan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Selain itu juga dalam menghadapi perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerjasama internasional perlu diciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi nasional.

rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Konsep di atas pada dasarnya merupakan salah satu upaya perwujudan negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan merupakan konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Rumusan negara kesejahteraan tidak hanya sebagai konsep berbangsa dan bernegara, tetapi merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita bernegara (*staatsidee*). Perwujudan tujuan negara hukum dalam upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat selalu berlandaskan atas hukum (konstitusional) dalam rangka kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Implementasi tujuan negara menuntut peran aktif pemerintah dalam segala bidang kehidupan sebagai upaya untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Keikutsertaan pemerintah dalam memajukan kesejahteraan rakyat dalam konteks negara modern adalah negara yang mampu memberikan jaminan sosial dan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya yang dicita-citakan oleh setiap individu dalam negara hukum yang demokratis.

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.³ Dalam kontrak tersebut

³ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, hlm.9.

tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum (negara) untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konteks pembangunan hukum.

Konsep negara hukum tersebut menurut Aristoteles⁴ adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya melainkan pikiran yang adil sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Prinsip – prinsip tersebut kemudian direkatkan dengan prinsip negara kesejahteraan yang berlandaskan pada hukum dengan keadilan sebagai hakekat utamanya. Bahwa negara hukum kesejahteraan dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat melalui pengaturan regulasi yang mengakibatkan negara memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya.

Lebih lanjut, pelaksanaan turunan konsep negara kesejahteraan diwujudkan dalam pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terbagi menjadi 3 bagian. *Pertama*, urusan pemerintahan absolut, *kedua* urusan pemerintahan konkuren, dan yang *ketiga* adalah urusan pemerintahan umum. Ketiga urusan di atas dibagi menjadi urusan yang menjadi domain

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FH UI dan Sinar Bakti, hlm.153.

pusat dan domain daerah. Asas yang digunakan pembagian urusan pemerintahan terdiri dari asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

Pelaksanaan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah seperti yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada prinsipnya memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengembangkan potensi atas prakarsa masyarakat di daerah guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁵ Di sisi lain pemerintah menetapkan regulasi di bidang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang diharapkan dapat meningkatkan keleluasaan daerah dalam memanfaatkan dana alokasi umum dan beralihnya prioritas pembangunan dari sektoral ke regional, meningkatkan bagian daerah dari hasil devisa, adanya kepastian dan dana alokasi umum yang didasarkan atas potensi dan kebutuhan daerah dalam meningkatkan pendapatan dari sumber daya alam nasional yang ada di daerah, seperti pelabuhan, perkebunan, kehutanan, pertanian, pertambangan yang pada gilirannya diharapkan daerah dapat lebih bertanggung jawab atas pemanfaatan dana dan mengurangi ketergantungan terhadap kebijakan yang sentralistik.⁶

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁶ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, memungkinkan daerah dapat menggunakan instrumen hukum untuk melakukan pinjaman daerah sebagai alternatif pendanaan dari sumber-sumber penerimaan daerah yang digunakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mempercepat pembangunan daerah.⁷ Pinjaman daerah dalam bentuk obligasi harus dapat diperhatikan 2 (dua) unsur utama, yaitu: pertama berkaitan dengan kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam menerbitkan obligasi dan kedua penawaran umum obligasi melalui mekanisme pasar modal dalam negeri.

Globalisasi ekonomi yang bercirikan liberalisasi perdagangan telah menembus batas-batas negara, arus investasi mengalir dari negara-negara maju, seperti Eropa dan Amerika ke negara-negara yang memiliki potensi sumber daya alam. Kegiatan penanaman modal dimaksudkan untuk melakukan ekspansi usaha dan memenuhi kebutuhan barang dan atau jasa di pasar modal. Globalisasi ekonomi di satu pihak akan membuka peluang pasar produk dari dalam negeri ke pasar internasional secara kompetitif, sebaliknya juga membuka peluang masuknya berbagai investasi baik yang berskala nasional maupun ke daerah.

Penanaman modal merupakan tujuan setiap negara dan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam tujuan ekonomi, dan bagi Indonesia

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah

tujuan penanaman modal tidak semata-mata hanya sebagai tujuan ekonomi secara makro tetapi juga mencakup tujuan sosial, yaitu meningkatkan kesejahteraan, meningkatkan taraf hidup dan kemakmuran rakyatnya. Kegiatan ekonomi dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan regulasi yang secara normatif mengatur hubungan ekonomi antara negara dengan warga negara.

Cita-cita negara kesejahteraan dikemukakan oleh John Rawls, yang menyatakan bahwa ada dua hak yang harus diberikan oleh negara kepada warganya untuk menciptakan kesejahteraan, yaitu *pertama*, hak-hak dasar mutlak dan *kedua*, adalah hak sosial ekonomi. Dasar pemikiran di atas adalah bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat secara keseluruhan, harus ada arahan umum dan kerjasama meskipun terdapat perbedaan akumulasi kemakmuran dan kesejahteraan.⁸

Peran pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui kerjasama dengan stakeholder yaitu pengusaha dan masyarakat untuk mempengaruhi penciptaan perekonomian negara. Begitu pula, daerah juga diberi kewenangan untuk menggali potensi yang ada di masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan daerah. Hal ini tertuang dalam Pasal 300 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber

⁸ Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 35.

dari Pemerintah Pusat, Daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat.

Di samping itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.⁹ Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur sistem keuangan berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintahan pusat dibiayai dari APBN mengikuti prinsip *money follows function*, yakni kewenangan yang diserahkan kepada daerah harus diikuti dengan pendanaan yang sesuai dengan besarnya beban kewenangan tersebut, baik

⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

kewenangan yang didekonsentrasikan kepada gubernur maupun kepada pemerintah daerah/desa ataupun sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.¹⁰

Hakikat otonomi daerah pada dasarnya, merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Karena hakikatnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, maka sumber keuangan memegang peranan penting dalam mencukupi kebutuhan pembangunan daerah.

Salah satu fungsi pemerintahan yaitu fungsi pembangunan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakatnya. Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pembangunan tersebut, pemerintah daerah mewujudkannya dengan pembangunan di segala bidang terutama penyediaan infrastruktur, misalnya kawasan industri, rumah sakit, kawasan pariwisata, pasar tradisional, akses jalan dan pergudangan. Dalam hal pembangunan daerah, di era otonomi daerah ini pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun dan membiayai pembangunan khususnya infrastruktur publik. Dana anggaran yang terbatas, tentunya tidaklah cukup untuk membiayai pembangunan infrastruktur daerah.

¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Setiap tahun pemerintah daerah telah menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk pelaksanaan pembangunan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dari tahun ke tahun kebutuhan daerah akan pendanaan pembangunan terus mengalami peningkatan. Sementara di sisi lain, kemampuan keuangan daerah baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, maupun Dana Perimbangan sangat terbatas untuk mendanai pembangunan daerah. Kondisi ini menuntut pemerintah daerah untuk lebih kreatif dan inovatif dalam mencari sumber-sumber pembiayaan alternatif.

Disebutkan pula dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dimana pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah. Pinjaman daerah dapat bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan dari masyarakat. Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat berupa obligasi daerah yang diterbitkan melalui pasar modal. Daerah dapat menerbitkan obligasi daerah dalam mata uang rupiah di pasar modal domestik.

Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa pinjaman daerah dapat bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan dari masyarakat. Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat diatur dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang berbunyi :

- (3) Pinjaman Daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e berupa obligasi daerah diterbitkan melalui pasar modal.

Selain itu, ketentuan mengenai pinjaman daerah diatur dalam Pasal 300 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa :

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

Kedua Undang-Undang tersebut menjadi dasar hukum bagi penerbitan obligasi daerah. Untuk memperkuat keyakinan daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 juga telah memasukan obligasi daerah sebagai salah satu alternatif pembiayaan

daerah selain *public private partnership*, pinjaman perbankan, dan dana infrastruktur perkotaan *municipal development fund*¹¹. Pinjaman daerah dalam bentuk obligasi harus memperhatikan 2 (dua) unsur utama, yaitu: *pertama* berkaitan dengan kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam menerbitkan obligasi dan *kedua* penawaran umum obligasi melalui mekanisme pasar modal dalam negeri. Adapun prinsip umum pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan APBD dan/atau untuk menutup kekurangan kas serta digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, pinjaman daerah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan DPRD setempat.

Konsep penerbitan obligasi daerah pada dasarnya mengadopsi konsep obligasi pada pasar modal. Dimana tindakan penanaman modal tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan ekonomi secara makro tetapi mencakup tujuan sosial. Tujuan sosial meliputi meningkatkan kesejahteraan meningkatkan taraf hidup dan kemakmuran rakyatnya. Kegiatan ekonomi dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan regulasi yang secara normatif mengatur hubungan ekonomi antara negara dengan warga negara.

Obligasi Daerah termasuk dalam jenis pinjaman daerah jangka panjang. Pinjaman Daerah Jangka Panjang berarti pinjaman daerah yang

¹¹ Budi Sulisty, tanpa tahun, *Pasang Surut (Rencana) Penerbitan Obligasi Daerah*, Pegawai Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, hlm.1.

dilakukan dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Hal tersebut tertera dalam Pasal 14 ayat (3) dan (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah yang berbunyi :

- (3) Pinjaman Jangka Panjang bersumber dari :
 - a. Pemerintah;
 - b. Pemerintah Daerah lain;
 - c. lembaga keuangan bank;
 - d. lembaga keuangan bukan bank; dan
 - e. masyarakat.
- (5) Pinjaman Jangka Panjang yang bersumber dari masyarakat digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.

Obligasi daerah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah atas persetujuan DPRD, Gubernur, Kementerian Keuangan c.q Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan paket aturan penawaran umum dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebelum diterbitkan melalui pasar modal. Pemanfaatan obligasi daerah sebagai sumber pendanaan bagi pemerintah daerah merupakan suatu hal yang baru. Peluang untuk memanfaatkan obligasi daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan adalah sangat mungkin untuk segera dapat direalisasikan. Pemanfaatan obligasi daerah ini didukung dengan adanya regulasi/instrumen yang menjadi payung hukum penerbitan obligasi daerah yang telah diatur sejak Tahun 2000.

Dengan tersedianya dasar hukum dan peraturan teknis pelaksanaan penerbitan obligasi daerah seharusnya obligasi daerah sudah menjadi

peluang yang besar untuk diterbitkan oleh pemerintah daerah (Pemda). Akan tetapi, terhitung hingga November 2016 baru terdapat dua daerah yang telah memenuhi syarat administrasi untuk menerbitkan obligasi daerah yakni DKI Jakarta dan Jawa Barat.¹² Proses pemenuhan persyaratan administrasi belumlah sampai pada tahapan terakhir penerbitan obligasi daerah sehingga setidaknya calon obligasi daerah tersebut harus didaftarkan pada OJK sebelum masuk bursa pasar modal. Sedikitnya jumlah pemerintah daerah yang mampu menerbitkan obligasi daerah tentunya disebabkan oleh beberapa faktor.

Pertama, mekanisme atau prosedur penerbitan obligasi daerah yang melibatkan banyak kamar dan banyak waktu. Proses penerbitan obligasi daerah bukanlah hal yang mudah mengingat memerlukan segelintir pemeriksaan dan perizinan sebelum dapat ditawarkan dalam bursa pasar modal. Suatu obligasi daerah dapat diterbitkan oleh pemerintah daerah apabila telah memenuhi ketentuan berikut :

- a. Mendapat persetujuan DPRD yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e dan Pasal 8 ayat (3) PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan atas PMK.No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.
- b. Audit terakhir Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mendapat opini wajar dengan pengecualian (WDP) atau Wajar Tanpa

¹² Sumber data diperoleh dari artikel *Bank Indonesia Dorong Pemda terbitkan Obligasi Daerah* diakses di www.tempo.co. 24 November 2016 pada 10 Januari pukul 10.58 WIB.

Pengecualian (WTP) yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PMK No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

- c. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) huruf a PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan atas PMK.No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.
- d. Memenuhi rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (DSCR) yang ditetapkan oleh Pemerintah yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) huruf b PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan atas PMK.No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah

Alur permohonan izin penerbitan obligasi daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD selanjutnya menyampaikan surat usulan rencana penerbitan obligasi daerah ke Menteri Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan untuk mendapatkan persetujuan atau penolakan dari Menteri Keuangan. Perizinan tersebut tidak terhenti pada Menteri Keuangan saja melainkan harus memenuhi syarat dari OJK yakni obligasi daerah yang diterbitkan harus melalui proses persiapan, penelaahan, *bookbuilding*, IPO atau penawaran umum, penyelesaian, dan pencatatan.

Proses tersebut tentunya memakan waktu yang lama mengingat obligasi daerah harus menyesuaikan diri pada pemberlakuan masa pinjamannya.

Kedua, kurangnya persiapan daerah dalam rangka pengelolaan obligasi daerah. Penerbitan suatu obligasi daerah tentunya perlu disiapkan dengan matang baik regulasi dan organisasinya. Penanggung jawab penerbitan obligasi daerah oleh Pemerintah Daerah adalah Unit Pembantu Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan rumusan kebijakan umum, koordinasi, pembinaan dan pengendalian, fasilitasi serta pengembangan kerjasama pada bidang perizinan dan penanaman modal.¹³ Hal tersebut akan mengakibatkan tingginya rekrutmen profesi penunjang yang berkaitan dengan obligasi beserta pembahasan mendalam mengenai susunan substansi peraturan daerah tentang obligasi daerah. Kendala yang dialami sebagian besar pemerintah daerah adalah terletak pada kurangnya persiapan daerah dalam rangka menyiapkan pengelolaan obligasi daerah sebagai efek domino dari panjangnya proses perizinan penerbitan obligasi daerah.

Ketiga, terdapat ketidaksesuaian regulasi yang berkaitan dengan ketentuan penerbitan obligasi daerah, dimana keuangan daerah hanya dapat diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dimana dalam Pasal 2 ayat (1) PMK.No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah menyebutkan bahwa penerbitan

¹³ Nando Narendra, *Mengupas Kesulitan Penerbitan Obligasi Daerah* artikel yang diakses di www.hukumonline.com/berita/mengupas-kesulitan-penerbitan-obligasi-daerah diterbitkan pada Minggu, 22 November 2015 diakses pada Selasa, 10 Januari 2017 pukul 14.49 WIB.

obligasi daerah hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang audit akhir atas laporan keuangan pemerintah daerah mendapat opini wajar dengan pengecualian atau wajar tanpa pengecualian. Sementara Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, bahwa untuk menerbitkan obligasi laporan keuangan sebelumnya harus dilakukan oleh akuntan publik yang terdaftar di OJK. Hal tersebut menunjukkan adanya ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenang antara audit BPK dan akuntan publik yang terdaftar di OJK. Atas landasan beberapa permasalahan di atas maka perlu adanya suatu pembahasan mendalam guna penyelesaian permasalahan obligasi daerah tersebut.

B. RUMUSAN MASALAH.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, maka permasalahan hukum (*legal issues*) yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi hukum obligasi daerah sebagai pembiayaan daerah berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah?
2. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan konstruksi hukum obligasi daerah daerah tidak berjalan dengan baik dalam hal penerbitan dan perdagangan obligasi daerah di pasar modal berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015

tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah ?

3. Bagaimana rekonstruksi hukum obligasi daerah agar dapat menjadi sumber pembiayaan pembangunan daerah?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Menganalisis dan menjelaskan bentuk konstruksi hukum obligasi daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.
2. Menjelaskan dan menganalisis kendala yuridis yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menerbitkan dan memperdagangkan obligasi daerah di pasar modal berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.
3. Membangun konstruksi hukum obligasi daerah di pasar modal yang akan datang dalam pembaharuan konsep Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Secara Teoretis

Hasil kajian disertasi ini secara teoritis dapat membangun teori baru di bidang hukum. Rekonstruksi peraturan hukum atas penerbitan dan perdagangan obligasi daerah di pasar modal yang mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah dilakukan dengan menganalisis konstruksi hukum pada masing-masing peraturan di atas dan menemukan fakta-fakta hukum serta fakta non-hukum yang menjadi hambatan bagi pemerintah daerah dalam menerbitkan dan memperdagangkan obligasi daerah di pasar modal.

2. Secara Praktis

a. Bagi lembaga pembuat kebijakan yang berkompeten dan profesi – profesi yang berkaitan dengan penerbitan dan perdagangan obligasi daerah, hasil penelitian ini sebagai bahan masukan dalam pembuatan maupun pembaharuan kebijakan daerah terkait dengan prosedur penerbitan dan perdagangan obligasi daerah di pasar modal berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

b. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya pengetahuan tentang pembaharuan konstruksi hukum atas prosedur penerbitan dan perdagangan obligasi daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

E. KERANGKA TEORITIK

Dalam pembahasan mengenai rekonstruksi hukum obligasi daerah sebagai strategi pembiayaan pembangunan daerah, penulis menggunakan Teori Negara Hukum Kesejahteraan sebagai "*Grand Theory*", selanjutnya Teori Keadilan sebagai "*Middle Range Theory*" dan Teori Pembagian Kekuasaan sebagai "*Applied Theory*". Penulis akan membedakan penggunaan ketiga teori tersebut dalam menganalisis permasalahan yang telah penulis paparkan dalam latar belakang permasalahan.

1. *Grand Theory*

a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Konsepsi mengenai negara telah berkembang dari abad ke abad, baik disebabkan oleh perkembangan filsafat yang bertitik tolak dari pemikiran spekulatif maupun karena munculnya Praktek-Praktek kenegaraan dalam pengalaman empiris berbagai bangsa di dunia di sepanjang sejarah. Ciri-ciri umum pemikiran yang berkembang sebelum abad ke-19, ditandai oleh kebutuhan untuk mengembangkan kebebasan

rakyat berhadapan dengan kerajaan-kerajaan diktator yang diperintah dengan sewenang-wenang oleh raja-raja zalim.

Dalam kerangka pemikiran seperti ini, maka sejak menjelang abad ke-19, muncul pandangan yang menganggap bahwa fungsi negara harus dibatasi secara minimal, sehingga kebebasan raja untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dapat ditangkal. Bahkan dikatakan bahwa '*the least government is the best government*'.¹⁴ Dalil inilah yang merupakan ciri dari apa yang dikenal sebagai konsep 'Negara Penjaga Malam' (*nachwachterstaat*) yang dianggap ideal sejak menjelang abad ke-19.

Namun begitu, dalam perkembangan selanjutnya, ternyata bahwa bersamaan dengan berkembangnya konsep 'Negara Penjaga Malam' (*Nachwachterstaat*) itu, muncul pula gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya, timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan yang semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Kenyataan ini, mendorong munculnya kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan ini. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu turut campur

¹⁴ Miriam Budiardjo, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 52.

tangan dalam mengatur agar sumber-sumber kemakmuran tidak dikuasai oleh segelintir orang.

Di sisi lain, muncul pula aliran sosialisme yang sangat menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab munculnya kapitalisme yang menindas rakyat miskin dan bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, muncul konsepsi baru mengenai negara sejak permulaan abad ke-20 ini sebagai pengganti dari '*Nachwachtwersstaat*', yaitu '*Welvaart Staat*'/*Welfare State* (Negara Kesejahteraan).

Dewasa ini konsep 'Negara Kesejahteraan' (*Welfare State*) menjadi suatu masalah yang menarik dengan bergulirnya era globalisasi dan berkembangnya faham kapitalisme dan liberalisme yang menyerahkan sepenuhnya perilaku ekonomi pada mekanisme pasar. Menjelang berakhirnya abad ke-20 ini, dengan sangat mengesankan, apresiasi terhadap kecenderungan intervensi negara ini mengalami perubahan mendasar. Jika pada permulaan kemunculan konsep negara kesejahteraan ini terjadi proses etatisasi dimana-mana, maka pada periode menjelang berakhirnya abad ini, kita menyaksikan terjadinya gejala detatisasi di mana-mana.

Definisi *Welfare State* dalam Black's Law Dictionary menyebutkan:

Welfare State a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf - also termed welfare regulatory state.

(Negara Kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli- juga pengertian kesejahteraan - negara sebagai pengatur).¹⁵

Definisi *Welfare State* dalam “*Collin Colbuid English Dictionary*” sebagaimana dikutip Safri Nugraha menyebutkan: Negara Kesejahteraan adalah sebagai suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal: kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi warga yang tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran atau sakit.

*Welfare State as 'a system in which the government provides free social services such as health and education, and gives money to people when they are unable to work for example because they are old, unemployed, or sick.*¹⁶

Dari dua definisi tersebut dapat disimpulkan, bahwa *welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (*basic needs*): perumahan, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan, dan pelayanan sosial: santunan keuangan bagi para pensiun, orang tua, sakit, serta orang-orang penyandang penyakit sosial : buta, tuli.

¹⁵ A Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Ediflon, St Paul, Minn: West Group, 1990, hlm. 1588.

¹⁶ Collin Colbuild English Dictionary, 1997, hlm. 1898, dalam Safri Nugraha, 2004, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 1.

Secara umum konsep *Welfare State* dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Pertama, oleh Ramesh Mishra, Lawrence Friedman dan Jan M Boekman, yang menitikberatkan *Welfare State* pada tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warga negara terhadap pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), pelayanan sosial, juga termasuk intervensi ekonomi pasar. Tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warganya bukan sekedar dimaknai sebagai hak politik dan ekonomi, namun lebih merupakan aspek hukum.

Dalam hal ini Ramesh Mishra juga menyatakan bahwa, *Welfare State* adalah suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Termasuk juga lembaga dan kebijakan dalam bidang kesejahteraan adalah menjadi pemikiran dan tanggung jawab negara.

*A Liberal state which assumes responsibility for the well-being of the citizen through a range of interventions in the market economy, e.g. full employment policies and social welfare service. The term include, both the idea of state responsibility for welfare as well as the institutions and policies through which the idea is given effect.*¹⁷

Sedangkan Lawrence M Friedman melukiskan di abad ke-20 negara umumnya disebut 'negara kesejahteraan'. Dimana beliau menyatakan bahwa *Welfare State* adalah sebagai suatu tanggung jawab

¹⁷ Ramesh Mishra, 1984, *Welfare State In Crisis, Social thought and Social Change*, Wheasheat Books Ltd, Harvester Press, London, hlm. xi.

negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan. Intervensi suatu pemerintahan dalam *Welfare State* meliputi berbagai aspek ekonomi, keuangan, keamanan, bahkan sampai dengan telekomunikasi dan transportasi maupun perbankan. Situasi ini merupakan bentuk khas negara pada abad ke-20 yang umumnya dinamakan "Negara Kesejahteraan", atau lebih luas, negara pengatur kesejahteraan. Secara mendasar adalah suatu negara intervensi secara aktif terhadap pemerintahan yang ada di mana-mana. Sebagai pengumpul sangat besar atas uang pajak, dan memerintahkan tentara dalam jumlah besar terhadap pelayanan sipil. Menyalurkan bermilyar-milyar dalam bentuk pembayaran kesejahteraan. Di berbagai negara bahkan juga menangani jalan kereta api, kartu pos, telepon, pemilik bank, pabrik baja dan perdagangan lainnya sebagai portofolio.¹⁸

Bagi Jan M. Boekman, *Welfare State* dimaknai sebagai integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan. Di dalamnya terjabar keberadaan dan fungsi hukum dalam berbagai aspek kehidupan. Oleh sebab itu, jadi sebenarnya hukum menjadi bukti yang selalu terkait dengan negara kesejahteraan di mana keadilan harus menjadi tujuan utama.

¹⁸ Lawrence M Friedman, 1986, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubnei, *Dilemma of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin - New York, hlm. 12.

Kedua, menurut Ross Cranston, pengertian Welfare State selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintahan berkaitan dengan kesehatan, pengangguran dan perumahan yang memberikan perlindungan bagi warganya terhadap standar minimum pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan, keamanan kerja, sebagai hak politik dan bukan sumbangan sukarela. Bahkan aspek-aspek kesejahteraan juga terkait dengan pelayanan sosial berbentuk kesejahteraan sosial, pajak dan keamanan kerja:

*In some interpretations the essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured for every citizen as a political right, not as charity. One of Titmuss's contributions was to additional aspects of the welfare state - that along with the social services are other forms of social services are other forms of social welfare, fiscal welfare and occupational welfare.*¹⁹

Ketiga, oleh Vilhelm Aubert, *welfare state* lebih dimaknai sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). *Welfare state* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut. Tujuannya adalah untuk menjamin terpenuhinya tingkat kesejahteraan minimal dalam hal kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan. Di sini nampak bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkait dengan kebutuhan dasar (*basic needs*) saja.

It is customary to define the welfare state by reference to certain rights of the citizen and by the state's ability to meet the claims

¹⁹ Ross Cranston, 1985, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weldenfeld and Nicolson, London, hlm.4.

*which flow from this rights. Their aim is to secure a decent minimum of welfare in terms of health, nutrition, housing, and education.*²⁰

Dari uraian beberapa konsep di atas, maka dapat digolongkan sebagai berikut:

- 1) Oleh Ramesh Mishra, Lawrence M Friedman dan M Boekman, *Welfare State* merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meliputi: (1) Pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*); (2). Pelayanan sosial, dan (3). Intervensi ekonomi pasar.
- 2) Sedangkan menurut Ross Cranston, *Welfare State* adalah lebih menitikberatkan sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan warga negaranya dalam pemenuhan *basic needs* dan pelayanan sosial.
- 3) Wilhelm Aubert memberi pengertian *Welfare State* hanyalah sebagai kewajiban negara dalam memenuhi hak warga negara terkait dengan pemenuhan *basic needs*. Kewajiban negara baru muncul apabila terjadi klaim dari warga negara yang menuntut hak tersebut.

Dalam konsep Negara Kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara

²⁰ Vilheml Aubert, 1986, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam *Dilemmas of Law in Welfare State*, European University Institute: Set. A, Law, hlm. 32.

justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti "*social security*", kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan.²¹ Konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*) juga merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 yang merupakan reaksi terhadap eksese dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.²²

Teori negara hukum kesejahteraan sebagai *grand theory* akan digunakan untuk menganalisis dan menelaah sektor kemanfaatan dari pemberlakuan penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah bagi kesejahteraan masyarakat daerah. Mengingat, obligasi daerah merupakan konsep pinjaman baru bagi pemerintah daerah untuk menghemat alokasi cadangan dana APBD daerah, sehingga perlu ditelaah apakah obligasi daerah memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang dapat ditinjau dari segi pembangunan daerah dan kebermanfaatan penggunaan fasilitas infrastruktur daerah dalam rangka menunjang kebutuhan pokok

²¹ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 223.

²² Moh. Mahfud MD. 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 11.

masyarakat daerah. Obligasi daerah tersebut dapat dikatakan sukses dilaksanakan apabila mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat konstitusi Republik Indonesia. Lebih lanjut, teori ini akan digunakan untuk membedah permasalahan kedua dan ketiga mengenai faktor – faktor yang menjadi kendala penerbitan obligasi daerah dan upaya rekonstruksi hukum obligasi daerah.

b. *Stufentheory* Hans Kelsen

Sebagaimana diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheori*) bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.²³

Hans kelsen menamakan norma tertinggi disebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar), dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Untuk mengatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem norma, maka Kelsen menghendaki agar obyek hukum bersifat empiris dan dapat ditelaah secara logis. Sumber yang mengandung penilaian etis diletakkan diluar kajian hukum atau bersifat

²³ Jimly Asshiddie dan Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 100-101.

tranceden terhadap hukum positif dan oleh karenanya kajian bersifat meta yuridis.²⁴

Adanya *Grundnorm* atau *Basic Norm* menegaskan bahwa *basic norm as the source of validity and as the source of unity of legal system*. Melalui *Grundnorm* inilah semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhis, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem. *Grundnorm* merupakan sumber nilai bagi adanya sistem hukum, sehingga ia merupakan “bensin” yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Di samping itu, *Grundnorm* menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem. Sedangkan terminologi “norma” itu sendiri oleh Hans Kelsen diartikan sebagai *the expression of the idea... that a individual ought to behave in a certain way*. Fungsi norma adalah *commando, permission, authorization and derogating norms*.²⁵

Hukum positif sebagai perwujudan adanya norma-norma dan dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Hans Kelsen mengatakan *...every law is a norm...* perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah yang disebut sebagai *individual norm*.

²⁴ *Loc.cit*

²⁵ *Ibid.*

c. Teori Sibernetik Talcott Parson

Parsons merupakan seorang sosiolog yang mencetuskan Teori Sibernetik yang kemudian lebih dikenal sebagai Teori Fungsionalisme Struktural. Dalam teori tersebut, Parsons menyatakan bahwa dalam sudut pandang sosiologi masyarakat dipandang hidup dalam rangkaian satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Pandangan Parson tersebut dikembangkan dari model perkembangan sistem organisasi yang terdapat dalam biologi dimana teori tersebut berdasar pada asumsi bahwa semua elemen harus berfungsi agar masyarakat dapat menjalankan fungsinya dengan baik.²⁶

Sebagai suatu sistem, teori tersebut menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya membahas mengenai dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya

²⁶ Bernard Raho, 2007, SVD, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm.48.

adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.²⁷

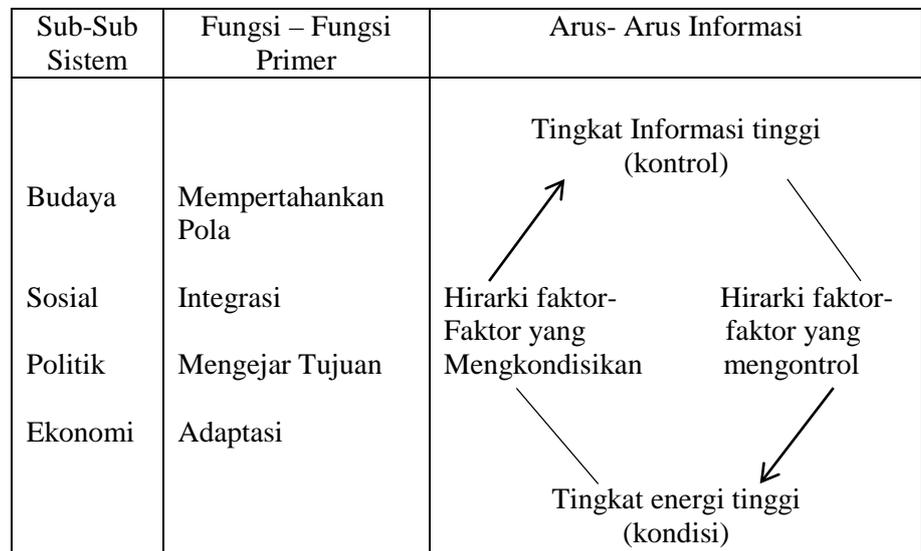
Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan oleh berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam Teori Parsons.²⁸ Adapun skema konfigurasi sub-sub sistem berdasarkan Teori Sibernetika Parsons di atas dapat digambarkan sebagai berikut:²⁹

²⁷ Bernard L. Tanya, dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 152.

²⁸ *Loc.cit.*

²⁹ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 135.

Bagan 1
Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Sibernetik
Parsons



Sumber : Satjipto Rahardjo dalam *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*

Teori Sibernetika tersebut akan menjelaskan lebih lanjut perihal pengaruh antara sub sistem ekonomi, politik, sosial, dan budaya dalam agenda penyusunan politik hukum keamanan nasional.

2. Middle Range Theory

a. Teori Keadilan John Rawls

Keadilan berasal dari kata “*justice*” yang memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu : 1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair; 2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman; dan 3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara dibawa ke pengadilan.³⁰ Arah pembahasan

³⁰ <http://www.bartleby.com/61/83/PO398300.html>, dalam Muchamad Ali Safa’at, *Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, dan John Rawls)*, hlm.1 diakses pada

definisi keadilan di atas mengacu pada hal-hal yang bersifat abstrak irasional yang perlu diterjemahkan ke dalam bentuk pemahaman rasional.

Plato menyatakan bahwa keadilan merupakan perilaku di luar batas manusia biasa sehingga perubahan yang diakibatkan oleh kumpulan manusia (baca:masyarakat) akan bertindak sebagai sumber ketidakadilan. Adapun masyarakat memiliki elemen-elemen prinsipal yang harus dipertahankan untuk mencapai pola keadilan diantaranya³¹:

1. Pemilahan kelas-kelas yang tegas, misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga yang harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia;
2. Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya. Misalnya perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya, dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivisasi kepentingan-kepentingan anggotanya;
3. Kelas penguasa punya monopoli terhadap semua hal seperti keuntungan dan latihan militer, dan hak memiliki senjata dan menerima semua bentuk pendidikan, tetapi kelas penguasa ini tidak diperkenankan berpartisipasi dalam aktivitas perekonomian terutama dalam usaha mencari penghasilan;

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/12/keadilan.pdf> tanggal 08 September 2017 pukul 20.00 WIB.

³¹ *Ibid.* hlm.2-3

4. Harus ada sensor terhadap semua aktivitas intelektual kelas penguasa, dan propaganda terus-menerus yang bertujuan untuk menyeragamkan pikiran-pikiran mereka. Semua inovasi dalam pendidikan, peraturan, agama harus dicegah atau ditekan;
5. Negara harus bersifat mandiri (*self-sufficient*). Negara harus bertujuan pada autarki ekonomi, jika tidak demikian para penguasa akan bergantung pada para pedagang atau justru para penguasa itu sendiri menjadi pedagang. Alternatif pertama akan melemahkan kekuasaan mereka, sedangkan alternatif kedua akan melemahkan persatuan kelas penguasa dan stabilitas negaranya.³²

Konteks di atas menggambarkan beberapa batasan pemahaman rasional terhadap teori keadilan dimana cara untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya yakni istilah domba menjadi domba dan penggembala menjadi penggembala.

Selain Plato, John Rawls dikenal pula sebagai tokoh penelaah teori keadilan. Teori John Rawls digunakan untuk memaknai nilai keadilan sosial sebagaimana dimaksud dalam sila kelima Pancasila yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Ia pun mengadopsi prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum

³² Karl R. Popper, (*The Open Society and It's Enemy*), diterjemahkan oleh Uzair Fauzan, 2012, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.110.

dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal dimana pada posisi tersebut belum terdapat tawar menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat.

Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah. Selain itu, adanya perbedaan strata sosial dan adanya kekuasaan yang menyebabkan lahirnya ketidaksetaraan sosial tidak terkunci terus namun dapat terinformasikan secara luas sehingga hal tersebut menjadi acuan terjadinya persaingan secara luas. Hal tersebut akan menjadi acuan terjadinya persaingan yang berpangkal pada persamaan atau kesetaraan sosial dan ekonomi yang disusun sedemikian rupa. Konsep tersebut akan memberikan keuntungan besar bagi pihak yang kurang beruntung sesuai dengan penerapan prinsip penghematan yang adil. Terdapat kesetaraan yang sama dalam pelekatan jawatan dan jabatan yang terbuka bagi setiap orang berdasarkan kondisi kesetaraan yang adil dalam hal kesempatan dalam pemerintahan.

Berdasarkan teori Rawls tersebut maka pelaksanaan otoritas pemerintah daerah dalam rangka melangsungkan pembangunan harus dikelola secara maksimal. Pengelolaan tersebut ditujukan melalui upaya pemberian dorongan pada pemerintah untuk berani membuka peluang melakukan pinjaman daerah berupa penerbitan obligasi daerah di daerah masing-masing. Sehingga esensi daripada penerbitan suatu obligasi

daerah akan berpulang kembali kepada konsep dari, oleh, dan untuk rakyat.

Teori keadilan digunakan untuk menganalisis dan menelaah konsep obligasi daerah telah sejalan atau tidak dengan hakikat keadilan yang dianut oleh Negara Indonesia. Keadilan yang dimaksud merupakan bentuk perwujudan sila kelima Pancasila yakni keadilan sosial bagi seluruh Indonesia. Sehingga obligasi daerah dapat diteruskan apabila telah sesuai dengan konsep keadilan bagi masyarakat Indonesia. Secara lebih teknis, teori ini akan digunakan untuk menganalisis permasalahan kedua dan ketiga yakni membedah faktor-faktor yang menjadi kendala pelaksanaan obligasi daerah dan upaya rekonstruksi hukum obligasi daerah.

b. Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat Chamblis dan Seidman

Chambliss dan Seidman menggambarkan fenomena gangguan faktor dalam pemberlakuan konstruksi hukum obligasi daerah dalam Teori Bekerjanya Hukum di masyarakat atau *The working of Law Theory*. Teori ini berbicara mengenai konkretisasi pemaknaan nilai dan norma dari pemahaman umum ke pemahaman khusus. Terdapat dua celah pandang yang digunakan untuk menelaah bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat. *Pertama*, apabila hukum dilihat sebagai karya manusia maka pembicaraan mengenai hukum haruslah dimulai dari pembuatan hukum tersebut. *Kedua*, jika pembuatan hukum hendak

dilihat dalam hubungan dengan bekerjanya hukum sebagai suatu lembaga sosial, maka pembuatan hukum itu dilihat sebagai fungsi masyarakatnya.³³

Teori Chambliss dan Seidman tersebut baru menggambarkan kondisi gangguan faktor secara global. Sehingga dibutuhkanlah Teori Sibernetika yang mampu menggambarkan secara rinci jenis-jenis faktor yang menyebabkan ketidakefektifitasan pelaksanaan penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah. Adapun faktor-faktor tersebut diperkenalkan sebagai Teori Sibernetika Talcott Parsons. Parsons menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik dan ekonomi.

Budaya berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan

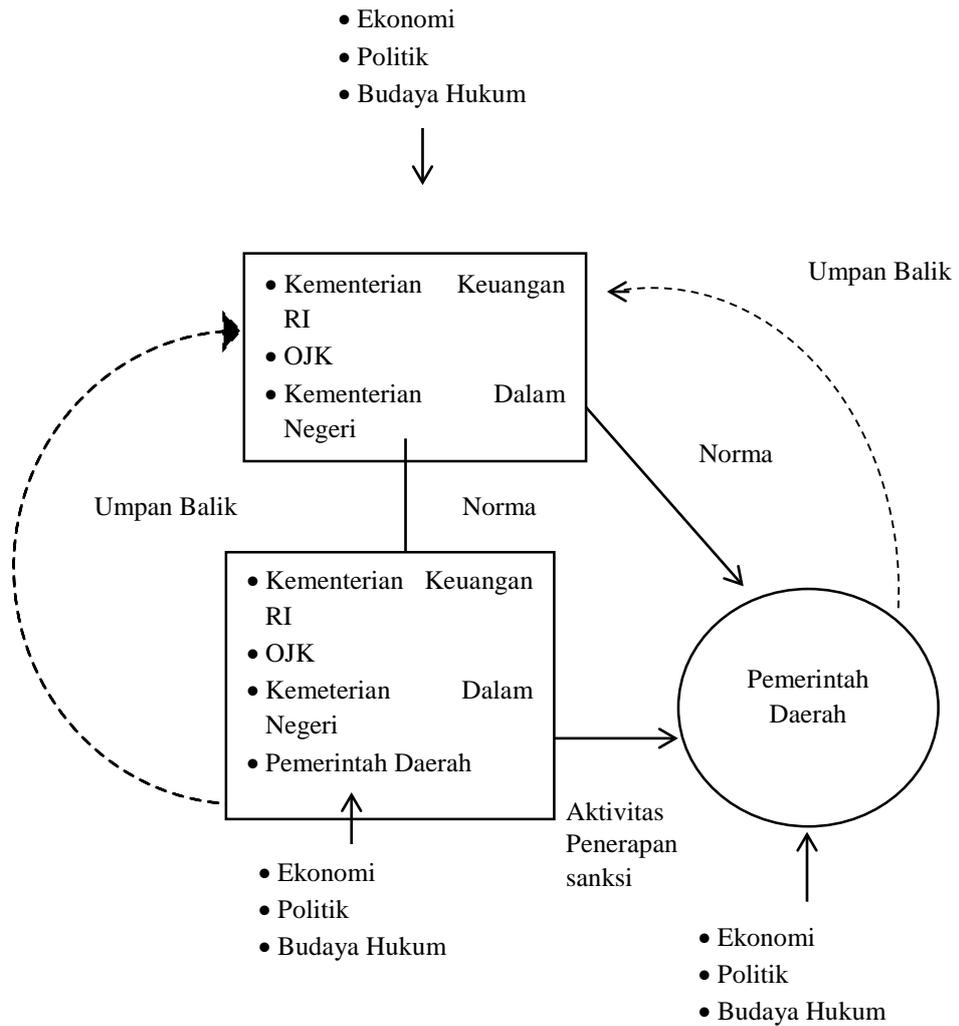
³³ Dikutip dari Satjipto Rahardjo yang mengawali pembahasan Teori Bekerjanya Hukum oleh Chambliss dan Seidman dalam sebuah hubungan proses dari proses pembuatan hukum hingga pemaknaan hukum sebagai pranata sosial untuk mengatur masyarakat. Dari pandangan tersebut kita akan mengetahui bahwa setiap proses pembuatan hukum memiliki hakikat tersendiri atas alasan kenapa suatu hukum terbentuk dan untuk apakah hukum tersebut kelak. Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hlm. 48-49.

kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.³⁴

Chambliss dan Seidman mempertegas gambaran tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat melalui konkretisasi pemaknaan nilai dan norma dari pemahaman umum ke pemahaman khusus. Termasuk didalamnya pengaruh-pengaruh kekuatan di luar hukum terhadap bekerjanya hukum di masyarakat. Berdasarkan penjelasan kedua teori di atas secara lebih jelas gambaran pengaruh faktor-faktor dalam ruang lingkup bekerjanya obligasi daerah digambarkan dalam bagan berikut :

³⁴ Bernard L. Tanya, dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 152.

Bagan 2
Modifikasi Model Bekerjanya Hukum di Masyarakat pada Penerapan
Konstruksi Hukum Obligasi Daerah di Indonesia



Sumber : Modifikasi dari skema Bekerjanya Hukum di Masyarakat Chamblish dan Seidman dengan Teori Sibernetik Talcott Parsons.

3. *Applied Theory*

a. Teori Pembagian Kekuasaan

Teori Pembagian Kekuasaan pada umumnya digunakan untuk membagi kekuasaan antar lembaga negara dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal dengan Trias Politika.³⁵ Trias Politika merupakan anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan : *Pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut dengan *rule making function*); *Kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).

Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara akan lebih terjamin.³⁶ Pertama kali pembagian fungsi-fungsi negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI yang telah membagi struktur pemerintahannya menjadi lima sektor yakni : a) fungsi *diplomacie*;

³⁵ Jimmly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm.2-3.

³⁶ Jimmly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 30.

b) fungsi *defencie*; c) fungsi *financie*; d) fungsi *justicie*; e) fungsi *policie*.³⁷ Oleh John Locke dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* kemudian membagi kembali istilah pembagian kekuasaan pemerintahan suatu negara menjadi : a) fungsi eksekutif; b) fungsi legislatif; dan c) fungsi federatif (hubungan luar negeri) yang masing-masing terpisah satu sama lain meskipun fungsi yang dimiliki berkaitan satu sama lain.

Fungsi peradilan menurut John Locke tercakup dalam ruang fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang pengadilan itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk dalam upaya pelaksanaan undang-undang.³⁸ Sedangkan Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Menurut Montesquieu apabila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang dalam satu badan penguasa maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan

³⁷ Tambahan literatur mengenai istilah pembagian kekuasaan dapat dilihat di Miriam Budiharjo, *Ibid.*, hlm.281-282.

³⁸ *Loc.cit*

keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu.³⁹

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi regeling (pengaturan); (ii) fungsi bestuur (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi politie yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan di praja, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di duni adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.⁴⁰

Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Oleh karena itu, muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi,

³⁹ Miriam Budiharjo, *Ibid.* hlm.283.

⁴⁰ Jimmly Asshidiqie, *Op.cit*, hlm 29-30.

privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*)⁴¹ atau quasi independent.

Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai the fourth branch of the government, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.

Teori pembagian kekuasaan sebagaimana dijelaskan di atas, akan digunakan sebagai pisau analisa terhadap permasalahan kewenangan dalam struktur organisasi yang terlibat dalam penerbitan obligasi daerah. Mengingat obligasi daerah merupakan instrumen pinjaman daerah di pemerintah daerah maka akan melibatkan kewenangan vertikal dan horisontal dalam pelaksanaan penerbitan obligasi daerah. Kewenangan vertikal merupakan pembagian kewenangan dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan pemerintah daerah dengan jajaran

⁴¹ Jimmly Asshidiqie, *ibid.*, hlm.20.

lembaga di bawah pemerintah daerah. Sementara kewenangan dan hubungan horisontal melibatkan hubungan dan koordinasi antar lembaga pemerintah yang sejajar seperti eksekutif daerah dengan legislatif daerah. Secara teknis, teori ini akan digunakan untuk mengeksplorasi permasalahan berkaitan dengan pembagian kewenangan penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah pada BAB III.

b. Teori Hukum *Triangular Concept of Legal Pluralism* Werner Menski

Konsep Hukum Triangular⁴² dikemukakan oleh Werner Menski antara lain mengemukakan bahwa, ” *Beyond identifying three major types of laws created by society, by the state and through values and ethics...* ” Teori tersebut menggambarkan korelasi tiga tipe utama hukum yaitu hukum yang diciptakan oleh masyarakat, hukum yang diciptakan oleh negara dan hukum yang timbulnya melalui nilai serta etika. Menurut Menski ketiga hukum tersebut bersifat plural. Sesungguhnya di dalam realitas, tampak bahwa masing-masing dari ketiga tipe hukum tersebut juga merupakan gabungan struktur hukum adat, hukum nasional, dan hukum internasional.⁴³

⁴² Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)* Cetakan Ke-4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 430.

⁴³ Pemikiran tersebut dikembangkan oleh Chiba berdasarkan telaah Jean Bodin yang menyatakan bahwa adanya pluralisme hukum ditujukan untuk mendorong studi-studi ilmiah di bidang perbandingan sejarah dan institusi hukum, dalam Werner Menski, *Comparative Law in A Global Context*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2008 diterjemahkan oleh M. Khozim, 2012, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global Sistem Eropa, Asia dan Afrika* Cetakan 1, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 114.

Secara lebih jelas Teori *Triangular Concept of Legal Pluralism* menyatakan bahwa hukum memiliki tiga elemen pokok yaitu nilai moral-etis, norma-norma sosial, dan hukum formal negara. Menski mencoba menyatakan bahwa pemahaman akan suatu hukum berbeda-beda karena bentuk hukum yang plural. Pluralisme tersebut pada dasarnya berusaha menggiring perhatian terhadap aspek-aspek kultural dari hukum yang berlaku dalam suatu daerah.⁴⁴

Teori yang dikemukakan oleh Menski disusun atas sebuah hipotesis kerja dan proposisi yang mengacu pada pemahaman hukum yang “sadar-globalitas” dan sadar “pluralitas”. Sangat tidak realistis ketika berbagai sistem hukum yang sangat plural atau beraneka ragam hanya dikaji dengan menggunakan salah satu jenis pendekatan hukum secara sempit. Sehingga Menski menawarkan kajian metode yang lebih relevan untuk menghadapi berbagai isu hukum serentak secara normatif, sosiologis, dan filosofis. Ketiga pendekatan hukum itulah yang disebut dengan model segitiga tentang pluralisme hukum.⁴⁵

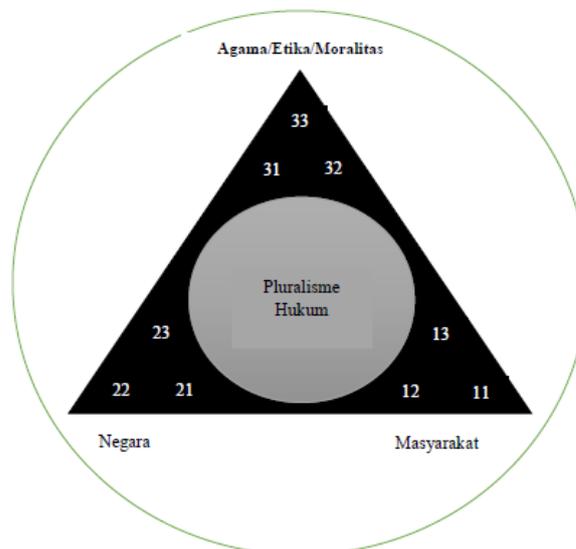
Model ini bermaksud memadukan tiga pendekatan hukum secara interaktif teori hukum alam modern (moral/etik/agama), positivisme (hukum negara), dan sosiologi hukum (masyarakat) untuk melihat pluralisme hukum yang merupakan realitas dunia

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 158-170.

⁴⁵ Werner Menski sebagaimana diterjemahkan oleh M.Khozin dan Nurainun Mangunsong (ed), *Ibid.*, hlm.160.

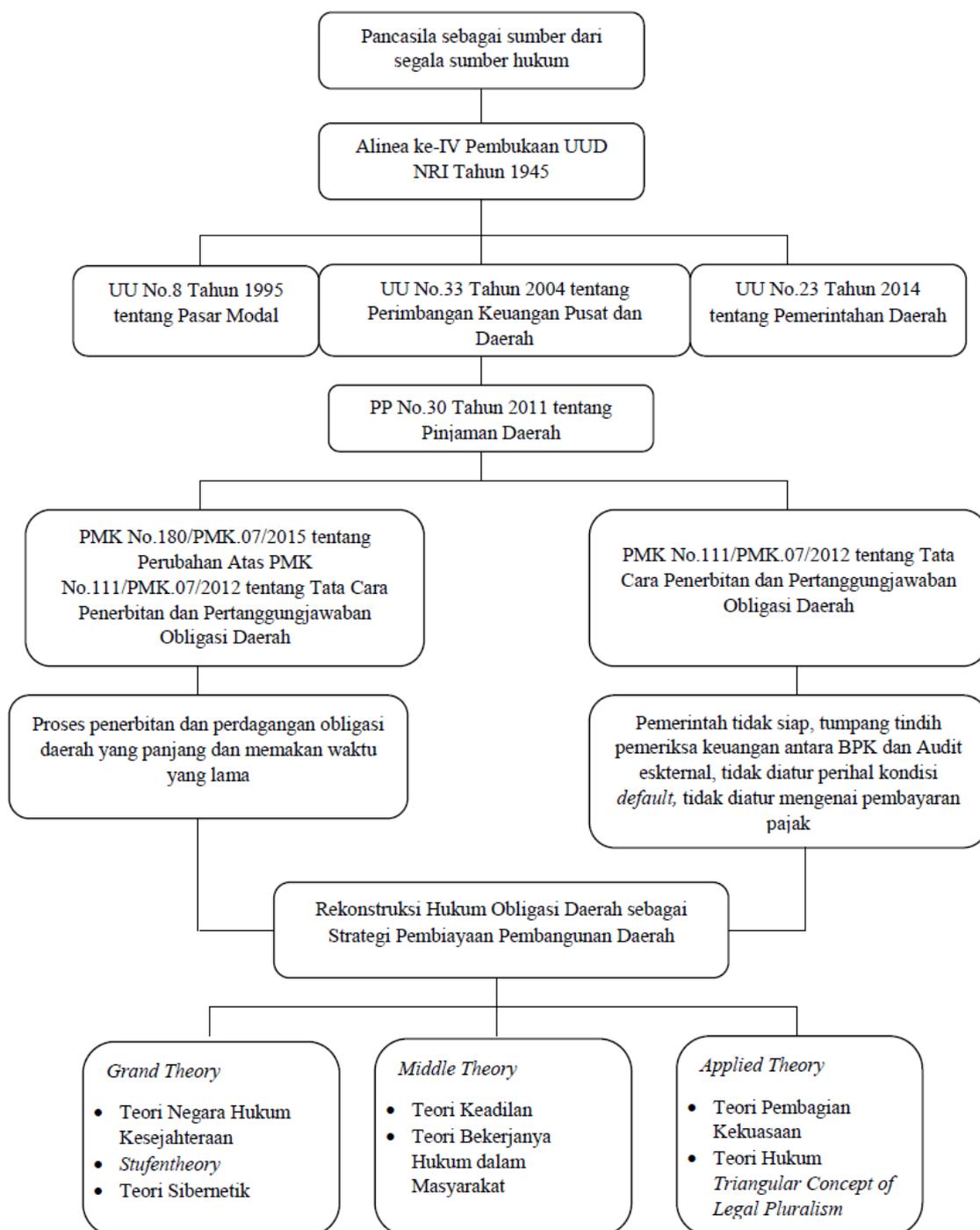
global. Berdasarkan uraian Menski di atas, Indonesia sebagai salah satu negara di kawasan Asia Tenggara termasuk sebagai negara yang sangat plural karena banyaknya suku dan bahasa yang berdiam di negara ini. Perbedaan suku menunjukkan perbedaan nilai dan norma yang membentuk budaya di masing-masing daerah. Atas landasan tersebut suatu hukum positif yang berlaku hendaknya mampu melingkupi nilai dan norma yang dianut oleh masing-masing suku dengan berlandaskan pada nilai dan norma agama serta budaya masyarakat. Adapun teori ini dapat digambarkan dalam bentuk skema segitiga hukum pluralisme sebagai berikut:⁴⁶

Bagan 3
Segitiga Pluralisme Hukum Werner Menski



⁴⁶ *Ibid.*, hlm.818.

F. KERANGKA PEMIKIRAN



Penjelasan:

Rekonstruksi Hukum Obligasi Daerah Sebagai Strategi Pembiayaan Pembangunan Daerah dilandaskan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Nilai-nilai pancasila secara nyata dan riil dituangkan dalam alinea ke-IV UUD NRI Tahun 1945 yang mana didalamnya terdapat perwujudan upaya negara untuk mewujudkan tujuan bangsa yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara di atas dilakukan dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang bersendikan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Bidang ekonomi menjadi bidang krusial untuk menggerakkan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang secara keseluruhan mengatur mengenai kegiatan jual beli efek dalam pasar modal. Salah satu jenis efek yang diperjualbelikan di pasar modal adalah obligasi (surat utang).

Obligasi atau surat utang merupakan salah satu jenis surat berharga yang digunakan sebagai modal pembiayaan melalui utang dengan jaminan bunga sebagai daya tarik pembelian obligasi. Oleh pemerintah pusat, obligasi menjadi salah satu modal untuk membiayai hutang-hutang pemerintah termasuk pula

untuk mendukung pembangunan nasional. Obligasi dinilai sebagai instrumen efek yang relatif lebih aman dan memiliki jangka waktu pembayaran yang cukup lama sehingga memudahkan pemerintah dalam membayarkan hutang-hutang atas obligasinya. Model inilah yang kemudian digunakan pemerintah untuk diterapkan pula di tingkat daerah oleh pemerintah daerah dengan jalan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah (PP Pinjaman Daerah). Pemerintah daerah didorong untuk mencari alternatif pendanaan dalam rangka mempercepat pembangunan daerah dengan jalan menerbitkan obligasi daerah.

Mengingat entitas pemerintah daerah termasuk dalam struktural birokrasi bidang eksekutif yang masih mendapatkan alokasi anggaran dari pemerintah maka pelaksanaan penerbitan obligasi daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dana bagi hasil yang dianggarkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi salah satu pertimbangan pemerintah daerah dalam menyusun dan merencanakan pengajuan penerbitan obligasi daerah. Mengingat jumlah dana bagi hasil tersebut dapat dialokasikan untuk membayar hutang pokok sekaligus bunga obligasi daerah yang harus dicantumkan dalam APBD setiap tahun.

Selain tunduk pada kedua undang-undang di atas, penerbitan obligasi daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU Pemda memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola

daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi daerah. Sehingga penerbitan obligasi daerah merupakan salah satu strategi yang dapat dicanangkan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah. Peningkatan pendapatan daerah dilakukan dengan jalan meningkatkan jumlah infrastruktur daerah yang mampu menghasilkan pendapatan bagi daerah di luar sektor pajak.

Dalam rangka mendorong minat pemerintah daerah untuk menerbitkan obligasi daerah, pemerintah c.q Menteri Keuangan telah menerbitkan dua Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur tata teknis persyaratan penerbitan obligasi daerah oleh pemerintah daerah yakni Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK/07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah.

Meskipun PMK di atas telah diperbaharui pada faktanya alur pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam PMK cenderung menyulitkan pemerintah daerah karena harus melewati assessment dari DPRD, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan yang tentunya memakan waktu yang cukup lama. Belum lagi ditambah dengan batas minimal pengajuan penerbitan obligasi daerah pemerintah daerah harus mendapatkan penilaian audit laporan keuangan daerah dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian atau Wajar Dengan Pengecualian dari BPK yang melibatkan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Persoalan-persoalan di atas ditambah dengan daya dukung sumber

daya manusia yang kurang memadai sehingga menambah ketidaksiapan pemerintah daerah untuk menerbitkan obligasi daerah.

Atas permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, hukum obligasi daerah perlu direkonstruksi prosedurnya dengan harapan lebih efektif sehingga mampu menarik pemerintah daerah untuk segera menerbitkan obligasi daerah. Adapun pola rekonstruksi dilakukan dengan tahapan: a) Menganalisis dan menelaah bentuk konstruksi hukum obligasi daerah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Analisa ini dilakukan dengan menggunakan bantuan Teori Pembagian kekuasaan dan *Stufentheory* Hans Kelsen. Teori Pembagian Kekuasaan digunakan untuk menelaah keseimbangan kewenangan lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif dalam pengawalan penerbitan obligasi daerah apakah telah sesuai dengan UU. Sementara *Stufentheory* Hans Kelsen berfungsi untuk membedah adanya tumpang tindih norma antar peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan obligasi daerah; b) Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat serta Teori Keadilan berfungsi untuk membedah faktor-faktor yang menyebabkan pemerintah daerah mengalami kendala dalam menerbitkan obligasi daerah; dan c) Teori Negara Hukum Kesejahteraan digunakan untuk menganalisis bentuk konstruksi hukum obligasi daerah berbasis negara hukum kesejahteraan sehingga mampu mensejahterakan rakyat Indonesia.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini termasuk dalam penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum normatif. Penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menelaah asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Penelitian hukum normatif membatasi diri dengan mengikat pertalian hubungan norma dalam ilmu-ilmu hukum dengan hukum positif.⁴⁷

Dalam prakteknya, penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk menguraikan pertalian nalar hukum terhadap unsur-unsur hukum dimana unsur hukum adalah terdiri dari unsur idiel dan unsur riil. Unsur idiel merupakan unsur yang mewakili hasrat susila dan rasio manusia dalam berperilaku. Unsur idiel akan melahirkan asas-asas hukum sebagai bentuk pengejawantahan hasrat susila yang dianut oleh setiap manusia untuk mendapatkan kehidupan yang ideal (seharusnya). Sementara rasio manusia akan melahirkan pengertian/pokok/dasar dalam hukum seperti masyarakat hukum, subyek hukum, hak, dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan obyek hukum. Unsur idiel melambangkan tentang bagaimana seharusnya hukum itu berlaku. Sementara unsur hukum riil mencakup

⁴⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14.

manusia, kebudayaan (materiel), dan lingkungan alam, yang menghasilkan tata hukum.⁴⁸

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dituliskan bahwa penelitian ini dikatakan sebagai penelitian hukum normatif karena meneliti objek hukum ditinjau dari kajian perbandingan hukum dan taraf sinkronisasi hukum secara vertikal. Penelitian ini ditujukan untuk membedah adanya kesenjangan unsur hukum riil terhadap unsur hukum idiel dalam konstruksi hukum obligasi daerah yang berlaku.

2. Paradigma Penelitian

Paradigma (*paradigm*) menurut Guba yang dikonsepsikan oleh Thomas Kuhn sebagai seperangkat keyakinan mendasar yang memandu tindakan-tindakan seseorang, baik tindakan keseharian maupun dalam penyelidikan ilmiah. Dalam penelitian ini, pembahasan hanya dibatasi pada paradigma pencarian ilmu pengetahuan (*discipline inquiry paradigm*) yaitu suatu keyakinan dasar yang digunakan berbagai kalangan untuk mencari kebenaran realitas menjadi suatu ilmu atau disiplin ilmu pengetahuan tertentu.⁴⁹

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma pos positivisme. Paradigma ini merupakan paradigma yang menempatkan pemikiran yang naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*). Adapun kajian paradigma pos positivisme

⁴⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid.*, hlm.14.

⁴⁹ Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, Dari Denzin Guba dan Penerapannya*, Tiara wacana Yogya, Yogyakarta, hlm. 33-34.

memiliki beberapa aliran yang dengan sendirinya hukum lantas dipadankan layaknya pola perilaku sosial. Kerja hukum sebagai institusi sosial ini berlangsung baik dalam proses-proses pengarah dan pembentukan pola perilaku yang baru. Dengan pemahaman hukum seperti diuraikan di atas, kiranya pantas bila aliran-aliran dimaksud diposisikan pada ranah empirik normologik.⁵⁰

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini ditelaah dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma hukum positif.⁵¹ Yuridis normatif merupakan implementasi dari pemikiran *legis positivis* yang memandang hukum sebagai kaidah dari norma yang tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang bewenang. Konsep pendekatan yuridis normatif memandang hukum sebagai suatu tatanan sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.⁵²

Adapun pendekatan penelitian yuridis normatif secara spesifik menggunakan model sinkronisasi vertikal peraturan perundang-undangan. Model sinkronisasi vertikal pada peraturan perundang-undangan berfungsi

⁵⁰ R.L. Abel, *The Law and Society Reader*, New York : New York University Press, 1995 dalam Diskresi dan Paradigma Sebuah Telaah Filsafat Hukum Pidato Pengukuhan Guru Besar Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 04 November 2010, hlm.24.

⁵¹ Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Surabaya, hlm.295.

⁵² Ronny Hanitijo Soemitro, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.13-14.

untuk membedah dan menguji sampai sejauhmanakah suatu hukum positif memiliki keserasian norma. Sinkronisasi vertikal akan menguji apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan apabila dilihat dari sudut pandang norma yang tersusun secara hierarkhis.⁵³ Pendekatan ini menggunakan penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarkhis susunan peraturan perundang-undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undang sebagai batu uji sinkronisasi vertikal.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari telaah terhadap buku, literatur, hasil penelitian terdahulu, dan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm.17.

- d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang;
- e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 (yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah).
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- h) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- i) Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- j) PMK. No. 45/PMK.02/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit APBD dan Pinjaman Daerah;
- k) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah;
- l) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor

- 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah;
- m) Keputusan Ketua Bapepam Nomor: KEP-692/BL/2011 tentang Pedoman mengenai bentuk dan isi pernyataan pendaftaran dalam rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah tanggal 30 Desember 2011; dan
- n) Paket Peraturan Otoritas Jasa Keuangan terkait Penawaran Umum Obligasi Daerah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- a) Kepustakaan/buku literatur;
 - b) Karya Ilmiah;
 - c) Referensi-referensi yang relevan.
- 3) Bahan Hukum Tersier
- a) Ensiklopedia;
 - b) Kamus Hukum.

5. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian diantaranya meliputi dokumen yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai norma-norma hukum obligasi daerah.

6. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan pengelolaan pemerintahan dan obligasi daerah.

7. Analisis dan Validasi Data

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁵⁴ Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; (b) gramatikal; dan (c) teleologis.⁵⁵

⁵⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm.251-252.

⁵⁵ Interpretasi dibedakan menjadi interpretasi berdasarkan kata-kata undang-undang (*leterlijk*), interpretasi gramatikal, interpretasi berdasarkan kehendak pembentuk undang-undang, interpretasi sistematis, interpretasi historis, interpretasi sosiologis, interpretasi sosio-historis, interpretasi filosofis, interpretasi teleologis, interpretasi holistik dan interpretasi holistik tematis-sistematis. Lihat Jimly Asshiddiqie, 1997, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Ind. Hill.Co., Jakarta, hlm. 17-18 35.

Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean?*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan.

Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menuet pemakaian bahasa sehari-hari atau makan teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.⁵⁶ Interpretasi gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan makna teks dalam perumusan norma penerbitan obligasi daerah sedangkan, interpretasi teleologis (*what does the articles would like to achieve*) yang merupakan yang metode penafsiran yang difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa kaidah hukum

⁵⁶ Ph. Visser't Hoft, 2003, *Penemuan Hukum (Judul Asli: Rechtsvinding, Penerjemah B. Arief Shidarta)*, Laboratorium Hukum FH Universitas Parahyangan, Bandung, hlm.25.

terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan atau asas tersebut memengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian juga diperhitungkan konteks kenyataan kemasyarakatan yang aktual.⁵⁷ Menurut Hoft, penafsiran teleologis memiliki fokus perhatian bahwa fakta pada norma hukum mengandung tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu sehingga ketika ketentuan tersebut diterapkan maksud tersebut harus dipenuhi, penafsiran ini selanjutnya memperhitungkan konteks kemasyarakatan aktual. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang saat membentuknya dan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju yang hal bersifat khusus.⁵⁸

H. SISTEMATIKA PENULISAN DISERTASI

Disertasi terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu:

BAB I : Pendahuluan, berisi latar belakang permasalahan yang berisi *pertama* adanya pertentangan regulasi antar peraturan perundang-undangan perihal pelaksanaan penerbitan obligasi daerah khususnya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dengan Peraturan Menteri Keuangan RI No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas

⁵⁷ *Ibid.*, hlm.30.

⁵⁸ B.Arief Sidharta (penerjemah), 2008, *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT. Rafika Aditama, Bandung, hlm.56-57.

PMK RI No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. *kedua* membahas mengenai persoalan pembagian kewenangan antar lembaga baik secara struktural vertikal dan horisontal yang tidak jelas. Adapun perumusan masalah terdiri dari tiga pembahasan yakni *pertama* identifikasi hukum obligasi yang telah dibuat untuk mendapatkan uraian fakta pemberlakuan obligasi daerah. *Kedua*, membahas mengenai faktor-faktor atas ketidakefektifitasan pelaksanaan penerbitan obligasi daerah, dan *ketiga* membahas mengenai bentuk rekonstruksi hukum obligasi daerah yang baru. Selain itu terdapat pula kerangka teori yang digunakan untuk mengolah data yang telah diperoleh yang dirangkai dalam bentuk kerangka pemikiran. Adapun penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum doktrinal yang ditelaah dengan pendekatan yuridis normatif.

BAB II : Tinjauan Pustaka, berisi landasan teori yang membahas mengenai konsep dasar pola rekonstruksi, penjelasan obligasi daerah, dan pembangunan daerah yang dikaji dengan menggunakan Teori Negara Kesejahteraan, *Stufentheory* Hans Kelsen, dan Teori Sibernetik Talcott Parsons sebagai *Grand Theory*. Teori Negara Kesejahteraan digunakan untuk menelaah kesesuaian penerapan kebijakan obligasi daerah dengan tingkat kesejahteraan masyarakat

daerah yang akan diuraikan secara terperinci dalam BAB IV dan BAB V. *Stufentheory* Hans Kelsen digunakan untuk menunjukkan adanya pertentangan norma antar peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam BAB III. Terakhir, Teori Siberetik Talcott Parsons digunakan untuk menelaah faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi praktik penerbitan obligasi daerah yang dibahas dalam BAB IV. Teori Keadilan sebagai *Middle Theory* digunakan untuk menganalisa koherensi pelaksanaan penerbitan obligasi daerah dengan konsepsi keadilan sebagaimana dianut dalam sila kelima Pancasila yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu, Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat Chambliss dan Seidman digunakan untuk mendukung Teori Siberetik Talcott Parsons dalam menguraikan praktik penerbitan obligasi daerah dalam BAB IV. Selanjutnya, Teori Pembagian Kekuasaan sebagai *Applied Theory* akan digunakan untuk menelaah pembagian kewenangan penerbitan obligasi daerah oleh jajaran pemerintah daerah termasuk pula hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang secara rinci akan diuraikan dalam BAB III. Terakhir Teori *Triangular Concept of Legal Pluralism* Werner Menski

untuk membahas pola rekonstruksi yang berdasarkan pada moral, agama, dan adat istiadat pada BAB V. Selain itu dituliskan pula hasil studi pustaka promovendus dan kerangka pemikiran penelitian disertasi promovendus.

BAB III : Pembahasan Permasalahan Pertama disertasi mengenai konstruksi Hukum Peraturan Obligasi Daerah pada Peraturan Pemerintah Nomor. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah dan PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Dalam bab ini akan diuraikan adanya pertentangan norma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penerbitan obligasi daerah termasuk pula menganalisis pembagian kewenangan antar lembaga dalam pemerintah daerah yang terlibat langsung dan tidak langsung dalam penerbitan obligasi daerah. Selain itu akan ditelaah pula hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif pinjaman daerah yang ditelaah dengan menggunakan Teori Pembagian Kekuasaan. Lebih lanjut akan dipaparkan pula sample daerah yang berpotensi siap menerbitkan obligasi daerah dengan perhitungan teknis.

- BAB IV : Pembahasan Permasalahan Kedua disertai mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan hukum obligasi daerah berdasarkan PP Nomor. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah dan PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Adapun dalam bab ini akan diuraikan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penerbitan obligasi daerah yakni faktor politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
- BAB V : Pembahasan Permasalahan Ketiga disertai mengenai Rekonstruksi Hukum Obligasi Daerah Sebagai Strategi Pembiayaan Pembangunan Daerah berdasarkan pada PP Nomor. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah dan PMK. No.180/PMK.07/2015 tentang Perubahan Atas PMK No.111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Adapun dalam bab ini akan diuraikan pembahasan mengenai pola rekonstruksi hukum obligasi daerah dengan cara merekonstruksi pola pikir aparat pemerintah daerah dan masyarakat daerah dengan konsepsi keadilan yang akan merujuk pada kesejahteraan dengan mengaplikasikan teori keadilan dan teori negara kesejahteraan. Pola rekonstruksi dilakukan dengan cara rekonstruksi sistem ekonomi, rekonstruksi

birokrasi pemerintah daerah, rekonstruksi sumber daya manusia pemerintahan, dan rekonstruksi kebijakan publik. Lebih lanjut untuk merekonstruksi digunakan telaah dari Teori Keadilan dan Teori Negara Kesejahteraan.

BAB VI : Penutup yang berisi kesimpulan atas uraian ketiga permasalahan dalam disertasi ini. Selain itu berisi pula saran-saran yang ditujukan kepada lembaga pemerintah sebagai kajian evaluasi terhadap konstruksi hukum obligasi daerah serta implikasi kajian disertasi terhadap pembaharuan konstruksi hukum obligasi daerah yang baru.

I. ORISINALITAS PENELITIAN

No	Judul Penelitian Sejenis	Penyusun	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Disertasi Promovendus
1	Aspek Hukum Penerbitan Obligasi Daerah di Indonesia : Studi Kasus Penerbitan Obligasi Khusus Ibukota Jakarta	Anthony Pratama Chandra	Provinsi DKI Jakarta sangat membutuhkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi karena mengalami penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat yang disebabkan adanya kondisi ekonomi yang belum sepenuhnya pulih pasca reformasi di sisi lain dinamika	Disertasi promovendus tidak hanya berfokus terhadap upaya sosialisasi peraturan tentang obligasi daerah yang bersumber pada

			<p>kondisi masyarakat terus berkembang. Salah satu upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan menyusun rencana penerbitan obligasi daerah. Rencana tersebut diajukan oleh Gubernur Fauzi Wibowo pada saat penyampaian rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah DKI Jakarta Tahun 2007-2012 kepada DPRD DKI Jakarta pada tahun 2008. Akan tetapi rencana penerbitan obligasi daerah tersebut terhenti karena terganjal hasil penilaian keuangan daerah yang diberini opini <i>disclaimer</i> oleh BPK.</p>	<p>peraturan pasar modal.</p>
2	<p>Penerbitan Obligasi Daerah Sesuai dengan Ketentuan yang Berlaku</p>	<p>B. Muki Day</p>	<p>Obligasi daerah sampai saat ini belum pernah diterbitkan di Indonesia sehingga perlu analisis mendalam mengenai penerbitan</p>	<p>Disertasi promovendus tidak berfokus pada upaya penerbitan</p>

			<p>obligasi daerah tersebut. Analisis tersebut akan mencakup tata cara/proses penerbitan obligasi daerah, permasalahan hukum sehubungan dengan kondisi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta permasalahan pengawasan terhadap penggunaan dana obligasi daerah tersebut mengingat bahwa popularitas birokrat pemerintah di Indonesia sangat buruk sehingga peringkat resiko Indonesia sangat tinggi dan menjadi pertanyaan serius bagi investor serta juga menjadi sebuah permasalahan yang cukup rumit.</p>	berdasarkan PP No 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.
3	Analisis Penerbitan Obligasi Daerah (Studi Kasus Rencana Penerbitan)	Achmad Amnan	1. Secara garis besar persiapan penerbitan obligasi daerah Pemrov Jabar terbagi menjadi dua yakni: persyaratan keuangan	Disertasi promovendus tidak hanya membahas pengelolaan

	<p>Obligasi Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat)</p>		<p>dan persyaratan non-keuangan. Persyaratan keuangan terdiri dari: a) jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya; b) Memenuhi rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman; c) audit terakhir mendapat opini Wajar dengan pengecualian. Sedangkan persyaratan non-keuangan terdiri dari: a) pembentukan tim penerbitan obligasi daerah; b) penentuan kegiatan yang akan dibiayai dari obligasi daerah; c) membuat kerangka acuan kegiatan; d) persetujuan prinsip DPRD; e) struktur organisasi, perangkat kerja dan SDM. Syarat yang belum dipenuhi oleh Pemerintah</p>	<p>penerbitan obligasi daerah dari sudut pandang ilmu ekonomi.</p>
--	--	--	---	--

			<p>Provinsi Jawa Barat adalah pada saat pengajuan izin penerbitan obligasi daerah kepada Kementerian Keuangan ialah persetujuan Prinsip DPRD tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan struktur organisasi perangkat kerja belum ditetapkan.</p> <p>2. Terdapat enam kategori persiapan penerbitan obligasi daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah : a) motivasi; b) pembangunan yang jelas; c) komitmen; d) komunikasi; e) strategi.</p>	
--	--	--	---	--