

**KONSTRUKSI HUKUM PENYELESAIAN GAGAL BAYAR PINJAMAN
DAERAH YANG BERKEADILAN**

DISERTASI

**Oleh:
SAMSUL ARIFIN
2032011020**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG FAKULTAS
HUKUM
2025**

**KONSTRUKSI HUKUM PENYELESAIAN GAGAL BAYAR PINJAMAN
DAERAH YANG BERKEADILAN**

**Oleh:
Samsul Arifin
2032011020**

DISERTASI

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
Doktor Ilmu Hukum
Pada
Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Disertasi : Konstruksi Hukum Penyelesaian Gagal Bayar
Pinjaman Daerah yang Berkeadilan

Nama Mahasiswa : SAMSUL ARIFIN

Nomor Pokok
Mahasiswa : 2032011020

Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Promotor

Ko-Promotor

Prof. Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.
NIP 196506221990031001

Dr. Sunaryo S.H., M.Hum.
NIP 196012281989031001

2. Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.
NIP. 196309161987031005

MENGESAHKAN**I. Tim Penguji**

Ketua : Dr. M. Fakhri, S.H., M.S

Sekretaris : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Penguji : Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.
(Penguji Eksternal)

Prof. Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
(Penguji Internal)

Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.
(Penguji Internal)

Dr. Sunaryo, S.H., M.Hum.
(Ko-Promotor)

Prof. Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.
(Promotor)

2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. H. Murhadi, M. Si.
NIP. 196403261989021001

Tanggal lulus ujian disertasi: **31 Juli 2025**

HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Samsul Arifin
Tempat dan tanggal lahir : Banyumas, 01 April 1987
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
Nomor Pokok Mahasiswa : 2032011020

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa :

1. Desertasi ini adalah asli, bebas plagiat dan belum pernah diajukan untuk publikasi atau sebagai bahan ujian prelim/kualifikasi, baik di Universitas Lampung maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Seluruh data, informasi, dan pernyataan dalam makalah ini, kecuali yang disebutkan sumbernya murni hasil penelitian, pemikiran, dan/atau gagasan saya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti ketidakbenaran dalam pernyataan tersebut di atas, maka saya bersedia menerima sanksi akademis sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Bandar Lampung, 31 Juli 2025
Yang membuat pernyataan,




Samsul Arifin
NPM 2032011020

Dengan penuh rasa syukur, saya mempersembahkan disertasi ini kepada:

Allah SWT, Tuhan semesta alam, sumber segala ilmu, rahmat, dan kekuatan.
Tanpa petunjuk-Nya, saya tidak akan mampu melalui perjalanan ini dengan segala tantangan dan pembelajaran yang ada.

Orang Tua Tercinta, Ayahanda Ibrahim dan Ibunda Darti, yang telah memberikan cinta tanpa batas, doa yang tiada henti, serta dukungan yang tak pernah surut.
Kedua mertua, Bapak Sukarwin, Spd.,MSi dan Ibu Harni, terima kasih atas segala cinta dan kebijaksanaan yang telah Bapak/Ibu tunjukkan kepada saya.

Istri tercinta, Rosa Hayuningtiyas, SE, yang selalu setia mendampingi dalam setiap langkah. Terima kasih atas segala kesabaran, pengertian, dan dorongan yang tanpa henti. Kalian adalah fondasi hidup saya yang memberikan semangat untuk terus melangkah dan berjuang hingga titik ini.

Para Dosen Pembimbing dan Penguji, Prof. Dr. FX Sumarja, S.H.,M.H.,
Dr. Sunaryo.,S.H.,M.Hum, Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.,
Prof. Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, SH.,MH, Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.

Yang telah memberikan arahan, saran, dan kritik konstruktif. Kalian telah membuka cakrawala pemikiran saya, memberi inspirasi dan tantangan yang mendorong saya untuk terus berkembang. Terima kasih atas bimbingan yang berharga selama penyusunan disertasi ini.

Semoga karya ini tidak hanya menjadi pencapaian pribadi, tetapi juga memberi manfaat bagi banyak pihak, khususnya dalam mewujudkan sistem keadilan hukum yang lebih baik untuk Indonesia.

ABSTRAK

KONSTRUKSI HUKUM PENYELESAIAN GAGAL BAYAR PINJAMAN DAERAH YANG BERKEADILAN

Oleh: SAMSUL

ARIFIN

Pembangunan daerah menuntut ketersediaan dana yang sangat besar, untuk memenuhi kebutuhan dana tersebut pemerintah daerah diperkenankan berhutang melalui pinjaman daerah. Permasalahan yang mungkin timbul dari sebuah hubungan hukum hutang piutang adalah kondisi gagal bayar (*default*). Ketentuan mengenai syarat dan sanksi tentang pinjaman daerah memang efektif mencegah terjadinya gagal bayar pinjaman daerah, akan tetapi dirasa tidak menjadi solusi yang paling tepat. Untuk itu peneliti tertarik melakukan penelitian dengan rumusan masalah; a. Apakah hakikat pinjaman daerah dalam perspektif dinamika otonomi daerah? b. Mengapa diperlukan konstruksi hukum baru tentang penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah? dan c. Bagaimanakah konstruksi hukum penyelesaian gagal pinjaman daerah yang berkeadilan?

Jenis penelitian yang digunakan merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan meliputi metode pendekatan undang-undang (*statue approach*), metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan hukum (*comperative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Hakikat pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata oleh pemerintah daerah dapat dipahami sebagai hubungan kontraktual antara pemerintah daerah sebagai debitur dan kreditur, yang tunduk pada prinsip hukum perdata, termasuk kesepakatan, kecakapan berkontrak, dan objek yang sah sesuai dengan Pasal 1320 KUHPerdata. Urgensi regulasi penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah di Indonesia menjadi sangat penting, karena dapat berdampak besar pada stabilitas keuangan daerah dan kelangsungan pembangunan. Regulasi yang ada sudah mengalami perkembangan dari masa ke masa, namun masih terdapat kekurangan, seperti ketidakjelasan dalam penyelesaian pinjaman yang tidak bersumber dari pemerintah pusat atau lembaga yang ditugaskan. Konstruksi hukum penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah yang ditawarkan dalam penelitian ini adalah Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), yang memungkinkan pemerintah daerah untuk menjalani restrukturisasi keuangan, mencakup pemotongan biaya, penjualan aset, atau langkah-langkah lain untuk pemulihan. Jika diperlukan, pemerintah pusat dapat menunjuk administrator eksternal untuk membantu memulihkan stabilitas keuangan daerah.

Kata kunci: konstruksi hukum, pembangunan daerah, pinjaman daerah.

ABSTRACT

THE LEGAL CONSTRUCTION FOR THE EQUITABLE SETTLEMENT OF REGIONAL LOAN DEFAULTS

By: SAMSUL

ARIFIN

Regional development demands substantial financial resources. To meet these funding needs, local governments are permitted to incur debt through regional loans. A potential issue arising from such legal debt relationships is the occurrence of default. Provisions concerning the requirements and sanctions for regional loans are indeed effective in preventing defaults; however, they may not constitute the most appropriate solution. Therefore, the researcher is interested in conducting a study with the following research questions: (a) What is the fundamental character of regional loans in the context of the dynamics of regional autonomy? (b) Why is a new legal construction for resolving regional loan defaults necessary? and (c) What would constitute a fair legal construction for the resolution of regional loan defaults?

This study employs normative legal research, utilizing a statutory approach, a conceptual approach, a comparative approach, and a historical approach.

The fundamental character of regional loans, as a civil law act undertaken by local governments, can be understood as a contractual relationship between the local government as debtor and the creditor, subject to the principles of civil law, including mutual consent, contractual capacity, and a lawful object in accordance with Article 1320 of the Indonesian Civil Code. The urgency of regulating the resolution of regional loan defaults in Indonesia is of paramount importance, as such defaults may have significant implications for regional financial stability and the continuity of development. Although existing regulations have evolved over time, deficiencies remain, such as the lack of clarity in resolving loans that do not originate from the central government or designated institutions. The legal construction for resolving regional loan defaults proposed in this study is the Suspension of Debt Payment Obligations, which allows local governments to undertake financial restructuring, including cost reductions, asset sales, or other recovery measures. If necessary, the central government may appoint an external administrator to assist in restoring regional financial stability.

Keywords: legal construction, regional development, subnational borrowing.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, atas berkat dan rahmat-Nya, sehingga disertasi dengan judul "Konstruksi Hukum Penyelesaian Gagal Bayar Pinjaman Daerah yang Berkeadilan" ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulisan disertasi ini merupakan bagian dari tugas akhir dalam menyelesaikan pendidikan di Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Disertasi ini bertujuan untuk menganalisis dan memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai konstruksi hukum dalam penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah, dengan penekanan pada prinsip keadilan dalam penerapannya. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum keuangan negara dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pinjaman daerah.

Pada kesempatan ini, saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah memberikan dukungan, bimbingan, dan dorongan dalam penyusunan disertasi ini. Terima kasih saya sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM., ASEAN Eng., Rektor Universitas Lampung, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada jenjang tertinggi di Universitas Lampung.
2. Dr. Fakhri, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang telah memberi berbagai bantuan dan kemudahan selama studi.
3. Prof. Dr. FX Sumarja, S.H., M.H., Promotor yang telah memberikan bimbingan yang sangat berarti, baik dari segi pemikiran maupun motivasi yang tak ternilai. Terimakasih atas komitmen terhadap kualitas ilmiah karya ini, ketersediaan waktu di tengah kesibukan, serta kesabaran dan ketelatenan dalam membimbing.

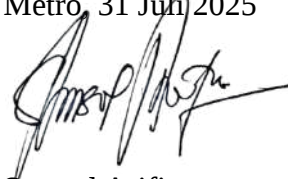
4. Dr. Sunaryo.,S.H.,M.Hum, Ko-Promotor, yang telah dengan sabar membaca, menelaah, dan memberikan pandangan yang tajam serta mendalam terhadap karya ini. Terima kasih atas dedikasi Bapak, waktu yang telah diluangkan di tengah kesibukan, serta atas bimbingan yang sabar dan penuh ketelatenan.
5. Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, SH.,MH, Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D., Dr. M. Fakhri, S.H.,M.S. yang telah memberikan kritik dan saran yang sangat konstruktif selama ujian. Masukan yang diberikan sangat membantu dalam penyempurnaan disertasi ini, serta memberikan wawasan baru yang sangat berharga untuk pengembangan penelitian ini.
6. Prof. Dr. Febrian, S.H.,M.H., selaku penguji eksternal atas kesediaan waktu, perhatian, serta masukan berharga yang telah diberikan dalam proses evaluasi dan pembahasan karya saya. Saran dan tanggapan yang disampaikan tidak hanya memperkaya substansi tulisan ini, tetapi juga menjadi bekal berharga bagi pengembangan wawasan dan kualitas akademik saya di masa mendatang.
7. Seluruh staf administrasi yang selalu memberikan pelayanan dengan penuh dedikasi, serta membantu menyelesaikan berbagai urusan administratif dengan cepat dan efisien.
8. Universitas Muhammadiyah Metro, khususnya kepada pimpinan, rektorat, dan seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, terutama dalam bentuk pendanaan yang sangat berarti bagi kelancaran studi S3 saya. Kepercayaan dan bantuan yang diberikan sangat membantu saya untuk fokus menyelesaikan penelitian ini.
9. Pimpinan dan rekan dosen di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Metro, terimakasih atas nasihat, motivasi dalam proses penyelesaian studi dan saran serta masukan dalam penulisan disertasi ini.

Saya menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat saya harapkan untuk perbaikan di masa yang akan datang. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi

perkembangan ilmu hukum dan praktek hukum, khususnya dalam bidang penyelesaian masalah keuangan daerah di Indonesia.

Akhir kata, saya berharap penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang positif bagi pembentukan kebijakan dan praktik hukum yang lebih adil dalam penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah. Semoga disertasi ini bermanfaat bagi masyarakat, akademisi, serta para praktisi hukum yang berkecimpung dalam bidang keuangan dan pemerintahan daerah.

Metro, 31 Juli 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Samsul Arifin', with a long horizontal stroke extending to the right.

Samsul Arifin

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama Samsul Arifin, lahir di Banyumas pada tanggal 1 April 1987. Anak ketiga dari 7 bersaudara dari pasangan Ayahanda Ibrahim dan Ibunda Darti. Menikah dengan Rosa Hayuningtiyas, S.E. Penulis menyelesaikan pendidikan dasar pada SDN 1 Gedung Dalam tahun 1998, Sekolah Menengah Pertama pada SMPN 2 Metro tahun 2001 dan Sekolah Menengah Atas pada SMAN 3 Metro pada tahun 2004. Pada tahun 2004 penulis melanjutkan Pendidikan Strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, selesai pada tahun 2008. Pada tahun 2008 melanjutkan Pendidikan Strata 2 pada Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada selesai pada tahun 2010. Pada tahun 2020 penulis melanjutkan Pendidikan strata 3 pada PSDIH Fakultas Hukum Unila, on proses. Penulis bekerja sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Metro sejak tahun 2011 sampai dengan sekarang.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
RIWAYAT HIDUP	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup.....	13
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	13
1.4 Keaslian (<i>Orisinalitas</i>) Penelitian	14
1.5 Kerangka Pikir	18
1.5.1 Kerangka Teori	
1.5.2 Alur Pikir	36
1.5.3 Kerangka konseptual	36
1.6 Metode Penelitian	39
BAB II KONSEP PINJAMAN DAERAH SEBAGAI ALTERNATIF SUMBER PEMBIAYAAN DAERAH DI INDONESIA	
2.1 Kemandirian Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah	43
2.2 Perkembangan Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia	53
2.3 Prinsip Kemandirian Fiskal dalam Pengelolaan Keuangan Daerah	65
2.4 Pola Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Mendorong Kemandirian Daerah	73
2.5 Peran Pemerintah Pusat dalam Pembangunan Daerah	81

2.6	Perjanjian Dalam Konteks Pengelolaan Keuangan Daerah.....	87
2.6.1	Sistem Pengaturan Hukum Perjanjian Publik	92
2.6.2	Asas-Asas dalam Perjanjian Publik	101
2.6.3	Ruang Lingkup Perjanjian Publik Wanprestasi dalam Kontrak Publik dan Akibat Hukumnya	106
2.6.4	Wanprestasi Dalam Kontrak Publik dan Akibat Hukumnya	122
2.7	Konsep Pinjaman Daerah dalam Sistem Keuangan Daerah	129
2.8	Kedudukan Pemerintah Daerah Sebagai Subjek Hukum Privat Dalam Pinjaman Daerah.....	141
BAB III HAKIKAT PINJAMAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH		
3.1	Pinjaman Daerah Sebagai Perbuatan Hukum Perdata oleh Pemerintah Daerah	147
3.2	Implikasi Pinjaman Daerah Terhadap Keuangan Daerah	178
3.3	Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Biaya Pembangunan Daerah dalam Kerangka Kemandirian Daerah	196
BAB IV URGENSI REGULASI PENYELESAIAN GAGAL BAYAR PINJAMAN DAERAH		
4.1	Perkembangan Regulasi Pinjaman Daerah di Indonesia	223
4.2	Regulasi Penyelesaian Gagagl Bayar Pinjaman Daerah yang Belum Berkeadilan	254
4.3	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Hutang Daerah di Luar Negeri	264
4.3.1	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Utang Daerah di Negara Prancis	265
4.3.2	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Utang Daerah di Negara Amerika	267
4.3.3	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Utang Daerah di Negara Inggris	280
BAB V KONSTRUKSI HUKUM PENYELESAIAN GAGAL BAYAR PINJAMAN DAERAH YANG BERKEADILAN		
5.1	Landasan Filososis, Sosiologis dan Yuridis Konstruksi Hukum Penyelesian Gagal Bayar Pinjaman Daerah	286
5.1.1	Landasan Filosofis	286
5.1.2	Landasan Sosiologis	289
5.1.3	Landasan Yuridis	291
5.2	Prinsip-Prinsip Dasar Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Pinjaman Daerah.....	296
5.3	Kriteria Gagal Bayar Pinjaman Daerah	308
5.4	Peringatan Dini dan Tindakan Preventif .	319

5.5	Prosedur Penundaan Kewajiban Pembayaran Pinjaman Daerah	325
5.6	Kelembagaan dalam Penyelesaian Gagal Bayar Pinjaman Daerah	330

BAB VI PENUTUP

6.1	Kesimpulan	337
6.2	Implikasi	341
6.3	Saran	343

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel		
1	Keaslian (Orisinalitas) Penelitian	15
2	Pemecahan Masalah	34
3	Jumlah Anggaran dan Realisasi Pinjaman Daerah berdasarkan Postur APBD Nasional Tahun 2019 s.d 2023	212
4	Jumlah Anggaran dan Realisasi Pinjaman Daerah berdasarkan Postur APBD Seprovinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023	213
5	Porporasi Realisasi Jumlah Pinjaman Daerah Seprovinsi Lampung Dibandingkan Dengan Jumlah Pinjaman Daerah Secara Nasional Di Indonesia Tahun 2019 s.d 2023	214
6	Jumlah Realisasi Pinjaman Daerah Kabupten Kota Di Provinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023.....	215
7	Anggaran Dan Realisasi Anggaran Pembayaran Cicilan Pokok Utang Yang Jatuh Tempo Se-Provinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023.....	217

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar	
1 Alur Pikir.....	36
2 Pertumbuhan Anggaran Dan Realisasi Pinjaman Daerah Di Indonesia Periode Tahun 2019 s.d 2023.....	213

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia didirikan dengan tujuan untuk mensejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 45). Tujuan ini meliputi pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, perumahan, dan hak asasi manusia. Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan taraf hidup dan kualitas hidup rakyatnya. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pancasila pada sila kelima yang berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dengan kata lain negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*)¹.

Konsep negara kesejahteraan adalah suatu model negara dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh warganya. Meskipun tidak ada definisi yang pasti, pada umumnya negara kesejahteraan bertanggung jawab dalam menyediakan berbagai layanan sosial dasar, perlindungan sosial, serta jaminan keamanan ekonomi bagi warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan di Indonesia tercermin dalam berbagai elemen dan program yang bertujuan untuk memastikan kesejahteraan sosial dan ekonomi bagi seluruh rakyat. Salah satu elemen utama adalah sistem jaminan sosial, yang meliputi program-program seperti BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, yang memberikan akses kesehatan dan perlindungan bagi pekerja. Selain itu, pemerintah Indonesia juga mengimplementasikan berbagai program bantuan sosial, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan

¹ Asumsi bahwa Indonesia didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dapat terlihat dari bunyi pembukaan UUD 1945 bahwa “Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Selain itu beberapa pasal dalam UUD 1945 mencerminkan pula nilai dasar dari Negara Kesejahteraan (*welfare state*), sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) yang mengatur bahwa; “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”; Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya; demikian pula pada Pasal 28B, 28C, 28H, 31, 33, dan Pasal 34.

kualitas hidup masyarakat miskin. Di sektor pendidikan, pemerintah menyediakan dana untuk pendidikan melalui program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang memungkinkan siswa dari keluarga kurang mampu mendapatkan pendidikan berkualitas. Program pembangunan infrastruktur, seperti pembangunan jalan, jembatan, dan perumahan rakyat, juga menjadi bagian dari upaya negara kesejahteraan untuk menciptakan kesempatan yang setara bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan adanya program-program ini, Indonesia berupaya mewujudkan prinsip dasar negara kesejahteraan, yaitu pemerataan, perlindungan sosial, dan pemberdayaan ekonomi bagi seluruh warganya

Pancasila sebagai pandangan bangsa Indonesia mempersepsikan negara sebagai organisasi kesejahteraan, dan bukan organisasi kekuasaan. Dalam Pancasila, terutama pada sila kedua yang berbunyi "Kemanusiaan yang adil dan beradab," tercermin prinsip dasar bahwa negara harus hadir untuk melindungi hak-hak asasi manusia, mendorong keadilan sosial, dan memastikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Sila kelima, "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia," juga menegaskan bahwa tujuan utama negara adalah mewujudkan keadilan sosial melalui distribusi sumber daya yang adil dan pemerataan kesempatan bagi setiap warga negara. Dalam konteks ini, negara bertanggung jawab untuk menciptakan sistem yang mendukung kesejahteraan sosial, ekonomi, dan budaya, serta menjamin hak hidup yang layak bagi seluruh rakyat. Pancasila menolak pandangan bahwa negara hanya untuk memperkuat kekuasaan atau kepentingan kelompok tertentu, melainkan menegaskan bahwa negara harus menjadi wadah bagi tercapainya tujuan bersama yaitu kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai organisasi kesejahteraan, penggunaan wewenang didasarkan pada moralitas dan etika penyelenggaraan negara. Moralitas dan etika pancasila menjadi konsep dasar negara kesejahteraan untuk mewujudkan tanggung jawab negara dalam mengupayakan kesejahteraan bersama bagi seluruh rakyat serta mewujudkan tujuan negara.²

Tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan kesejahteraan sosial (*social welfare*) bukan hanya pertumbuhan ekonomi semata tetapi untuk memenuhi

² HS Tisnanta, dkk, "The Dilemma of Indonesia Welfare State Challenge of Realizing Social Welfare in the Global Era" *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 11 Number 3,(2017).

berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal. Pembangunan harus mampu memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga negara, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan akses terhadap pekerjaan yang layak. Dengan demikian, pembangunan tidak hanya diukur dari angka pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari kemampuan negara untuk menyediakan standar hidup yang minimal dan layak bagi warganya. Tujuan utama dari pembangunan nasional adalah menciptakan pemerataan dan keadilan sosial, di mana setiap individu dapat merasakan manfaat dari hasil pembangunan, mengurangi kesenjangan sosial, serta meningkatkan kualitas hidup yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan yang menempatkan rakyat sebagai fokus utama dalam setiap kebijakan pembangunan. Salah satu sarana guna tercapainya tujuan tersebut adalah dengan dilakukannya pembangunan yang merata dan berkelanjutan sampai keseluruhan wilayah hingga ke pelosok Indonesia. Pembangunan nasional wajib menekankan pada pencapaian kemajuan yang merata dan adil guna mengatasi kesenjangan sosial dan ekonomi antar daerah.

Pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang pelaksanaannya didasarkan pada prinsip otonomi. Prinsip otonomi pembangunan daerah di Indonesia didasarkan pada konsep desentralisasi, yang mulai diterapkan sejak reformasi tahun 1999. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang konsep otonomi daerah sebagai hak, kewenangan, dan tanggung jawab yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat. Otonomi daerah ini berfungsi untuk memastikan bahwa setiap daerah memiliki kapasitas dan kebebasan dalam menangani isu-isu lokal yang relevan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya, sambil tetap menjaga kesatuan dan integritas negara.

Pembangunan daerah adalah proses dimana pemerintah daerah bersama masyarakatnya mengelola dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang tersedia dengan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah dengan sektor swasta untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru, selain itu juga guna

merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut.³ Kerangka kebijakan pembangunan disuatu daerah sangat tergantung pada permasalahan dan karakteristik wilayah sebab setiap daerah memiliki potensi yang berbeda dengan potensi yang dimiliki oleh wilayah lain.

Ketersediaan infrastruktur dan kemudahan dalam mengakses pelayanan publik merupakan faktor penting dalam proses pembangunan suatu daerah. Infrastruktur yang baik, seperti jalan raya, transportasi, air bersih, sanitasi, energi listrik, dan telekomunikasi yang andal, menciptakan fondasi yang kuat untuk pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Infrastruktur yang baik memungkinkan mobilitas orang dan barang menjadi lebih mudah dan cepat, sehingga mampu meningkatkan konektivitas (hubungan) antara daerah, memungkinkan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik, dan memfasilitasi perdagangan serta investasi. Infrastruktur yang memadai memastikan bahwa penduduk dapat dengan mudah mengakses layanan pemerintah tanpa hambatan geografis dan logistik yang signifikan. Kondisi yang memadai dan fasilitas yang baik juga akan mendorong investasi sektor swasta, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan, dan memacu pertumbuhan ekonomi. Memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik tersedia secara merata dapat membantu meningkatkan inklusi sosial, mengurangi kesenjangan ekonomi, dan menciptakan kesempatan yang adil bagi semua warga negara.

Terwujudnya pembangunan daerah menuntut ketersediaan dana yang sangat besar dan keterbatasan anggaran pemerintah serta terbatasnya penerimaan pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), menjadi hambatan utama yang perlu dihadapi oleh pemerintah daerah dalam membangun wilayahnya. Keterbatasan daerah atas sumber daya finansial yang mencakup pendapatan rendah, terbatasnya sumber pendapatan asli daerah, atau keterbatasan akses kesumber daya nasional atau internasional, membatasi kemampuan daerah untuk membiayai proyek pembangunan yang diperlukan. Hal ini semakin membuat daerah menjadi sangat bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat untuk

³ Lincoln Arsyad, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Yogyakarta: BPFE, hlm 122.

mendanai proyek pembangunan. Sehingga kemandirian daerah sebagai tujuan otonomi semakin sulit untuk dicapai.

Desentralisasi fiskal memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Hal ini melibatkan pendelegasian tanggung jawab, serta pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan di sektor fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah memberikan pemerintah daerah lebih banyak kewenangan dan kontrol atas kebijakan ekonomi dan sosial di wilayah mereka. Hal ini diharapkan dapat mempromosikan pembangunan regional yang seimbang, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan di daerah. Kemandirian keuangan daerah, sebagai tujuan dari desentralisasi fiskal, merujuk pada kemampuan daerah untuk mengatur, mengelola, dan memanfaatkan pendapatan dan anggaran mereka sendiri tanpa terlalu banyak menimbulkan ketergantungan pada transfer dana dari pemerintah pusat. Ini mencakup kemampuan daerah untuk mengumpulkan pendapatan lokal, seperti pajak daerah dan retribusi, serta mengalokasikan dan mengelola anggaran mereka sendiri. Untuk mencapai tujuan tersebut, penting untuk memperkuat kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan, penganggaran, dan pengelolaan keuangan. Selain itu, perlindungan hukum dan kerangka regulasi yang jelas perlu diberlakukan untuk mengatur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang mampu mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Kemandirian fiskal daerah adalah suatu rasio yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, yang dihitung dengan membandingkan pendapatan asli daerah dengan total pendapatan atau rasio pendapatan transfer. Kemandirian fiskal daerah adalah indikator utama untuk mengukur kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatannya tanpa tergantung pada bantuan dari luar, termasuk dari pemerintah pusat.⁴ Berdasarkan laporan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) tentang kemandirian fiskal daerah menunjukkan bahwa terdapat

⁴ Muhammad Fachril Husain Jeddawi, "Alternatif Strategi Menekan Kesenjangan Kemandirian Fiskal Antar Daerah Di Indonesia", *Jurnal Palangga Praja (JPP)* Volume 3, No 2, (2021).

88.07% (delapan puluh delapan koma nol tujuh persen) pemerintah daerah yang belum mandiri, mencakup 443 (empat ratus empat puluh tiga) pemerintah daerah dari 503 (lima ratus tiga) total keseluruhan pemerintah daerah yang ada di Indonesia, serta terdapat 93.04% (Sembilan puluh tiga koma nol empat persen) pemerintah daerah yang statusnya tidak mengalami perubahan/ atau stagnan yang berjumlah 468 (empat ratus enam puluh delapan) dari 503 (lima ratus tiga) jumlah pemerintah daerah yang ada.⁵

Rendahnya kemandirian daerah di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor struktural dan kebijakan. Salah satu penyebab utama adalah ketergantungan daerah terhadap sumber pendapatan yang terbatas, seperti pajak daerah, retribusi, dan bagi hasil pajak. Struktur pendapatan yang tidak beragam ini membuat banyak daerah kesulitan untuk mengoptimalkan potensi ekonomi lokal mereka. Meskipun ada sektor-sektor lain yang memiliki potensi besar untuk menjadi sumber pendapatan, seperti perikanan, pertanian, pariwisata, dan industri, pemanfaatannya oleh pemerintah daerah masih sangat terbatas. Beberapa daerah belum berhasil mengembangkan sektor-sektor ini dengan baik, baik karena keterbatasan infrastruktur, kurangnya investasi, maupun kurangnya kapasitas manajerial pemerintah daerah. Selain itu, sejumlah peraturan dan regulasi yang ada juga membatasi fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengelola keuangan mereka, sehingga mereka tidak memiliki kebebasan penuh untuk mengoptimalkan potensi pendapatan lokal. Kebijakan pusat yang seringkali mengatur secara ketat penggunaan dana dan alokasi anggaran juga memperburuk situasi ini, membuat daerah semakin bergantung pada dana dari pemerintah pusat. Akibatnya, meskipun daerah memiliki potensi yang besar, kemandirian finansial mereka tetap rendah, menghalangi mereka untuk mengelola urusan lokal dengan lebih efektif dan mandiri.

Berbagai sumber alternatif pendanaan pembangunan infrastruktur daerah dalam upaya peningkatan pembangunan di daerah, dapat ditempuh melalui kemitraan pemerintah daerah dan swasta, rekayasa finansial, restrukturisasi pendanaan proyek, penerbitan obligasi daerah, privatisasi, investasi (*foreign direct*

⁵ BPK RI, “Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020”, Mei 2021

investment), penggalangan dana melalui tabungan dalam negeri dan pensiunan dan sebagainya. Pinjaman daerah dapat menjadi pilihan sumber pendanaan untuk pembangunan daerah dan solusi untuk mengatasi kekurangan kas daerah, yang dapat digunakan untuk mendukung berbagai kegiatan demi kepentingan daerah, seperti kegiatan yang mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dan layanan masyarakat.⁶

Memenuhi kebutuhan dana bagi pembangunan daerah adalah hal yang sangat penting maka, pemerintah daerah diperkenankan untuk berhutang baik melalui pinjaman daerah kepada lembaga pendanaan dan perbankan atau melalui penerbitan surat berharga (obligasi daerah dan sukuk daerah). Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU No 1/2022), pengertian pinjaman daerah adalah pembiayaan utang daerah yang diikat dalam suatu perjanjian pinjaman dan bukan dalam bentuk surat berharga, yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

Pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif pendanaan pembangunan daerah yang dibedakan berdasarkan jangka waktunya. Pinjaman daerah jangka pendek memiliki durasi kurang dari atau sama dengan satu tahun anggaran, digunakan untuk menutup kekurangan arus kas yang timbul dalam tahun anggaran tersebut. Pinjaman ini tidak memerlukan persetujuan DPRD dan hanya digunakan untuk kegiatan mendesak yang sudah dianggarkan. Sementara itu, pinjaman daerah jangka menengah memiliki durasi lebih dari satu tahun dan harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi masa jabatan kepala daerah. Pinjaman ini digunakan untuk membiayai layanan umum yang tidak menghasilkan pendapatan bagi daerah, dan memerlukan persetujuan DPRD serta pemenuhan rasio kemampuan keuangan daerah. Terakhir, pinjaman daerah jangka panjang diperuntukkan bagi proyek investasi yang dapat mendatangkan pendapatan daerah, dengan durasi lebih dari satu tahun dan persetujuan DPRD. Alternatif sumber pinjaman daerah, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah (PP No 56/2018), mencakup pinjaman dari pemerintah pusat,

⁶ Kwik Kian Gie, 2020, *PemBelanjaan Pembangunan Infrastruktur Dan Permukiman*, Materi Kuliah Disampaikan Pada *Studium General* Institut Teknologi Bandung.

pemerintah daerah lain, lembaga perbankan dan non-bank, serta penerbitan obligasi daerah melalui pasar modal domestik

Pinjaman daerah memiliki konsekuensi hukum berupa kewajiban bagi pemerintah daerah untuk membayar kembali utang pokok, bunga serta biaya lainnya pada ketika jatuh tempo kepada krediturnya. Kewajiban ini tidak hanya mencakup pembayaran pokok pinjaman, tetapi juga biaya administrasi, asuransi, provisi, komitmen, dan denda yang mungkin timbul selama periode pinjaman. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memastikan bahwa dana yang dipinjam dapat dikelola dengan baik dan digunakan secara efisien untuk tujuan yang telah ditentukan, agar tidak terjerat dalam masalah keuangan yang dapat mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Jika kewajiban ini tidak dipenuhi, dapat menimbulkan risiko hukum yang serius, termasuk pengenaan sanksi oleh pihak pemberi pinjaman dan dampak negatif terhadap reputasi keuangan daerah. Permasalahan yang mungkin timbul dari sebuah hubungan hukum hutang piutang adalah kondisi gagal bayar (*default*) atas pembayaran utang-utang yang telah jatuh tempo. Kondisi gagal bayar terhadap pinjaman daerah menempatkan kreditur pinjaman daerah dalam posisi yang sulit mengingat tidak adanya jaminan kebendaan dan jaminan dari pemerintah pusat atas risiko yang ditimbulkan dari pinjaman daerah.

Pinjaman daerah sebagai salah satu alternatif sumber pendanaan pembangunan daerah pada hakikatnya merupakan perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh pemerintah daerah selaku entitas hukum publik. Hubungan hukum antara pemerintah daerah dengan para kreditor pada dasarnya timbul dari sebuah perjanjian utang piutang. Suatu perjanjian yang melibatkan pemerintah daerah sebagai salah satu pihak merupakan tindakan hukum publik yang menggunakan instrumen hukum perdata, karena kaidah-kaidah yang diterapkan bertujuan untuk kepentingan umum. Perjanjian privat dan perjanjian publik memiliki perbedaan yang jelas. Kontrak privat mengacu pada *Burgerlijk Wetboek* (BW), sementara kontrak publik tidak sepenuhnya berlandaskan pada BW, karena ketika pemerintah terlibat dalam suatu kontrak, pemerintah juga terikat oleh ketentuan hukum publik yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa perjanjian tersebut bertujuan untuk memenuhi kepentingan

umum, seperti pembangunan infrastruktur, penyediaan layanan publik, atau pemenuhan kebutuhan masyarakat. Meskipun menggunakan instrumen hukum perdata, perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah tetap berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum publik, yang mengutamakan kepentingan masyarakat luas dan bukan kepentingan pribadi pihak-pihak yang terlibat. Perbedaan tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum, terutama ketika terjadi wanprestasi atas perjanjian publik, maka hukum mana yang akan diterapkan dalam penyelesaiannya.

Pemerintah melalui PP No 56/2018, telah menetapkan syarat-syarat bagi pemerintah daerah yang ingin mendapatkan pinjaman daerah. Persyaratan-persyaratan tersebut merupakan upaya untuk mencegah terjadinya gagal bayar pinjaman daerah. Beberapa di antaranya mencakup kewajiban untuk memastikan kemampuan keuangan daerah dalam mengembalikan pinjaman, persetujuan dari DPRD, serta penggunaan pinjaman untuk kegiatan yang jelas dan mendesak. Dengan adanya ketentuan tersebut, diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola pinjaman dengan hati-hati dan bertanggung jawab, serta menghindari risiko keuangan yang dapat merugikan daerah dan mempengaruhi stabilitas fiskal jangka panjang. Batas maksimal pinjaman daerah adalah batas yang dianggap layak menjadi beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Analisis kemampuan meminjam merupakan langkah penting untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kewajiban pembayaran utang, baik itu utang pokok maupun bunga. Dalam hal ini, *debt carrying capacity* berfungsi sebagai alat ukur yang menunjukkan seberapa besar kemampuan daerah dalam membayar utangnya. Salah satu indikator utama yang digunakan dalam analisis ini adalah DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) atau Rasio Kemampuan Membayar Kembali Pinjaman. Rasio ini menghitung perbandingan antara pendapatan yang tersedia untuk membayar utang dengan jumlah utang yang harus dibayar dalam suatu periode. Dengan kata lain, DSCR mengukur sejauh mana pendapatan daerah dapat menutupi kewajiban utangnya, yang mencakup pembayaran pokok dan bunga. Jika suatu daerah memiliki nilai DSCR sebesar 2,5 atau lebih, artinya daerah tersebut memiliki pendapatan yang cukup untuk membayar kembali pinjaman yang diambil. Sebagai contoh, jika DSCR lebih besar dari 2,5, pendapatan daerah dua setengah

kali lipat lebih besar dari jumlah utang yang harus dibayar, yang menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki kapasitas keuangan yang memadai untuk memenuhi kewajiban utangnya. Dalam hal ini, daerah tersebut dapat dianggap layak untuk melakukan pinjaman tambahan karena kemampuannya untuk mengelola utang dengan baik. Oleh karena itu, perhitungan DSCR menjadi penting dalam menentukan kelayakan daerah untuk meminjam dan memastikan bahwa utang yang diambil tidak membebani keuangan daerah secara berlebihan.

Selain menetapkan syarat-syarat untuk mencegah terjadinya gagal bayar pinjaman daerah, UU No 1/2022 juga mengatur cara agar pemerintah daerah dapat memenuhi kewajibannya. Salah satunya adalah mewajibkan pemerintah daerah untuk menyediakan alokasi dana dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang khusus digunakan untuk membayar kewajiban pendanaan utang daerah. Jika pemerintah daerah tidak memiliki anggaran yang cukup, maka kepala daerah dan DPRD akan dikenai sanksi administratif berupa penghentian pembayaran hak keuangan mereka yang diatur dalam peraturan perundang-undangan selama enam bulan. Selain itu, dalam pasal 162 ayat (1) mengatur bahwa apabila daerah tidak membayar kewajiban pinjaman yang berasal dari pemerintah atau lembaga yang ditugaskan oleh pemerintah dan telah jatuh tempo, Menteri Keuangan berwenang untuk melakukan pemotongan dana transfer ke daerah (TKD) sebagai upaya untuk memastikan kewajiban tersebut dapat dipenuhi. Ketentuan mengenai syarat dan sanksi tersebut diatas memang efektif mencegah terjadinya gagal bayar pinjaman daerah, akan tetapi dirasa tidak menjadi solusi yang paling tepat. Kesulitan membayar pinjaman daerah menggambarkan bahwa daerah sedang mengalami kondisi keuangan yang buruk, pemotongan dana TKD (transfer ke daerah) tentu saja akan memperburuk kondisi keuangan daerah tersebut sehingga akan mempengaruhi pelayanannya kepada masyarakat.

Sebagaimana hubungan hukum hutang piutang pada umumnya, pinjaman daerah juga memiliki resiko gagal bayar apabila dilakukan oleh pemerintah daerah yang memiliki kapabilitas kebijakan finansial yang kurang baik. Pengalaman gagal bayar hutang daerah dan proses penyelesaian di beberapa negara lain dapat menjadi pelajaran. Di negara Amerika, beberapa kebangkrutan kota dan *default* telah menunjukkan bahwa kota dapat dan melakukan pengalaman *insolvensi*. Kegagalan

bayar hutang daerah terjadi di beberapa kota di Amerika Serikat yaitu Jefferson County (Alabama), Stockton (California), dan kebangkrutan kota Detroit yang meninggalkan catatan hutang 18 juta dolar AS. Kota terbaru yang mengalami gagal bayar obligasi daerah pada bulan Mei 2016 adalah Memphis, setelah pemerintah federal mencabut subsidi pembangunan apartemen sederhana akibat pelanggaran aspek kesehatan dan keamanan proyek pembangunan apartemen untuk masyarakat miskin yang dibiayai obligasi daerah. Pada bulan April 2016, dunia juga dikejutkan dengan kegagalan bayar obligasi pemerintah dan daerah di Puerto Rico secara massal yang nilainya hingga 442 juta dolar AS.⁷ Selain di Amerika kasus gagal bayar hutang daerah juga pernah terjadi di negara Inggris dimana kota terbesar kedua di Inggris yakni Birmingham menyatakan diri bangkrut pada tahun 2023. Kebangkrutan kota Setidaknya 26 kota di beberapa wilayah di Inggris berisiko mengalami kebangkrutan dalam dua tahun ke depan. Jaringan pemerintah lokal Inggris telah terguncang oleh serangkaian keruntuhan keuangan dalam dua tahun terakhir, dimulai dengan Slough dan diikuti oleh Croydon, Thurrock dan yang terbaru Woking, yang mengumumkan defisit anggaran dan kesulitan membayar kewajiban.⁸

Kebangkrutan daerah di Amerika Serikat dan Inggris memiliki proses dan dampak yang berbeda tetapi serupa dalam hal konsekuensi keuangan dan sosial. Di Amerika, Daerah yang mengalami kesulitan keuangan dapat mengajukan perlindungan kebangkrutan, sementara di Inggris dalam menangani kondisi kesulitan keuangan, daerah dapat meminta dukungan pemerintah pusat dan restrukturisasi anggaran dalam menangani krisis keuangan. Dalam kedua kasus, pengelolaan yang efektif dan dukungan dari pemerintah pusat dapat membantu kota-kota untuk memulihkan stabilitas keuangan dan melanjutkan penyediaan layanan publik.

Penelitian terdahulu mengenai pinjaman daerah menunjukkan berbagai aspek terkait kewenangan pemerintah daerah dan tanggung jawab hukum yang timbul. Sunarsip dalam penelitiannya berfokus pada pengaturan pinjaman daerah

⁷ James Spiotto and Jeff Garceau, "Chapter 9 Municipal Bankruptcy Statistics: Use by Number, Type and Year", *MuniNet Guide*, June 14, 2018.

⁸ Michael B. T. Smith dan M. Davidow. "Local Government Bankruptcy: An International Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 2 No.1 (2015).

dan potensi penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan daerah.⁹ Ia mengungkapkan bahwa meskipun pinjaman daerah telah diatur, masih terdapat banyak masalah dalam pelaksanaannya. Simulasi *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah memiliki kapasitas untuk meminjam. Suko Bodiarysi menyoroti pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam hal gagal bayar obligasi daerah, serta kewenangan pemerintah pusat dalam mengawasi dan memberikan persetujuan terhadap penerbitan obligasi daerah. Penelitiannya juga menekankan perlunya mekanisme hukum yang jelas untuk mengatasi default dan tanggung jawab wali amanat.¹⁰ Sementara itu, Sulistio Adiwirto meneliti kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan obligasi daerah dan perlindungan hukum bagi investor. Ia menyatakan bahwa pemerintah daerah sebagai debitur terikat dengan investor sebagai kreditur, dengan jaminan harta kekayaan pemerintah daerah untuk memastikan pelunasan utang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, seperti yang diatur dalam Pasal 1131 BW dan UU Pasar Modal.¹¹ Ketiga penelitian ini menunjukkan adanya kesamaan dalam menyoroti aspek hukum dan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pinjaman dan obligasi daerah, namun masing-masing memiliki fokus yang berbeda terkait pengaturan gagal bayar dan perlindungan hukum bagi investor.

Kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini berfokus pada konsep pengaturan gagal bayar pinjaman daerah, serta mekanisme penyelesaian masalah yang timbul dari gagal bayar pinjaman daerah. Meskipun penelitian terdahulu sudah membahas berbagai aspek kewenangan dan tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam pengelolaan pinjaman dan obligasi daerah, tidak ada yang secara eksplisit mengembangkan konsep ideal pengaturan gagal bayar yang bisa diimplementasikan secara praktis di Indonesia. Dengan demikian, kebaruan

⁹ Sunarsip, 2006, "Analisis atas pengaturan dan pelaksanaan pinjaman daerah di Indonesia dan kemungkinan pengembangan obligasi daerah (*municipal bonds*) di Indonesia", Jakarta: Universitas Indonesia.

¹⁰ Suko Bodiarysi, 2018, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Apabila Terjadi Gagal Bayar (*Default*) Dalam Penerbitan Obligasi Daerah", Bandung: Universitas Khatolik Parahiyangan.

¹¹ Sulistio Adiwirto, 2021, "Pertanggung Jawaban Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Obligasi Daerah" Surabaya: Universitas Airlangga.

penelitian ini akan berkontribusi dalam menciptakan kerangka pengaturan yang lebih komprehensif untuk pinjaman daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian yang bertujuan untuk merumuskan konstruksi hukum yang adil dalam penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pentingnya menciptakan kerangka hukum yang tidak hanya mampu memberikan kepastian hukum, tetapi juga dapat mencerminkan prinsip keadilan yang seimbang bagi semua pihak yang terlibat, baik pemerintah daerah, kreditur, maupun masyarakat. Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah yang semakin kompleks, penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah membutuhkan pendekatan hukum yang lebih holistik dan memperhatikan kepentingan semua pihak, sehingga dapat mendorong terciptanya solusi yang adil, transparan, dan akuntabel.

1.2. Rumusan Permasalahan dan Ruang Lingkup

Berdasarkan penjabaran pada latar belakang diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah hakikat pinjaman daerah dalam perspektif dinamika otonomi daerah?
- b. Mengapa diperlukan konstruksi hukum baru tentang penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah?
- c. Bagaimanakah konstruksi hukum penyelesaian gagal pinjaman daerah yang berkeadilan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah. Adapun tujuan utama dalam penelitian ini adalah untuk:

- a. Mengetahui hakikat pinjaman daerah dalam perspektif dinamika otonomi daerah;
- b. Mengevaluasi alasan diperlukannya konstruksi hukum baru tentang penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah; dan
- c. Menemukan konsep hukum penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan.

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam beberapa aspek. Pertama, sebagai sumbangan pemikiran untuk perkembangan ilmu hukum, khususnya terkait dengan penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah dan dinamika otonomi daerah. Penelitian ini juga bertujuan untuk menghasilkan konstruksi hukum yang lebih efektif dalam menangani masalah tersebut, serta memberikan perlindungan yang lebih baik bagi masyarakat dan kreditur. Selain itu, diharapkan dapat menemukan konsep hukum yang adil untuk penyelesaian sengketa, mengedepankan prinsip keadilan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi pengembangan kebijakan dan regulasi yang lebih tepat dalam pengelolaan pinjaman daerah. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung peningkatan kemandirian daerah dalam pengelolaan keuangan dan pinjaman, serta mendorong pengelolaan yang lebih transparan dan bertanggung jawab.

1.4 Keaslian (*Orisinalitas*) Penelitian

Orisinalitas dalam sebuah penelitian adalah elemen yang tak dapat diabaikan dalam setiap karya ilmiah. Keaslian ide atau temuan memberikan kontribusi nyata terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan membedakan suatu penelitian dari karya-karya sebelumnya. Hal ini mencerminkan kemampuan peneliti untuk menghadirkan gagasan baru, solusi inovatif, atau pendekatan yang berbeda terhadap permasalahan yang diteliti. Sebuah penelitian yang orisinal tidak hanya menunjukkan integritas akademik, tetapi juga memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan pemecahan masalah di masyarakat. Oleh karena hal tersebut peneliti melakukan penelusuran melalui situs pencairan berkaitan dengan tema penelitian yang akan dilakukan. Berdasarkan hasil penelusuran yang peneliti lakukan, peneliti tidak menemukan penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Keaslian pada penelitian ini teridentifikasi pada fokus penelitian, yakni berfokus pada konstruksi hukum penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah. Meskipun demikian peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan tema yakni berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Adapun penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1 Keaslian (*Orisinalitas*) Penelitian

No	Nama Peneliti	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	Sunarsip; Universitas Indonesia, 2006 Judul: Analisis atas pengaturan dan pelaksanaan pinjaman daerah di Indonesia dan kemungkinan pengembangan obligasi daerah (municipal bonds) di Indonesia	Hasil: Penelitian ini menitik beratkan pada kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pinjaman daerah dalam rangka pembiayaan pembangunan di daerahnya masing-masing. Pinjaman Daerah ini dapat ditempuh melalui pinjaman dan Pemerintah Pusat (mekanisme Subsidiary Loan Agreement/51,4 dan/atau Rekening Pembangunan Daerah/RPD); Pemerintah Daerah lain; lembaga keuangan bank; lembaga keuangan bukan bank; dan masyarakat melalui penerbitan Obligasi Daerah. Pinjaman Daerah sendiri sesungguhnya telah diatur sejak lama, namun dalam pelaksanaannya banyak mengalami persoalan, seperti rendahnya kualitas pinjaman daerah sebagaimana yang ditunjukkan oleh tingginya jumlah tunggakan pinjaman daerah kepada Pemerintah Pusat, dan sering terjadinya ketidakkonsistenan dalam implementasi peraturan mengenai pinjaman daerah. Berdasarkan simulasi perhitungan debt service coverage ratio (DSCR), ternyata sebagian besar Pemerintah Daerah di Indonesia memiliki kapasitas (borrowing capacity) untuk	Perbedaan: Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan aturan hukum dan perkembangan hukum Pinjaman daerah. Perbedaananya terletak pada fokus kajian dimana penelitian Sunarsip 2006 berfokus pada pengembangan obligasi daerah di Indonesia sedangkan penelitian ini berfokus tidak hanya pada aturan hukum pinjaman daerah, juga menemukan konsep ideal pengaturan gagal bayar pinjaman daerah.

No	Nama Peneliti	Hasil Penelitian	Perbedaan
		melakukan pinjaman. Dalam konteks penerbitan Obligasi Daerah (municipal bonds), yang sekarang menjadi isu yang banyak dibicarakan, ini berarti terdapat potensi bahwa Obligasi Daerah akan menjadi instrumen yang banyak digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk mendapatkan dana bagi pembangunan di daerahnya masing-masing. Terlebih lagi setelah melihat berbagai kelemahan yang terjadi dalam skema pinjaman daerah yang selama ini berlangsung.	
2	Suko Bodiarsih; Universitas Khatolik Parahiyangan, 2018 Judul: Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Apabila Terjadi Gagal Bayar (<i>Default</i>) Dalam Penerbitan Obligasi Daerah	Hasil: Penelitian ini fokus pada batasan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah, serta pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah jika terjadi gagal bayar (<i>default</i>) dalam penerbitan obligasi tersebut. Hasil penelitian tesis ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat, melalui Menteri Keuangan, memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap rencana penerbitan obligasi daerah, menerima laporan, melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan obligasi daerah, serta memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan kepada pemerintah daerah yang tidak menyampaikan laporan terkait	Perbedaan: Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan aturan hukum dan pertanggungjawaban hukum terkait gagal bayar pinjaman daerah. Perbedaannya terletak pada fokus kajian, di mana penelitian Suko (2018) berfokus pada analisis tanggung jawab pemerintah daerah jika terjadi gagal bayar (<i>default</i>) dalam penerbitan obligasi daerah. Sementara itu, penelitian ini tidak hanya menganalisis aturan hukum mengenai pinjaman daerah untuk menemukan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah, tetapi juga berupaya mengembangkan konsep ideal

No	Nama Peneliti	Hasil Penelitian	Perbedaan
		pelaksanaan obligasi daerah. Sementara itu, pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan untuk menerbitkan obligasi pendapatan (revenue bond), membentuk unit pengelola obligasi daerah, dan mengeluarkan peraturan daerah. Pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam penerbitan obligasi daerah mencakup pengelolaan dana dan penggunaan hasil obligasi daerah. Di sisi lain, jika wali amanat sebagai pihak yang terlibat dalam penerbitan obligasi daerah tidak melaksanakan kewajiban dan tugasnya sesuai dengan perjanjian perwaliamentan, maka wali amanat juga bertanggung jawab atas terjadinya gagal bayar (default).	pengaturan jika terjadi gagal bayar pinjaman daerah..
3	Sulistio Adiwinarto, 2021 Judul: Pertanggung Jawaban Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Obligasi Daerah	Hasil: Penelitian pada disertasi tersebut terfokus kepada apakah pemerintah daerah berwenang menerbitkan obligasi daerah dan status obligasi daerah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995, tentang Pasar Modal serta Bentuk dari perlindungan hukum terhadap investor dalam kerangka penerbitan obligasi. Bentuk perlindungan hukum pemerintah daerah terhadap investor dalam kerangka penerbitan obligasi daerah, pada hakekatnya merupakan perlindungan hukum yang	Perbedaan: Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan aturan hukum dan perkembangan hukum Pinjaman daerah Perbedaannya terletak pada fokus kajian yang tidak hanya pada aturan hukum pinjaman daerah, juga menemukan konsep ideal pengaturan gagal bayar pinjaman daerah.

No	Nama Peneliti	Hasil Penelitian	Perbedaan
		lebih dilihat dalam konteks hubungan kontraktual. Dalam konteks demikian pemerintah daerah berkedudukan sebagai debitur atau pihak yang berutang dan investor selaku kreditur atau pihak yang berpiutang. Atas dasar kedudukan yang demikian ini, maka berdasarkan Pasal 1131 BW (<i>Burgerlijk Wetboek</i>) selain debitur terikat dengan kreditur karena perjanjian yang telah dibuatnya, harta kekayaannya juga menjadi jaminan atas pelunasan utangnya tersebut. Sedasar dengan ketentuan Pasal 1131 BW (<i>Burgerlijk Wetboek</i>) tersebut, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004, juga mengatur secara tegas mengenai bentuk perlindungan hukum yang wajib diberikan oleh pemerintah daerah kepada investor sehubungan dengan investasi yang ditanamkannya, yaitu terdapat dalam Pasal 55 ayat (3) yang merupakan ketentuan tentang penjaminan.	

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kerangka Teori

Pada pembahasan mengenai rekonstruksi hukum penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan, penulis menggunakan teori negara hukum kesejahteraan sebagai *grand theory*, selanjutnya teori otonomi daerah dan teori kemandirian daerah sebagai *middle range theory* dan teori keadilan sebagai *applied theory*. Peneliti akan membedakan penggunaan keempat teori tersebut dalam

menganalisis permasalahan yang telah peneliti paparkan dalam latar belakang permasalahan.

a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) merujuk pada bentuk negara yang bertanggung jawab untuk memastikan kesejahteraan sosial dan ekonomi bagi seluruh warganya melalui penyediaan layanan publik yang mendasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial. Negara hukum kesejahteraan mengintegrasikan prinsip-prinsip keadilan sosial dengan sistem hukum yang melindungi hak-hak individu, khususnya dalam mengakses layanan sosial. Dalam sistem ini, hukum berperan sebagai instrumen untuk menjamin redistribusi sumber daya dan memastikan bahwa tidak ada individu yang terpinggirkan dari akses terhadap kebutuhan dasar, terlepas dari latar belakang sosial atau ekonomi mereka. Negara hukum kesejahteraan juga mencerminkan komitmen negara terhadap pengurangan ketimpangan sosial dan ekonomi, di mana kebijakan-kebijakan publik diatur untuk mengurangi kemiskinan dan ketidaksetaraan. Secara keseluruhan, negara hukum kesejahteraan menggabungkan aspek hukum dengan kebijakan sosial untuk menciptakan masyarakat yang lebih adil dan sejahtera.

Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung 4 (empat) makna:

- 1) Sebagai kondisi sejahtera (*well being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being”.¹²
- 2) Sebagai bentuk pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial biasanya meliputi lima kategori, yaitu jaminan

¹² James Midgley, et. al., 2000, *The Handbook of Social Policy*, dalam Michelle Livermore, London: Sage, hlm. xi-xv.

sosial, layanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan layanan sosial pribadi.¹³

- 3) Sebagai bentuk tunjangan sosial, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada kelompok masyarakat miskin. Karena mayoritas penerima welfare adalah orang miskin, penyandang disabilitas, dan pengangguran, hal ini kemudian menimbulkan konotasi negatif terhadap istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, dan ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "social illfare" daripada "*social welfare*".¹⁴
- 4) Sebagai sebuah proses atau upaya yang direncanakan oleh individu, lembaga sosial, masyarakat, maupun instansi pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup (pengertian pertama) melalui pemberian layanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).¹⁵

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial disegala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Perwujudan ideologi *welfare state* oleh negara-negara Anglo Saxon yang versi konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh sistem *the rule of law* sebagaimana diperkenalkan AV. Dicey dengan konsep *rule of law* yang memiliki unsur-unsur sebagaimana berikut: Pertama, supremasi hukum (*supremacy of the law*), yang berarti tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), di mana seseorang hanya bisa dihukum jika melanggar hukum; Kedua, adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*); Ketiga, perlindungan hak-hak asasi manusia

¹³ Ágnes Orosz, "Development Of Welfare State Theory: A Review Of The Literature", *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, Vol. 2 No. 1, (2017) hlm 176–191.

¹⁴ Edi Suharto, 2006, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta, hlm 62.

¹⁵ -----, 2006, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?*, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta.

oleh undang-undang (termasuk Undang-Undang Dasar di negara-negara seperti Indonesia) serta keputusan-keputusan pengadilan. Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi dasar untuk menetapkan posisi dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan muncul dari pemikiran untuk melakukan pengawasan ketat terhadap pelaksanaan kekuasaan negara, terutama eksekutif, yang pada masa monarki absolut terbukti sering menyalahgunakan kekuasaan.¹⁶

Menurut Wolfgang Friedmann, ada empat fungsi negara, yaitu: provider, regulator, entrepreneur, dan umpire. Fungsi-fungsi ini berkaitan dengan peran negara dalam memenuhi kebutuhan dasar warga negara, membuat aturan, menjalankan sektor ekonomi, dan memastikan keadilan dalam kegiatan ekonomi. Berikut penjelasan lebih detail mengenai empat fungsi tersebut:

- 1) *Provider* (Penyedia): Negara bertanggung jawab untuk menjamin standar minimum kehidupan bagi seluruh warga negara dan menyediakan jaminan sosial. Ini termasuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan yang layak.
- 2) *Regulator* (Pengatur): Negara memiliki peran penting dalam membentuk aturan hukum yang mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Fungsi ini mencakup pembuatan undang-undang, peraturan, dan kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan bersama.
- 3) *Entrepreneur* (Wirausaha): Negara dapat berperan sebagai pelaku ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Negara juga berperan dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan sektor swasta.
- 4) *Umpire* (Wasit/Penengah): Negara bertugas menetapkan standar-standar yang adil dalam kegiatan ekonomi, terutama dalam hubungan antara sektor swasta atau antar berbagai bidang usaha. Fungsi ini

¹⁶ Marilang, "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2, Juni, (2012), hlm. 264-266.

memastikan persaingan yang sehat dan mencegah praktik-praktik monopoli atau eksploitasi.

Dengan menjalankan keempat fungsi ini, negara diharapkan dapat mencapai tujuan-tujuan pembangunan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Dalam sistem negara hukum kesejahteraan Pancasila, negara bertindak sebagai penjamin keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Negara hukum kesejahteraan Pancasila berlandaskan pada nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila, khususnya pada sila kedua (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab), sila ketiga (Persatuan Indonesia), dan sila kelima (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia). Pancasila menekankan bahwa negara harus menjamin terciptanya kehidupan yang adil dan sejahtera bagi seluruh rakyat Indonesia, yang terwujud melalui pembentukan kebijakan dan sistem hukum yang melindungi hak-hak asasi manusia, memfasilitasi kesejahteraan sosial, serta mengedepankan persatuan dan kesatuan bangsa. Oleh karena itu, negara hukum kesejahteraan Pancasila bukan hanya fokus pada penegakan hukum dan ketertiban, tetapi juga pada kesejahteraan dan keadilan sosial bagi setiap individu dalam masyarakat.

Tiga prinsip utama negara hukum kesejahteraan Pancasila yang diadopsi dalam sistem hukum Indonesia dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Prinsip *Residual Welfare State*: Negara berperan menyediakan bantuan kepada mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar mereka. Hal ini tercermin dalam Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab untuk memberikan jaminan sosial bagi fakir miskin dan anak terlantar. Negara hadir sebagai pemberi bantuan sosial kepada mereka yang membutuhkan, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, dan papan.
- 2) Prinsip *Universal Welfare State*: Negara memberikan perlindungan sosial yang mencakup seluruh rakyat Indonesia, tanpa membedakan status atau profesi. Hal ini tercermin dalam berbagai pasal dalam UUD 1945 seperti Pasal 27 ayat 2, Pasal 28H, Pasal 31, Pasal 33, dan Pasal 34 ayat 2, 3, 4 yang menjamin hak atas pendidikan, pekerjaan, kesehatan, dan kehidupan yang layak bagi seluruh warga negara. Negara

bertanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan melalui pemerataan kesempatan dan akses bagi semua, termasuk mereka yang berada di sektor informal dan non-formal.

- 3) Prinsip *Social Insurance Welfare State*: Negara juga mengimplementasikan jaminan sosial yang melibatkan skema asuransi sosial untuk seluruh rakyat. Pasal 28C ayat 2 UUD 1945 mencerminkan prinsip ini, di mana negara berperan dalam melindungi rakyat melalui sistem jaminan sosial yang memastikan setiap individu mendapatkan hak perlindungan atas risiko sosial-ekonomi, seperti sakit, kecelakaan, atau kehilangan pekerjaan.

Teori Negara Hukum Kesejahteraan akan digunakan untuk menilai bagaimana pinjaman daerah seharusnya dikelola dalam kerangka negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Teori ini mengutamakan prinsip bahwa negara harus bertindak untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya, dan dalam konteks pinjaman daerah, hal ini mengarahkan pada pentingnya penyelesaian yang adil dan tidak merugikan masyarakat, terutama dalam hal kegagalan bayar pinjaman daerah yang berdampak langsung pada kesejahteraan publik.

b. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah dapat dimaknai dan dicermati dari berbagai perspektif, baik dari politik pemerintahan, aspek ekonomi, khususnya pada aspek hukum. Hal ini tergantung bagaimana pandangan terhadap permasalahan otonomi daerah. Dalam sudut pandang yang berhubungan dengan urusan pemerintahan dimaknai sebagai refleksi kebijakan pemerintah yang menjadi dasar legitimasi kekuasaan daerah untuk mengatur masyarakatnya. Hal ini dilegitimasi oleh konstitusi, kemudian dijabarkan oleh instrumen hukum sampai kepada pengaturan khusus yang bersifat lokal. Sebagai sebuah upaya pengelolaan pemerintahan, legitimasi dijadikan sebagai bingkai yang dipandang sebagai refleksi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹⁷ Legitimasi nya adalah memberi keleluasaan

¹⁷ Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa KeMasa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 3.

kepada daerah untuk mengembangkan atau mengurus pemerintahan daerah yang orientasinya pada peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

Otonomi daerah merupakan implementasi dari pelaksanaan urusan pemerintah yang didasarkan pada asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah untuk mengelola urusan internalnya. Salah satu urusan yang diserahkan kepada daerah adalah yang berkaitan dengan penghasilan bagi Pemerintah Daerah, yang memiliki potensi untuk dikembangkan dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga diharapkan dapat membiayai pengeluaran rutin daerah tersebut.¹⁸ Konsep otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pemberian hak, kewenangan, dan tanggung jawab kepada daerah untuk mengelola urusan pemerintahan sesuai kebutuhan lokal, dengan tujuan meningkatkan responsivitas, efisiensi, dan partisipasi masyarakat. Otonomi ini dibagi dalam urusan pemerintahan konkuren yang mencakup urusan wajib (seperti pendidikan dan kesehatan) dan urusan pilihan, dengan ketentuan bahwa daerah harus mengikuti Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan pemerintah pusat. Meskipun daerah diberikan keleluasaan, pengawasan dan pembinaan tetap dilakukan oleh pemerintah pusat, dengan Presiden bertanggung jawab atas pelaksanaan otonomi daerah untuk memastikan keselarasan dengan kebijakan nasional. Struktur ini bertujuan menciptakan pemerintahan yang efisien, akuntabel, dan sesuai dengan kepentingan nasional.

Untuk menjalankan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab, pemerintah daerah perlu memiliki kewenangan yang cukup serta kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri. Hal ini sangat penting agar daerah dapat mengelola dan membiayai kegiatan pemerintahan serta pembangunan secara mandiri. Selain itu, keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah juga menjadi faktor kunci, di mana dukungan dari pemerintah pusat melalui transfer dana dan perimbangan keuangan dapat membantu daerah dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan tanpa bergantung sepenuhnya pada dana pusat. Dengan adanya kewenangan

¹⁸ Amrah Muslimah, 1978, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, hlm. 17.

dan kemampuan dalam mengelola keuangan, otonomi daerah dapat terwujud secara efektif, mendukung kemajuan daerah, dan mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Dalam hal ini, kewenangan keuangan yang dimiliki oleh setiap pemerintahan akan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Menurut Ibnu Syamsi, terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan sebagai ukuran untuk menentukan apakah suatu daerah mampu mengelola urusan rumah tangganya sendiri.¹⁹

- 1) Kemampuan struktur organisasi pemerintah daerah yang dapat menampung seluruh aktivitas dan tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
- 2) Kemampuan aparatur pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam mengatur serta mengelola urusan daerahnya. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dibutuhkan keahlian, moralitas, disiplin, dan kejujuran dari aparatur daerah.
- 3) Kemampuan untuk mendorong partisipasi masyarakat, di mana pemerintah daerah harus dapat mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan nasional. Hal ini penting karena kontribusi masyarakat sangat berperan dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah.
- 4) Kemampuan keuangan daerah suatu daerah dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila pemerintah daerah tersebut mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan Teori Otonomi Daerah untuk membahas kewenangan pemerintah daerah dalam mengambil keputusan terkait pinjaman daerah. Teori ini menekankan pada pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan dan pinjaman. Penggunaan teori ini akan memperjelas peran dan batasan kewenangan pemerintah daerah

¹⁹ Andrianus, Fery dan Niko Amelia, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Inflasi di Indonesia Periode 1997", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 3 No. 2, (2006), Hlm. 173-186.

dalam mengakses sumber pembiayaan eksternal seperti pinjaman, serta dampaknya terhadap kemandirian daerah dalam mengelola sumber daya dan membayar pinjaman.

c. Teori Kemandirian Daerah

Kemandirian daerah mengacu pada konsep di mana suatu daerah atau wilayah diberikan kewenangan dan kemampuan untuk mengelola sumber daya, kebijakan, dan kegiatan pemerintahannya secara lebih mandiri, dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan lokal. Dalam teori kemandirian daerah, kemandirian daerah tidak hanya dilihat sebagai otonomi administratif, tetapi juga mencakup kemandirian dalam aspek ekonomi, sosial, dan politik. Daerah diharapkan dapat mengelola dan mengembangkan potensi lokalnya, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, dan budaya, untuk mencapai kesejahteraan warganya tanpa terlalu bergantung pada pemerintah pusat. Konsep ini sering kali melibatkan pemberian sumber daya, penguatan kapasitas pemerintah daerah, serta pembentukan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah memiliki peran yang lebih besar dalam merancang dan melaksanakan program-program pembangunan yang sesuai dengan karakteristik dan prioritas daerahnya, yang pada gilirannya diharapkan dapat mempercepat pembangunan nasional secara keseluruhan. Teori kemandirian daerah juga menekankan pentingnya akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga tercipta pemerintahan yang lebih demokratis dan berorientasi pada pelayanan publik yang lebih baik.

Mewujudkan kemandirian daerah pemerintah harus meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor, yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna mengurangi ketergantungan pada pembiayaan dari pemerintah pusat, sehingga dapat memperkuat otonomi dan keuangan daerah. Menurut Halim, "kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang dibutuhkan oleh daerah."²⁰. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah (PAD) yang diperoleh oleh pemerintah daerah. Menurut Yani "Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan"²¹. Upaya pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dapat melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah dan retribusi daerah. Intensifikasi pajak dan retribusi daerah diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk perubahan tarif pajak dan retribusi daerah dan peningkatan pengelolaan pajak dan retribusi daerah"

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori kemandirian daerah untuk mengkaji apakah pinjaman daerah dapat menjadi solusi yang tepat untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam melakukan pembangunan tanpa tergantung pada dana pusat. Teori ini membantu menganalisis apakah pinjaman daerah mencerminkan upaya daerah untuk mandiri dalam pembiayaan pembangunan atau justru menambah ketergantungan pada pihak luar yang dapat mengancam stabilitas keuangan daerah apabila gagal bayar terjadi.

d. Teori Keadilan

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Hukum akan kehilangan maknanya jika terpisah dari keadilan, sebab keadilan menjadi tujuan utama keberadaan hukum itu sendiri. Dalam konteks ini, hukum bukan sekadar

²⁰ Abdul Halim, 2004, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, hlm. 232.

²¹ Ahmad Yani, 2008, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, cet. III, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 51.

aturan yang bersifat normatif, tetapi juga sarana untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban, perlindungan terhadap hak asasi manusia, serta penyelesaian konflik secara adil. Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memperhatikan keadilan, karena adil itu termasuk pengertian hakiki suatu tata hukum dan peradilan, oleh karenanya haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu. Prinsip-prinsip tersebut adalah yang menyangkut kepentingan suatu bangsa dan negara, yaitu merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil, karena tujuan negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi setiap orang.

Menurut Thomas Hobbes, keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Keadilan muncul ketika individu-individu bersedia tunduk pada aturan bersama demi menciptakan keteraturan dan mencegah kekacauan. Dengan kata lain, keadilan menurut Hobbes bukanlah sesuatu yang inheren, tetapi dibangun melalui kesepakatan kolektif untuk menjaga harmoni dalam kehidupan bermasyarakat. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian disini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.²²

Teori Keadilan akan peneliti gunakan dalam membahas aspek penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan. Teori ini memberikan kerangka untuk menilai keadilan dalam proses penyelesaian utang daerah, dengan memperhatikan distribusi beban yang adil antara pemerintah daerah, kreditor, dan masyarakat. Teori keadilan akan memastikan bahwa tindakan yang diambil dalam penyelesaian gagal bayar

²² Muhammad Syukri Albani Nasution, 2017, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Jakarta: Kencana, hlm. 217-218.

tidak merugikan pihak yang tidak bersalah, seperti masyarakat yang bergantung pada pelayanan publik yang dibiayai dari anggaran daerah.

e. Teori Perjanjian

Teori perjanjian dalam ranah hukum merupakan suatu kerangka konseptual yang memaparkan proses terbentuknya perjanjian atau kontrak serta kekuatan mengikatnya secara yuridis. Teori ini menitikberatkan pada adanya kesepakatan antara dua pihak atau lebih untuk melaksanakan suatu perbuatan tertentu, yang selanjutnya menimbulkan suatu perikatan atau hubungan hukum yang diakui dan dilindungi oleh sistem hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, teori perjanjian memberikan landasan bagi hubungan hukum antara individu atau entitas yang membuat perjanjian, dengan menekankan pentingnya kesepakatan yang jelas dan sah. Salah satu prinsip utama dalam teori ini adalah kebebasan berkontrak, yang mengakui hak individu untuk secara bebas memilih dengan siapa mereka ingin membuat kontrak, menentukan isi kontrak, serta memilih objek atau pokok perjanjian yang mereka inginkan. Dengan demikian, teori perjanjian memberi ruang bagi individu untuk mengatur hubungan hukum mereka sesuai dengan kehendak bebas mereka, yang dikenal dengan istilah otonomi kehendak.

Namun, meskipun kebebasan berkontrak diakui sebagai hak dasar individu dalam teori perjanjian, kebebasan tersebut tidak bersifat mutlak. Dalam praktiknya, ketidakseimbangan kekuatan antara pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak seringkali terjadi.²³ Contohnya, dalam hubungan antara pelaku usaha besar dan konsumen yang lebih lemah, pihak yang lebih kuat bisa mengeksploitasi pihak yang lebih lemah dengan menetapkan klausul-klausul yang merugikan dalam kontrak. Ketidakseimbangan ini menunjukkan bahwa kebebasan berkontrak, meskipun penting, harus dibatasi untuk melindungi pihak yang rentan dari eksploitasi dan penipuan yang dapat muncul akibat ketidakseimbangan tersebut.

Campur tangan hukum menjadi penting untuk mengatasi masalah ketidakseimbangan ini. Hukum seringkali membatasi kebebasan berkontrak

²³ John D. Calamari dan Joseph M. Perilo, 1977, *Contracts*, West Publishing, ST. Paul: Mnn, Co, ,hlm. 5.

dengan tujuan untuk melindungi pihak yang lebih lemah, seperti konsumen, pekerja, atau pihak-pihak yang tidak memiliki posisi tawar yang seimbang dalam suatu perjanjian.²⁴ Sebagai contoh, dalam penggunaan kontrak baku yang banyak diterapkan dalam transaksi bisnis, banyak klausul yang dapat merugikan konsumen, sehingga perlu ada aturan yang membatasi klausul-klausul tersebut untuk mencegah ketidakadilan. Perlindungan semacam ini juga mencakup pengawasan terhadap praktik kontrak yang dapat merugikan pihak yang lebih lemah.

Prinsip dasar dari teori perjanjian yang mendasari autonomi kehendak menekankan bahwa kewajiban dalam kontrak bersumber dari kehendak bebas individu. Setiap kontrak hanya sah apabila tercapai kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat, yang dikenal dengan istilah *consensus ad idem*. Oleh karena itu, kontrak yang dibentuk dengan memenuhi unsur-unsur sahnya perjanjian seperti adanya tawaran, penerimaan, pertimbangan, kapasitas hukum, dan tujuan yang sah akan memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terlibat. Meskipun demikian, teori perjanjian tidak mengesampingkan perlunya regulasi untuk melindungi hak pihak-pihak yang lebih lemah, yang menggarisbawahi pentingnya keseimbangan antara kebebasan berkontrak dan perlindungan hukum dalam menciptakan kontrak yang adil.

Teori Perjanjian akan peneliti gunakan untuk menganalisis aspek hukum kontraktual dalam pinjaman daerah, di mana pemerintah daerah bertindak sebagai pihak yang berjanji untuk membayar utang. Teori ini akan memfokuskan pada prinsip-prinsip dasar perjanjian, termasuk kebebasan berkontrak, tetapi dengan mempertimbangkan adanya batasan-batasan tertentu, seperti kepatuhan pada hukum dan kepentingan umum. Analisis berdasarkan Teori Perjanjian akan memberikan kerangka yang komprehensif untuk menilai keabsahan, keberlakuan, dan legitimasi perikatan hukum yang lahir dari kontrak pinjaman daerah.

²⁴ Ridwan Khairandy, "Landasan Filosofis Kekuatan Mengikatnya Kontrak" *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 18, (2011), hlm. 36 – 55.

f. Teori Kewenangan

Teori kewenangan merupakan konsep dasar dalam hukum tata negara dan administrasi negara yang mengatur hak dan kekuasaan yang diberikan kepada pejabat atau badan publik untuk melakukan tindakan hukum. Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), dimana konsep tersebut diatas, berhubungan pula dalam pembentukan *besluit* (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang.²⁵ Kewenangan ini tidak hanya berkaitan dengan kemampuan untuk bertindak, tetapi juga dengan tanggung jawab yang harus dipikul oleh pihak yang diberikan kewenangan tersebut. Menurut teori kewenangan, pejabat atau badan publik yang diberi kewenangan memiliki hak untuk membuat keputusan, mengeluarkan peraturan, dan menjalankan tugas yang diamanatkan oleh hukum, yang semuanya harus didasarkan pada dasar hukum yang sah. Oleh karena itu, dalam konteks negara hukum, kewenangan yang diberikan tidak dapat disalahgunakan atau dilakukan tanpa adanya aturan yang jelas.

Philipus M. Hadjon, membagi sumber kewenangan menjadi tiga kategori utama: atribusi, delegasi, dan mandat.²⁶ Atribusi adalah pemberian kewenangan yang berasal langsung dari undang-undang atau peraturan yang mengatur pembentukan organ pemerintahan. Dalam hal ini, kewenangan diberikan oleh pembuat undang-undang secara eksplisit kepada organ negara atau pejabat pemerintah untuk menjalankan fungsi tertentu. Delegasi, di sisi lain, adalah pelimpahan kewenangan dari satu pejabat kepada pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan. Mandat, yang sedikit berbeda, adalah pemberian kewenangan untuk bertindak atas nama pejabat yang memberikan mandat, namun pelaksana mandat tetap bertanggung jawab kepada pemberi mandat.²⁷

²⁵ PhilipusM. Hadjon, 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia_Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjra Mada University Press, hlm 1.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ridwan HR, 2002. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 104

Kewenangan dalam hukum administrasi negara tidak hanya berfungsi sebagai kekuasaan, tetapi juga sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan pemerintah harus selalu didasarkan pada kewenangan yang sah agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang yang melanggar hak-hak individu atau prinsip-prinsip keadilan. Tanpa kewenangan yang sah, segala keputusan atau tindakan administratif akan dianggap cacat hukum dan dapat dibatalkan. Oleh karena itu, kewenangan ini harus dipergunakan dengan hati-hati dan hanya untuk tujuan yang sesuai dengan hukum dan kepentingan publik, bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Aspek penting lain dalam teori kewenangan adalah pembatasan kewenangan itu sendiri. Kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik atau badan pemerintahan harus dilaksanakan dalam batasan yang jelas, baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis. Pembatasan ini dimaksudkan agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan masyarakat atau individu. Setiap pejabat yang diberikan kewenangan harus bertindak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang, dan tidak boleh melampaui batasan yang ada. Penyalahgunaan kewenangan, baik dalam bentuk tindakan yang melebihi wewenang yang diberikan atau penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, dapat menimbulkan ketidakadilan dan merusak kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

Mengingat konsep kewenangan memang berasal dari hukum administrasi, pada umumnya literatur hukum mendeskripsikan kewenangan (*bevoegdheid*) dalam perspektif hukum publik. Harold D. Laswell dan Abraham sebagaimana dikutip SF. Marbun memandang kewenangan (*authority*) sebagai kekuasaan formal (*formal power*) sehingga pemegang wewenang (*authority*) berhak memberikan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kepatuhan terhadap peraturannya.²⁸ Konsep kewenangan dalam hukum perdata berkaitan dengan

²⁸ Marbun, Sf. "Pemerintahan Berdasarkan Kekuasaan dan Otoritas." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, vol. 3, no. 6, (1996), hlm. 28-43.

hak dan kecakapan yang dimiliki oleh subjek hukum perdata untuk bertindak dalam ranah hukum perdata. Dalam hal ini, kewenangan tidak hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga bisa muncul melalui perjanjian atau izin yang diberikan oleh pihak yang memiliki kewenangan. Kewenangan dalam hukum perdata sering kali berhubungan dengan tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum, seperti membuat kontrak, menyelesaikan sengketa, atau melaksanakan kewajiban lainnya yang diatur oleh perjanjian. Oleh karena itu, kewenangan dalam hukum perdata lebih menekankan pada kemampuan atau kapasitas individu atau badan hukum untuk melakukan tindakan hukum yang sah dalam kaitannya dengan pihak lain.

Meskipun kewenangan dalam hukum perdata lebih fleksibel dibandingkan dengan kewenangan dalam hukum publik, ia tetap harus memenuhi persyaratan tertentu agar dapat diterima dalam sistem hukum. Kewenangan ini dapat dimiliki oleh subjek hukum perdata seperti individu, badan usaha, atau organisasi yang memiliki kapasitas hukum untuk bertindak dan membuat keputusan yang mengikat. Perbedaan utama antara kewenangan dalam hukum perdata dan hukum publik adalah bahwa kewenangan dalam hukum perdata dapat bersumber dari perjanjian atau hak yang diberikan oleh pihak yang berwenang, sementara kewenangan dalam hukum publik selalu bersumber dari peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi dan tugas badan atau pejabat pemerintah.

Teori Kewenangan akan digunakan untuk mengkaji kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam membuat keputusan pinjaman serta dalam proses penyelesaian gagal bayar. Teori ini akan memperjelas batas-batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah daerah, termasuk kewajiban untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Teori ini tidak hanya memperjelas batas-batas kewenangan formal yang diatur undang-undang, tetapi juga memberikan dasar normatif untuk menilai legalitas dan kesesuaian tindakan pemerintah daerah dalam seluruh siklus pengelolaan pinjaman daerah.

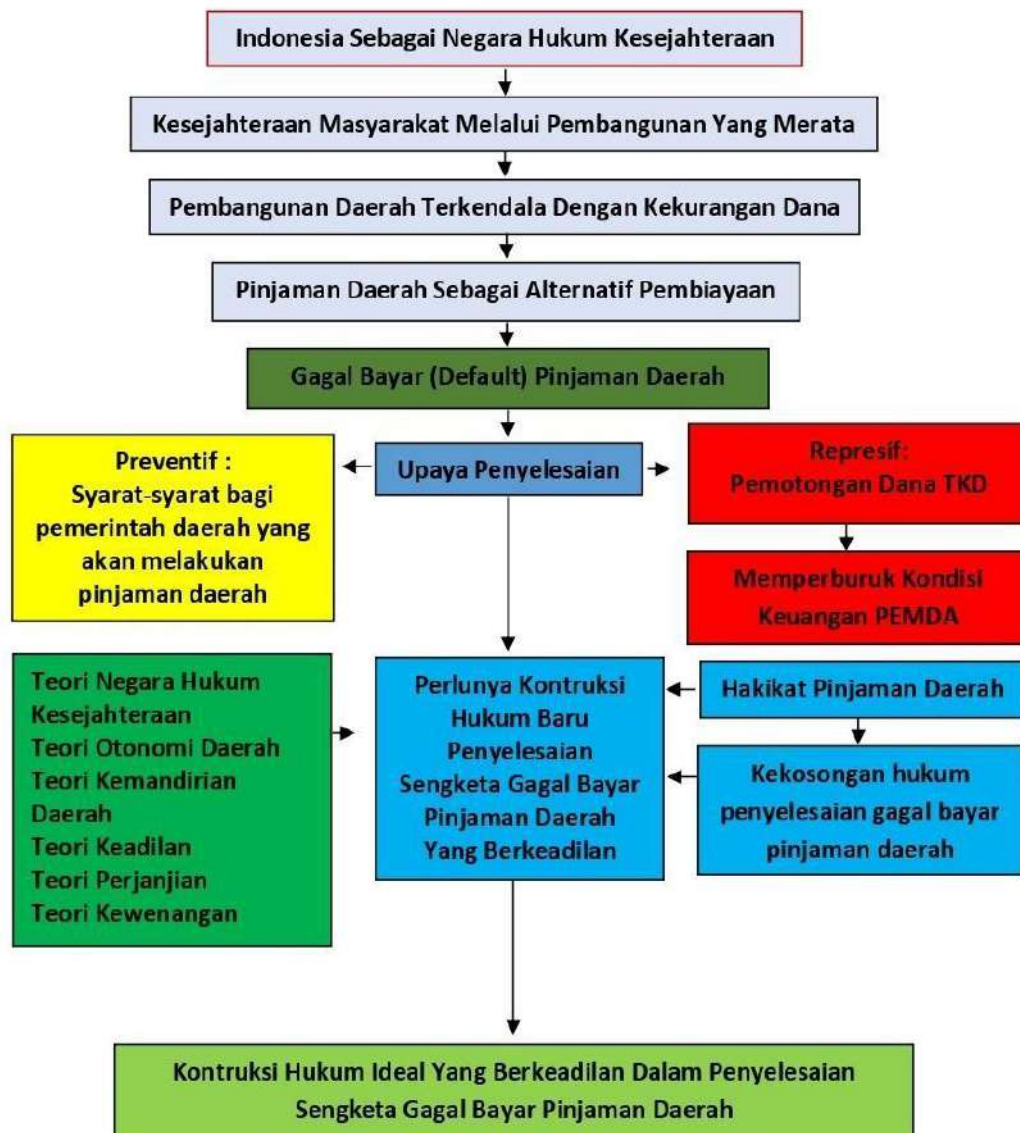
Tabel 2 Pemecahan Masalah

No	Permasalahan	Teori yang Digunakan	Pemecahan Masalah
1.	Pinjaman Daerah sebagai Perbuatan Hukum Perdata oleh Pemerintah Daerah	Teori Negara Hukum Kesejahteraan, Teori Perjanjian, Teori Kewenangan	Teori Negara Hukum Kesejahteraan akan mengevaluasi apakah pinjaman bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Teori Perjanjian akan menilai kewajiban hukum pemerintah daerah dan kreditur dalam perjanjian pinjaman, serta akibat gagal bayar. Teori Kewenangan akan menguji apakah pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sah dalam melakukan pinjaman. Ketiga teori ini akan memberikan dasar untuk mengevaluasi implikasi hukum dari pinjaman daerah secara menyeluruh.
2.	Implikasi Pinjaman Daerah Terhadap Keuangan Daerah	Teori Otonomi Daerah, Teori Kewenangan, Teori Kemandirian Daerah	Teori Otonomi Daerah akan digunakan untuk menganalisis dampak pinjaman terhadap kewenangan daerah dalam mengelola keuangan secara mandiri. Teori Kemandirian Daerah akan menilai apakah pinjaman mendukung atau menghambat upaya daerah untuk mencapai kemandirian finansial, dengan fokus pada ketergantungan terhadap sumber pembiayaan eksternal dan dampaknya terhadap keuangan daerah.
3.	Pinjaman Daerah sebagai Alternatif Biaya Pembangunan Daerah dalam Kerangka Kemandirian Daerah	Teori Otonomi Daerah, Teori Kemandirian Daerah	Teori Otonomi Daerah dan Teori Kemandirian Daerah digunakan dalam menganalisis penggunaan pinjaman daerah untuk pembangunan sesuai dengan prinsip kemandirian daerah.
4.	Perkembangan Regulasi Pinjaman Daerah di Indonesia	Teori Negara Hukum Kesejahteraan	Menilai apakah perkembangan regulasi pinjaman daerah selaras dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

No	Permasalahan	Teori yang Digunakan	Pemecahan Masalah
5.	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Pinjaman Daerah yang Belum Berkeadilan	Teori Keadilan	Teori Keadilan akan digunakan untuk menganalisis apakah regulasi penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah mencerminkan prinsip keadilan bagi semua pihak yang terlibat, baik pemerintah daerah, masyarakat, maupun kreditur. Dalam hal ini, teori keadilan akan menilai apakah regulasi tersebut memberikan perlindungan yang setara, tidak hanya kepada pemerintah daerah yang mungkin kesulitan dalam membayar, tetapi juga kepada kreditur yang berhak mendapatkan pembayaran sesuai perjanjian.
6.	Regulasi Penyelesaian Gagal Bayar Hutang Daerah di Luar Negeri	Teori Keadilan	Teori Keadilan akan digunakan untuk menganalisis apakah regulasi penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah sudah mencerminkan prinsip keadilan bagi semua pihak yang terlibat. Dalam konteks ini, teori keadilan akan menilai apakah penyelesaian utang yang diatur oleh regulasi memberikan perlindungan yang adil bagi pemerintah daerah, kreditur, dan masyarakat.
7.	Konstruksi Hukum Penyelesaian Gagal Bayar Pinjaman Daerah Yang Berkeadilan	Teori Negara Hukum Kesejahteraan, Teori Keadilan	Teori Negara Hukum Kesejahteraan dan Teori Keadilan digunakan untuk menyusun konstruksi hukum penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan. Teori Negara Hukum Kesejahteraan menekankan bahwa penyelesaian utang harus mempertimbangkan dampaknya terhadap layanan publik dan kesejahteraan umum, sementara Teori Keadilan fokus pada distribusi yang adil antara pemerintah daerah dan kreditur, memastikan perlindungan yang setara dan tidak memberatkan salah satu pihak. Kedua teori ini bersama-sama memberikan landasan untuk merumuskan solusi yang adil dan berkelanjutan dalam penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah.

1.5.2. Alur Pikir

Gambar 1 Alur Pikir



1.5.3 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini berfokus pada pemahaman mengenai hakikat pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata oleh pemerintah daerah dan implikasinya terhadap keuangan dan pembangunan daerah, serta bagaimana penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah dapat dilakukan dengan cara yang berkeadilan. Pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata oleh pemerintah daerah, ini menunjukkan bahwa pinjaman daerah adalah tindakan hukum yang sah yang melibatkan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam perspektif keuangan daerah, pinjaman daerah dapat menjadi alternatif pembiayaan pembangunan yang mendukung kemandirian daerah tanpa bergantung sepenuhnya pada anggaran pusat. Pinjaman daerah berfungsi sebagai instrumen yang mendukung pembangunan daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya dan pembiayaan. Permasalahan gagal bayar pinjaman daerah yang mungkin timbul, dan regulasi yang ada belum cukup berkeadilan. Diperlukan sebuah regulasi tentang penyelesaian gagal bayar, dengan fokus pada solusi yang adil bagi semua pihak yang terlibat, baik kreditur maupun masyarakat. Konstruksi hukum yang adil dalam penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah memerlukan regulasi yang dapat memastikan hak-hak masyarakat terlindungi dengan baik.

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memaknai istilah serta untuk memudahkan dalam pembahasan. Berikut merupakan definisi dari beberapa istilah yang akan digunakan dalam penelitian ini:

- a. Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁹
- b. Pendanaan utang daerah adalah setiap penerimaan daerah yang harus dibayar kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.³⁰
- c. Utang daerah adalah jumlah uang yang harus dibayar oleh pemerintah daerah dan/atau kewajiban yang dapat diukur dengan uang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau alasan sah lainnya.
- d. Pinjaman daerah adalah pendanaan utang daerah yang dilakukan melalui perjanjian pinjaman, bukan dalam bentuk surat berharga, yang

²⁹ Pasal 1 angka (2), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2014, tentang Pemerintah Daerah

³⁰ Pasal 1 angka (78) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, tentang Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah.

mengharuskan daerah menerima sejumlah uang atau manfaat bernilai uang dari pihak lain, dengan kewajiban untuk mengembalikan dana tersebut.

- e. Obligasi daerah adalah surat berharga yang diterbitkan oleh pemerintah daerah sebagai tanda pengakuan atas utang.
- f. Sukuk daerah adalah surat berharga yang diterbitkan oleh pemerintah daerah berdasarkan prinsip syariah, yang menunjukkan kepemilikan atas bagian aset yang dikeluarkan dalam sukuk tersebut.
- g. Sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara para pihak karena adanya pelanggaran terhadap kesepakatan yang telah dituangkan dalam suatu kontrak, baik sebagian maupun keseluruhan. Dengan kata lain telah terjadi wanprestasi oleh pihak-pihak atau salah satu pihak.³¹
- h. Gagal bayar (*default*) adalah kegagalan untuk membayar kembali hutang termasuk bunga atau pokok pinjaman atau sekuritas. Kegagalan pembayaran dapat terjadi ketika peminjam tidak dapat melakukan pembayaran tepat waktu, melewatkan pembayaran, atau menghindari atau berhenti melakukan pembayaran. Individu, bisnis, dan bahkan negara dapat menjadi *default* jika mereka tidak dapat memenuhi kewajiban hutangnya. Risiko gagal bayar sering kali diperhitungkan jauh sebelumnya oleh para kreditor.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian dan Metode Pendekatan

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji asas-asas hukum, sistematisasi hukum dan perbandingan hukum yang terkait dengan aspek penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah, yang diharapkan akan menghasilkan konstruksi hukum baru yang menjadi solusi permasalahan hukum yang timbul dari kegagalan pembayaran pinjaman daerah. Pendekatan dalam penelitian ini meliputi metode pendekatan undang-undang (*statue approach*), metode pendekatan konseptual (*conceptual*

³¹ Nurnaningsih Amriani, 2012, *Mediasi: Aternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 12.

approach), pendekatan perbandingan hukum (*comperative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

- a. Pendekatan historis (*historical approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan melacak dan meneliti sejarah objek yang diteliti untuk memahami pemikiran yang melandasi keberadaannya serta mengetahui perkembangan objek tersebut dari waktu ke waktu. Tujuan pendekatan historis adalah agar lebih memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi lembaga hukum yang diteliti.
- b. Pendekatan undang-undang (*statue approach*) adalah penelitian yang dilakukan dengan melakukan telaah terhadap semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti oleh peneliti. Dengan pendekatan ini, peneliti akan mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut, sehingga peneliti mampu memahami kandungan filosofi undang-undang itu dan mampu menyimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi. Pendekatan undang-undang, peneliti gunakan dalam menemukan jawaban dari permasalahan hakikat pinjaman daerah dalam perspektif dinamika otonomi daerah, alasan diperlukannya konstruksi hukum baru tentang penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah dan permasalahan berkaitan dengan konstruksi hukum penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan.
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang menganalisis penyelesaian masalah dari sudut pandang konsep-konsep hukum yang mendasarinya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam pembentukan suatu peraturan terkait dengan konsep-konsep yang diterapkan. Pendekatan ini berfokus pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini sangat penting karena pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang ada dapat menjadi dasar untuk membangun argumentasi hukum dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi. Pandangan atau doktrin tersebut akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pemahaman mengenai konsep hukum, pengertian-pengertian

hukum, serta asas hukum yang relevan dengan masalah yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual, peneliti gunakan dalam menemukan jawaban dari permasalahan hakikat pinjaman daerah dalam perspektif dinamika otonomi daerah, alasan diperlukanya konstruksi hukum baru tentang penyelesaian gagal bayar pinjaman daerah dan permasalahan berkaitan dengan konstruksi hukum penyelesaian sengketa gagal bayar pinjaman daerah yang berkeadilan.

- d. Pendekatan Perbandingan (*comperative approach*) adalah jenis pendekatan yang peneliti mencoba untuk membandingkan baik dengan negara-negara lain maupun dengan peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi dalam satu negara. Perbandingan hukum merupakan suatu ilmu bantu bagi ilmu hukum dogmatik dalam arti bahwa untuk menimbang dan menilai aturan aturan hukum dan putusan putusan pengadilan yang ada dengan sistem hukum lain. Dalam penelitian ini peneliti akan menjadikan pengaturan berkaitan dengan penyelesaian sengketa pinjaman daerah di Negara Inggris dan Negara Amerika sebagai perbandingan.

1.6.2 Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi literatur atau studi kepustakaan. Sumber-sumber data sekunder ini mencakup buku, artikel jurnal, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang relevan dengan topik penelitian. Data sekunder ini menjadi landasan utama dalam menganalisis permasalahan yang diteliti, serta mendukung pemahaman terhadap isu yang dibahas. Dengan mengandalkan sumber-sumber tertulis yang telah ada, penelitian ini bertujuan untuk menyusun argumen yang solid dan memperoleh wawasan yang lebih mendalam mengenai topik yang sedang dikaji. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum, yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber utama dalam penelitian hukum, yang memiliki sifat autoritatif dan otoritatif, yaitu bahan hukum yang diakui dan memiliki kewenangan hukum. Sebagai sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat, bahan hukum primer menjadi dasar dalam

membentuk argumentasi dan analisis hukum yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan.

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara Dengan Daerah-Daerah Yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- 6) Peraturan Pemerintah 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah
- 8) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45/PMK.02/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah;

- 9) Peraturan Menteri Keuangan Nomor No. 121/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Tunggal Pinjaman Pemerintah Melalui Pemotongan DAU dan/atau DBH

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber informasi pendukung yang berfungsi untuk memberikan penjelasan, interpretasi, atau analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup berbagai dokumen seperti buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah, dan sumber lainnya yang memiliki relevansi dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji. Keberadaan bahan hukum sekunder sangat penting untuk memperluas pemahaman, memperkuat argumentasi, serta memperkaya kajian terhadap isu-isu hukum yang dibahas dalam sebuah penelitian atau karya ilmiah.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber informasi yang berperan sebagai panduan dan pemberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Sumber ini meliputi dokumen-dokumen seperti kamus hukum, ensiklopedi, dan indeks yang membantu peneliti dalam memahami istilah, konsep, atau konteks hukum secara lebih jelas. Dengan menyediakan informasi pendukung yang bersifat ringkas dan sistematis, bahan hukum tersier menjadi alat bantu penting dalam proses pencarian dan analisis data hukum, sehingga memudahkan pengguna dalam menyusun argumen atau memperkuat analisis.

1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini berfokus pada penggunaan data sekunder sebagai sumber utama informasi. Data sekunder ini diperoleh melalui studi kepustakaan guna memperoleh bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Data yang dikumpulkan berupa sumber-sumber tertulis yang menjadi rujukan untuk menganalisis norma-norma hukum yang berlaku. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumentasi, di mana peneliti menelaah berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal, dan artikel yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang dianalisis. Pendekatan ini lebih menekankan pada kajian teori dan konsep-konsep hukum yang

terkandung dalam sumber-sumber hukum tersebut, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam terkait dengan norma-norma hukum yang ada.

1.6.4. Analisis Data

Analisis data dapat dipahami sebagai proses penguraian yang sistematis dan konsisten terhadap fenomena tertentu. Sementara itu, analisis bahan hukum berkaitan dengan cara memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini. Pendekatan yang digunakan didasarkan pada analisis normatif, karena bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini lebih mengarah pada kajian teoritis berupa asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, dan kaidah-kaidah hukum.

Metode yang digunakan dalam analisis ini adalah metode deskriptif dan kualitatif. Metode deskriptif berfungsi untuk menganalisis data dengan cara menjelaskan secara rinci dan akurat mengenai fenomena tertentu yang terkait dengan topik penulisan hukum ini. Sementara itu, metode kualitatif digunakan untuk menganalisis hasil-hasil penulisan yang telah disusun secara sistematis dengan menggunakan teori-teori hukum dan hukum positif. Tujuannya adalah untuk menjelaskan permasalahan dalam penelitian hukum dengan kalimat yang logis, ilmiah, dan mudah dipahami.

BAB II

KONSEP PINJAMAN DAERAH SEBAGAI ALTERNATIF SUMBER PEMBIAYAAN DAERAH DI INDONESIA

2.1 Kemandirian Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia secara jelas tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Penjelasan sebelum amandemen menegaskan bahwa bentuk Negara Kesatuan dan Republik mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini juga tercermin dalam Pancasila, khususnya pada sila ketiga yang berbunyi, "Persatuan Indonesia," yang menunjukkan bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah ditetapkan secara tegas dan konstitusional dalam dasar negara, yaitu UUD 1945 dan Pancasila. Tujuan utamanya adalah untuk menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas, yang terdiri dari berbagai pulau dan suku bangsa.

Negara Kesatuan adalah negara yang memiliki kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayahnya, yang sepenuhnya dikuasai oleh satu pemerintahan pusat. Negara kesatuan didirikan berdasarkan asas unitarisme, yang berarti "*The Habitual Exercise of Supreme Legislative Authority by One Central Power.*" Prinsip utama dalam negara kesatuan adalah bahwa kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara berada di tangan pemerintah pusat, tanpa adanya intervensi atau pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, dalam negara kesatuan, urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga negara kesatuan tetap merupakan satu kesatuan utuh (*eenheid*), dengan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.³²

³² M. Solli Lubis, 1974, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, hlm. 17.

Otonomi daerah memberi kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya lokal secara mandiri, tanpa terlalu bergantung pada alokasi dana dari pemerintah pusat. Kemandirian fiskal ini tidak hanya mencakup kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD), tetapi juga dalam pengambilan keputusan terkait alokasi anggaran dan prioritas pembangunan. Dalam hal ini, daerah diharapkan mampu merancang kebijakan fiskal yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, serta menjaga keberlanjutan keuangan daerah melalui pemanfaatan potensi ekonomi yang ada. Namun, meskipun otonomi daerah memberikan ruang lebih besar untuk pengelolaan keuangan, tantangan utama yang dihadapi adalah ketimpangan dalam kapasitas fiskal antar daerah, yang memerlukan mekanisme perimbangan keuangan yang adil antara pusat dan daerah.³³ Oleh karena itu, untuk mencapai kemandirian fiskal yang optimal, daerah perlu mengembangkan sumber daya lokal, meningkatkan efektivitas pemungutan pajak daerah, serta memanfaatkan skema pembiayaan yang lebih beragam, termasuk pinjaman daerah yang dikelola secara hati-hati.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami fluktuasi dengan pola yang bervariasi, yang tentu saja dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan yang juga memiliki karakteristik yang berbeda. Hal ini disebabkan oleh lahirnya undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yang dipengaruhi oleh kondisi politik dan hukum yang sedang berkembang pada masa itu. Indonesia dengan wilayah yang sangat luas serta kemajemukan masyarakatnya yang terdiri atas berbagai keberagaman agama, suku, adat istiadat, budaya, dan lainnya memerlukan kewenangan tersendiri untuk mengurus daerahnya. Hal ini dikarenakan, setiap daerah memiliki kondisi sosial budaya dan lingkungan yang berbeda-beda sehingga penanganan yang diperlukan dalam setiap daerah pun berbeda. Otonomi daerah di Indonesia pertama kali diatur dalam UUD 45. Undang-undang ini mengatur tentang Komite Nasional Daerah yang merujuk pada Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Daerah diberikan kelonggaran yang besar untuk

³³ Andi Azikin, "Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi", *Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan)* Vol. 5, No. 1, (2018), hlm. 35-41.

mengatur kepentingan daerahnya tersendiri. Akan tetapi, urusan yang diserahkan kepada daerah tidak diperinci dengan detail.

Kemudian, diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No 22/1948), yang mulai menetapkan urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah. Setelah itu, diterbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No 1/1957) sebagai pengganti dari UU No 22/1948. Keleluasaan Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah dalam mengatur pemerintahan daerah berakhir sejak diterbitkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959, dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Penetapan presiden tersebut menjadikan kepala daerah sebagai penguasa tunggal di daerah. Kemudian, diterbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah (UU No 18/1965), yang berprinsip otonomi riil, tetapi implementasinya tidak efektif karena instabilitas kondisi politik. Setelah itu, diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU No 5/1974), yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.³⁴ Prinsip yang diterapkan dalam pemberian otonomi daerah saat ini bukanlah otonomi yang sebesar-besarnya, melainkan otonomi yang jelas dan bertanggung jawab. Hal ini dikarenakan prinsip otonomi yang terlalu luas dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama yang mendasari desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah. Namun, wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah menjadi lebih terbatas.

Pelaksanaan otonomi daerah pada masa Orde Baru dinilai masih terlalu timpang kepada pemerintahan pusat. Hal ini ditunjukkan melalui Pasal 15 dan Pasal 16 dari UU No 5/1974, yang menyatakan salah satu dari kedua kepala daerah yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan dipilih oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian, kepala daerah bertanggung jawab terhadap presiden melalui

³⁴ M. Agus Santoso, "Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 2, No 1 (2019).

Menteri Dalam Negeri, bukan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merepresentasikan rakyat daerah. Dalam UU No 5/1974 azas Desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan azas Dekonsentrasi dan medebewind, melalui penyerahan urusan secara bertahap sesuai dengan kemampuan (kewenangan daerah otonom terbatas) dan semuanya tergantung kebijakan Pemerintah Pusat yang bersifat seragam. Dalam mengelola sumber daya alam (SDA) sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat, tidak ada kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, termasuk rekruting Pejabat Politik, Proses Legislasi daerah melalui izin dan petunjuk Pemerintah Pusat. Yang memegang kepemimpinan dalam pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah merupakan Kepala Pemerintahan, sekaligus kepala wilayah bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri dalam negeri, sedangkan kedudukan DPRD sebagai unsur Pemerintahan Daerah dan juga berfungsi sebagai wakil rakyat. Maka kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah sangat dominan. Undang-Undang ini mengenal adanya perangkat Dekonsentrasi di daerah Tingkat I dan Tingkat II, dimana kewenangan Kabupaten dan Kota bersifat residual, dan tidak mengenal adanya otonomi desa.

Otonomi daerah di Indonesia pada era reformasi dimulai pada tahun 1999, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 22/1999). Pada Undang-Undang ini azas Desentralisasi dilaksanakan di Kabupaten dan Kota, sedangkan Desentralisasi dilaksanakan bersama-sama di Provinsi dalam kedudukannya sebagai Daerah Otonomi terbatas sekaligus wilayah administrasi. Desentralisasi ditetapkan bersamaan penetapan status daerah otonomi/melekat (kewenangan daerah otonomi utuh dan bulat), bersifat mandiri dan bervariasi sesuai aspirasi masyarakat lokal, sumber daya alam di daerahnya masing - masing. Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah bersama perangkat Daerah Otonom yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah, sementara DPRD berperan sebagai badan legislatif daerah, termasuk memiliki kewenangan dalam melaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Maka kedudukan DPRD pada saat itu sangat kuat.

Otonomi daerah adalah konsep di mana pemerintahan lokal memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan dalam batas-batas tertentu

tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat. Otonomi daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal masing-masing. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan ditingkat lokal serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU No 32/2004) dijelaskan bahwa otonomi daerah mencakup pedoman kemandirian seluas-luasnya yang memungkinkan, karena daerah diberi posisi untuk mengawasi dan mengendalikan semua masalah administrasi di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang. Hal ini juga dilaksanakan sesuai dengan gagasan otonomi yang sebenarnya dan bertanggung jawab.

Konsep otonomi yang sejati mengemukakan bahwa keputusan pemerintah diambil berdasarkan tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang benar-benar ada, serta memiliki potensi untuk berkembang sesuai dengan kekuatan dan karakteristik daerah. Otonomi yang bertanggung jawab mengarah pada pelaksanaan otonomi yang harus selaras dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi itu sendiri, yang pada intinya bertujuan untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama nasional.³⁵ Dengan demikian, otonomi memberikan ruang bagi daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristiknya, memanfaatkan potensi yang ada untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat setempat. Pendekatan ini juga mengedepankan keberagaman dalam pengelolaan sumber daya, sehingga daerah memiliki kebebasan untuk merancang kebijakan yang lebih sesuai dengan kondisi dan harapan warganya.

Pelaksanaan otonomi daerah harus berfokus kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan serta aspirasi masyarakat yang muncul. Hal ini berarti bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan masyarakat secara efektif.³⁶ Dengan mendengarkan dan memperhatikan suara masyarakat, pemerintah daerah dapat merancang program-program yang tepat

³⁵ Akhmad, 2019, *Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, Bogor: Azia Publishing, hlm. 34

³⁶ Baharuddin Thahir, "Kebijakan Sosial Dan Otonomi Daerah", *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* Vol. 2, No. 2, (2019), hlm 91–102.

sasaran, yang tidak hanya memenuhi kebutuhan dasar, tetapi juga mendorong partisipasi aktif warga dalam proses pembangunan. Fokus pada kesejahteraan ini akan semakin menguatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, serta menciptakan pemerintahan yang responsif, transparan, dan akuntabel dalam mewujudkan kemajuan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan untuk dapat:³⁷

- a. Menciptakan efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya yang ada di daerah,
- b. Meningkatkan kualitas layanan umum demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat,
- c. Menciptakan ruang untuk masyarakat agar ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No 23/2014), menjelaskan bahwa kepala daerah merupakan pemegang kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, kemampuan kepala daerah dalam mengelola keuangan daerah menjadi sesuatu yang wajib dimiliki setiap pemimpin daerah, dengan kemampuan itu diharapkan alokasi keuangan daerah dapat dilakukan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. Kepala daerah memiliki peran utama dalam mengelola dan mengembangkan wilayah yang dipimpinnya.³⁸ Perencanaan strategis memiliki peranan yang sangat penting, karena di sinilah peran kepala daerah akan terlihat jelas dalam mengoordinasikan seluruh unit kerjanya. Pimpinan daerah bertanggung jawab untuk merencanakan dan mengimplemen-tasikan program-program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi lokal. Mereka memiliki pengetahuan mendalam tentang kondisi dan tantangan di daerah mereka dan dapat merancang program-program yang tepat untuk memajukan daerah. Meskipun potensi suatu daerah begitu besar, pemanfaatannya tidak akan optimal bila pemimpin suatu daerah tidak memahami bagaimana cara mengelolanya.

Sebaliknya, meskipun suatu daerah memiliki potensi yang kurang, tetapi dengan

³⁷ Kristian Widya Wicaksono, 2012, *Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia*, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, hlm 53.

³⁸ *Ibid.*

metode strategis yang tepat dalam pemanfaatan sumberdaya yang ada maka kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan dari pembangunan akan mampu terwujud.

Otonomi daerah juga diikuti dengan serangkaian reformasi dari sektor publik, berupa serangkaian upaya untuk meningkatkan kinerja dan efisiensi pemerintahan serta layanan publik. Reformasi ini mencakup perbaikan sistem manajerial, peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta pembenahan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya daerah. Dengan adanya otonomi, pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk menerapkan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal, yang pada gilirannya dapat mempercepat proses perbaikan dan transformasi di sektor publik.³⁹ Melalui reformasi ini, diharapkan terwujud pemerintahan yang lebih transparan, responsif, dan efisien dalam menjalankan tugas-tugasnya, serta mampu memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah menjadi pendorong utama dalam menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan bermanfaat bagi rakyat. Reformasi pada sektor publik tidak hanya terbatas pada perubahan format kelembagaan, tetapi juga menyangkut perubahan perangkat daerah yang mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara efisien, efektif transparan, ekonomis dan akuntabel sejalan dengan cita-cita reformasi yaitu mewujudkan *good governance*.

Seiring dengan kebutuhan reformasi di sektor publik, pada awal periode otonomi daerah, sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) diterbitkan sebagai implementasi dari Undang-Undang Otonomi Daerah. Kelemahan dalam pengaturan keuangan daerah selama ini menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya berbagai bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Untuk mengatasi penyimpangan tersebut dan mewujudkan tata kelola keuangan negara yang efisien sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan umum yang berlaku, diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah di Indonesia diperoleh melalui prinsip otonomi daerah yang diatur dalam UU No 23/2014. Undang-undang

³⁹ Lintang Prabowo dan M Tenku Rafli, "Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan RakyatIndonesia", *jurnal rechten: riset hukum dan hak asasi manusia* Vol. 2 no 2 (2020).

tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri dalam kerangka hukum yang telah ditetapkan. Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan yang signifikan dalam pengelolaan keuangan daerah, namun tetap ada pengaturan dan pengawasan dari pemerintah pusat, terutama terkait dengan ketaatan terhadap regulasi nasional dan keberlanjutan keuangan daerah. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang baik dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan di tingkat lokal.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No 17/2003) mengatur tentang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini, Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengawasi keuangan negara sebagai bagian dari kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan ini kemudian dilimpahkan kepada pimpinan daerah, wakil rakyat, atau wali kota sebagai pemimpin tertinggi di tingkat daerah untuk mengawasi keuangan daerah dan bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya daerah kepada pemerintah daerah. Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa dalam pelaksanaan kekuasaan, kepala daerah dapat mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya, termasuk dalam hal perencanaan, penatausahaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparans yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan prinsip yang mendasar untuk memastikan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab dan akuntabel dalam menggunakan dana publik. Hal ini melibatkan keterbukaan dan aksesibilitas informasi keuangan daerah kepada masyarakat. Selain itu, akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa pertanggungjawaban publik yang mengacu pada kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan pejabat publik untuk bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka kepada publik. Ini melibatkan transparansi, integritas, dan

kemampuan untuk dipertanggungjawabkan atas tindakan dan keputusan yang diambil dalam menjalankan fungsi pemerintahan.⁴⁰ Kemudian, *value for money* dalam pengelolaan keuangan negara merujuk pada pencapaian hasil yang optimal dengan menggunakan sumber daya finansial yang tersedia secara efisien dan efektif. Ini mengacu pada pemastian bahwa setiap rupiah yang dihabiskan oleh pemerintah menghasilkan manfaat sebesar mungkin bagi masyarakat.

Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan desentralisasi dalam tata kelola nasional, yang lebih dikenal dengan otonomi daerah. Tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah untuk mencapai kemandirian fiskal daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat membiayai urusan publik yang menjadi tanggung jawabnya secara mandiri.⁴¹ Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia dilakukan melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di berbagai bidang, kecuali dalam hal pertahanan, keamanan, moneter, fiskal, keagamaan, dan politik luar negeri. Pelimpahan kewenangan ini disertai dengan penyerahan sumber pendanaan, seperti basis perpajakan, serta penerapan mekanisme transfer ke daerah yang mengikuti asas *money follows function*. Mekanisme transfer ini dirancang dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalances*) serta ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*).⁴² Desain dan pelaksanaan desentralisasi fiskal, yang melibatkan pengalihan tanggung jawab dan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, saat ini lebih fokus pada desentralisasi dalam hal belanja daripada pendapatan. Hal ini terlihat dari belum sepenuhnya diserahkannya seluruh sumber pendapatan kepada daerah, mengingat potensi pendapatan antar daerah yang berbeda-beda serta perbedaan kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola pendapatan yang akan dialihkan.

Secara keseluruhan, kemandirian daerah dalam kerangka otonomi daerah merupakan pilar penting untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien, dengan responsivitas yang tinggi terhadap kebutuhan masyarakat lokal.

⁴⁰ Edah Jubaedah, "Implementasi Kebijakan Transparansi Keuangan Di Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol.VIII, (2011).

⁴¹ Proborini Hastuti, "Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia". *Jurnal BPPK* Vol 11 No 1 (2018).

⁴² *Ibid*.

Meskipun tantangan dalam mencapai kemandirian fiskal yang optimal masih besar, terutama terkait dengan ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah, langkah-langkah seperti peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan daerah, pengembangan sumber daya lokal, dan penggunaan mekanisme perimbangan keuangan yang lebih adil dapat membantu daerah untuk lebih mandiri dalam pembiayaan pembangunan. Ke depan, otonomi daerah tidak hanya diharapkan mendorong pertumbuhan ekonomi yang merata, tetapi juga memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah. Dengan demikian, kemandirian fiskal daerah akan menjadi landasan bagi tercapainya pembangunan yang lebih berkelanjutan dan inklusif di seluruh wilayah Indonesia.

2.2 Perkembangan Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia sebagai sebuah konsekuensi politik saat ini sudah berada pada kondisi *point no return*, sehingga aspek-aspek yang dikedepankan lebih bersifat penguatan kapasitas serta *quality improvement*.⁴³ Proses desentralisasi ini telah merubah struktur pemerintahan Indonesia, memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya dan merancang kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Saat ini, upaya yang lebih ditekankan adalah penguatan kapasitas daerah, baik dalam hal kelembagaan, sumber daya manusia, maupun sistem administrasi yang mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Penguatan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan daerah agar kebijakan yang diambil lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Selain itu, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah juga menjadi fokus utama, dengan penerapan berbagai kebijakan untuk melakukan perbaikan berkelanjutan dalam proses administrasi, akuntabilitas, serta transparansi. Dengan demikian, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah tidak hanya dilihat sebagai proses devolusi kewenangan, tetapi juga sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pemerintahan yang lebih berpihak kepada masyarakat, melalui perbaikan berkelanjutan yang dapat mengakomodasi dinamika dan tantangan di tingkat daerah.

⁴³ Kartika Shara Ningsih, dkk, "Desentralisasi Fiskal Dalam Peyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 7 No. 3, (2023).

Perkembangan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia merupakan bagian dari upaya besar untuk memperbaiki sistem pemerintahan dan distribusi kekuasaan. Tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah untuk memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya lokal dan keuangan daerah, sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap dana dari pemerintah pusat. Selain itu, desentralisasi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, dengan memberikan fleksibilitas yang lebih besar bagi daerah dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan spesifik masyarakat lokal. Seiring berjalannya waktu, meskipun desentralisasi fiskal telah memberikan sejumlah manfaat, tantangan dalam hal pemerataan pembangunan, kapasitas fiskal, dan pengelolaan keuangan daerah yang berkelanjutan tetap menjadi isu penting yang perlu terus diperbaiki.

Perkembangan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia merupakan bagian dari proses transformasi yang terus berlanjut dalam upaya memperkuat pemerintahan yang demokratis, responsif, dan akuntabel di tingkat lokal. Sejak diimplementasikannya otonomi daerah, terdapat perubahan signifikan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang bertujuan untuk mendorong pemerintahan yang lebih dekat dengan rakyat. Desentralisasi fiskal, sebagai bagian dari kebijakan ini, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya keuangan secara mandiri, sambil tetap memperhatikan prinsip keadilan dan pemerataan antar daerah. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengalokasikan sumber daya keuangan, sehingga memungkinkan mereka untuk merancang kebijakan yang lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Melalui otonomi daerah, daerah diberikan kesempatan untuk menentukan prioritas pembangunan sesuai dengan potensi dan karakteristik wilayah masing-masing. Hal ini juga mendukung terciptanya pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel, di mana masyarakat dapat lebih mudah mengawasi dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Dengan terus melakukan evaluasi, perbaikan, dan penyesuaian kebijakan, diharapkan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah dapat terus memberikan kontribusi positif bagi pembangunan dan kesejahteraan

masyarakat di seluruh Indonesia. Berikut merupakan fase perkembangan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia:

a. Era Penjajahan Belanda

Pada era penjajahan Belanda, konsep otonomi daerah hampir tidak diterapkan di Indonesia. Pemerintahan kolonial Belanda mengatur seluruh wilayah Indonesia dengan sistem yang terpusat, di mana semua kebijakan, pengelolaan sumber daya, dan keputusan pemerintahan sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat di Batavia (sekarang Jakarta). Di bawah kekuasaan Belanda, wilayah-wilayah di Indonesia dibagi menjadi unit-unit administratif yang tidak memiliki kemandirian dalam pengambilan keputusan politik maupun pengelolaan keuangan. Sistem pemerintahan daerah pada masa ini lebih bersifat sebagai alat untuk menjaga stabilitas kolonial dan memaksimalkan keuntungan ekonomi bagi Belanda.⁴⁴ Oleh karena itu, hampir tidak ada ruang bagi daerah untuk mengatur urusan domestik mereka sendiri, apalagi untuk memanfaatkan potensi lokal secara mandiri. Dalam kerangka ini, otonomi daerah tidak lebih dari sebuah konsep yang jauh dari realitas, di mana kontrol penuh tetap berada di tangan penjajah Belanda.

Pada masa penjajahan Belanda, otonomi daerah diterapkan untuk meringankan beban keuangan pemerintah pusat (Pemerintah Hindia Belanda) dan mendukung kelangsungan kolonialisme Belanda di Indonesia. Otonomi daerah yang terpusat pada era Belanda ditandai dengan kewajiban daerah otonom untuk bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah pada masa tersebut antara lain:⁴⁵

- 1) *Decentralisatie Wet* (Undang-Undang Desentralisasi) *Staatblad* 1903, Nomor 329, yang dikeluarkan Pemerintah Kerajaan Belanda pada 23 Juli 1903. Pemerintah Kerajaan Belanda kemudian mengeluarkan *Decentralisatie Besluit* (Keputusan Desentralisasi) *Staatblad* 1905, Nomor 137, untuk menindaklanjuti undang-undang tersebut. Gubernur Jenderal

⁴⁴ Bayu Surianingrat, 1981, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia (Babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Jakarta: Dewaruci Press (Cetakan 1), hal : 1-3

⁴⁵ A. M. Christia, and B. Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia", *Law Reform*, Vol. 15, No. 1, (2019), hlm. 149-163.

Hindia Belanda kemudian menerbitkan *Locale Raden-Ordonnatie* (Keputusan tentang Dewan Lokal) *Staatblad* 1905, Nomor 181. Berdasarkan peraturan perundangan tersebut, di wilayah Hindia Belanda dibentuk daerah-daerah otonom setingkat keresidenan (*gewest*) dan kota (*gemeente*), misalnya *Gewest Madura*, *Gewest Besuki*, *Gemeente Batavia*, dan *Gemeente Messter Cornelis* (Jatinegara). Keputusan-keputusan yang diambil oleh Pemerintah Kerajaan Belanda melalui *Decentralisatie Wet* (Undang-Undang Desentralisasi) pada tahun 1903 dan *Decentralisatie Besluit* pada tahun 1905 merupakan langkah awal menuju desentralisasi administratif di Hindia Belanda. Meskipun demikian, penting untuk dicatat bahwa desentralisasi yang diterapkan oleh Belanda pada masa itu sangat berbeda dengan prinsip otonomi daerah yang dimaksudkan dalam konteks modern. Pada dasarnya, desentralisasi ini lebih bersifat administratif dan terbatas pada pembentukan struktur pemerintahan lokal di tingkat keresidenan dan kota dengan tujuan untuk mempermudah pengelolaan wilayah-wilayah yang luas dan beragam. Keputusan-keputusan ini tidak memberikan kewenangan politik atau fiskal yang berarti kepada daerah-daerah tersebut. Pemerintah daerah setempat lebih berfungsi sebagai alat eksekusi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kolonial di Batavia, tanpa kebebasan dalam pengambilan keputusan atau pengelolaan sumber daya secara mandiri. Oleh karena itu, meskipun ada pembentukan daerah-daerah otonom setingkat keresidenan dan kota, otonomi yang dimaksud dalam peraturan tersebut pada kenyataannya tetap berada di bawah kontrol penuh pemerintah kolonial Belanda. Dengan demikian, meskipun ada unsur desentralisasi administratif, otonomi yang sesungguhnya, dalam pengertian modern, tidak pernah terwujud pada masa penjajahan Belanda.

- 2) *Bestuurshervorming Wet* (Undang-Undang Reformasi Administrasi) *Staatblad* 1922, Nomor 216. Undang-undang tersebut ditindaklanjuti dengan *Provincieordonantie Staatblad* 1924 Nomor 78, *Regentschapordonantie Staatblad* 1924, Nomor 79, dan *Stadsgemeenteordonantie Staatblad* 1924, Nomor 365, untuk pembentukan pemerintahan setingkat provinsi, kabupaten dan kotapraja di Jawa dan

Madura. Pembentukan daerah otonom diluar Jawa masih berdasarkan pada *Decentralisatie Wet*, misalnya *Gewest Palembang*, *Gewest Sumatera Barat*, *Gemeente Medan*, dan *Gemeente Makassar*. Penribitan *Bestuurs hervorming Wet* mencerminkan upaya lebih lanjut untuk memperbaiki sistem pemerintahan di Hindia Belanda, dengan pembentukan struktur pemerintahan yang lebih terorganisir di tingkat provinsi, kabupaten, dan kotapraja. Dengan adanya tindak lanjut melalui berbagai peraturan seperti *Provincieordonantie* (Peraturan Provinsi) dan *Regentschapordonantie* (Peraturan Kabupaten), Belanda berusaha memperkenalkan pembagian administrasi yang lebih jelas dan terperinci di Jawa dan Madura. Pembentukan daerah otonom di luar Jawa masih mengacu pada *Decentralisatie Wet* yang lebih terbatas, yang mencerminkan ketidakmerataan dalam penerapan desentralisasi antara Jawa dan wilayah luar Jawa. Meskipun peraturan ini memberikan struktur administratif yang lebih formal, hal tersebut tetap tidak memberikan ruang yang signifikan bagi daerah untuk mandiri dalam pengambilan keputusan politik atau pengelolaan sumber daya, yang masih sepenuhnya berada di tangan pemerintah kolonial. Dengan kata lain, meskipun ada pengaturan administrasi yang lebih rinci, otonomi yang sesungguhnya tidak pernah tercapai, dan sistem pemerintahan daerah ini tetap terpusat dan subordinat terhadap kepentingan kolonial Belanda. Ini menunjukkan bahwa meskipun ada perubahan administratif, prinsip otonomi daerah yang sesungguhnya tidak diimplementasikan pada masa itu.

b. Era Penjajahan Jepang

Pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), konsep otonomi daerah di Indonesia mengalami perubahan signifikan meskipun bersifat sementara dan sangat terbatas. Jepang, yang menggantikan Belanda sebagai penjajah, memperkenalkan sistem pemerintahan yang lebih terpusat dan otoriter, dengan tujuan untuk menguatkan kontrol atas wilayah jajahan mereka. Di bawah pemerintahan militer Jepang, daerah-daerah di Indonesia dibagi menjadi wilayah-wilayah yang dikelola langsung oleh pemerintah pusat Jepang, dengan beberapa perubahan administratif seperti pembentukan *kempetai* (polisi militer)

yang bertugas menjaga ketertiban. Meskipun Jepang memperkenalkan struktur baru dengan mengubah nama beberapa daerah administratif dan membentuk beberapa badan lokal, mereka tetap mempertahankan kontrol penuh atas keputusan-keputusan penting. Ada upaya untuk menggali semangat nasionalisme lokal dengan memberikan kesempatan kepada beberapa tokoh lokal untuk menduduki posisi administratif, namun itu lebih untuk mempermudah pengawasan dan mobilisasi sumber daya demi kepentingan perang Jepang, bukan untuk memberi kebebasan pengelolaan daerah. Dalam hal ini, otonomi daerah yang diterapkan oleh Jepang bukanlah bentuk otonomi sejati, melainkan lebih kepada sebuah instrumen administratif yang digunakan untuk memperkuat kendali Jepang atas Indonesia.⁴⁶ Pemerintahan daerah pada masa ini bersifat sangat terbatas dan lebih kepada pelaksanaan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah militer Jepang.

Selama pendudukan Jepang di Indonesia selama Perang Dunia II (1942-1945), konsep otonomi daerah tidak berlaku seperti yang kita kenal dalam konteks modern. Meskipun Jepang memperkenalkan beberapa kebijakan administratif yang memberikan tampilan otonomi lokal, namun esensinya adalah untuk memenuhi kepentingan pendudukan Jepang dan bukan untuk memberikan otonomi yang sesungguhnya kepada daerah-daerah di Indonesia.⁴⁷ Jepang lebih memilih untuk mempertahankan model otonomi daerah yang diterapkan pada masa Belanda, asalkan tidak bertentangan dengan strategi militer Jepang dalam menghadapi Perang Asia Timur Raya. Jepang mendorong daerah-daerah otonom untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan mampu menyediakan sumber daya yang diperlukan untuk perang, baik berupa harta maupun tenaga manusia. Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah pada masa Jepang antara lain:⁴⁸

- 1) *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942, pada Pasal 3 menyebutkan, semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dahulu tetap diakui sah untuk sementara waktu asal

⁴⁶ Bayu Surianingrat, 1981, *Sejarah Pemerintahan Di Indonesia (Babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Jakarta: Dewaruci Press (Cetakan 1), hlm. 27.

⁴⁷ Syauckani dkk, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, Hlm 24.

⁴⁸ *Op Cit*, Hlm 32

tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah militer.

- 2) *Osamu Seirei* Nomor 27 Tahun 1942, tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah. Menurut undang-undang ini, Jawa dibagi kedalam beberapa *syuu* (keresidenan), *ken* (kabupaten) dan *si* (kotapraja).
- 3) *Osamu Seirei* Nomor 28 Tahun 1942, tentang Pembentukan Beberapa Keresidenan dan Kotapraja Luar Biasa Jakarta (sebagai tindak lanjut dari nomor (b) di atas). Jakarta secara khusus dijadikan *tokubetu si* (kotapraja luar biasa setingkat keresidenan) yang diperintah langsung oleh *gunseikan* (Pembesar Pemerintah Balatentara Jepang).
- 4) *Osamu Seirei* Nomor 37 Tahun 1943, tentang Pembentukan Dewan-dewan Perwakilan Rakyat di Tingkat Keresidenan dan di Jakarta.

c. Era Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Kebijakan otonomi daerah di era Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami perubahan yang dinamis antara sentralisasi dan desentralisasi. Pada awalnya, pemerintahan pusat memiliki kontrol yang lebih besar atas pengelolaan urusan daerah, dengan tujuan menjaga kesatuan negara. Namun, seiring waktu, desentralisasi mulai diterapkan untuk memberikan otonomi lebih besar kepada pemerintah daerah, agar mereka dapat mengelola urusan lokal sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah masing-masing. Perubahan ini mencerminkan upaya untuk mencapai keseimbangan antara kekuasaan pusat dan daerah, dengan tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan pelayanan publik, serta menjaga stabilitas dan integrasi nasional. Proses perubahan ini, meskipun terkadang tidak berjalan mulus, bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah, sekaligus menjaga kesatuan dan integritas negara. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah terus berkembang dalam menyeimbangkan antara kebutuhan efisiensi pengelolaan negara secara terpusat dan pemberian keleluasaan bagi daerah untuk mengelola potensi lokal secara lebih efektif.

Sejak Indonesia merdeka, kebijakan pemerintahan daerah telah mengalami berbagai fase, bergantung pada dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang berkembang. Pada awalnya, setelah kemerdekaan, pemerintah pusat

menerapkan sistem sentralisasi yang kuat untuk menjaga integritas negara dan menyatukan berbagai daerah yang baru saja bebas dari penjajahan. Namun, seiring waktu, terutama pasca-reformasi 1998, Indonesia beralih ke sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk mengelola urusan domestik mereka. Meskipun demikian, dalam praktiknya, kebijakan otonomi daerah tidak sepenuhnya lepas dari kontrol pusat. Hal ini terlihat pada adanya mekanisme perimbangan keuangan yang tetap melibatkan pemerintah pusat dalam pendanaan daerah. Di sisi lain, pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah juga disertai dengan tantangan dalam hal kapasitas pengelolaan, baik dari sisi anggaran maupun kualitas pemerintahan lokal. Dengan demikian, meskipun prinsip desentralisasi terus ditegakkan, perubahan kebijakan dari sentralisasi ke desentralisasi dan kembali ke arah keseimbangan antara keduanya masih terus terjadi, sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan tujuan pemerintahan yang lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat daerah.

Peraturan perundangan yang terkait dengan otonomi daerah pada era NKRI antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU No 1/1945). Otonomi daerah pada masa kini dikenal dengan istilah "Otonomi Indonesia," yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dan lebih luas dibandingkan otonomi daerah pada era Belanda, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku di pusat maupun daerah. Kebijakan otonomi pada periode ini belum dapat digolongkan secara pasti, karena undang-undang yang mengaturnya disusun dalam kondisi darurat dan difokuskan pada upaya mempertahankan kemerdekaan.
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No 22/1948). Pada masa ini, tidak ada istilah khusus untuk otonomi daerah. Peran dan kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) diperkuat, sementara peran dan kewenangan kepala daerah dibatasi. Fokus utama dari

undang-undang ini adalah pada pemerintahan desa.

- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No 1/1957). Undang-undang ini ditetapkan berdasarkan UUDS (Undang-Undang Dasar Sementara) 1950. Otonomi daerah pada ini disebut “otonomi riil dan seluas-luasnya”. Demokrasi liberal yang berlaku pada masa itu membuat otonomi daerah saat itu dianggap sebagai otonomi paling luas dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan dan kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat daerah) semakin diperkuat, sedangkan kedudukan dan kewenangan kepala daerah semakin dibatasi. Titik berat otonomi tidak secara eksplisit dicantumkan dalam undang- undang ini.
- 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari Dekrit Presiden 1959, (kembali ke Undang-Undang Dasar 1945). Pada periode ini, otonomi daerah mempertahankan prinsip "otonomi riil dan seluas-luasnya." Peralihan dari demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin menyebabkan kebijakan otonomi menjadi lebih bersifat sentralistik, dengan dominasi pemerintah pusat yang semakin kuat atas pemerintah daerah. Peran dan kewenangan kepala daerah diperkuat, sementara kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dibatasi. Kepala daerah bertanggung jawab secara hierarkis kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Fokus utama otonomi tidak secara jelas tercantum dalam undang-undang ini.
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU No 5/1974). Otonomi daerah di masa ini disebut “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Kebijakan otonomi pada masa ini adalah sentralisasi yang bahkan lebih kuat dari era demokrasi terpimpin. Kedudukan dan kewenangan kepala daerah diperkuat, kedudukan dan kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dibatasi. Kepala daerah secara hierarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Titik berat otonomi undang-undang ini adalah pada Pemerintahan Daerah Tingkat II (setara kabupaten/kota).
- 6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah (UU

No 22/1999). Prinsip otonomi daerah yang dianut pada masa ini adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan prinsip ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, mulai dari penyelenggaraan pemerintahan hingga pelaksanaan pembangunan di wilayahnya. Prinsip otonomi yang luas mencakup pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam berbagai aspek kehidupan, seperti pemerintahan, ekonomi, sosial, dan budaya. Hal ini bertujuan untuk mendorong pemerintah daerah untuk lebih mandiri dan tidak bergantung sepenuhnya pada pemerintah pusat dalam menjalankan kebijakan dan program-program yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan potensi wilayahnya, baik dalam hal pembangunan infrastruktur, pengelolaan sumber daya alam, maupun penyediaan layanan publik. Dengan demikian, prinsip otonomi yang luas ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan di tingkat daerah, yang lebih memahami secara mendalam apa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat.

- 7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (UU No 5/1974). Hal yang menarik pada masa ini adalah provinsi bukan merupakan atasan dari kabupaten/kota, sehingga provinsi kehilangan kendali atas kabupaten/kota. Kedudukan dan kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sangat diperkuat, kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) bukan lagi kepada Presiden. Titik berat otonomi tidak secara eksplisit dicantumkan dalam undang-undang ini. Undang-undang ini memunculkan 3 (tiga) model paradigma desentralisasi otonomi daerah yaitu:

- a) Desentralisasi politik yaitu mekanisme pemerintah pusat memberikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah (otonomi daerah). Dalam sistem ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing tanpa terlalu bergantung pada keputusan pemerintah

pusat. Tujuan dari desentralisasi politik adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih dekat dengan kebutuhan dan kondisi lokal, memungkinkan keputusan yang lebih responsif dan sesuai dengan konteks daerah. Dengan demikian, otonomi daerah menjadi salah satu bentuk implementasi dari desentralisasi politik, yang memungkinkan daerah untuk lebih mandiri dalam mengatur urusan-urusan internalnya, seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan pembangunan daerah, sambil tetap menjaga kesatuan dan integritas negara secara keseluruhan.

- b) Desentralisasi administratif yaitu penyerahan wewenang administratif dari pusat kepada pemerintah daerah. Dalam sistem ini, pemerintah pusat tidak lagi memegang kendali penuh atas pelaksanaan tugas-tugas administratif, melainkan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur, merencanakan, dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan di tingkat lokal. Penyerahan wewenang administratif ini bertujuan untuk mempercepat pelayanan publik, meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya daerah, serta mempermudah proses pengambilan keputusan yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Dengan adanya desentralisasi administratif, diharapkan pemerintah daerah dapat lebih responsif dan fleksibel dalam menangani masalah-masalah administratif yang muncul di wilayahnya.
- c) Desentralisasi fiskal yaitu penambahan tanggung jawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah. Dalam sistem ini, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengumpulkan, mengelola, dan menggunakan dana daerah guna mendanai program-program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Hal ini mencakup pengelolaan pendapatan daerah, alokasi anggaran, serta perencanaan keuangan yang lebih terfokus pada kepentingan dan prioritas wilayah tersebut. Tujuan dari desentralisasi fiskal adalah

untuk memperkuat kemandirian fiskal daerah, meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran, dan memperbaiki kualitas pelayanan publik dengan pemanfaatan dana yang lebih tepat sasaran. Dengan demikian, desentralisasi fiskal tidak hanya meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah, tetapi juga mendorong mereka untuk bertanggung jawab dalam pengelolaan anggaran dan mencapai hasil pembangunan yang lebih optimal di tingkat lokal.

- 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32/2004). Undang-undang ini dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, yang telah diamandemen. Prinsip otonomi daerah yang dianut pada masa ini adalah otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab. Undang-undang ini sedikit menarik kebijakan otonomi yang terlalu desentralisasi ke arah sentralisasi. Kedudukan dan kewenangan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sedikit dikurangi (kepala daerah dipilih rakyat, tidak lagi DPRD). Pemerintah pusat lebih dapat melakukan intervensi pada pemerintah daerah dibanding Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah (UU No 23/2014). Prinsip otonomi daerah pada periode ini mengacu pada otonomi yang seluas-luasnya, dengan berlandaskan pada prinsip negara kesatuan. Kewenangan pemerintah daerah lebih difokuskan pada tingkat provinsi. Kewenangan di bidang pertambangan, kehutanan, perkebunan, kelautan dan perikanan, serta pendidikan menengah yang sebelumnya berada di kabupaten/kota, kini dipindahkan ke provinsi, karena beberapa alasan berikut:
 - a) Kabupaten/kota tidak mengurus kewenangan tersebut dengan baik;
 - b) Banyak kasus penyalahgunaan perizinan;
 - c) Kerusakan ekologis yang parah diberbagai wilayah dan Sulitnya pembinaan dan pengawasan oleh pusat terhadap 508 (lima ratus delapan) kabupaten/kota.
- 10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No 3/2020). Undang-Undang ini memindahkan penguasaan mineral dan batubara dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat, yang semakin mengarah pada sentralisasi otonomi daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk melakukan intervensi terhadap pemerintah daerah terkait dengan izin usaha, termasuk norma, standar, prosedur, dan kriteria. Meskipun kebijakan ini cenderung mengarah pada sentralisasi, hal tersebut tidak seberat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, karena kewenangan pemerintah daerah tidak sepenuhnya ditarik. Alasan di balik pemberian kewenangan intervensi ini antara lain.

- a) Munculnya pengaturan berlebihan (*red tape*) atas izin usaha;
- b) Pelayanan perizinan rumit, sehingga tidak menarik minat investor (*not investor friendly*)
- c) Terjadi praktik jual beli izin usaha; dan
- d) Mengganggu penciptaan lapangan kerja.

2.3 Prinsip Kemandirian Fiskal dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Prinsip kemandirian fiskal dalam pengelolaan keuangan daerah adalah suatu prinsip yang mengedepankan kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya keuangan secara mandiri, tanpa bergantung secara berlebihan pada transfer dana dari pemerintah pusat. Kemandirian fiskal ini penting agar pemerintah daerah dapat merencanakan dan melaksanakan pembangunan serta memberikan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan prioritas wilayahnya. Dalam konteks ini, pemerintah daerah diharapkan memiliki sumber pendapatan yang cukup, baik dari pajak daerah, retribusi, maupun hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai berbagai program pembangunan daerah. Selain itu, dengan memiliki kemandirian fiskal, daerah juga dapat mengurangi ketergantungan terhadap kebijakan fiskal pemerintah pusat yang terkadang dapat berubah-ubah, sehingga daerah lebih fleksibel dalam merespons perubahan kondisi ekonomi dan kebutuhan masyarakat setempat.

Penerapan prinsip kemandirian fiskal juga mengharuskan pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas dalam mengelola keuangan daerah secara profesional dan akuntabel. Hal ini mencakup penyusunan anggaran yang realistis dan transparan, serta pengelolaan pendapatan dan belanja daerah yang efisien. Untuk mencapai kemandirian fiskal yang optimal, daerah juga perlu melakukan diversifikasi sumber pendapatan, seperti dengan memanfaatkan potensi daerah melalui pengembangan sektor ekonomi lokal, pariwisata, dan industri kreatif. Dengan demikian, kemandirian fiskal tidak hanya dilihat dari besarnya pendapatan yang mampu dihimpun, tetapi juga dari kemampuan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi yang ada untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Prinsip kemandirian fiskal dalam pengelolaan keuangan daerah menekankan pentingnya kemampuan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya keuangan secara mandiri, tanpa ketergantungan berlebihan pada transfer dana dari pemerintah pusat. Hal ini mencakup upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui optimalisasi potensi daerah, seperti pajak daerah, retribusi, serta pemanfaatan aset daerah.⁴⁹ Dengan mengutamakan kemandirian fiskal, daerah dapat lebih leluasa dalam merancang dan melaksanakan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal, tanpa harus terhambat oleh ketergantungan pada alokasi anggaran dari pusat. Selain itu, kemandirian fiskal juga mendorong efisiensi dalam penggunaan anggaran, karena daerah akan lebih berhati-hati dalam mengelola dana yang ada, demi mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Prinsip ini juga mendorong daerah untuk lebih kreatif dalam menggali potensi ekonomi lokal, sehingga dapat menciptakan sumber daya keuangan yang lebih stabil dan berkelanjutan.

Manajemen keuangan daerah memainkan peran krusial dalam mendukung tercapainya tujuan pembangunan daerah yang berkelanjutan dan efisien. Pengelolaan keuangan yang baik tidak hanya bergantung pada alokasi dana yang tepat, tetapi juga pada sistem yang dapat menjamin penggunaan anggaran secara maksimal dan akuntabel. Dalam konteks otonomi daerah, di mana pemerintah

⁴⁹ Septian Asriadi Putra dkk, "Relevansi Kemandirian Fiskal Daerah: Sebuah Tinjauan", *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau* Vol. 4, No. 1, (2024).

daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya mereka sendiri, penting untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan mendukung kepentingan masyarakat. Proses ini mencakup perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi anggaran yang transparan, serta pengawasan yang ketat untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, manajemen keuangan daerah yang baik merupakan faktor kunci dalam menciptakan pemerintahan yang efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Prinsip-prinsip manajemen keuangan daerah merupakan pedoman atau panduan yang menjadi landasan dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah.⁵⁰ Prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik membentuk kerangka kerja yang membantu pemerintah daerah dalam mengelola keuangan mereka dengan efisien, transparan, dan akuntabel. *Good Governance* dalam pengelolaan keuangan daerah sangat dalam rangka:⁵¹

- a. Menciptakan daya tarik kepada investor, baik lokal maupun asing. Untuk meyakinkan bahwa investasi yang ditanamkan akan aman dan dapat dikelola secara efisien terbuka dan dengan dukungan proses yang dapat dikelola secara efisien, terbuka dan dengan dukungan proses yang dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Mendorong untuk terciptanya daya saing organisasi;
- c. Meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas pemakaian sumber daya organisasi.

Tanpa adanya organisasi yang efisien, sebuah negara akan kesulitan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyatnya. Tujuan utama dalam pengelolaan keuangan daerah mencakup tanggung jawab, pemenuhan kewajiban keuangan, kejujuran, efektivitas hasil, dan pengendalian. Dalam upaya memperkuat pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, berikut adalah beberapa prinsip dasar yang mendasari manajemen keuangan daerah:⁵²

⁵⁰ Arsan Latif, 2019, *Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah*, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri

⁵¹ Muhamad Pazri, "Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia", *Badamai Law Journal*, Vol. 1, Issues 2, (2016).

⁵² Steelyana Indriasari, Winarti, "Implementasi Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* Vol 11, No 2, (2013).

- a. Prinsip keterbukaan dan transparansi: pemerintah daerah harus melakukan pengelolaan keuangan secara terbuka dan transparan kepada publik. Hal ini mencakup penyediaan informasi keuangan yang akurat, mudah diakses, dan dapat dipahami oleh masyarakat.
- b. Prinsip akuntabilitas: Pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan yang efisien, efektif, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas juga mencakup kewajiban untuk menyusun laporan keuangan yang jujur dan dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Prinsip kemandirian finansial: Pemerintah daerah harus memiliki sumber pendapatan yang cukup dan beragam untuk membiayai kegiatan dan program pembangunan di daerahnya. Hal ini meliputi pengembangan potensi-potensi ekonomi lokal dan diversifikasi sumber pendapatan daerah.
- d. Prinsip keseimbangan anggaran: Pemerintah daerah harus menjaga keseimbangan antara pendapatan dan belanja dalam penyusunan anggaran daerah. Anggaran yang seimbang akan memastikan keberlanjutan keuangan daerah dan menghindari defisit yang berlebihan.
- e. Prinsip efisiensi dan efektivitas: Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara efisien dan efektif, dengan meminimalkan pemborosan dan memaksimalkan hasil dari penggunaan sumber daya keuangan yang tersedia.
- f. Prinsip konsistensi dan kesinambungan: Kebijakan dan kegiatan pengelolaan keuangan daerah harus konsisten dengan rencana pembangunan jangka panjang dan berkelanjutan di daerah tersebut. Hal ini untuk memastikan kesinambungan pembangunan dan pencapaian tujuan pembangunan yang telah ditetapkan.
- g. Prinsip keadilan dan keterbukaan akses: Pengelolaan keuangan daerah harus memperhatikan prinsip keadilan dalam alokasi sumber daya keuangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara merata. Selain itu, akses terhadap informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan keuangan juga harus dijamin.

- h. Prinsip pengelolaan risiko: Pemerintah daerah harus mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mengelola risiko-risiko yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah secara proaktif. Hal ini untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya kerugian atau kegagalan dalam pencapaian tujuan keuangan daerah.

Prinsip-prinsip ini merupakan landasan dalam menjalankan fungsi manajemen keuangan daerah yang baik dan bertanggung jawab, serta dapat membantu mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan di tingkat lokal.

Konsekuensi dari desentralisasi fiskal meningkatkan otonomi daerah dengan memberikan pemerintah daerah lebih banyak kewenangan dalam mengelola anggaran dan sumber daya keuangan mereka sendiri. Hal ini memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih menyesuaikan kebijakan dan program dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Disisi lain memiliki resiko meningkatnya ketidakpastian keuangan baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁵³ Pemerintah daerah mungkin mengalami kesulitan dalam mengelola pendapatan dan belanja mereka secara efektif, sementara pemerintah pusat harus menghadapi tantangan dalam memastikan stabilitas fiskal nasional. Selain itu resiko terjadinya kesenjangan pembangunan antar daerah jika beberapa pemerintah daerah tidak mampu mengelola keuangan mereka dengan baik atau jika pemerintah pusat tidak mampu memberikan dukungan yang cukup kepada daerah-daerah yang membutuhkan.

Kebijakan pengeluaran daerah disesuaikan dengan prioritas dan tujuan masing-masing daerah. Bentuk dan implementasi kebijakan ini, serta operasionalisasinya, diwujudkan melalui pelaksanaan Belanja Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD memainkan peran penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan dapat menjadi pendorong bagi perekonomian daerah jika terealisasi dengan baik. Dengan demikian, secara ideal, belanja daerah harus menjadi komponen yang mendukung peningkatan akses masyarakat terhadap sumber daya ekonomi, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ketika kesejahteraan masyarakat

⁵³ Siti Fatimah Nurhayati, "Permasalahan dan Konsekuensi Desentralisasi Fiskal", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 2 No. 1 (2001).

meningkat, diharapkan akan berdampak positif terhadap perekonomian daerah secara keseluruhan.⁵⁴

Manajemen keuangan pemerintah merupakan proses pengelolaan sumber daya keuangan yang dimiliki oleh pemerintah, termasuk pendapatan, pengeluaran, aset, dan utang, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam menyediakan layanan publik, mendukung pembangunan ekonomi, dan memenuhi kebutuhan masyarakat, yang merupakan kunci penentu keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka *nation and state building*. Manajemen fiskal pemerintah yang baik akan menjamin tercapainya cita-cita pembangunan secara khusus serta tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Oleh karena itu, langkah strategis dalam konteks penciptaan, pengembangan, dan penegakan sistem manajemen fiskal yang baik adalah tuntutan sekaligus tuntutan yang semakintidak dapat di elakkan dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan.⁵⁵ Mengemukanya perhatian yang lebih besar akan pentingnya manajemen fiskal pemerintah dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan kebutuhan atau aspirasi yang harus diakomodir disatu sisi dan terbatasnya sumberdaya keuangan pemerintah pada sisi lainnya. Oleh karena itu, pencapaian efisiensi dan efektivitas pengelolaan fiskal pemerintah menjadi semakin mengemuka untuk diperjuangkan perwujudannya.

Mewujudkan manajemen keuangan pemerintah dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah memerlukan berbagai upaya yang terencana dan berkelanjutan. Berikut adalah beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mencapai hal tersebut:⁵⁶

- a. Perumusan Kebijakan dan Prosedur yang Jelas: Pemerintah perlu merumuskan kebijakan dan prosedur yang jelas terkait dengan pengelolaan keuangan, termasuk dalam hal perencanaan anggaran, pengeluaran, pengawasan, dan pelaporan keuangan. Kebijakan ini harus sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang baik dan disesuaikan dengan konteks lokal.

⁵⁴ Akhmad, 2019, *Op Cit*, hlm. 37

⁵⁵ Muhammad Rofiq Sunarko, "Strategi Perencanaan Keuangan Daerah Menuju Good Governance", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 2 No 1, (2001).

⁵⁶ *Ibid*.

- b. Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia: Melakukan pelatihan dan pengembangan untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan staf yang terlibat dalam pengelolaan keuangan pemerintah. Ini termasuk pelatihan dalam bidang akuntansi, penganggaran, perpajakan, dan pengelolaan risiko keuangan.
- c. Penggunaan Teknologi Informasi: Memanfaatkan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi dan akurasi dalam pengelolaan keuangan pemerintah. Implementasi sistem informasi keuangan yang terintegrasi dapat membantu dalam pemantauan anggaran, pencatatan transaksi keuangan, dan pelaporan keuangan.
- d. Penguatan Pengawasan dan Pengendalian Internal: Meningkatkan sistem pengawasan dan pengendalian internal untuk mencegah penyalahgunaan dan kesalahan dalam pengelolaan keuangan. Ini melibatkan audit internal yang berkala, pemisahan tugas yang efektif, dan penerapan mekanisme pengendalian yang ketat.
- e. Promosi Transparansi dan Akuntabilitas: Mendorong transparansi dalam pengelolaan keuangan dengan mempublikasikan informasi keuangan secara terbuka kepada publik. Selain itu, meningkatkan akuntabilitas dengan menyusun laporan keuangan yang akurat dan melakukan audit eksternal secara berkala.
- f. Pengelolaan Utang yang Bijaksana: Mengelola utang pemerintah dengan bijaksana, termasuk pemilihan jenis utang yang sesuai, penjadwalan pembayaran yang tepat, dan pengelolaan risiko terkait utang. Hal ini untuk memastikan keberlanjutan keuangan jangka panjang dan menghindari tekanan keuangan yang berlebihan.
- g. Partisipasi Masyarakat: Melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, penganggaran, dan pengawasan pengelolaan keuangan pemerintah. Masyarakat dapat memberikan masukan dan tanggapan terhadap kebijakan keuangan yang diusulkan serta melakukan pemantauan terhadap penggunaan dana publik.
- h. Kerjasama Antarlembaga: Mendorong kerjasama dan koordinasi antara lembaga pemerintah, termasuk antara eksekutif dan legislatif, dalam

pengambilan keputusan keuangan dan pelaksanaan program-program pembangunan.

Dengan melaksanakan upaya-upaya tersebut secara konsisten dan terintegrasi, pemerintah dapat mencapai manajemen keuangan yang baik yang akan mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mencapai manajemen fiskal pemerintah yang baik, terdapat tuntutan yang semakin kuat untuk mengintegrasikan dan mengutamakan nilai-nilai good governance. Beberapa nilai yang penting dan mendesak untuk diperjuangkan antara lain transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan fiskal, selain juga nilai efektivitas dan efisiensi. Dalam perspektif yang lebih jauh, manajemen fiskal pemerintah seharusnya tidak hanya berlandaskan pada prinsip-prinsip good governance, tetapi juga diarahkan untuk merealisasikan nilai-nilai tersebut. Mulia P. Nasution dalam artikelnya berpendapat bahwa,⁵⁷ pemerintah Indonesia sebenarnya sudah memberi perhatian yang sungguh sungguh untuk mengakomodir dan berupaya untuk mewujudkan harapan dan tuntutan diatas. Upaya untuk mewujudkan manajemen fiskal pemerintah yang baik.

Pentingnya langkah strategis untuk meningkatkan performansi pengelolaan keuangan daerah dengan memastikan perencanaan keuangan yang matang dengan mengidentifikasi prioritas pembangunan, menetapkan target yang jelas, dan mengalokasikan sumber daya keuangan dengan efisien. Penganggaran yang terukur memungkinkan pemerintah daerah untuk mengevaluasi kinerja keuangan dan mencapai tujuan yang ditetapkan, sekaligus meningkatkan kualitas APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Hal ini dapat dicapai dengan melaksanakan program Reformasi Keuangan dan Tata Kelola Pemerintahan Daerah, termasuk perencanaan pengembangan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) dan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Pengembangan sistem ini bertujuan untuk mendukung reformasi keuangan daerah dalam meningkatkan kinerja serta tata kelola keuangan daerah yang berkelanjutan, sambil memperkuat peran dan fungsi keuangan daerah dalam mendorong peningkatan kinerja ekonomi lokal dan standar layanan.

⁵⁷ Mulia P. Nasution, "Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah", *Jurnal Forum Inovasi* Vol.2 No. 1 (2003).

2.4 Pola Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Mendorong Kemandirian Daerah

Pola hubungan keuangan pusat dan daerah memainkan peran krusial dalam mendorong kemandirian daerah, di mana keseimbangan antara alokasi anggaran pusat dan kemampuan daerah untuk mengelola keuangannya sendiri sangat menentukan efektivitas otonomi daerah. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat memberikan sejumlah dana transfer kepada daerah, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah dan memastikan pemerataan pembangunan. Namun, kemandirian daerah tidak hanya bergantung pada dana transfer ini, melainkan juga pada upaya daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengelolaan potensi lokal, seperti pajak daerah, retribusi, dan pemanfaatan sumber daya alam. Pola hubungan yang ideal antara pusat dan daerah adalah yang mendorong daerah untuk terus meningkatkan kapasitas pengelolaan keuangan dan memperkuat daya saing ekonomi lokal, tanpa terlalu bergantung pada alokasi dari pusat.⁵⁸ Dengan demikian, hubungan keuangan yang terencana dan seimbang dapat mempercepat tercapainya kemandirian fiskal daerah, yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal

Perkembangan pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia mengalami transformasi signifikan sejak penerapan otonomi daerah pada tahun 2001. Sebelumnya, sistem sentralisasi yang dominan menempatkan hampir seluruh kekuasaan fiskal di tangan pemerintah pusat, dengan alokasi dana untuk daerah sangat terbatas. Namun, setelah diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah pusat mulai memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk mengelola keuangan dan sumber daya mereka sendiri. Salah satu bentuk perubahan tersebut adalah pemberian dana transfer, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang bertujuan untuk meratakan disparitas fiskal antar daerah. Seiring waktu, terdapat pergeseran fokus yang lebih besar pada kemandirian fiskal daerah, dengan dorongan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mengurangi ketergantungan

⁵⁸ Selamet Rahmad, "Pola hubungan keuangan pemerintah pusat daerah serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi Provinsi Di Indonesia", *Jurnal Paradigma Ekonomika* Vol.18. No.4, (2023).

pada dana pusat.⁵⁹ Meskipun demikian, hubungan keuangan pusat dan daerah tetap mengharuskan adanya pengawasan dan regulasi yang ketat dari pemerintah pusat untuk memastikan penggunaan anggaran yang efisien dan efektif. Secara keseluruhan, pola hubungan ini terus berkembang untuk menciptakan keseimbangan antara otonomi daerah dan kesatuan negara, serta untuk mendukung pembangunan yang lebih merata di seluruh wilayah Indonesia.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari desentralisasi penyerahan urusan pusat dan daerah yang merujuk pada pembagian pendapatan dan alokasi anggaran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuannya adalah untuk menciptakan keseimbangan yang tepat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan negara. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar bagi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yang menggambarkan kewenangan yang dibagi antara keduanya. Hubungan ini kemudian diwujudkan dalam pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagai konsekuensi dari pembagian tersebut, terbentuklah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, perimbangan keuangan menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien, yang bertujuan untuk mendanai penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan untuk dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah, atau juga disebut sebagai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, masalah hubungan keuangan pusat dan daerah timbul karena adanya pelaksanaan kedudukan dan wewenang, hal ini didorong oleh tujuan otonomi daerah yakni mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat diseluruh daerah.⁶⁰ Kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*, merupakan

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Edward H., "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol XLII No. 1, (2016).

kunci dalam memastikan keseimbangan yang tepat antara kewenangan dan tanggung jawab keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Beberapa prinsip kebijaksanaan perimbangan keuangan yang penting termasuk:⁶¹

- a. Keadilan dan Keseimbangan: Prinsip ini menekankan perlunya pembagian yang adil dan seimbang antara pendapatan dan beban fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini memastikan bahwa setiap tingkatan pemerintahan memiliki sumber daya yang cukup untuk menjalankan fungsi-fungsi pelayanan publik dan pembangunan.
- b. Fleksibilitas dan Desentralisasi: Kebijakan perimbangan keuangan harus memberikan fleksibilitas yang memadai bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola keuangannya sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Ini mencakup alokasi dana yang cukup dan kewenangan yang memadai dalam pengelolaan keuangan daerah.
- c. Ketahanan dan Keseimbangan Makro ekonomi: Kebijakan perimbangan keuangan harus mempertimbangkan keseimbangan makro ekonomi nasional, termasuk dalam hal keberlanjutan fiskal dan stabilitas keuangan negara. Hal ini memastikan bahwa kebijakan perimbangan keuangan tidak memberikan tekanan berlebihan pada kondisi ekonomi nasional.
- d. Transparansi dan Akuntabilitas: Prinsip ini menekankan pentingnya transparansi dalam alokasi dan penggunaan dana publik, serta akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Mekanisme pengawasan dan pelaporan yang efektif harus diterapkan untuk memastikan bahwa dana publik digunakan secara efisien dan bertanggung jawab.
- e. Partisipasi dan Konsultasi: Kebijakan perimbangan keuangan harus melibatkan partisipasi dan konsultasi dengan pemerintah daerah dan *stakeholder* lainnya dalam proses pengambilan keputusan. Ini memungkinkan masukan dari tingkat lokal dan memastikan bahwa kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal dipertimbangkan dengan baik.

⁶¹ Faisal Akbar Nasution, "Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal Hukum* NO. 3 VOL. 2. (2011).

- f. Fokus pada Pemerataan Pembangunan: Prinsip ini menekankan perlunya fokus pada pemerataan pembangunan diseluruh wilayah negara. Kebijakan perimbangan keuangan harus dirancang untuk mendukung pembangunan yang merata dan inklusif disemua daerah, termasuk daerah-daerah yang terpencil dan terpinggirkan.

Menerapkan kebijakan perimbangan keuangan yang bijaksana dan berbasis prinsip-prinsip tersebut, pemerintah dapat menciptakan kerangka kerja yang mendukung kolaborasi yang efektif antara pusat dan daerah dalam mengelola keuangan negara dan memajukan pembangunan yang berkelanjutan di seluruh wilayah.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah memerlukan pengaturan yang tepat agar pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai melalui sumber penerimaan yang tersedia, serta dilaksanakan dengan cara yang transparan dan akuntabel. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dijelaskan oleh Soetrisno dalam 5 (lima) alasan perimbangan keuangan pusat dan daerah, antara lain; latar belakang sosial politis, alasan luasnya pemasaran barang dan jasa, alasan manfaat barang-barang kolektif, alasan yuridis teknis, alasan administratif pembiayaan dan kestabilan⁶².

Menurut Suparmoko, kebijakan fiskal menjelaskan bahwa anggaran adalah sebuah daftar atau pernyataan yang rinci tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara dalam periode tertentu. Anggaran ini memiliki peran krusial dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan negara, bertujuan untuk mengarahkan pembagian sumber daya ke berbagai sektor yang mendukung pencapaian tujuan ekonomi dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, anggaran lebih dari sekadar dokumen keuangan, melainkan juga mencerminkan kebijakan pemerintah dalam mengelola sumber daya untuk kepentingan masyarakat..⁶³ Yang bertugas untuk mempersiapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia (APBN) adalah lembaga eksekutif yang diajukan kepada lembaga legislatif untuk dibahas dan diberikan persetujuan sehingga berbentuk undang-undang (Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945), yang memiliki kekuatan

⁶² M Soeparmoko, 1987, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE, hlm. 49

⁶³ *Ibid*.

hukum untuk dilaksanakan. Pada dasarnya, anggaran harus mencerminkan kebijakan pengeluaran pemerintah yang rasional, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Hal ini akan memperlihatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam pemungutan pajak untuk mendukung pembangunan ekonomi, hubungan yang jelas antara penggunaan dana dan penarikannya, serta pola pengeluaran pemerintah. Aspek-aspek ini kemudian menjadi dasar dalam mempertimbangkan pola penerimaan pemerintah, yang akhirnya akan menentukan tingkat distribusi pendapatan dalam perekonomian. Selain itu, anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan pertumbuhan pendapatan nasional.

Anggaran yang dipergunakan baik defisit, surplus maupun berimbang dipergunakan sesuai dengan kondisi perekonomian pada saat anggaran tersebut disusun. Jadi, secara langsung anggaran dapat dipergunakan juga sebagai alat politik fiskal. Bagi perekonomian Indonesia, politik anggaran nampaknya telah diyakini sebagai salah satu alat yang dapat dipergunakan untuk mempengaruhi struktur perekonomian negara, karena sangat berpengaruh terhadap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan. Kegiatan pembangunan itu sendiri akan sangat ditentukan oleh tujuan akhir yang ingin dicapai oleh upaya pembangunan serta dana yang tersedia dalam perekonomian, baik yang bersumber dari individu/ atau swasta maupun pemerintah. Alokasi dana pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang secara langsung bertindak sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan tersebut. Dilihat dari polanya, APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan, dimana masing-masing anggaran tersebut terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Anggaran penerimaan rutin atau anggaran penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin membentuk tabungan pemerintah yang dialokasikan kedalam dana pembangunan bersama-sama dengan penerimaan pembangunan yang berupa bantuan luar negeri.

Pengesahan UU No. 1/2022 yang menggantikan UU No. 33/2004 menghasilkan pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur melalui alokasi sumber daya nasional secara efektif dan efisien. Hubungan keuangan ini diharapkan dapat berjalan secara akuntabel, transparan, dan adil,

dengan tujuan untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada empat alasan utama yang menjadi dasar dalam penyusunan undang-undang:⁶⁴

- a. Diperlukan langkah-langkah untuk mengurangi kesenjangan vertikal antara berbagai tingkatan pemerintahan, baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten, maupun kota, serta ketimpangan horizontal antar pemerintah daerah di level yang sama. Undang-undang ini memberikan dorongan supaya pemerintah daerah dapat mengambil peran aktif dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan program-program pembangunan pada tingkat lokal. Ini mencakup memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam hal perencanaan, penganggaran, dan pengelolaan sumber daya lokal. Untuk mengurangi kesenjangan tersebut, beberapa perbaikan regulasi dilakukan, terutama yang terkait dengan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Perbaikan ini mencakup reformulasi DAU dengan penyesuaian besaran kebutuhan yang lebih tepat, di mana alokasi DAU untuk setiap daerah didasarkan pada celah fiskal, tanpa menambah formula Alokasi Dasar. Selanjutnya, DAK difokuskan untuk mendukung prioritas nasional, sehingga DAK Reguler digabungkan dalam formulasi DAU. Pengelolaan transfer pusat ke daerah kini lebih berbasis pada kinerja, dengan pendekatan yang menghubungkan alokasi dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dengan target pencapaian kinerja tertentu. Pendekatan ini memiliki tujuan untuk mendorong efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana publik di tingkat daerah dimana pemerintah juga dapat memberikan insentif fiskal bagi Pemerintah daerah sebagai apresiasi kepada daerah yang memiliki kinerja baik dalam memberikan layanan publik dengan kriteria tertentu. Selain dari pada itu terdapat perluasan skema pembiayaan daerah secara terkendali dan hati-hati, dimana saat ini sudah diperbolehkan menggunakan skema Sukuk Daerah yang sebelumnya hanya Pinjaman Daerah dan Obligasi Daerah. Selanjutnya sinergi pendanaan lintas sumber

⁶⁴ Kementerian Keuangan RI, "Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah", <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3850-arah-baru-hubungan-keuangan-pemerintah-pusat-dan-daerah.html>, diakses pada 21 Juli 2022.

pendanaan yang ada berupa sinergi pendanaan APBD dan Non-APBD seperti Belanja K/L, BUMN/D, Swasta, dan Kerja Sama dengan Pemerintah Daerah lain.

- b. Pengembangan sistem perpajakan daerah dengan mendukung alokasi sumber daya nasional yang lebih efisien. Melalui pengembangan sistem pajak daerah yang efektif dan efisien, pemerintah dapat memperoleh peningkatan pendapatan pajak daerah yang bisa digunakan guna mendukung alokasi sumber daya nasional yang lebih efisien dan pembangunan yang berkelanjutan. Kebijakan yang dirancang untuk memperkuat sistem perpajakan daerah dapat dilakukan melalui harmonisasi pengaturan yang tetap mendukung dunia usaha, mengurangi atau menghapus retribusi atas layanan wajib yang seharusnya menjadi kewajiban Pemerintah Daerah dengan merasionalisasi retribusi dari 32 layanan menjadi 18 layanan. Selain itu, perlu diciptakan basis pajak baru dengan menciptakan sinergi antara pajak pusat dan pajak daerah, mencakup pajak konsumsi, properti, dan sumber daya alam. Di samping itu, terdapat opsi perpajakan daerah antara provinsi dan kabupaten/kota sebagai pengganti skema bagi hasil, dengan penyesuaian kewenangan yang meliputi Opsen Pajak Kendaraan Bermotor, Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Ketiga jenis opsi pajak daerah ini tidak akan menambah beban bagi wajib pajak, melainkan akan langsung displit dalam pembayaran wajib pajak ke Rekening Kas Umum Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota.
- c. Peningkatan kualitas belanja daerah yang dibiayai dari dana publik, baik itu pajak maupun dana transfer dari Pemerintah Pusat, menjadi suatu kewajiban untuk memberikan dampak yang maksimal bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Untuk mencapai peningkatan kualitas belanja daerah tersebut, Undang-Undang ini bertujuan untuk memperkuat disiplin penganggaran dan sinergi dalam belanja daerah, dengan mengelola TKDD (Transfer Ke Daerah dan Dana Daerah) berbasis kinerja, serta mengarahkan TKDD untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan publik. Pengaturan belanja daerah dalam Undang-Undang ini mencakup batasan belanja pegawai yang maksimal sebesar 30%, batasan belanja infrastruktur layanan publik yang

minimal 40%, serta kewajiban pemenuhan belanja wajib lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan data di DJPK, saat ini belanja APBD didominasi oleh belanja pegawai dengan rata-rata mencapai 32.4% (tiga puluh dua koma empat persen), bahkan untuk beberapa daerah ada yang mencapai sekitar 50% (lima puluh persen), sedangkan untuk besaran belanja infrastruktur sangat rendah, baru mencapai 11.5% (sebelas koma lima persen). Pemenuhan baik belanja pegawai dan belanja infrastruktur tersebut tidak dilakukan sekaligus namun dilakukan secara bertahap selama 5 (lima) tahun dan 3 (tiga) tahun.

- d. Penyelarasan belanja antara pusat dan daerah dilakukan melalui harmonisasi kebijakan anggaran dan pengeluaran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mencapai efektivitas, efisiensi, dan koordinasi yang lebih baik dalam pengelolaan keuangan negara. Tujuannya adalah untuk memberikan pelayanan publik yang optimal sekaligus menjaga kesinambungan fiskal. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, dirancang desain Transfer ke Daerah yang dapat berfungsi sebagai kebijakan counter-cyclical, menyelaraskan kebijakan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengendalikan defisit APBD, serta melakukan refocusing APBD dalam kondisi tertentu. Selain itu, pentingnya sinergi dalam Bagan Akun Standar (BAS) juga diatur untuk memfasilitasi harmonisasi program, kegiatan, dan hasil yang diharapkan.

Harmonisasi kebijakan keuangan pusat dan daerah diperlukan sebagai upaya gotong-royong guna mencapai target pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang ditetapkan melalui bersama-sama merumuskan kebijakan keuangan yang bersifat transparan dan terbuka untuk publik. Proses perumusan kebijakan harus melibatkan partisipasi dari berbagai pihak, termasuk masyarakat sipil dan sektor swasta, untuk memastikan bahwa kebutuhan dan aspirasi semua pihak dipertimbangkan. Lahirnya Undang-Undang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memunculkan harapan agar dapat memperbaiki desain desentralisasi dan juga otonomi daerah yang dipertimbangkan dengan cermat untuk memastikan bahwa sistem pemerintahan lokal dapat berjalan efektif dan efisien. Selain itu, Undang-Undang ini menjadi instrumen untuk

menguatkan peran serta pemerintah daerah dalam bersinergi dengan pemerintah pusat untuk bersama-sama mencapai kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan yang merupakan tujuan utama dari pembangunan yang berkelanjutan.

2.5 Peran Pemerintah Pusat Dalam Pembangunan Daerah

Peran pemerintah pusat dalam pembangunan daerah di Indonesia sangat penting dalam memastikan pembangunan yang merata dan berkelanjutan di seluruh wilayah negara. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan pembangunan nasional yang mencakup berbagai sektor seperti ekonomi, sosial, infrastruktur, dan lingkungan. Kebijakan ini harus memperhitungkan kebutuhan dan potensi pembangunan diberbagai daerah di Indonesia. Dalam pendanaan pemerintah pusat memiliki peran penting dalam penyediaan dana untuk pembangunan di daerah-daerah. Ini dilakukan melalui anggaran belanja pemerintah pusat yang mencakup alokasi dana transfer ke daerah, serta pembangunan infrastruktur dan proyek-proyek strategis diberbagai wilayah.

Gunar Myrdal, mengemukakan bahwa apabila pemerintah tidak secara aktif campur tangan dalam kegiatan ekonomi, yang berarti bahwa perekonomian tersebut diatur oleh mekanisme pasar, maka tingkat pembangunan yang berbeda diantara berbagai daerah akan memberikan akibat yang buruk bagi corak pembangunan selanjutnya.⁶⁵ Menurut Myrdal, ketidaksetaraan pembangunan antar daerah dapat memperburuk ketimpangan sosial dan ekonomi, yang pada gilirannya memperlambat laju pembangunan secara keseluruhan. Dalam menguraikan argumentasinya, Myrdal juga mengemukakan sebab-sebab dari kurang mampunya daerah miskin berkembang secepat seperti daerah yang lebih kaya, yang salah satunya adalah adanya pengaliran modal dan tenaga kerja dari daerah miskin ke daerah kaya. Selain itu Myrdal juga menjelaskan mengenai adanya efek menyebar dan efek kembali yang terjadi antara daerah kaya dan miskin⁶⁶. Meskipun demikian keadaan diatas tidak akan berlangsung secara terus menerus, akan ada saatnya dimana jurang perbedaan kesejahteraan antara daerah miskin dan kaya akan

⁶⁵ Sadono Sukirno, 1985, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan*. Jakarta: LPFEUI, hlm. 14.

⁶⁶ *Ibid.*

berkurang. Berkurangnya jurang kesejahteraan antara kedua daerah tersebut disebabkan antara lain oleh faktor-faktor:⁶⁷

- a. *External diseconomies*, yaitu faktor-faktor yang menyebabkan bertambah lama pembangunan akan memakan biaya-biaya yang lebih besar walaupun tujuan yang ingin dicapai sama.
- b. Tingkat gaji, upah dan pembayaran lainnya kepada faktor produksi akan menjadi lebih mahal dan menaikkan ongkos produksi di daerah kaya. Keadaan ini memungkinkan daerah miskin untuk berkembang dengan lebih cepat karena daerah itu menjadi lebih menarik sebagai tempat untuk mengadakan penanaman modal.
- c. Perkembangan di daerah kaya akan menyebabkan pada beberapa masa kemudian alat-alat produksinya menjadi lebih tua dan tingkat teknologinya lebih rendah dari yang dapat dikembangkan di daerah lain yang baru berkembang.

Hirschman, mengemukakan pendapat yang sama mengenai corak pembangunan daerah tanpa campur tangan dari pemerintah. Menurut pendapatnya pembangunan ekonomi dipandang secara geografis keadaanya tidak seimbang, yaitu tidak merata kesemua daerah⁶⁸. Pada permulaannya perkembangan ekonomi akan terpusat dibeberapa daerah sedangkan daerah lainnya akan tetap dalam keadaan terbelakang. Oleh sebab itu perlu diadakan usaha untuk membangun daerah miskin dan terbelakang yang bertujuan untuk menaikkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja di daerah tersebut, merombak struktur ekonominya sehingga akan menjadi kokoh dan dapat berkembang lebih pesat pada masa yang akan datang, serta untuk mengurangi arus perpindahan penduduk dari daerah tersebut ke daerah lainnya yang lebih kaya.

Perbedaan tingkat pembangunan antar daerah dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pola pembangunan di masa depan. Dalam menguraikan argumentasinya, Myrdal juga mengemukakan sebab-sebab dari kurang mampunya daerah miskin berkembang secepat seperti daerah yang lebih kaya, yang salah

⁶⁷ Laga Priseptian, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemiskinan", *Jurnal Forum Ekonomi*, Vol. 24.No.1, (2022).

⁶⁸ Hanly Fendy Djohar Siwu, "Strategi Pertumbuhan Dan Pembangunan Ekonomi Daerah", *Jurnal Pembangunan Ekonomi Dan Keuangan Daerah*, Vol 18 No. 6, (2017).

satunya adalah adanya pengaliran modal dan tenaga kerja dari daerah miskin menuju daerah kaya. Selain itu Myrdal juga menjelaskan mengenai adanya efek menyebar dan efek kembali yang terjadi antara daerah kaya dan miskin. Meskipun demikian keadaan diatas tidak akan berlangsung secara terus menerus, akan ada saatnya dimana jurang perbedaan kesejahteraan antara daerah miskin dan kaya akan berkurang. Berkurangnya jurang kesejahteraan antar kedua daerah tersebut disebabkan antara lain oleh faktor-faktor:⁶⁹

- a. *External diseconomies*, yaitu faktor-faktor yang menyebabkan bertambah lama pembangunan akan memakan biaya-biaya yang lebih besar walaupun tujuan yang ingin dicapai sama.
- b. Tingkat gaji, upah dan pembayaran lainnya kepada faktor produksi akan menjadi lebih mahal dan menaikkan ongkos produksi di daerah kaya. Keadaan ini memungkinkan daerah miskin untuk berkembang dengan lebih cepat karena daerah itu menjadi lebih menarik sebagai tempat untuk mengadakan penanaman modal.
- c. Perkembangan di daerah kaya akan menyebabkan pada beberapa masa kemudian alat-alat produksinya menjadi lebih tua dan tingkat teknologinya akan lebih rendah dari yang dapat dikembangkan di daerah lain yang baru berkembang.

Hirschman mengemukakan pendapat yang sama mengenai corak pembangunan daerah tanpa campur tangan dari pemerintah. Menurut pendapatnya pembangunan ekonomi dipandang secara geografis keadaannya tidak seimbang, yaitu tidak merata ke semua daerah. Pada permulaannya perkembangan ekonomi akan terpusat di beberapa daerah sedangkan daerah lainnya akan tetap dalam keadaan terbelakang⁷⁰. Oleh sebab itu perlu diadakan usaha untuk membangun daerah miskin dan terbelakang yang bertujuan untuk menaikkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja di daerah tersebut, merombak struktur ekonominya sehingga akan menjadi kukuh dan dapat berkembang lebih pesat dimasa yang akan datang, serta untuk mengurangi arus perpindahan penduduk dari daerah tersebut ke daerah lainnya yang lebih kaya untuk mencapai tujuan tersebut maka dilakukan berbagai

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Sudarmono dkk, 2021, *Pembangunan Ekonomi Inklusif di Indonesia: Peluang dan Tantangan*, Yogyakarta: CV. Putra Surya Santosa, Hlm. 64

kebijakan, yang dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan. Pertama, kebijakan tersebut dapat berbentuk berbagai macam peraturan yang bertujuan untuk melajukan perkembangan kegiatan ekonomi di daerah yang lebih miskin atau yang belum berkembang. Peraturan-peraturan tersebut dapat berupa, melarang perkembangan dan perluasan daerah industri tertentu di daerah yang lebih maju, memberikan bantuan keuangan kepada usaha-usaha yang ditumbuhkan di daerah yang lebih miskin, dan memberikan perlindungan dan keringanan fiskal kepada usaha-usaha yang didirikan di daerah tersebut.

Kebijakan bagi golongan kedua adalah memperbaiki keadaan sarana ekonomi dan sosial di daerah yang pembangunannya sedang digalakkan dengan maksud agar daerah tersebut menjadi lebih menarik bagi para penanam modal. Sarana ekonomi yang pada umumnya mendapat prioritas adalah perbaikan jaringan jalan-jalan, memperbaiki keadaan pelabuhan, meningkatkan fasilitas air minum dan tenaga listrik dan adakalanya juga mendirikan kawasan perindustrian (*industrial state*)⁷¹. Sedangkan sarana sosial yang sering mendapat prioritas adalah perbaikan pendidikan masyarakat, perbaikan faktor-faktor yang bersifat institusional seperti perbaikan didalam administrasi pemerintahan, dan menciptakan perubahan-perubahan di dalam struktur sosial masyarakat.

Para ahli negara maju mengkritik peran pemerintah pusat dalam pembangunan daerah, karena adanya mekanisme pasar. Kritik yang lain adalah campur tangan pemerintah akan mempengaruhi efisiensi dari corak kegiatan ekonomi apabila ditinjau secara ruang atau wilayah, karena berbagai untuk membangun daerah yang terbelakang akan mengorbankan potensi pembangunan yang lebih baik yang banyak terdapat di daerah yang lebih kaya, dan merupakan penghamburan dana pembangunan karena di daerah tersebut prasarana ekonomi dan sosial, serta SDM (Sumber Daya Manusia) yang mahir sudah tersedia. Menurut pendapat pengkritik tersebut, kebijakan yang lebih tepat dilaksanakan adalah mendorong pembangunan di sektor dan daerah yang mempunyai potensi

⁷¹ *Ibid.*

pembangunan yang tinggi dan mendorong perpindahan modal serta tenaga kerja ke daerah-daerah yang mengalami perkembangan pesat.⁷²

Pesatnya pembangunan di daerah yang kaya akan menyebabkan pertambahan yang lebih pesat lagi di dalam pengeluaran pemerintah untuk menyediakan prasarana sosial dan ekonomi untuk penduduk di daerah maju. Ketika sebuah daerah mengalami kemajuan ekonomi, kebutuhan akan prasarana sosial dan ekonomi, seperti infrastruktur, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan transportasi, akan meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi. Hal ini tentu memerlukan alokasi anggaran yang signifikan dari pemerintah daerah untuk memastikan bahwa fasilitas publik dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Namun, tantangan yang muncul adalah bagaimana pemerintah dapat menjaga keseimbangan antara pengeluaran yang diperlukan untuk pembangunan dan kemampuan fiskal daerah itu sendiri. Pengelolaan keuangan daerah yang baik, serta diversifikasi sumber pendapatan, sangat penting untuk memastikan bahwa pengeluaran tersebut tidak hanya mengandalkan transfer dari pemerintah pusat, tetapi juga mencerminkan kemandirian fiskal daerah yang dapat mendukung keberlanjutan pembangunan.

Diantara 2 (dua) jenis pengeluaran pemerintah (rutin dan pembangunan), yang paling memberikan pengaruh yang paling nyata dalam pembangunan daerah terutama berasal dari pengeluaran pembangunan, karena pengeluaran pembangunan akan memperbesar jumlah prasarana yang tersedia di suatu daerah dan sebagai akibatnya daerah tersebut akan menjadi lebih menarik sebagai tempat untuk mengadakan penanaman modal.⁷³ Masalah penting yang perlu dipecahkan dalam memaksimalkan pengembangan prasarana dalam upaya pembangunan daerah secara keseluruhan adalah menentukan corak dasar dari alokasi dana pembangunan pemerintah ke berbagai daerah. Di negara sedang berkembang, alokasi dana pembangunan daerah lebih menekankan pada pembanguana prasaran

⁷² Andar Ristabet Hesda, "Intervensi Pemerintah Dalam Perekonomian: Bagian I Ringkasan Sejarah", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12670/Intervensi-Pemerintah-Dalam-Perekonomian-Bagian-I-Ringkasan-Sejarah.html>, diakses pada 2 Januari 2025.

⁷³ Luciana L. Nahumuri, "Esensi Dan Urgensi Pengeluaran Pemerintah Untuk Pembangunan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa (JIPSK)*, Vol 4 No. 1 (2019).

di daerah yang lebih miskin merupakan langkah yang kurang bijaksana. Beberapa alasan pendukung yang dikemukakan yaitu:⁷⁴

- a. Kemiskinan yang masih ada secara meluas di negara sedang berkembang menyebabkan negara tersebut harus menekankan tujuan pembangunan yang berbeda, yaitu meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi walaupun hal ini tidaklah berarti bahwa tujuan sosial politik harus diabaikan.
- b. Daerah miskin dan yang memerlukan bantuan pemerintah pusat dalam membangunnya merupakan bagian yang terbesar dari masyarakat dan daerah di negara yang sedang berkembang, oleh karena itu memerlukan dana yang sangat besar jumlahnya.
- c. Kekurangan dana yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk pembangunan dan kekurangan tenaga ahli, menyebabkan faktor-faktor produksi harus digunakan secara efisien.
- d. Terbatasnya pasar menyebabkan industri tidak dapat mencapai efisiensi yang tinggi apabila mereka didirikan di daerah-daerah miskin yang keadaannya jauh dari sempurna, walaupun usaha perbaikan telah dijalankan.

Oleh karena itu perlu dibedakan dana pembangunan yang diperuntukkan bagi pembangunan daerah menjadi 2 (dua) bagian, yaitu dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang bersifat sosial dan politik, serta dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria didasarkan pada efisiensi ekonomis. Faktor penting yang dapat digunakan dalam menentukan alokasi dana pembangunan ke berbagai daerah berdasarkan kriteria yang bersifat sosial politik antara lain:⁷⁵ Jumlah penduduk di masing-masing daerah, peranan masing-masing daerah mengumpulkan pajak untuk pemerintah pusat, sumbangan daerah dalam keseluruhan nilai ekspor negara tersebut, tingkat pendapatan perkapita masing-masing daerah, dan luas daerah. Sedangkan pengalokasian dana pembangunan daerah harus dipusatkan di daerah yang mempunyai potensi paling baik dan efisien.

⁷⁴ A.A.B.Widanta, "Peranan Pembiayaan Pembangunan dan Investasi Dalam Pembangunan Daerah", *INPUT Jurnal ekonomi sosial*, Vol 1 No. 2 (2008).

⁷⁵ M. Syareza L. Tobing dan Bambang P. S. Brodjonegoro, "Faktor Politik dalam Alokasi Dana Antarpemerintah Indonesia", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol 13 No. 2 (2013).

2.6 Perjanjian Dalam Konteks Pengelolaan Keuangan Daerah

Perjanjian memainkan peran yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah, karena seringkali menjadi dasar hukum untuk berbagai transaksi dan kerja sama yang melibatkan pemerintah daerah. Dalam kerangka otonomi daerah, di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan lebih besar dalam mengatur dan mengelola sumber daya lokal, perjanjian menjadi alat yang sah untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan pengelolaan yang efisien dalam penggunaan anggaran daerah. Perjanjian dalam pengelolaan keuangan daerah tidak hanya mencakup hubungan antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga, seperti perusahaan swasta atau lembaga keuangan, tetapi juga dapat melibatkan kesepakatan antara pemerintah pusat dan daerah.

Perjanjian dalam pengelolaan keuangan daerah harus mengacu pada prinsip-prinsip hukum yang jelas, baik dalam hal pembentukan, pelaksanaan, maupun pengawasan. Aspek-aspek hukum ini termasuk peraturan tentang kewenangan daerah untuk membuat perjanjian, transparansi dalam pengelolaan keuangan, serta mekanisme audit dan evaluasi yang dapat memastikan bahwa semua perjanjian tersebut dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Tanpa pengaturan hukum yang tepat, perjanjian dapat menimbulkan potensi risiko hukum yang merugikan pemerintah daerah dan masyarakat, seperti penyalahgunaan kewenangan, ketidakjelasan hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat, serta pemborosan anggaran. Di sisi lain, keberadaan perjanjian juga memberikan jaminan bagi pihak-pihak yang terlibat, karena setiap hak dan kewajiban akan tercatat secara formal dalam dokumen hukum yang mengikat. Dengan demikian, perjanjian tidak hanya berfungsi sebagai alat pengelolaan sumber daya keuangan, tetapi juga sebagai instrumen untuk menciptakan kepastian hukum dalam pengelolaan anggaran daerah. Hal ini sangat penting, mengingat bahwa pengelolaan keuangan daerah yang buruk dapat berdampak langsung pada kualitas hidup masyarakat, baik dalam hal penyediaan layanan publik maupun pembangunan infrastruktur.

Perjanjian adalah suatu persetujuan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih yang mengikat secara hukum. Dalam konteks hukum, perjanjian sering kali merujuk pada kontrak, yang merupakan instrumen yang mengatur hak dan kewajiban para pihak yang terlibat. Perjanjian dapat bervariasi dalam bentuk,

cakupan, dan sifatnya, namun semuanya bertujuan untuk memastikan adanya kepastian dan kejelasan dalam hubungan hukum di antara para pihak yang membuatnya. Kata "Perjanjian" dapat memiliki makna yang luas maupun sempit. Dalam pengertian yang lebih luas, perjanjian merujuk pada setiap kesepakatan yang menimbulkan akibat hukum yang dibuat sesuai dengan kehendak (atau dianggap dikehendaki) oleh para pihak, termasuk di dalamnya perkawinan, perjanjian kawin, dan lain-lain. Sementara itu, dalam arti yang lebih sempit, istilah "perjanjian" hanya merujuk pada hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan hukum kekayaan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata..⁷⁶

Pasal 1313 KUH Perdata sebagai dasar pengertian perjanjian menyatakan bahwa perjanjian merupakan suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Abdulkadir Muhammad dalam bukunya berjudul "Hukum Perdata Indonesia" berpendapat bahwa definisi perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut memiliki beberapa kelemahan yaitu:

- a. Hanya menyangkut sepihak saja. Hal ini terlihat dari penggunaan kata kerja "mengikatkan diri" yang bersifat sepihak, hanya berasal dari satu pihak, bukan dari kedua belah pihak. Seharusnya, rumusan yang tepat adalah "saling mengikatkan diri", yang mencerminkan adanya kesepakatan antara kedua pihak.
- b. Pada kata "perbuatan" termasuk juga tindakan penyelenggaraan kepentingan (*zaakwarneming*), tindakan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) yang tidak mengandung suatu kesepakatan, sehingga seharusnya dipakai istilah "persetujuan";
- c. Pengertian perjanjian tersebut terlalu luas.
- d. Pengertian perjanjian dalam Pasal 1313 KUH Perdata juga mencakup perjanjian kawin yang diatur dalam hukum keluarga, padahal yang dimaksud sebenarnya adalah hubungan antara debitur dan kreditur terkait harta kekayaan. Perjanjian yang diatur dalam Buku III Kitab Undang-

⁷⁶ J. Satrio, 2011, *Hukum Perikatan*. Jakarta: Harapan, hlm. 23.

Undang Hukum Perdata sejatinya hanya mencakup perjanjian yang bersifat kebendaan, bukan yang bersifat kepribadian;

- e. Tidak menyebut tujuan atau terdapat tujuan yang tidak jelas. Dalam rumusan Pasal 1313 KUH Perdata tidak disebutkan tujuan mengadakan perjanjian, sehingga pihak-pihak mengikatkan diri itu tidak jelas untuk tujuan apa.

Perjanjian adalah suatu tindakan hukum yang terbentuk ketika terdapat kesepakatan antara dua orang (pihak) atau lebih, yang didasarkan pada pernyataan kehendak bebas dari para pihak. Kesepakatan ini menghasilkan akibat hukum yang menguntungkan salah satu pihak dan memberatkan pihak lainnya, atau saling menguntungkan dengan memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku. Setiap perjanjian melibatkan dua subjek, yaitu pertama, seseorang atau badan hukum yang memiliki kewajiban untuk melakukan sesuatu, dan kedua, seseorang atau badan hukum yang berhak atas pelaksanaan kewajiban tersebut.⁷⁷

Pemerintahan adalah elemen penting dalam suatu negara yang memiliki tanggung jawab dan peran untuk mewujudkan tujuan negara yang tercantum dalam konstitusi. Menurut Lemaire, negara melaksanakan *bestuurszorg*, yaitu pengelolaan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah, yang mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat di mana pemerintah berperan aktif dalam interaksi sosial.⁷⁸ *Bestuurszorg* menjadi tanggung jawab pemerintah dalam negara kesejahteraan, yaitu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh warganya. Negara, dalam hal ini, bertugas untuk mengelola kepentingan umum. Dalam rangka memastikan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik, pemerintah dapat menjalin kerja sama dengan pihak swasta sebagai bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*).

Sehubungan dengan pengelolaan barang milik negara atau daerah, dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan mengurus aset-aset yang dimilikinya guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Dalam melaksanakan fungsinya, pemerintah dapat melakukan tindakan

⁷⁷ Ridwan Khairandy, 2014, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, hlm. 13.

⁷⁸ Anajeng Esri Edhi Mahanani, "Pemetaan Normatif Logika Pengecualian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", *Pranata Hukum*, Vol. 3, No. 1, (2021).

hukum privat, di mana pemerintah tidak hanya menjalankan kekuasaan dan wewenang hukum publik, tetapi juga sering terlibat dalam tindakan hukum keperdataan, seperti yang dilakukan oleh individu atau badan hukum perdata. Sebagai badan hukum, pemerintah terikat dalam berbagai perjanjian keperdataan, seperti perjanjian jual-beli, sewa-menyewa, pemborongan, bahkan perjanjian hutang piutang.

Kontrak publik adalah perjanjian yang diatur oleh hukum publik, baik sebagian maupun seluruhnya, karena salah satu pihak berperan sebagai penguasa (pemerintah), seperti halnya dalam perjanjian ikatan dinas dan perjanjian pengadaan barang oleh pemerintah.⁷⁹ Dalam kontrak ini, prinsip-prinsip hukum yang berlaku lebih menekankan pada kepentingan umum dan keadilan sosial, karena melibatkan pihak yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengawasi jalannya perjanjian. Kontrak publik sering kali memiliki aturan yang berbeda dengan kontrak pribadi, mengingat tujuannya yang lebih besar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan memastikan bahwa pelaksanaannya berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan demikian, kontrak publik tidak hanya bertujuan untuk kepentingan pihak-pihak yang terlibat, tetapi juga untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam setiap tahapan pelaksanaannya. Meskipun istilah kontrak umumnya terkait dengan hukum privat, namun dalam prakteknya, apabila pemerintah membuat kontrak dengan badan hukum perdata untuk menjalankan fungsi pemerintahan, kontrak tersebut dapat dianggap sebagai kontrak publik.

Selain itu, tindakan pemerintah dalam membuat kontrak juga dapat dianggap sebagai tindakan hukum publik meskipun menggunakan instrumen hukum keperdataan (seperti format kontrak), karena aturan yang diterapkan bertujuan untuk kepentingan umum. Selain pengelolaan barang milik negara atau daerah yang sering dilakukan melalui kerja sama dengan pihak swasta, contoh lain dari kerja sama pemerintah dengan swasta adalah dalam pengadaan barang dan jasa. Proses pengadaan ini, mulai dari perencanaan kebutuhan hingga penyelesaian kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa, dilakukan berdasarkan ketentuan hukum publik yang telah diatur dalam peraturan pengadaan barang dan jasa.

⁷⁹ Anshori Ilyas, dkk, 2021, *Kontrak Publik*, Jakarta: Kencana, hlm. 13.

Meskipun pengadaan dengan pihak swasta atau penyedia barang dilakukan melalui kontrak, yang paling penting adalah bahwa kontrak tersebut dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, demi kepentingan publik, dan berdasarkan hukum publik.

Teori kontrak publik memang belum dijelaskan secara rinci dalam literatur di Indonesia, dan pembahasan mengenai kontrak publik masih jarang ditemukan dalam referensi yang ada. Bahkan, beberapa pakar yang membahas kontrak yang melibatkan pemerintah sebagai salah satu pihak (misalnya kontrak pengadaan barang dan jasa) cenderung menegaskan bahwa kontrak tersebut adalah kontrak privat, sebagaimana umumnya pemerintah dianggap sebagai badan hukum yang melakukan tindakan hukum perdata. Namun, konsep kontrak publik sudah diterapkan di negara-negara maju lainnya seperti Amerika, Singapura, Kenya, dan sebagainya, dengan istilah *government contracts* yang berarti kontrak pemerintah.⁸⁰

Kontrak pemerintah atau kontrak publik di Amerika memiliki beberapa karakteristik utama yang membedakannya dari kontrak bisnis atau komersial biasa. Terdapat tiga karakteristik utama kontrak pemerintah di Amerika. Pertama, kontrak pemerintah harus mematuhi berbagai undang-undang, peraturan, dan kebijakan yang dirancang untuk mendukung tujuan sosial dan ekonomi. Kedua, kontrak pemerintah memuat klausul wajib yang memberikan hak khusus bagi pemerintah, termasuk hak untuk mengubah syarat dan ketentuan kontrak atau mengakhiri kontrak secara sepihak. Ketiga, karena pemerintah memiliki status sebagai entitas berdaulat, klaim dan litigasi terkait kontrak mengikuti prosedur khusus sesuai dengan undang-undang sengketa kontrak atau *contract disputes act*. Selain itu, negara seperti Singapura dan Kenya juga telah memiliki *government contracts act*, yang menunjukkan bahwa konsep kontrak yang dilakukan pemerintah sebagai kontrak publik dapat dibenarkan..⁸¹ Di Amerika, kontrak pemerintah juga harus memenuhi standar etika yang tinggi, dengan menghindari potensi konflik kepentingan dan memastikan bahwa pelaksanaan kontrak tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Kewajiban bagi penyedia kontrak untuk mematuhi aturan mengenai kualitas, ketepatan waktu, dan anggaran

⁸⁰ *Ibid*, hlm 23.

⁸¹ Ade Hari Siswanto, "Karakteristik Perjanjian Surety Bond Dalam Lingkup Hukum Asuransi", *Lex Jurnalica* Vol 13 No. 3, (2016).

juga menjadi elemen penting yang membedakan kontrak publik dari kontrak biasa. Semua hal ini bertujuan untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan integritas dalam pengelolaan anggaran publik.

2.6.1 Sistem Pengaturan Hukum Perjanjian Publik

Sistem pengaturan hukum perjanjian adalah kerangka hukum yang mengatur pembuatan, pelaksanaan, dan penyelesaian sengketa terkait perjanjian. Sistem ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak yang terlibat. Sistem pengaturan hukum perjanjian bersifat terbuka (*open system*) dimana setiap orang bebas untuk mengadakan perjanjian, baik yang sudah diatur di dalam undang-undang yang terkait maupun belum. Kebebasan ini memberi ruang bagi masyarakat untuk beradaptasi dengan kebutuhan dan perkembangan sosial yang dinamis, asalkan perjanjian tersebut tidak melanggar prinsip-prinsip dasar hukum, seperti keadilan dan kepentingan umum. Oleh karena itu, meskipun terdapat peraturan yang mengatur beberapa jenis perjanjian, sistem yang terbuka ini memungkinkan terjadinya kesepakatan di luar batasan yang telah ditentukan, selama tidak melanggar norma-norma hukum yang ada. Dengan demikian, sifat terbuka dari sistem pengaturan hukum perjanjian memberikan fleksibilitas bagi individu atau badan hukum untuk berinovasi dalam pembuatan kontrak yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Ketentuan dari sistem pengaturan hukum perjanjian ini tercantum di dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata yang berbunyi “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Ketentuan ini memberikan suatu keleluasaan kepada para pihak untuk:

- a. Membuat suatu perjanjian maupun tidak membuat suatu perjanjian.
- b. Melaksanakan atau mengadakan perjanjian dengan siapapun/pihak lain.
- c. Menentukan isi dari suatu perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya.
- d. Menentukan suatu bentuk dari perjanjian, yakni tertulis atau lisan.

Akibat/konsekuensi hukum dari suatu kontrak pada hakikatnya dihasilkan ialah adanya hubungan hukum dari suatu perikatan, dalam bentuk hak dan kewajiban. Pemenuhan hak dan kewajiban tersebut merupakan salah satu bentuk akibat hukum dari suatu kontrak. Maka persoalan dan kewajiban itu tidak lebih dari hubungan timbal balik antara para pihak. Kewajiban dari pihak pertama merupakan hak dari

pihak kedua dan sebaliknya kewajiban pihak kedua merupakan hak pihak pertama. Dalam hal ini, akibat hukum hanya ada pada pelaksanaan kontrak itu sendiri.

Perjanjian publik merujuk pada kesepakatan yang dibuat antara pemerintah atau badan publik dengan individu, kelompok, atau entitas lain untuk mencapai tujuan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Dalam konteks ini, perjanjian publik sering kali melibatkan pengaturan hak dan kewajiban antara pemerintah dan pihak-pihak yang terlibat, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau untuk memenuhi kebutuhan umum, seperti pembangunan infrastruktur, pelayanan publik, atau pengelolaan sumber daya alam. Perjanjian ini dapat berbentuk kontrak antara pemerintah dengan penyedia layanan, seperti dalam kerjasama publik-swasta (*public-private partnership*), atau bahkan kesepakatan yang lebih luas mengenai kebijakan publik. Salah satu elemen penting dalam perjanjian publik adalah transparansi dan akuntabilitas, di mana semua pihak harus dapat mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan perjanjian tersebut untuk memastikan bahwa manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Dengan perjanjian publik yang baik, pemerintah dapat memastikan pengelolaan sumber daya yang efisien dan berkeadilan, serta membangun kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara.

Sistem pengaturan hukum perjanjian publik di Indonesia mengacu pada kerangka hukum yang mengatur kesepakatan antara pihak pemerintah (baik pusat maupun daerah) dengan pihak lain, seperti perusahaan, lembaga keuangan, atau organisasi lainnya, untuk tujuan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hukum perjanjian publik berbeda dengan hukum perjanjian privat, karena perjanjian ini tidak hanya melibatkan kepentingan pribadi atau bisnis, tetapi juga kepentingan negara dan masyarakat. Pengaturan hukum perjanjian publik di Indonesia mencakup berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk mengadakan perjanjian dalam rangka menjalankan fungsi publiknya. Dalam sistem ini, setiap perjanjian yang dibuat oleh pemerintah harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi, serta harus tunduk pada prosedur

pengadaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait, seperti UU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Dengan demikian, sistem pengaturan hukum perjanjian publik bertujuan untuk memastikan bahwa setiap perjanjian yang melibatkan pihak pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, serta dijalankan sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang atau pengelolaan yang tidak efisien.

Pembuatan kontrak dalam konteks kegiatan pemerintah merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugas yang diemban. Secara ideal, negara bertanggung jawab untuk memastikan standar kehidupan minimum bagi seluruh masyarakat. Bentuk kerja sama yang dapat dilakukan oleh pemerintah dengan pihak swasta untuk memenuhi pelayanan publik atau melaksanakan tugas pemerintahan harus dapat terwujud melalui instrumen pemerintahan yang tersedia. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah mengambil berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen hukum yang ada, seperti peraturan perundang-undangan, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), kebijakan, rencana, perizinan, dan instrumen hukum keperdataan, untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan.⁸² Dalam kaitannya dengan pembuatan kontrak, maka sekali lagi ditegaskan bahwa bentuk kontraknya hanya sebagai instrumen pemerintahan untuk mewujudkan fungsi-fungsi pemerintahan semata.

Pemerintah tidak memiliki kebebasan secara penuh dalam berkontrak sehingga untuk melakukan negosiasi secara utuh sulit untuk dilakukan. Hal ini terjadi karena pemerintah selalu memikul fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan untuk kepentingan umum. Tidak hanya itu, secara prinsip dikenal asas *wetmatigheid van bestuur*, yaitu pemerintah dalam melakukan tindakannya harus didasari atas peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk mencerminkan asas legalitas dalam konteks hukum administrasi bahwa keabsahan tindakan

⁸² L.J.A. Damen, et al. (eds.), *Bestuursrecht Deel 1: Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving*, dalam Andri GunawanWibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6 No. 1, (2019), hlm. 041- 071.

pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan.⁸³ Oleh karena itu, maka rumusan kontrak dibuat secara sepihak oleh pemerintah oleh karena pemerintah tidak bebas mengakomodasi kehendak dari pihak penyedia jasa.

Terkait hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan hukum pemerintah, termasuk dalam pembuatan kontrak, merupakan tindakan hukum publik. Aspek kepentingan umum sangat terkait erat dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Loeff, Dooyewerd, dan Scholten berpendapat bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Sementara itu, Huart, Krenenburg, dan Wiarda berpendapat bahwa dalam beberapa situasi tertentu, administrasi negara dapat menggunakan hukum privat, namun untuk menyelesaikan masalah khusus dalam bidang administrasi negara, dibutuhkan atau telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik.⁸⁴ Karena itu, administrasi negara hanya dapat menggunakan peraturan-peraturan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan peraturan hukum privat. Berikut merupakan beberapa peraturan perundang-undangnya yang menjadi dasar hukum pemerintah dalam membuat perjanjian/kontrak publik:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No1/2004).

Dalam Penjelasan Umum Angka III, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dijelaskan bahwa pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Undang-Undang ini menegaskan peran penting Menteri Keuangan sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam mengelola dan mengawasi penggunaan anggaran negara secara keseluruhan. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan memastikan adanya *sistem check and balance* dalam proses pelaksanaan anggaran, perlu adanya pemisahan yang jelas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan kebendaharaan. Kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara atau lembaganya, sementara kewenangan

⁸³ Julista. Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 (2011).

⁸⁴ Laica Marzuki, 1996, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikatserta. Fungsinya Selaku Sarana hukum Pemerintahan*, Ujung Pandang: Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, hlm 9.

kebendaharaan diberikan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif ini mencakup:

- 1) Melakukan perjanjian atau tindakan lain yang menyebabkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara;
- 2) Melakukan verifikasi dan penetapan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara atau lembaga terkait dengan realisasi perjanjian tersebut, serta
- 3) Mengeluarkan perintah pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul akibat pelaksanaan anggaran.

Dari penjelasan diatas dapat dilihat bahwa negara dapat melakukan perbuatan hukum yang menimbulkan suatu hubungan hukum perikatan dengan pihak lain yang memneri akibat terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara. Perikatan yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan oleh kementerian negara atau lembaga negara non-kementerian yang digolongkan sebagai kewenangan administrative, yang mencakup pengelolaan dan pelaksanaan kegiatan yang bersifat administratif dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam hal ini, kementerian atau lembaga yang bersangkutan bertanggung jawab atas pengelolaan perikatan yang berhubungan dengan penerimaan dan pengeluaran negara, sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan demikian, undang-undang ini menjadi landasan yuridis kewenangan pemerintah untuk melakukan perhubungan hukum berupa perikatan dengan pihak lain (swasta dan bahkan pihak asing).

- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No 17/2003).

UU NO. 1 17/2003 menjelaskan bahwa keuangan negara mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang memiliki nilai ekonomis. Hal ini meliputi segala bentuk kekayaan, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dimiliki oleh negara sebagai akibat dari pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara tidak hanya mencakup sumber daya finansial, tetapi juga aset-aset lainnya yang berkaitan dengan aktivitas negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya untuk kepentingan umum. Selanjutnya dalam Pasal 2 diatur bahwa keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (1), meliputi:

- 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) penerimaan negara;
- 4) pengeluaran negara;
- 5) penerimaan daerah;
- 6) pengeluaran daerah;
- 7) Kekayaan negara/atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/atau perusahaan daerah;
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara. Sebagaimana diatur dalam penjelasan umum UU No 1/2004, angka (3), tentang Perbendaharaan Negara bahwa negara dapat melakukan perhubungan hukum perikatan dengan pihak lain yang dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga negara non-kementerian yang digolongkan sebagai kewenangan administratif. Berdasarkan UU No 1/2004 dan UU No 17/2003, maka kemudian diterbitkan berbagai peraturan perundang-undangan. Dibidang pengadaan barang dan jasa pemerintah misalnya, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah yang mengatur secara spesifik mengenai kontrak jasa konstruksi dan kontrak pengadaan barang/atau jasa pemerintah. Semua prosedur dan tahapan dalam berkontraknya diatur secara tegas dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No 5/1960)

Secara spesifik, UU No 5/1960 merupakan landasan yuridis pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Dalam kajian hukum agraria, definisi agraria dalam arti luas mencakup seluruh sumber daya alam yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 UUPA yang menjelaskan bahwa: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Untuk itu, maka pengelolaan sumber daya alam haruslah ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 45.

Pasal 2, UU No 5/1960 mengatur mengenai hak menguasai negara dimana hak menguasai dari negara disini bukan diartikan bahwa negara sebagai pemilik, namun negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia diberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk didalamnya hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Untuk itu, maka negara (dalam hal ini pemerintah) memiliki kewenangan untuk melakukan perhubungan hukum dengan pihak lain dalam rangka pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Kewenangan ini mencakup berbagai bentuk kerjasama, baik dengan negara lain, lembaga internasional, maupun sektor swasta, untuk memaksimalkan potensi sumber daya alam yang dimiliki negara.

Hubungan hukum yang dimaksudkan di ini salah satunya dalam bentuk kontrak pengelolaan sumber daya alam. Dalam praktiknya, salah satu implementasi bentuk kontrak pengelolaan sumber daya alam adalah kontrak karya sebagaimana diatur dalam UU No 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan kontrak kerja sama sebagaimana diatur dalam UU No 21/2001, tentang Minyak dan Gas Bumi. Kontrak karya dan kontrak kerja sama melibatkan pemerintah sebagai salah satu pihak didalamnya dan kontrak tersebut dilakukan dalam rangka pengelolaan sumber daya alam.

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/atau Daerah (PP No 27/2014).

PP No 27/2014 merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/atau Daerah. Peraturan pemerintah ini merupakan pengejawantahan dari UU No 1/2004, tentang Perbendaharaan Negara dan UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur secara spesifik tentang pengelolaan barang milik negara/atau daerah. Dalam Pasal 27 peraturan pemerintah ini dijelaskan bahwa bentuk pemanfaatan barang milik negara/atau daerah berupa: 1) sewa; 2) pinjam pakai; 3) kerja sama pemanfaatan; 4) bangun guna serah atau bangun serah guna; atau 5) kerja sama penyediaan infrastruktur. Kelima bentuk pemanfaatan barang milik negara/atau daerah ini dilaksanakan dalam bentuk perjanjian. Dengan demikian, maka jelaslah bahwa pemerintah dapat melakukan kontrak atau perjanjian dengan pihak lain dalam rangka pengelolaan barang milik negara/atau daerah.

Berdasarkan PP No 27/2014, kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang merupakan instrumen yuridis yang lebih teknis mengatur tentang pengelolaan barang milik negara/atau daerah.

- e. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah (Perpres No 16/2018).

Perpres No 16/2018 merupakan pengganti dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, berikut perubahan-perubahannya, yakni Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011, tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, ini, kontrak atau perjanjian dalam pengadaan barang/atau jasa pemerintah dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yakni kontrak pengadaan barang/atau pekerjaan konstruksi/atau jasa lainnya dan kontrak pengadaan jasa konsultasi. Kontrak pengadaan barang/atau pekerjaan konstruksi/atau jasa lainnya terdiri atas kontrak lumpsum, kontrak

harga satuan, kontrak gabungan lumsum dan harga satuan, kontrak terima jadi (*turnkey*), dan kontrak payung. Adapun kontrak pengadaan jasa konsultasi terdiri atas kontrak lumsum, kontrak waktu penugasan, dan kontrak payung. Kontrak atau perjanjian-perjanjian tersebut dilaksanakan oleh PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/atau jasa atau pelaksana swakelola.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha (PP No 38/2015).

Dalam PP No 38/2015 yang dimaksud dengan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) adalah kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh menteri/atau kepala lembaga/atau kepala daerah/atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/ atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. KPBU (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha) ini dilakukan dengan tujuan untuk:

- 1) Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengerahan dana swasta;
- 2) Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu;
- 3) Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat;
- 4) Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau
- 5) Memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada badan usaha.

Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha (KPBU) yang dimaksudkan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, ini dilaksanakan dalam bentuk

perjanjian. Perjanjian KPBU (Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha) ini disiapkan oleh Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK). Selanjutnya yang menjadi dasar hukum bagi tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah, pengelolaan barang milik (aset) negara atau daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan bentuk kerja sama lainnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini menjadi dasar hukum karena pengadaan barang dan jasa pemerintah, pengelolaan aset negara atau daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dilakukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan.

2.6.2 Asas-Asas Dalam Perjanjian Publik

Dalam perjanjian publik, terdapat prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan bagi adanya sebuah kesepakatan yang dibuat antara pemerintah dan pihak lain. Prinsip-prinsip ini mengatur bagaimana perjanjian tersebut dapat berlaku secara sah dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Mereka memastikan bahwa setiap pihak yang terlibat dalam perjanjian publik bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan memperhatikan kepentingan umum dan mematuhi prosedur yang transparan. Selain itu, prinsip-prinsip ini juga berfungsi untuk menjaga agar setiap perjanjian yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya memenuhi aspek legalitas, tetapi juga dijalankan dengan cara yang adil, jujur, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dengan demikian, pengaturan yang jelas mengenai prinsip-prinsip dasar ini menjadi sangat penting untuk menciptakan perjanjian yang efektif dan bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Beberapa prinsip atau asas hukum menjadi dasar bagi hukum perjanjian. Asas-asas utama ini dianggap sebagai fondasi hukum perjanjian, memberikan gambaran tentang pemikiran dasar yang mendasari hukum perjanjian, di antaranya yaitu:

- a. Asas kebebasan berkontrak;
- b. Asas konsensualisme;
- c. Asas mengikatnya suatu perjanjian;
- d. Asas iktikad baik.
- e. Asas transparansi

Asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) bersifat universal terdapat dalam Pasal 1338 ayat (1) mengakui asas tersebut dengan menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah mengikat para pihak sebagai undang-undang, akan tetapi, Pasal 1320 KUH Perdata membatasi kebebasan berkontrak dengan adanya syarat sah perjanjian. Pembatasan dikaitkan dengan kausa yang halal dalam kontrak. Pasal 1337 KUH Perdata menjelaskan bahwa suatu kausa dapat menjadi terlarang apabila dilarang oleh undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum. Sutan Remy Sjahdeini menyimpulkan ruang lingkup asas kebebasan berkontrak sebagai berikut:

- a. Kebebasan membuat atau tidak membuat suatu perjanjian;
- b. Kebebasan untuk memilih dengan pihak mana seseorang membuat suatu perjanjian;
- c. Kebebasan untuk dapat memilih kausa suatu perjanjian yang akan dibuatnya;
- d. Kebebasan untuk menentukan suatu objek dalam perjanjian;
- e. Kebebasan untuk dapat menentukan bentuk perjanjian; dan
- f. Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat opsional.

Pelaksanaan suatu prestasi merupakan suatu kewajiban yang dituangkan dalam suatu kontrak atau perjanjian. Sumber dari perjanjian yang sah adalah terkumpulnya kemauan atau persetujuan para pihak yang membuat perjanjian tersebut. Menurut undang-undang, perjanjian tersebut menjadi sah secara hukum apabila kedua belah pihak mencapai kata sepakat (*pacta sunt servanda*). Maksud yang benar-benar jujur dalam melaksanakan perjanjian, yang disebut dengan maksud jujur yang sejati, mengacu pada butir-butir dalam perjanjian tersebut. Butir-butir dalam perjanjian tersebut haruslah wajar dan sesuai. Hak dan tanggung jawab para pihak dalam kontrak merupakan isinya. Maksud yang benar-benar murni dalam pelaksanaan perjanjian berarti melaksanakan perjanjian tersebut dengan baik dan benar. Pasal 1338 ayat 3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Hal ini memberikan jaminan kepada para pihak untuk mendapatkan perlindungan hukum dan

kedudukan yang setara antara para pihak. Hal ini merupakan bentuk pengakuan terhadap asas keseimbangan.

Selain asas-asas perjanjian pada umumnya, dalam perjanjian publik terdapat beberapa asas tambahan yang sangat penting untuk menjamin keberlakuan dan efektivitas perjanjian tersebut, khususnya ketika melibatkan kepentingan umum dan pengelolaan sumber daya negara. Berikut adalah beberapa asas lainnya yang harus ada dalam perjanjian publik, beserta penjelasannya:

a. Asas Kepastian Hukum’;

Asas kepastian hukum menuntut agar setiap perjanjian publik disusun dengan ketentuan yang jelas dan rinci mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak, baik pemerintah maupun mitra kontrak. Dengan adanya kepastian hukum, semua pihak yang terlibat dalam perjanjian dapat mengetahui secara tepat apa yang diharapkan dari mereka dan apa yang menjadi hak mereka. Asas ini juga memastikan bahwa perjanjian dapat dijalankan tanpa ada ambiguitas yang bisa menimbulkan konflik atau ketidakpastian di kemudian hari. Kepastian hukum sangat penting dalam konteks pengelolaan keuangan negara, di mana setiap transaksi dan pengeluaran harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

b. Asas Keterbukaan (Openness);

Asas keterbukaan mengharuskan agar seluruh proses yang berkaitan dengan perjanjian publik dilakukan dengan transparansi, mulai dari tahap perencanaan, penawaran, pelaksanaan, hingga evaluasi. Dengan adanya keterbukaan, informasi terkait perjanjian publik dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik itu masyarakat maupun lembaga pengawas, untuk memastikan bahwa tidak ada praktik yang merugikan kepentingan umum dan semua proses berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku. Hal ini juga bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Pemerintah harus memberikan akses yang cukup bagi masyarakat dan pihak terkait untuk mengetahui isi perjanjian dan bagaimana keputusan-keputusan terkait pengelolaan keuangan publik diambil. Transparansi ini berfungsi untuk mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan atau korupsi, serta

memastikan bahwa anggaran yang dikeluarkan dapat digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam perjanjian.

c. Asas Akuntabilitas;

Asas akuntabilitas menegaskan bahwa setiap pihak yang terlibat dalam perjanjian publik, khususnya pemerintah daerah atau pusat, wajib mempertanggungjawabkan setiap keputusan yang diambil dan tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan perjanjian tersebut. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa segala tindakan yang diambil oleh pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sehingga tercipta transparansi dan kepercayaan dalam pengelolaan sumber daya negara. Akuntabilitas berarti bahwa pemerintah harus mampu memberikan penjelasan yang jelas kepada publik mengenai penggunaan sumber daya dan bagaimana perjanjian tersebut dijalankan. Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, asas ini sangat penting untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan dana publik dan memastikan bahwa setiap pengeluaran negara dilakukan dengan cara yang efisien dan efektif.

d. Asas Keadilan (*Justice*);

Asas keadilan dalam perjanjian publik mengharuskan bahwa setiap pihak yang terlibat memperoleh hak dan kewajiban yang seimbang dan adil. Dalam konteks perjanjian publik, ini berarti bahwa pemerintah harus menghindari kondisi di mana pihak-pihak tertentu mendapatkan keuntungan yang tidak proporsional atau tidak wajar. Perjanjian publik harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat dan meminimalkan potensi penyalahgunaan atau kesepakatan yang hanya menguntungkan salah satu pihak. Keadilan ini juga mencakup perlindungan terhadap kelompok-kelompok rentan atau yang terpinggirkan, sehingga perjanjian tersebut tidak merugikan mereka.

e. Asas Substansialitas (*Materialitas*);

Asas ini menekankan bahwa perjanjian publik harus mencakup semua hal yang materiil atau substansial dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Artinya, perjanjian tidak boleh hanya mencakup hal-hal yang bersifat

administratif atau teknis, tetapi harus mencakup juga tujuan, hasil yang ingin dicapai, serta risiko dan dampak yang mungkin timbul dari perjanjian tersebut. Dengan asas ini, setiap elemen penting dalam pengelolaan keuangan dan pelaksanaan proyek publik akan diperhatikan secara detail dalam perjanjian, sehingga tidak ada aspek yang terabaikan yang dapat menyebabkan kegagalan dalam implementasi perjanjian.

f. Asas Profesionalisme;

Asas profesionalisme mengharuskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian publik harus memiliki kompetensi yang memadai untuk mengelola perjanjian tersebut dengan baik. Hal ini mencakup kemampuan teknis, pengetahuan yang mendalam mengenai aturan yang berlaku, serta keterampilan dalam melakukan negosiasi dan pelaksanaan perjanjian. Pihak-pihak yang terlibat, baik itu pemerintah maupun mitra swasta, harus memastikan bahwa mereka memiliki keahlian yang diperlukan untuk mencapai tujuan perjanjian dan memastikan pelaksanaannya berjalan dengan efisien dan efektif. Dengan mengedepankan profesionalisme, diharapkan perjanjian publik dapat memberikan hasil yang optimal dan bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah dan mitra kontrak harus mampu menjalankan tanggung jawabnya dengan kemampuan teknis dan manajerial yang profesional. Ini penting agar perjanjian dapat dijalankan dengan baik dan tujuan yang diinginkan dapat tercapai tanpa hambatan teknis atau administrasi. Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, profesionalisme juga berarti bahwa pejabat pemerintah yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan perjanjian memiliki pemahaman yang mendalam tentang hukum, keuangan, dan manajemen proyek.

Dengan adanya asas-asas tambahan ini, perjanjian publik dapat memastikan bahwa segala transaksi dan kesepakatan yang melibatkan kepentingan publik dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan dengan pertanggungjawaban yang jelas kepada masyarakat. Implementasi asas-asas ini juga mengharuskan adanya pengawasan yang ketat. Asas-asas ini juga membantu mencegah potensi masalah hukum, sosial, dan ekonomi yang bisa timbul akibat ketidakseimbangan atau penyalahgunaan dalam pengelolaan keuangan negara.

2.6.3. Ruang Lingkup Perjanjian Publik

Ruang lingkup perjanjian atau kontrak publik mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan kesepakatan yang dibuat antara pihak pemerintah, baik pusat maupun daerah, dengan pihak lain untuk tujuan tertentu yang bersifat publik. Kontrak publik ini sering kali melibatkan pengadaan barang atau jasa, pembangunan infrastruktur, atau pelaksanaan program-program sosial yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setiap perjanjian yang tercipta dalam konteks ini harus sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi penggunaan sumber daya publik. Oleh karena itu, kontrak publik tidak hanya berfokus pada hubungan bisnis antara pemerintah dan pihak lain, tetapi juga pada tanggung jawab untuk memenuhi kepentingan masyarakat luas dan memastikan bahwa hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Dengan demikian, ruang lingkup perjanjian publik melibatkan pengaturan yang lebih kompleks, mengingat keterkaitan langsungnya dengan kebijakan publik dan pengelolaan anggaran negara.

Secara garis besar maka terdapat 3 (tiga) bentuk kontrak yang termasuk dalam lingkup kontrak publik, yaitu:

a. Perjanjian/atau Kontrak Publik Dalam Pengadaan Barang/atau Jasa.

Pengadaan barang dan/atau jasa bagi keperluan pemerintah pada hakekatnya merupakan upaya yang dilakukan oleh pihak pengguna untuk memperoleh atau mewujudkan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Proses pengadaan ini melibatkan penerapan metode atau prosedur tertentu yang dirancang untuk mencapai kesepakatan mengenai harga, waktu pelaksanaan, serta syarat-syarat lainnya yang terkait dengan pengadaan tersebut. Dalam hal ini, pemerintah sebagai pihak pengguna berusaha memastikan bahwa barang dan jasa yang diperoleh memenuhi standar kualitas yang ditetapkan, tersedia dalam waktu yang tepat, dan sesuai dengan anggaran yang telah disepakati. Oleh karena itu, pengadaan barang dan jasa pemerintah bukan hanya soal transaksi komersial, tetapi juga tentang pencapaian efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran negara. Proses ini harus dilakukan dengan prosedur

yang jelas dan terbuka, untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Agar hakekat atau esensi pengadaan barang/atau jasa bagi keperluan pemerintah tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan pihak penyedia barang/atau jasa haruslah selalu berpedoman kepada filosofi pengadaan barang/atau jasa bagi keperluan pemerintah, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang/atau jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang/atau jasa bagi keperluan pemerintah yang baku. Filosofi pengadaan barang/atau pemerintah merupakan upaya untuk memperoleh barang/atau jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thought*), dengan mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang berlaku.⁸⁵

Pengadaan barang/jasa bagi keperluan pemerintah melibatkan 2 (dua) pihak, yaitu pihak pembeli atau pengguna barang (pemerintah) dan pihak penjual atau penyedia barang/atau jasa. Pembeli atau pengguna barang/atau jasa (pemerintah) adalah pihak yang membutuhkan barang/atau jasa. Dalam pelaksanaan pengadaan barang/atau jasa bagi keperluan pemerintah, pihak pengguna adalah pihak yang meminta kepada penyedia barang/atau jasa untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Untuk membantu pengguna barang/atau jasa dalam melaksanakan pengadaan dapat dibentuk panitia pengadaan. Lingkup tugas panitia dapat melaksanakan seluruh proses pengadaan, mulai dari penyusunan dokumen pengadaan, penyeleksi dan memilih para calon penyedia barang/atau jasa, meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran, mengusulkan calon penyedia barang/atau jasa dan membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak. Kontrak pengadaan barang/atau jasa pemerintah merupakan kontrak komersial yang dimana pemerintah sebagai pihak didalam kontrak masuk dalam kategori perbuatan hukum privat. Hubungan hukum yang terbentuk merupakan hubungan hukum dalam lapangan hukum perdata. Sekalipun didalam jenis kontrak ini

⁸⁵ Abu Samman Lubis, “Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang/Jasa Apakah Harus Dipedomani?”, <https://bppk.kemenkeu.go.id/balai-diklat-keuangan-malang/artikel/artikel-prinsip-prinsip-pengadaan-barangjasa-apakah-harus-dipedomani-016149>, diakses pada 5 Januari 2024.

terdapat pemerintah yang merupakan badan hukum publik, tapi watak hubungan hukumnya merupakan murni hukum perdata.⁸⁶

Pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, ini merupakan peraturan yang menggantikan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah beserta perubahan-perubahannya yang dianggap masih memiliki kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan pemerintah mengenai pengaturan atas pengadaan barang/atau jasa yang baik. Pasal 1 angka (1), Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, ini menentukan bahwa: “Pengadaan barang/atau jasa pemerintah yang selanjutnya disebut pengadaan barang/atau jasa adalah kegiatan pengadaan barang/atau jasa oleh kementerian/atau lembaga/atau perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/atau APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.”

Adapun ruang lingkup dari pengadaan barang/atau jasa pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, ini, yaitu:

- 1) Pengadaan barang/atau jasa di lingkungan kementerian/atau lembaga/atau perangkat daerah yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/atau APBD;
- 2) Pengadaan barang/atau jasa dengan mempergunakan anggaran belanja dari APBN/atau APBD sebagaimana dimaksud pada huruf (a), merupakan Pengadaan barang/atau jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri dan/atau hibah dalam negeri yang diterima oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah; dan/atau
- 3) Pengadaan barang/atau jasa yang mempergunakan anggaran belanja yang berasal dari APBN/atau APBD sebagaimana dimaksud pada huruf (a) termasuk pengadaan barang/atau jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri.

⁸⁶ *Ibid.*

Secara konstitusional, dasar hukum dari pengadaan barang dan jasa pemerintah berdasar pada Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional”. Secara jelas, dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 termuat pemikiran demokrasi ekonomi di mana demokrasi memiliki ciri khas yang proses perwujudannya diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk kepentingan seluruh masyarakat, dan harus mengabdikepada kesejahteraan seluruh rakyat.

Pengadaan barang dan jasa dimulai dengan transaksi pembelian atau penjualan barang secara langsung (tunai), kemudian berkembang menjadi pembelian dengan jangka waktu pembayaran yang disertai dengan dokumen pertanggungjawaban antara pembeli dan penjual, hingga akhirnya dilakukan melalui proses pelelangan atau tender. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa pemerintah melibatkan berbagai pihak yang terkait, sehingga diperlukan etika, norma, dan prinsip pengadaan untuk mengatur dan menjadi dasar dalam penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dimulai dengan proses tawar-menawar langsung antara pembeli (pengguna) dan penjual (penyedia barang). Setelah tercapai kesepakatan harga, transaksi jual beli dilanjutkan, di mana penyedia barang menyerahkan barang kepada pengguna, dan pengguna membayar sesuai dengan harga yang disepakati kepada penyedia barang. Proses tawar-menawar dan transaksi jual beli ini dilakukan secara langsung tanpa adanya dokumen pembelian, pembayaran, atau penerimaan barang. Jumlah dan jenis barang yang akan dibeli yang cukup banyak tentu akan memakan waktu lama jika dilakukan melalui tawar-menawar. Biasanya, pengguna akan menyusun daftar jumlah dan jenis barang yang akan dibeli secara tertulis, kemudian menyerahkannya kepada penyedia barang untuk mengajukan penawaran secara tertulis juga. Daftar barang yang disusun ini menjadi dasar dari dokumen pembelian, sementara penawaran harga yang dibuat secara tertulis menjadi dasar dari dokumen penawaran.

Pada perkembangan selanjutnya, pihak pengguna tidak hanya mengirimkan daftar barang yang akan dibeli kepada satu penyedia, tetapi juga kepada beberapa penyedia barang. Dengan meminta penawaran dari beberapa penyedia, pengguna dapat memilih harga penawaran yang paling kompetitif untuk setiap jenis barang yang akan dibeli. Metode ini menjadi awal mula dari pengadaan barang dengan sistem lelang atau tender. Namun demikian, pembelian barang tidak terbatas pada pembelian barang yang telah ada di pasar saja, tetapi juga pembelian barang yang belum tersedia di pasar. Pembelian barang yang belum ada dipasar dilakukan dengan metode pesanan. Agar barang yang dipesan dapat dibuat seperti yang diinginkan, maka pihak pemesan (pengguna) menyusun nama, jenis, jumlah barang yang dipesan beserta spesifikasi secara tertulis dan menyerahkannya kepada pihak penyedia barang. Dokumen ini selanjutnya disebut dokumen pemesanan barang yang menjadi cikal bakal dokumen lelang yang kemudian diubah lagi istilahnya menjadi “Dokumen Pemilihan”.

Pengadaan barang dengan metode pemesanan tidak hanya terbatas pada barang bergerak, tetapi juga mencakup barang tidak bergerak seperti rumah, gedung, jembatan, bendungan, dan sebagainya. Untuk pengadaan barang berupa bangunan, pihak pengguna biasanya menyediakan gambar rencana atau gambar teknis bangunan yang akan dipesan. Proses pemesanan atau pengadaan barang berupa bangunan ini merupakan awal mula dari pengadaan pekerjaan pemborongan yang selanjutnya dikenal sebagai pengadaan jasa pemborongan.

Saat ini pengadaan barang tidak hanya terbatas pada barang yang berwujud tetapi juga barang yang tidak terwujud. Barang tidak berwujud umumnya adalah jasa, misalnya; jasa pelayanan kesehatan, jasa pelayanan pendidikan, jasa konsultasi, jasa supervisi, jasa manajemen, dan lain-lain. Pengadaan barang yang tidak berwujud yang umumnya berupa jasa tersebut merupakan asal-usul pengadaan jasa konsultasi dan jasa lainnya.

Pengadaan barang dan jasa pada intinya adalah upaya pemerintah untuk mendapatkan atau memperoleh barang dan jasa yang dibutuhkannya, dengan menggunakan suatu metode dan proses tertentu supaya dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Pengadaan barang dan jasa menjadi bagian penting dalam pengelolaan sumber daya publik, di mana efisiensi, transparansi, dan

akuntabilitas menjadi prinsip utama yang harus dipenuhi dalam setiap tahapannya. Supaya esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, dan tunduk pada etika serta norma pengadaan barang dan jasa, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku sebagaimana telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terdapat 4 (empat) komponen yang menjadi intisari dalam kegiatan Pengadaan Barang/atau Jasa Pemerintah (PBJP), yakni:⁸⁷

1) Pengadaan barang.

Pengadaan barang oleh pemerintah adalah proses yang dilakukan untuk memperoleh barang yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan. Proses ini melibatkan serangkaian langkah yang harus diikuti secara ketat sesuai dengan peraturan yang berlaku, dengan tujuan untuk memastikan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran negara. Pengadaan barang biasanya dimulai dengan identifikasi kebutuhan, perencanaan anggaran, dan penyusunan spesifikasi teknis yang jelas. Setelah itu, pemerintah akan melakukan pemilihan penyedia barang melalui prosedur yang adil dan kompetitif, seperti lelang atau seleksi, untuk mendapatkan harga terbaik dan kualitas barang yang sesuai dengan standar yang ditetapkan.

2) Pengadaan pekerjaan atau konstruksi.

Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018: Komponen kedua adalah pekerjaan konstruksi atau konstruksi suatu bangunan. Konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan. Pengadaan pekerjaan atau konstruksi oleh pemerintah merupakan suatu proses yang dilakukan untuk memperoleh jasa konstruksi yang dibutuhkan dalam rangka pembangunan infrastruktur atau fasilitas publik lainnya. Proses ini melibatkan tahapan perencanaan yang rinci, termasuk penentuan anggaran,

⁸⁷ Nur Ilmi Faisal, dkk, "Analisis Sistem Pengadaan Barang Dan Jasa (Penunjang Langsung) Pada Di Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kota Manado", *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern* Vol. 12 No. 2 (2017).

spesifikasi teknis, dan waktu pelaksanaan yang tepat. Setelah itu, pemerintah akan melaksanakan proses pemilihan penyedia jasa konstruksi melalui prosedur yang transparan, seperti lelang umum atau seleksi, guna memastikan bahwa kontraktor yang dipilih memiliki kompetensi dan kapasitas untuk menyelesaikan proyek sesuai dengan standar kualitas yang ditetapkan.

3) Pengadaan jasa konsultasi.

Jasa Konsultansi adalah jasa layanan profesional yang membutuhkan keahlian tertentu di berbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir. Jasa konsultasi ini mengutamakan pemikiran atau pola pikir yang akan dilakukan untuk menunjang kinerja instansi K/L/D/I dan instansi lain milik pemerintah. Berikut ini adalah beberapa jasa yang termasuk dalam jasa konsultasi: (1) Jasa rekayasa, memuat pemikiran tentang bagaimana mengubah atau menambah kapasitas alat yang berhubungan dengan mesin. (2) Jasa Perencanaan, perancangan, dan pengawasan, saling berkaitan untuk diaplikasikan dalam bidang selain konstruksi karena jasa konstruksi sudah diatur tersendiri. Bidang yang dibuka untuk direncanakan, dirancang, dan diawasi mencakup semua bidang kehidupan dan jasa keahlian profesi yang membutuhkan keahlian tertentu seperti jasa penasihatan, jasa penilaian, jasa pendampingan, jasa bantuan teknis, jasa konsultan manajemen dan jasa konsultan hukum.

4) Pengadaan jasa lainnya.

Jasa lainnya dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan jasa non-konsultansi atau jasa yang membutuhkan peralatan, metodologis khusus, dan/atau keahlian dalam suatu sistem tata kelola yang sudah dikenal luas di dunia usaha untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan.

Beberapa jenis kontrak pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya terdiri dari:⁸⁸

- 1) Kontrak lumsom, yaitu kontrak dengan ruang lingkup pekerjaan dan jumlah harga yang tetap dan sudah disepakati dalam jangka waktu tertentu. Dalam kontrak ini, pihak yang menyelesaikan pekerjaan sepenuhnya bertanggung jawab untuk menyelesaikan proyek sesuai dengan spesifikasi yang telah

⁸⁸ Rendra Topan, "Jenis Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", <https://rendratopan.com/2019/11/18/jenis-kontrak-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah/> diakses pada 2 Januari 2025.

disepakati, dengan jumlah biaya yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Risiko sepenuhnya menjadi tanggung jawab penyedia;
 - b. Berorientasi kepada keluaran; dan
 - c. Pembayaran dilakukan berdasarkan tahapan produk/keluaran yang telah dihasilkan sesuai dengan ketentuan dalam kontrak.
- 2) Kontrak harga satuan, yaitu kontrak untuk pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, atau jasa lainnya dengan harga tetap per satuan atau elemen pekerjaan berdasarkan spesifikasi teknis tertentu, yang harus diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan, dengan ketentuan sebagai berikut:
- a) Volume atau kuantitas pekerjaannya masih bersifat perkiraan pada saat kontrak ditandatangani;
 - b) Pembayaran berdasarkan hasil pengukuran bersama atas realisasi volume pekerjaan; dan
 - c) Nilai akhir kontrak ditetapkan setelah seluruh pekerjaan diselesaikan.
- 3) Kontrak gabungan lumsom dan harga satuan, yakni kontrak pengadaan barang/atau pekerjaan konstruksi/jasa lainnya gabungan lumsom dan harga satuan dalam 1 (satu)
- 4) Perjanjian/kontrak Publik Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara/atau Daerah.

Salah satu bentuk kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengelola sumberdaya yang ada daerah, antara lain adalah kewenangan untuk mengelola barang milik daerah, akan tetapi pemerintah daerah tidak dapat menjual, menyerahkan kepada pihak lain, menjadikan tanggungan atau digadaikan. Kewajiban pemerintah daerah adalah untuk memanfaatkan, mengamankan dan memelihara barang milik daerah baik secara administrasi, fisik maupun hukum agar barang milik daerah dapat digunakan untuk pelayanan sesuai dengan fungsi atau peruntukannya. Oleh sebab itu, barang milik daerah berupa tanah harus disertifikatkan dan bangunan serta barang-barang lain harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pemerintah daerah. Disamping kewajiban mengamankan dan memelihara barang milik daerah, pemerintah daerah diberikan

wewenang mendayagunakan barang milik daerah yang tidak digunakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan dan bangunan, serah guna bangunan dengan tidak mengubah status kepemilikannya. Bentuk pendayagunaan barang/aset milik daerah tersebut dapat dilakukan melalui kerjasama dengan pihak lain (swasta) kecuali pinjam pakai hanya yang tidak memberikan penerimaan bagi daerah hanya dapat dilakukan dengan instansi pemerintah.

Pengaturan mengenai barang milik negara atau daerah awalnya diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah, yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah. Begitu pula dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006, yang selanjutnya digantikan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam pengertian ekonomi, barang milik negara dikenal dengan istilah aset negara. Dalam ilmu ekonomi, aset negara secara komprehensif didefinisikan sebagai kekayaan yang dimiliki oleh suatu entitas yang memiliki nilai dan dapat dimanfaatkan. Paton mendefinisikan aset sebagai kekayaan, baik dalam bentuk fisik maupun non-fisik, yang memiliki nilai bagi suatu entitas. Sementara itu, Vatter memberikan definisi yang lebih rinci mengenai aset, yaitu sebagai manfaat ekonomi masa depan dalam bentuk potensi jasa yang dapat diubah, ditukar, atau disimpan.⁸⁹

Pengertian aset menurut asas-asas pembukuan pemerintahan lebih luas dan lebih lengkap, khususnya: harta kekayaan yang dikuasai dan dimiliki oleh badan publik karena peristiwa-peristiwa sebelumnya dan dari mana keuntungan-keuntungan finansial atau keuntungan-keuntungan yang berpotensi menguntungkan di masa mendatang, baik oleh badan publik maupun daerah setempat, dan dapat ditaksir dalam satuan-satuan moneter, termasuk harta kekayaan non-moneter yang diharapkan memberikan berbagai macam bantuan kepada

⁸⁹ Sri Wahyuni, 2020, *Pengantar Manajemen Aset*, Makasar: CV. Nas Media Pustaka, Hlm 12.

masyarakat secara keseluruhan dan harta kekayaan yang dipelihara untuk tujuan-tujuan autentik dan sosial.

Adapun dalam konsep teori, sebagaimana dikemukakan J. Prodhoun, aset negara adalah aset yang berada pada lingkup ranah publik (*public prive*), sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan secara publik.⁹⁰ Banyaknya definisi mengenai aset yang telah dipaparkan diatas menunjukkan pengertian yang tidak jauh berbeda antara satu sama lainnya. Dengan demikian, dapat dirumuskan karakteristik umum aset sebagai berikut:

- 1) Terdapat karakteristik manfaat di masa mendatang.
- 2) Terdapat pengorbanan ekonomi untuk memperoleh aset.
- 3) Memiliki kaitan dengan entitas tertentu.
- 4) Menunjukkan proses akuntansi.
- 5) Adanya kaitan dengan dimensi waktu.
- 6) Adanya kaitan dengan karakteristik keterukuran.

Pada konteks peraturan perundang-undangan, definisi aset terdapat dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana. Dalam rancangan undang-undang tersebut diatur bahwa aset adalah semua kebendaan baik yang bergerak atau yang tidak bergerak, baik yang memiliki wujud maupun yang tidak memiliki wujud, dan yang mempunyai nilai ekonomis. Adapun hukum positif tidak menggunakan istilah “aset”, tetapi menggunakan istilah barang atau kekayaan, yaitu dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 1 angka (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa "Keuangan negara mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat diukur dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat menjadi milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut." Sementara itu, dalam Pasal 1 angka (10) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, disebutkan bahwa "Barang milik negara adalah segala barang yang dibeli

⁹⁰ Sirajuddin, S.EI., ME. Dkk, 2021, *Siklus Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Makasar: Alauddin University Press. Hlm 72.

atau diperoleh dengan menggunakan anggaran APBN atau berasal dari sumber lain."

Berkaitan dengan jalannya tugas dan fungsi pemerintahan, maka salah satu kegiatan yang dapat menjadi unsur pendukung adalah melalui pengelolaan barang milik negara dan barang milik daerah. Pengelolaan barang milik negara/atau daerah tersebut merupakan salah satu tindakan pemerintahan sebab dalam bidang publik dan untuk kepentingan umum. Sebagaimana Utrecht mengemukakan bahwa dalam melakukan fungsinya, maka pemerintah/atau administrasi negara melakukan bermacam-macam perbuatan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.⁹¹ Perbuatan-perbuatan tersebut biasa juga disebut sebagai tindakan pemerintahan. Perbuatan administrasi negara/atau tindakan pemerintahan yang disebut juga *bestuur handeling*/atau *overheids*. *Handeling* adalah perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintah/atau penguasa dalam tingkat tinggi dan rendah secara spontan dan mandiri untuk pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat. Pengelolaan barang milik negara/atau daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Penggunaan barang milik negara atau daerah adalah aktivitas yang dilakukan oleh pengguna barang untuk mengelola dan mengadministrasikan barang tersebut sesuai dengan tugas dan fungsi instansi terkait. Status penggunaan barang milik negara ditetapkan oleh pengelola barang, sementara untuk barang milik daerah, penetapannya dilakukan oleh gubernur, bupati, atau walikota. Pemanfaatan barang milik negara/atau daerah merupakan pendayagunaan barang milik negara/atau daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/atau lembaga/atau satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi barang milik negara/atau daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan barang milik negara/atau daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/atau daerah dan kepentingan umum. Adapun bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa:⁹²

⁹¹ Nurbaiti, "Permasalahan Hukum Tata Pemerintahan Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Indonesia" *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol 1 No. 1 (2015).

⁹² Ani Rejeki, "Mengenal Pemanfaatan Barang Milik Negara", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13701/Mengenal-Pemanfaatan-Barang-Milik-Negara.html>, diakses pada 13 April 2024.

1) Sewa

Sewa barang milik pemerintah daerah adalah tindakan di mana pemerintah daerah menyewakan aset atau barang yang dimilikinya kepada pihak lain, baik individu, perusahaan, maupun instansi lain, untuk jangka waktu tertentu dengan imbalan berupa biaya sewa. Proses ini dilakukan untuk memanfaatkan aset milik daerah yang tidak digunakan secara penuh, sehingga dapat memberikan pendapatan tambahan bagi pemerintah daerah. Selain itu, penyewaan barang milik daerah juga dapat mendukung berbagai kegiatan ekonomi dan sosial yang bermanfaat bagi masyarakat. Sewa merupakan bentuk pemanfaatan barang milik negara/atau daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Tujuannya adalah untuk memaksimalkan pemanfaatan aset daerah yang tidak sedang digunakan secara optimal oleh pemerintah, serta sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah daerah. Penyewaan barang milik negara atau daerah dilakukan terhadap barang milik negara yang dikelola oleh pengelola barang, seperti tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan oleh pengguna barang kepada kepala daerah, barang milik negara yang berada pada pengguna barang, serta barang milik daerah yang mencakup sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang atau barang milik daerah lainnya selain tanah dan/atau bangunan.

Penyewaan barang milik negara atau daerah dilakukan berdasarkan perjanjian yang sekurang-kurangnya mencakup nama pihak-pihak dalam perjanjian, jenis, luas atau jumlah barang, nilai sewa, durasi sewa, tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama periode sewa, serta hak dan kewajiban masing-masing pihak. Pendapatan dari sewa barang milik negara atau daerah menjadi penerimaan negara yang harus disetorkan sepenuhnya ke rekening kas umum negara atau daerah. Pembayaran sewa harus dilakukan sekaligus secara tunai paling lambat 2 (dua) hari kerja sebelum perjanjian sewa ditandatangani. Namun, untuk kerja sama infrastruktur, penyetoran uang sewa dapat dilakukan secara bertahap dengan persetujuan pengelola barang.

2) Pinjam Pakai

Pinjam pakai barang milik pemerintah daerah adalah bentuk pemanfaatan aset daerah di mana pemerintah daerah memberikan izin kepada pihak lain untuk menggunakan barang miliknya tanpa biaya atau dengan syarat tertentu untuk periode waktu tertentu. Pinjam pakai hanya dapat dilakukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah. Tujuan pinjam pakai barang milik negara atau daerah adalah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Umumnya, pinjam pakai digunakan dalam kerjasama antar instansi pemerintah atau dengan lembaga yang berkaitan dengan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, seperti sekolah, rumah sakit, atau organisasi nirlaba. Durasi pinjam pakai barang milik negara atau daerah maksimal 5 (lima) tahun dan bisa diperpanjang sekali. Pinjam pakai dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang mencakup nama para pihak, jenis, luas atau jumlah barang yang dipinjamkan, jangka waktu, tanggung jawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama periode peminjaman, serta hak dan kewajiban masing-masing pihak.

3) Kerja Sama Pemanfaatan.

Kerja sama pemanfaatan adalah bentuk pemanfaatan barang milik negara atau daerah oleh pihak lain dalam periode tertentu, yang bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah serta sumber pembiayaan lainnya. Kerja sama pemanfaatan ini dapat mencakup berbagai jenis aset, seperti tanah, bangunan, atau fasilitas lainnya, yang disewakan atau dipergunakan oleh pihak lain dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dengan adanya kerja sama ini, pemerintah daerah atau negara dapat memperoleh sumber pendapatan tambahan yang dapat digunakan untuk mendanai berbagai program pembangunan atau kegiatan lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu, kerja sama pemanfaatan juga membuka peluang untuk memperbaiki pengelolaan aset-aset milik negara atau daerah secara lebih efisien dan profesional, sekaligus meningkatkan nilai ekonomi dari aset tersebut.

Kerja sama pemanfaatan barang milik negara atau daerah dengan pihak lain bertujuan untuk mengoptimalkan penggunaan barang milik negara atau daerah serta meningkatkan penerimaan negara atau pendapatan daerah. Kerja sama ini dilakukan terhadap barang milik negara yang dikelola oleh pengelola barang, barang milik daerah seperti tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan oleh pengguna barang kepada kepala daerah, barang milik negara yang masih berada pada pengguna barang, barang milik daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang, atau barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan. Jangka waktu kerja sama pemanfaatan untuk penyediaan infrastruktur dapat mencapai maksimal 50 (lima puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang. Dalam hal mitra kerja sama pemanfaatan berbentuk badan usaha milik negara atau daerah, kontribusi tetap dan pembagian keuntungan dapat ditetapkan paling tinggi sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari hasil perhitungan tim.

4) Bangun Guna Serah dan Bangun Serah Guna

Bangun Serah Guna, atau yang sering disebut sebagai *Build Operate and Transfer* (BOT), adalah suatu bentuk kerja sama antara pemerintah (biasanya pemerintah daerah) dan pihak swasta. Dalam sistem ini, barang milik negara atau daerah berupa tanah dimanfaatkan oleh pihak swasta untuk membangun fasilitas beserta sarana dan prasarana yang diperlukan. Setelah pembangunan selesai, fasilitas tersebut diserahkan untuk digunakan oleh pihak swasta sesuai dengan jangka waktu yang telah disepakati. Kerja sama ini dilaksanakan dengan pertimbangan bahwa pengguna barang membutuhkan bangunan dan fasilitas untuk pelaksanaan tugas pemerintahan atau pelayanan publik, sementara anggaran negara atau daerah tidak cukup untuk menyediakan fasilitas tersebut.

5) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur adalah bentuk kolaborasi antara pemerintah, baik pusat maupun daerah, dengan pihak swasta atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), untuk membangun, mengoperasikan, dan memelihara infrastruktur publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Tujuan

dari kerja sama ini adalah untuk mempercepat penyediaan infrastruktur yang berkualitas dengan memanfaatkan sumber daya dan keahlian dari sektor swasta atau BUMN. Kerja sama dalam penyediaan infrastruktur untuk barang milik negara atau daerah dilakukan antara pemerintah dan badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau koperasi. Jangka waktu kerja sama ini dapat berlangsung hingga 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang.

Kerja sama penyediaan infrastruktur ini dianggap penting karena dapat mempercepat pembangunan infrastruktur, mengurangi beban anggaran pemerintah, dan meningkatkan efisiensi melalui partisipasi sektor swasta yang memiliki keahlian dan sumber daya yang lebih fleksibel. Infrastruktur yang sering dibangun melalui skema kerja sama ini meliputi jalan tol, bandara, pelabuhan, fasilitas energi, dan jaringan telekomunikasi.

Penetapan mitra kerja sama penyediaan infrastruktur dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Guna mewujudkan pembangunan infrastruktur dan pelayanan yang tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat memunculkan konsep *Publik Private Partnership* (PPP). *Publik Private Partnership* adalah kerjasama antara sektor publik dan swasta dalam merencanakan, membiayai, membangun, dan/atau mengoperasikan proyek-proyek infrastruktur atau layanan publik. Tujuan utama dari PPP (*Publik Private Partnership*) adalah untuk memanfaatkan keahlian, sumber daya, dan efisiensi masing-masing sektor untuk meningkatkan kualitas layanan publik, mempercepat pembangunan infrastruktur, serta mengurangi beban keuangan pemerintah.

Konsep ini merupakan kerja sama antara pemerintah dengan pihak investor atau swasta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan ketersediaan infrastruktur. *Public Private Partnership* (PPP) merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan publik yang telah digunakan secara luas diberbagai negara yang khususnya dipakai di negara maju. *Public Private Partnership* merupakan hubungan berbasis kontrak yang menentukan secara rinci tanggung jawab dan kewajiban masing masing mitra. Dalam kontrak kerja sama tersebut disebutkan secara

jelas dan detail bagaimana bentuk perjanjian dan segala kewajiban yang harus dipenuhi masing masing pihak.

b. Perjanjian/atau Kontrak Dalam Publik Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Secara teoritis, sumber daya alam dibagi menjadi dua kategori, yaitu sumber daya alam yang dapat diperbarui dan yang tidak dapat diperbarui. Sumber daya alam yang dapat diperbarui meliputi air, tanah, flora, dan fauna. Jika sumber daya ini dieksploitasi secara berlebihan hingga mengalami kelangkaan, maka keseimbangan ekosistem bisa terganggu. Sedangkan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui, seperti barang tambang yang terdapat di dalam bumi, contohnya minyak bumi, batu bara, timah, dan nikel, memerlukan pemanfaatan yang efisien, karena sumber daya ini akan terbentuk kembali dalam waktu yang sangat lama, hingga jutaan tahun.

Hakikat sumber daya alam yang dikuasai oleh negara, jika dikaitkan dengan faktor-faktor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, menunjukkan bahwa sumber daya alam memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Sumber daya alam tidak hanya berfungsi sebagai penyedia kebutuhan ekonomi, tetapi juga memiliki dimensi yang lebih luas, yaitu sosial, budaya, dan politik. Bagi berbagai komunitas di Indonesia, sumber daya alam bukan hanya merupakan aset ekonomi yang bernilai, tetapi juga merupakan bagian dari identitas budaya dan tradisi, yang memiliki makna sosial yang mendalam. Selain itu, pengelolaan sumber daya alam juga memiliki dampak politik, terutama terkait dengan kebijakan negara dalam mengatur dan mendistribusikan sumber daya tersebut untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan secara bijaksana dan bertanggung jawab, agar dapat memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat secara keseluruhan..

Instrumen hukum yang digunakan dalam kerja sama pengelolaan sumber daya alam dalam undang-undang tersebut diatas adalah dalam bentuk izin dan perjanjian kerja sama. Terkhusus yang menggunakan instrumen kontrak atau perjanjian, praktis hanya bidang pertambangan saja yang masih mengakomodasi penggunaan instrumen kontrak/atau perjanjian dalam pengelolaannya. Misalnya saja dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, terdapat beberapa jenis kontrak yang diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, tentang Minyak dan

Gas Bumi. Dalam Pasal 1 angka (19) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, misalnya menentukan bahwa “Kontrak kerja sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam praktiknya kemudian kontrak penguasaan migas di Indonesia terdapat beberapa jenis, yakni (1) Konsesi; (2) Kontrak Karya (*Contract of Work*); (3) Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*); (4) *Technical Assistance Contract*; dan (5) *Joint Operation Agreement*.

Selain dalam pengelolaan migas, penggunaan instrumen kontrak juga masih diakomodasi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan masih mengakomodasi penggunaan kontrak karya pertambangan didalamnya. Dari uraian diatas, maka jelaslah bahwa masih terdapat sektor tertentu dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang masih menggunakan instrumen kontrak. Dalam kontrak tersebut, pemerintah yang dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama negara merupakan salah satu pihak didalamnya.

2.6.4 Wanprestasi Dalam Kontrak Publik dan Akibat Hukumnya

Hubungan hukum timbal-balik memiliki 2 (dua) macam subjek hukum, yang masing-masing subjek hukum tersebut mempunyai hak dan kewajiban secara bertimbal balik dalam melaksanakan perjanjian yang mereka perbuat. Di dalam suatu perjanjian ada kemungkinan salah satu pihak tidak melaksanakan perjanjian atau tidak memenuhi isi perjanjian sebagaimana yang telah mereka sepakati bersama-sama. Jika salah satu pihak gagal melaksanakan kewajibannya sesuai dengan yang telah disepakati dalam perjanjian, maka pihak tersebut dianggap wanprestasi. Wanprestasi berarti tidak memenuhi prestasi yang dijanjikan dalam perjanjian. Istilah "wanprestasi" berasal dari bahasa Belanda "wanprestastie", yang mengacu pada tidak dipenuhinya kewajiban atau prestasi yang telah disepakati oleh pihak-pihak yang terlibat dalam suatu perikatan, baik yang timbul berdasarkan undang-undang maupun yang berasal dari perjanjian yang dibuat antara pihak-pihak tersebut.

Setiap subjek hukum, baik individu maupun badan hukum, memiliki kemampuan untuk membuat persetujuan yang menciptakan perikatan antara pihak-pihak yang terlibat. Dari persetujuan ini, muncul perikatan yang mengikat para pihak sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdara. Dalam kamus hukum, wanprestasi diartikan sebagai kelalaian, kealpaan, pelanggaran janji, atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban dalam kontrak. Wanprestasi merujuk pada kondisi di mana debitur gagal melaksanakan prestasi sebagaimana yang telah disepakati dalam kontrak, tanpa adanya keadaan memaksa. Secara umum, wanprestasi adalah kegagalan untuk memenuhi atau kelalaian dalam menjalankan kewajiban yang telah ditentukan dalam kontrak antara kreditur dan debitur. Dalam situasi normal, pertukaran prestasi berjalan sesuai dengan kesepakatan, namun dalam kondisi tertentu, pertukaran tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik. Beberapa faktor, baik internal maupun eksternal, dapat menyebabkan kegagalan dalam pemenuhan kewajiban kontraktual. Salah satu faktor utama penyebab kegagalan kontrak adalah wanprestasi, yang merupakan pelanggaran kontrak ketika obligor tidak dapat memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam kontrak atau pesanan pembelian.⁹³

Wanprestasi adalah tindakan di mana seseorang gagal atau lalai dalam memenuhi kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian antara pihak-pihak yang terlibat. Kegagalan untuk memenuhi janji atau wanprestasi bisa terjadi baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Seorang debitur dianggap wanprestasi jika ia terlambat atau tidak memenuhi kewajibannya, atau meskipun memenuhi janji, pelaksanaannya tidak sesuai dengan kontrak yang telah disepakati. Wanprestasi diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdara, yang mengatur:

“Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya”.⁹⁴

⁹³ Ridwan Khairandy, 2010, *Hukum Kontrak Indonesia: Perspektif Perbandingan*, Jakarta: Maju Harapan. hlm. 278.

⁹⁴ Ahmadi Miru, Sakka Pati, 2008, *Hukum Perikatan*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 12

Sinonim dari wanprestasi juga dapat bermakna sebagai perbuatan ingkar janji yang dilakukan oleh salah satu pihak yang ingkar dalam melaksanakan isi kontrak/atau perjanjian, menurut Ahmadi Miru wanprestasi merupakan perbuatan:

- a. Tidak memenuhi prestasi sama sekali.
- b. Tidak sepenuhnya dilakukan sebuah prestasi.
- c. Pemenuhan prestasi yang tidak tepat waktu.
- d. Melakukan larangan/atau pantangan yang terdapat pada dalam suatu perjanjian.⁹⁵

Abdul kadir Muhammad, berpendapat bahwa wanprestasi terjadi dikarenakan adanya 2 (dua) kemungkinan yaitu:

- a. *Overmacht* dan *force majeure* (keadaan memaksa)
- b. Disebabkan kelalaian debitur, baik disengaja ataupun tidak

Overmacht merupakan suatu peristiwa yang tidak terkira tetapi terjadi, sehingga berakibat menghambat debitur untuk melaksanakan prestasinya sebelum ia lalai untuk apa dan dalam keadaan mana tidak dapat dipersalahkan kepadanya.

Overmacht di bagi menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. *Overmacht* mutlak adalah dimana tidak ada seorang pun yang dapat memenuhi janji/atau prestasi.
- b. *Overmacht* yang tidak mutlak adalah dimana prestasi masih mungkin untuk dipenuhi tetapi memerlukan perlakuan khusus dari pihak debitur.⁹⁶

Kesengajaan ataupun lalai, tentu menimbulkan akibat yang berbeda, dimana akibat adanya kesengajaan, debitur harus lebih banyak mengganti kerugian dari pada akibat adanya kelalaian. Menurut Sri Soedewi Masyehoen Sofwan, debitur dapat dinyatakan lalai apabila termasuk dalam beberapa unsur:

- a. Disesalkannya perbuatan yang dilakukan oleh debitur
- b. Dapat terduga bahwa keadaan itu akan timbul. Maupun dalam arti yang subjektif, yaitu sebagai orang yang ahli dapat menduga keadaan demikian mungkin akan terjadi.

⁹⁵ *Ibid*, hlm.74.

⁹⁶ Hari Saherodji, 1980, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Aksara Baru, hlm 103.

- c. Dapat dipertanggung jawabkan perbuatannya, artinya orang yang sehat kejiwaannya dan tidak memiliki ingatan yang lemah.⁹⁷

Dalam keadaan tertentu, jika seseorang berpendapat bahwa perilaku debitur merugikan, ia dapat meminta penghapusan perikatan.

Berdasarkan pendapat yang paling banyak disepakati, kelalaian debitur bukanlah yang menyebabkan gagal, perjanjian tetap batal sesuai dengan putusan hakim, sehingga putusan tersebut bermakna “*constitutief*” serta tidak “*declaratoir*”. Dilain sisi hakim memiliki suatu wewenang “*discretionair*” yaitu wewenang menilai wanprestasi debitur. Jika suatu kelalaian itu dinilai terlalu kecil hakim berhak untuk menolak pembatalan perjanjian, meskipun ganti rugi yang diminta harus tetap berjalan.⁹⁸

Dalam konteks kontrak publik, wanprestasi sering kali terjadi ketika pemerintah atau pihak swasta gagal melaksanakan kewajiban mereka, seperti terlambatnya penyelesaian proyek, ketidaksesuaian kualitas pekerjaan, atau tidak terpenuhinya spesifikasi yang disepakati. Akibat hukum dari wanprestasi ini bisa beragam, mulai dari pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan, pembatalan kontrak, hingga penerapan sanksi administratif atau pidana jika ada pelanggaran yang lebih serius. Dalam hal ini, perjanjian publik harus memiliki klausul yang jelas mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak, serta prosedur penyelesaian sengketa jika terjadi wanprestasi. Dengan demikian, pengaturan mengenai wanprestasi dalam kontrak publik berfungsi untuk melindungi kepentingan publik dan menjaga agar proyek atau kebijakan yang dijalankan tetap sesuai dengan tujuan awalnya, serta meminimalkan potensi penyalahgunaan atau ketidakberesan dalam pelaksanaan perjanjian.

Perjanjian publik merupakan bentuk perbuatan hukum perdata oleh pemerintah yang merujuk pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau badan publik dengan konsekuensi hukum dalam lingkup perdata, yang biasanya berkaitan dengan hak dan kewajiban antara pemerintah dan pihak ketiga, baik individu maupun badan hukum. Perbuatan hukum perdata oleh pemerintah harus

⁹⁷ Sri Soedewi Masyohien Sofwan, 1981, *Hukum Acara Perdata Indonesia dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 15.

⁹⁸ Subekti, 1982, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: PT.Intermasa, hlm. 148.

dilakukan sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku untuk memastikan kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak yang terlibat. Selain itu, dalam setiap perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh pemerintah, prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap hukum harus senantiasa diutamakan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat atau negara.

Secara umum, setiap perjanjian yang dibuat dengan sah akan mengikat para pihak yang membuatnya, layaknya sebuah undang-undang. Oleh karena itu, pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian, baik pemerintah maupun individu, akan terikat oleh janji yang mereka buat. Sebagian besar perjanjian bersifat timbal balik, kecuali pada perjanjian sepihak seperti yang diatur dalam Pasal 132 KUH Perdata (istri yang melepaskan hak atas harta bersama), Pasal 875 KUH Perdata (mengenai wasiat), dan Pasal 1084 KUH Perdata (penerimaan warisan). Baik perjanjian sepihak maupun dua pihak merupakan perbuatan hukum yang menghasilkan akibat hukum, baik berupa timbulnya hak maupun hilangnya hak. Perbuatan hukum sepihak hanya memerlukan adanya kemauan atau pernyataan kemauan dari satu pihak untuk menimbulkan akibat hukum.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa jika salah satu pihak tidak memenuhi ketentuan dalam surat perjanjian jual beli yang telah disepakati, maka pihak tersebut telah melakukan perbuatan yang melawan hukum terhadap pihak lain yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Sebagai contoh, jika seorang penjual sudah menerima pembayaran yang menjadi haknya, tetapi tidak menyerahkan barang sesuai kewajibannya, maka penjual tersebut dikatakan telah melakukan wanprestasi atau ingkar janji, yang juga berarti melanggar hukum yang telah disepakati. Begitu juga jika pembeli menerima barang namun tidak membayar harga yang telah disepakati dalam waktu yang ditentukan, maka pembeli juga dianggap melakukan wanprestasi atau melanggar hukum yang telah dibuat. Pihak yang dirugikan dalam perjanjian tersebut berhak untuk menggugat pihak yang tidak memenuhi kewajibannya melalui jalur hukum atau pengadilan.

Suatu pihak ditetapkan melakukan wanprestasi jika dalam suatu perjanjian pihak tersebut tidak melakukan suatu perbuatan. Mengenai perjanjian untuk menyerahkan suatu barang atau untuk melakukan suatu perbuatan, jika dalam perjanjian tidak ditetapkan batas waktunya tetapi si berutang akan dianggap lalai

dengan lewatnya waktu yang ditetapkan, pelaksanaan prestasi itu harus lebih dahulu ditagih.⁹⁹ Kepada debitur itu harus diperingatkan bahwa kreditur menghendaki pelaksanaan perjanjian. Kalau prestasi dapat seketika dilakukan, misalnya misalnya dalam jual beli suatu barang tertentu yang sudah ditangan si penjual, maka prestasi tadi tentunya juga dapat dituntut seketika. Apabila prestasi tidak seketika dapat dilakukan maka si berutang perlu diberikan waktu yang pantas. Misalnya dalam jual beli barang yang belum berada ditangan si penjual, pembayaran kembali uang pinjaman, dan lain sebagainya.

Cara memperingatkan si seorang debitur agar jika ia tidak memenuhi teguran itu dapat dikatakan lalai, diberikan petunjuk oleh pasal 1238 KUHPdata yaitu: “Debitur dinyatakan lalai dengan surat perintah, atau dengan akta sejenis itu, atau berdasarkan kekuatan dari perikatan sendiri, yaitu bila perikatan ini mengakibatkan debitur harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan.” Apabila seorang debitur sudah diperingatkan atau sudah dengan tegas ditagih janjinya, seperti yang diterangkan diatas, maka jika ia tetap tidak melakukan prestasinya, ia berada dalam keadaan lalai atau alpa dan terhadap dia dapat diperlakukan sanksi-sanksi sebagaimana disebutkan di atas yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian, dan peralihan resiko.

Ganti kerugian sering dibagi dalam tiga unsur yaitu biaya, rugi, dan bunga. Biaya adalah segala bentuk pengeluaran atau perongkosan yang secara nyata sudah dikeluarkan oleh suatu pihak. kerugian adalah hilangnya nilai ekonomis suatu barang karena kerusakan barang- barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian si debitur. Bunga adalah kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang seharusnya didapatkan atau , yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.

Penuntutan ganti rugi dalam peraturan perundang-undangan diberikan ketentuan-ketentuan tentang apa yang dapat dimasukkan dalam ganti rugi tersebut. Dapat dikatakan, ketentuan-ketentuan itu merupakan pembatasan dari apa yang boleh dituntut sebagai ganti rugi. Dengan demikian, seorang debitur yang lalai atau alpa, masih juga dilindungi oleh undang-undang terhadap kewewenang-wenangan

⁹⁹ Medika Andarika Adati, “Wanprestasi Dalam Perjanjian Yang Dapat Di Pidana Menurut Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana”, *Lex Privatum*, (2018).

kreditur. Hal itu diatur dalam Pasal 1247 dan 1248 KUHPerdara yang menyatakan: Pasal 1247 KUHPerdara: “Debitur hanya diwajibkan mengganti biaya, kerugian dan bunga, yang diharapkan atau sedianya dapat diduga pada waktu perikatan diadakan, kecuali jika tidak dipenuhinya perikatan itu disebabkan oleh tipu-daya yang dilakukannya.” Pasal 1248 KUHPerdara: “Bahkan jika tidak terpenuhinya perikatan itu disebabkan oleh tipu daya debitur, maka penggantian biaya, kerugian dan bunga, yang menyebabkan kreditur menderita kerugian dan kehilangan keuntungan, hanya mencakup hal-hal yang menjadi akibat langsung dari tidak dilaksanakannya perikatan itu” Persyaratan “dapat diduga dan akibat langsung dari wanprestasi” memang sangat dekat hubungannya satu sama lain. Lazimnya, apa yang tak dapat diduga, juga bukan suatu akibat langsung dari kelalaian si debitur.

Menurut teori tentang sebab dan akibat (*Adequate Theory*), bahwa suatu peristiwa dianggap sebagai akibat dari suatu peristiwa lain, apabila peristiwa yang pertama secara langsung diakibatkan oleh peristiwa yang kedua dan menurut pengalaman dalam masyarakat dapat diduga akan terjadi.¹⁰⁰ Si penjual dapat menduga bahwa pembeli akan menderita rugi kalau barang yang dibelinya tidak datang. Menurut Yurisprudensi, persyaratan dapat diduga itu, juga meliputi besarnya kerugian. Jadi kerugian yang jumlahnya melampaui batas-batas yang dapat diduga, tidak boleh ditimpakan kepada debitur untuk membayarnya, kecuali jika ia nyata-nyata telah berbuat secara licik, melakukan tipu daya yang dimaksudkan oleh Pasal 1247 KUHPerdara. Tetapi, juga masih dalam batas-batas yang terletak dalam persyaratan akibat langsung yang ditentukan oleh Pasal 1248 KUHPerdara.

Peralihan resiko sebagai sanksi atas kelalaian seorang debitur disebutkan dalam Pasal 1237 ayat (2) KUHPerdara, yaitu: Pasal 1237 KUHPerdara : “Pada suatu perikatan untuk memberikan barang tertentu, barang itu menjadi tanggungan kreditur sejak perikatan lahir. Jika debitur lalai untuk menyerahkan barang yang bersangkutan, maka barang itu, semenjak perikatan dilakukan, menjadi tanggungannya” Persoalan resiko merupakan persoalan annex dengan keadaan memaksa (*force majeure*). Sebagai kesimpulan dapat ditetapkan bahwa kreditur

¹⁰⁰ Ahmad Atabik, “Teori Kebenaran Perspektif Filsafat Ilmu,” *Fikrah*, Vol. 2, No. 1, (2014).

dapat memilih antara tuntutan-tuntutan atas wanprestasi yang dilakukan oleh debitur, sebagai berikut:

- a. Pemenuhan perjanjian;
- b. Pemenuhan perjanjian disertai dengan ganti kerugian;
- c. Ganti kerugian saja;
- d. Pembatalan suatu perjanjian;
- e. Pembatalan perjanjian yang disertai ganti kerugian.

2.7 Konsep Pinjaman Daerah dalam Sistem Keuangan Daerah

Pinjaman daerah merupakan salah satu instrumen keuangan yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dalam rangka mendukung pembangunan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks sistem keuangan daerah, pinjaman daerah dapat memiliki peran yang signifikan, terutama untuk mendanai proyek-proyek besar yang memerlukan dana besar, namun tidak dapat sepenuhnya dipenuhi dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penggunaan pinjaman daerah ini, meskipun memberikan fleksibilitas finansial, harus dikelola dengan hati-hati untuk menjaga keseimbangan fiskal dan mencegah potensi risiko terhadap stabilitas keuangan daerah. Pinjaman daerah juga dapat menjadi alat untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah, asalkan dikelola dengan baik. Dengan memiliki akses ke sumber pembiayaan eksternal, daerah dapat mengurangi ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat, yang seringkali terbatas dan tidak selalu sesuai dengan kebutuhan spesifik daerah. Pinjaman daerah memungkinkan daerah untuk mengambil keputusan lebih mandiri dalam menentukan prioritas pembangunan dan mendanai proyek-proyek yang langsung berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif sumber pendanaan untuk APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan solusi untuk mengatasi kekurangan kas daerah. Pinjaman ini dapat digunakan untuk mendukung berbagai kegiatan yang bermanfaat bagi daerah, seperti mendukung pertumbuhan ekonomi daerah, menyediakan layanan masyarakat, dan kegiatan lainnya, dengan kewajiban untuk mengembalikan pinjaman tersebut sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan. Berdasarkan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pinjaman Daerah diartikan sebagai

semua transaksi yang membuat daerah menerima sejumlah uang atau manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, yang kemudian mengharuskan daerah tersebut untuk membayar kembali kewajiban tersebut.

Riphat dan Hutahean berpendapat bahwa terdapat 3 (tiga) aspek penting yang berhubungan dengan kebijakan pinjaman daerah yang selama ini terus dikembangkan meliputi:¹⁰¹

- a. Penyediaan ketersediaan dana pinjaman yang lebih besar guna pembiayaan proyek yang bersifat *cost recovery*;
- b. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam menggali pendapatan daerah sendiri yang pada akhirnya akan meningkatkan kemampuan daerah membayar kembali pinjaman; dan
- c. Pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam memutuskan jenis investasi dan cara pembiayaannya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Saat ini, peran pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pendanaan untuk pembangunan daerah masih tergolong kecil, namun memiliki potensi besar untuk ditingkatkan. Potensi ini terlihat dari karakteristik pinjaman yang memberikan otonomi lebih kepada daerah, memungkinkan mereka untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah tersebut. Pemerintah Daerah melakukan pinjaman dengan berbagai tujuan sebagai berikut:¹⁰²

- a. Menutup defisit anggaran daerah dalam jangka pendek;
- b. membiayai defisit pada anggaran tahunan untuk menutup pengeluaran operasional dan pembayaran utang;
- c. Pembelian gedung (*asset*) dan peralatan yang memiliki nilai ekonomis jangka menengah;
- d. Membiayai kegiatan investasi yang diharapkan mendatangkan pendapatan bagi daerah;
- e. Mendanai pengembangan modal jangka panjang.

¹⁰¹ Riphat Singgih dan Parluhutan Hutahean, "Strategi Pemantapan Keuangan Daerah dan Kebijakan Desentralisasi: Suatu Analisis tentang Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan", *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Vol. 4 No. 2, (1997) hlm. 7- 41.

¹⁰² Yermias Manuhutu, *et. al.*, Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan Dan Variabel-Variabel Makro Ekonomi Yang Mempengaruhinya Di Kota Ambon, *Jurnal Cita Ekonomi*, Vol VII No 1, (2013).

Pinjaman daerah bila dikelola dengan baik dapat memainkan peran yang penting sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Namun, penting untuk diingat bahwa penggunaan pinjaman daerah harus dilakukan dengan bijaksana dan bertanggung jawab. Pemerintah daerah harus memperhitungkan kemampuan mereka untuk membayar kembali pinjaman tersebut tanpa mengorbankan keuangan dan kesejahteraan masyarakat dimasa depan. Selain itu, transparansi, akuntabilitas, dan pengelolaan risiko yang baik harus diterapkan dalam penggunaan pinjaman daerah untuk memastikan bahwa sumber pembiayaan ini benar-benar mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif ditingkat lokal.

Dalam memilih sumber dan jenis pinjaman, daerah harus mempertimbangkan keadaan atau atribut jenis pinjaman termasuk jangka waktu pinjaman, jangka waktu angsuran, biaya pinjaman, jaminan, persetujuan dan peninjauan. Pilihan pemerintah daerah untuk memberikan kredit harus dilakukan dengan mempertimbangkan estimasi kapasitas untuk mengembalikan kredit yang sebenarnya. Dalam hal pengajuan pinjaman daerah dibenarkan atas dasar 2 (dua) pertimbangan:¹⁰³

- a. Pinjaman daerah dilakukan untuk menanam modal, dan dengan itu pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan di wilayahnya, dibandingkan dengan jika kegiatan pembangunan hanya bergantung pada penerimaan berjalan;
- b. Manfaat penanaman modal baru dapat dinikmati setelah jangka waktu tertentu, jadi dirasa sudah sepatutnya jika biaya dipikul oleh mereka yang akan menikmati manfaatnya di masa datang.

Pinjaman pemerintah daerah adalah salah satu alternatif pembiayaan program/atau proyek pembangunan sarana dan prasarana yang bertujuan guna meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah, yang bersifat pemulihan biaya (*cost recovery*) dan yang bersifat pelayanan umum, karena dengan semakin baiknya infrastruktur yang disediakan pemerintah, diharapkan dapat meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Saat ini berkembang pendapat yang berbeda tentang layak atau tidaknya pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman guna

¹⁰³ *Ibid.*

mempercepat pembangunan wilayahnya. Oleh karena itu jika pemerintah daerah berencana untuk melakukan pinjaman, maka pemanfaatannya harus diarahkan pada proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan bagi daerah (*recovery investmen*), baik untuk membangun proyek sarana dan prasarana daerah yang langsung menghasilkan (*direct cost recovery*) ataupun yang tidak langsung menghasilkan pemasukan (*indirect cost recovery*) sehingga pemenuhan pembayaran kembali pokok dan bunga pinjaman dapat dilakukan. Terdapat beberapa prinsip pinjaman daerah yang berlaku, diantaranya adalah:¹⁰⁴

- a. Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan daerah guna mendukung pelaksanaan program desentralisasi, khususnya untuk mengatasi kekurangan kas daerah;
- b. Pinjaman daerah dimanfaatkan untuk membiayai berbagai kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan inisiatif dan kewenangan daerah yang bersangkutan. Penyelenggaraan kegiatan-kegiatan tersebut tentunya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan;
- c. Daerah tidak dapat memperoleh pinjaman daerah secara langsung dari luar negeri;
- d. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah lain dapat memberikan pinjaman daerah yang mana dana pinjaman berasal dari pinjaman atau bantuan dari luar negeri;
- e. Pinjaman daerah yang diberikan tidak melebihi angka defisit APBD serta batas kumulatif pinjaman daerah yang sebelumnya telah dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang masih berlaku.

Prinsip dasar adalah aturan atau pedoman fundamental yang mendasari suatu tindakan atau keputusan. Dalam konteks pinjaman daerah, prinsip dasar merujuk pada pedoman atau kaidah yang harus diikuti oleh pemerintah daerah dalam mengelola pinjaman agar proses peminjaman berjalan dengan aman, efisien, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Prinsip dasar ini biasanya mencakup

¹⁰⁴Rendy Maraduno, Pengertian dan Prosedur Pinjaman Daerah, dimuat dalam <https://medium.com/@randruin/pengertian-dan-prosedur-pinjaman-daerah-896069e7c4ab> diakses pada Rabu 2 Juni 2021.

berbagai aspek seperti kehati-hatian, transparansi, akuntabilitas, dan keberlanjutan, yang bertujuan untuk memastikan bahwa pinjaman daerah tidak menimbulkan risiko finansial yang membebani daerah dalam jangka panjang. Berdasarkan PP

58/2018 Prinsip Dasar Pinjaman Daerah di Indonesia, yaitu:

- a. Pinjaman Daerah merupakan salah satu opsi sumber pembiayaan bagi Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, termasuk untuk mengatasi kekurangan arus kas;
- b. Pinjaman Daerah digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan wewenang Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Daerah tidak diperbolehkan melakukan pinjaman langsung kepada pihak asing;
- d. Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah yang dananya berasal dari luar negeri (*On-Lending*);
- e. Tidak melebihi batas defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta batas total pinjaman daerah yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sumber pinjaman adalah entitas atau lembaga yang menyediakan dana pinjaman kepada pihak yang membutuhkan, dalam hal ini pemerintah daerah. Sumber pinjaman ini dapat berasal dari berbagai lembaga atau instrumen, antara lain:

- a. Pemerintah;
 - 1) Pendapatan Dalam Negeri (Rekening Pembangunan Daerah);
 - 2) Pinjaman Luar Negeri (*Subsidiary Loan Agreement (SLA)/on-lending*)
- b. Pemerintah daerah lain;
- c. Lembaga keuangan Bank;
- d. Lembaga Keuangan bukan Bank; dan
- e. Masyarakat.

Pinjaman daerah yang berasal dari Pemerintah disalurkan melalui Menteri Keuangan, sementara pinjaman daerah yang berasal dari masyarakat berupa Obligasi Daerah diterbitkan melalui pasar modal.

Pinjaman daerah dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, yang masing-masing memiliki karakteristik dan tujuan yang berbeda. Berikut merupakan jenis dan jangka waktu pinjaman daerah:

- a. Pinjaman Jangka Pendek; Pinjaman Jangka Pendek adalah pinjaman daerah dengan jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dimana kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) seluruhnya harus dilakukan dalam kurun waktu tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam PP No 56/2018, , syarat-syarat yang harus dipenuhi jika Pemerintah Daerah melakukan pinjaman jangka pendek adalah:
 - 1) Kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek telah dianggarkan dalam APBD tahun bersangkutan;
 - 2) Kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf (a) merupakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda;
 - 3) Persyaratan lainnya yang dipersyaratkan oleh calon pemberi pinjaman.
- b. Pinjaman jangka Menengah; Pinjaman jangka Menengah adalah pinjaman daerah dalam kurun waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dimana kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) harus dilakukan dalam jangka waktu yang tidak boleh melebihi sisa masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan.
- c. Pinjaman Jangka Panjang; Pinjaman Jangka Panjang adalah pinjaman daerah dalam kurun waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) harus dilakukan pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan.

Untuk dapat melakukan pinjaman jangka menengah dan panjang, pemerintah daerah di Indonesia harus memenuhi sejumlah persyaratan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan lembaga pengawas terkait. Persyaratan bagi pemerintah daerah untuk dapat melakukan pinjaman jangka menengah dan panjang adalah sebagai berikut :

- a. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya;

- b. Rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio/DSCR*) paling sedikit 2.5 (dua koma lima);
- c. Tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari pemerintah;
- d. Mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Dalam rangka menjaga kestabilan keuangan daerah, terdapat larangan bagi pemerintah daerah untuk memberikan penjaminan atas pinjaman yang diambil oleh pihak ketiga atau pihak lain. Larangan ini diatur dalam PP No 56/2018 yang mengatur bahwa:

- a. Daerah tidak dapat memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain;
- b. Pendapatan daerah dan/atau barang milik daerah tidak boleh dijadikan jaminan;
- c. Proyek yang dibiayai dari Obligasi Daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan Obligasi Daerah.

Pelarangan ini bertujuan untuk mencegah pemerintah daerah terjebak dalam risiko utang yang berlebihan dan tidak terkendali, serta untuk melindungi aset dan anggaran daerah dari potensi kerugian yang bisa timbul akibat kegagalan pihak ketiga dalam memenuhi kewajibannya. Selain itu, penjaminan yang tidak tepat juga dapat merugikan masyarakat, karena berpotensi mengalihkan dana yang seharusnya digunakan untuk kepentingan publik menjadi beban utang yang harus dilunasi dengan menggunakan dana daerah. Oleh karena itu, larangan penjaminan ini diterapkan untuk memastikan agar pemerintah daerah tetap dapat mengelola keuangannya dengan hati-hati dan bertanggung jawab.

Pembayaran Kembali Pinjaman

- a. Seluruh kewajiban pinjaman daerah yang jatuh tempo wajib dianggarkan dalam APBD tahun anggaran yang bersangkutan.
- b. Dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada Pemerintah, kewajiban membayar pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dan/atau Dana Bagi Hasil dari penerimaan negara yang menjadi hak daerah tersebut.

Pembangunan daerah di Indonesia yang di biayai melalui pinjaman daerah dalam pelaksanaannya harus berlandaskan pada beberapa asas berikut ini:

a. Asas kepastian hukum;

Asas kepastian hukum mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan pembangunan daerah yang dibiayai dengan pinjaman daerah. Menurut Sudikno Mertuokusumo¹⁰⁵, Kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwenang sedemikian rupa sehingga peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai aspek hukum yang dapat menjamin berjalannya hukum sebagai peraturan yang harus dipatuhi. Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- 1) bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- 2) bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan.
- 4) hukum positif tidak boleh mudah diubah¹⁰⁶.

b. Asas Akuntabilitas

Asas Akuntabilitas adalah prinsip yang mengharuskan setiap individu atau organisasi untuk bertanggung jawab atas tindakan, keputusan, dan kebijakan yang mereka ambil, terutama dalam pengelolaan sumber daya publik atau dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Asas ini menuntut transparansi, kejujuran, dan keadilan dalam pelaporan serta pertanggungjawaban kepada pihak yang berwenang atau kepada publik. Akuntabilitas erat kaitannya

¹⁰⁵ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 145 – 147.

¹⁰⁶ Fence M. Wuntu, 2011, *Peranan Hakim Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata*, Yogyakarta: Disertasi FH UGM, hlm. 58.

dengan instrumen untuk kontrol kegiatan pemerintahan, terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat. Menurut Dubnick,¹⁰⁷ akuntabilitas publik secara tradisional dipahami sebagai instrumen yang dipergunakan untuk mengawasi dan mengarahkan pola perilaku administrasi dengan cara memberikan kewajiban untuk bisa memberikan jawaban (*answerability*) pada sejumlah otoritas eksternal. Sedangkan menurut Romzek dan Ingraham,¹⁰⁸ akuntabilitas publik memiliki arti yang paling fundamental merujuk kepada kemampuan menjawab kepada seseorang terkait dengan kinerja yang diharapkan.

c. Asas Profesional

Asas Profesional adalah prinsip yang menuntut setiap individu atau organisasi untuk menjalankan tugas, tanggung jawab, dan kewajibannya dengan kompetensi, integritas, dan etika kerja yang tinggi. Prinsip ini mengharuskan setiap pihak untuk bertindak secara ahli dan bertanggung jawab sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam bidang pekerjaannya. Seorang profesional memiliki sikap dan komitmen anggota profesi untuk bekerja berdasarkan standar yang tinggi dan kode etik profesinya. Seorang profesional mengacu pada konsep profesionalisme. Dalam penelitian Sumardi¹⁰⁹ dijelaskan setidaknya terdapat 5 (lima) muatan atau prinsip, yaitu:

- 1) afiliasi komunitas (*community affiliation*) merujuk pada hubungan atau keterikatan seseorang dengan kelompok atau komunitas tertentu. Ini bisa berupa keanggotaan formal atau informal dalam suatu kelompok, organisasi, atau komunitas yang memiliki tujuan, nilai, atau minat yang sama. Afiliasi komunitas menunjukkan bahwa seseorang adalah bagian dari sebuah kelompok sosial yang memiliki identitas, budaya, atau kepentingan yang sama;

¹⁰⁷ M. Dubnick, "Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships," *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 6, No. 3, (2003), hlm. 405-441.

¹⁰⁸ Romzek, B. S., dan Ingraham, P. W., "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash", *Public Administration Review*, 60 (3), (2000) hlm. 240-253.

¹⁰⁹ Sumardi, 2001, *Pengaruh Pengalaman Terhadap Profesionalisme Kinerja dan Kepuasan*, Tesis Tidak Dipublikasikan: Universitas Diponegoro, , hlm. 5-9.

- 2) Kebutuhan untuk mandiri (*autonomy demand*) merujuk pada dorongan atau keinginan individu untuk memiliki kontrol dan kebebasan dalam mengambil keputusan serta mengatur hidup mereka sendiri tanpa terlalu dipengaruhi oleh orang lain atau faktor eksternal. Kebutuhan ini berakar pada prinsip otonomi pribadi dan merupakan aspek penting dalam kesejahteraan psikologis dan pengembangan diri.;
- 3) Keyakinan terhadap peraturan sendiri/atau profesi (*belief self regulation*) merujuk pada kepercayaan atau keyakinan individu terhadap kemampuan mereka untuk mengatur dan mengelola diri sendiri, baik dalam konteks pribadi maupun profesional. Ini mencakup pemahaman dan kepercayaan terhadap prinsip, aturan, dan standar yang diterapkan untuk diri mereka sendiri atau profesi mereka.;
- 4) Dedikasi pada profesi (*dedication*) merujuk pada tingkat komitmen, keterlibatan, dan keseriusan seseorang terhadap pekerjaan atau profesi mereka. Dedikasi ini mencakup berbagai aspek, seperti motivasi, tanggung jawab, dan keinginan untuk mencapai standar tinggi dalam pelaksanaan tugas profesional.;
- 5) Kewajiban sosial (*social obligation*) merujuk pada tanggung jawab atau kewajiban yang dimiliki individu, kelompok, atau organisasi terhadap masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Kewajiban sosial melibatkan tindakan-tindakan yang dianggap penting untuk kesejahteraan umum dan berkontribusi pada perbaikan kualitas hidup serta keadilan sosial.

d. Asas Efisiensi

Asas Efisiensi adalah prinsip yang menekankan pentingnya menggunakan sumber daya secara optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan cara yang paling efektif dan hemat biaya. Dalam konteks organisasi, manajemen, dan kebijakan publik, asas efisiensi bertujuan untuk memaksimalkan hasil sambil meminimalkan pemborosan dan menghindari pemborosan sumber daya. Asas ini memastikan bahwa dana pembangunan yang diperoleh dari pinjaman daerah dikelola secara maksimal dan diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, sehingga dapat memberikan hasil yang optimal. Konsep efisiensi juga dijelaskan oleh para

ahli, salah satunya H. Emerson, yang menyatakan bahwa efisiensi adalah perbandingan terbaik antara input dan output, antara keuntungan dan biaya, serta antara hasil pelaksanaan dan sumber daya yang digunakan, seperti halnya mencapai hasil maksimum dengan penggunaan sumber daya yang terbatas. Dengan kata lain, efisiensi berkaitan dengan hubungan antara apa yang telah dicapai dengan apa yang harus dicapai.¹¹⁰ Asas efisiensi memastikan bahwa hasil yang dicapai tidak hanya efisien dalam hal biaya tetapi juga berkualitas tinggi. Efisiensi harus selaras dengan efektivitas untuk memastikan bahwa tujuan yang diinginkan tercapai dengan standar yang memadai

- e. Asas Keterbukaan atau Transparansi adalah prinsip yang menekankan pentingnya mengungkapkan informasi secara jelas, jujur, dan terbuka kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses, keputusan, dan tindakan yang diambil dapat diakses dan dipahami oleh publik atau pemangku kepentingan, serta menghindari praktik-praktik yang tersembunyi atau manipulatif.. Krina¹¹¹ mendefinisikan transparansi sebagai suatu prinsip yang memberikan jaminan atas akses atau kebebasan bagi setiap orang guna memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator diantaranya:
 - 1) adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintah;
 - 2) adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan;
 - 3) adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

¹¹⁰ Soewarno Handyaningrat, 1990, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: CV. Masa Agung, hlm. 15.

¹¹¹ Krina, 2002, *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri. hlm. 18.

Secara umum, asas ini menunjukkan bahwa setiap keputusan strategis yang diambil dan pelaksanaannya dilakukan dengan cara atau mekanisme yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Semua informasi yang berkaitan dengan pinjaman daerah harus tersedia secara mudah, terbuka, dan dapat diakses oleh pihak-pihak yang terdampak oleh kebijakan yang diterapkan oleh Lembaga Pembiayaan Pembangunan Indonesia, kecuali jika ada ketentuan lain dalam peraturan yang berlaku.

- f. Asas Kelayakan Ekonomi adalah prinsip yang menilai apakah suatu proyek, kebijakan, atau keputusan ekonomi memberikan manfaat yang memadai dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa sumber daya digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai hasil yang diinginkan, serta untuk memastikan bahwa keputusan ekonomi membawa dampak positif dan berkelanjutan. Untuk menjalankan fungsi tersebut, diperlukan pengukuran baik dari segi ekonomi maupun finansial. Dengan cara ini, kelayakan ekonomi dapat tercapai, dan tujuan pembangunan dapat terwujud dengan tepat dalam mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang pada akhirnya akan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.
- g. Asas Keberlanjutan adalah prinsip yang menekankan pentingnya melakukan aktivitas dan mengambil keputusan dengan mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan, ekonomi, dan masyarakat. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa kegiatan saat ini tidak hanya memenuhi kebutuhan saat ini tetapi juga tidak mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Asas ini sering dikaitkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan.. Pelaksanaan pembangunan daerah dengan biaya pinjaman daerah dapat dikatakan berkelanjutan jika telah mencerminkan ciri-ciri sebagai berikut:
 - 1) Memberi kemungkinan kepada kelangsungan hidup suatu institusi dengan cara menjaga sumber dana guna pembiayaan pembangunan dan dengan memperhatikan tingkat pengembalian yang layak;
 - 2) Memanfaatkan sumber daya yang ada secara optimal dengan pemanfaatan teknologi;

- 3) Memberikan kesempatan pada sektor lainnya untuk berkembang bersama di setiap daerah secara berkesinambungan;
- 4) Menjaga dan meningkatkan kelangsungan dan kelestarian lingkungan sehingga tujuan pembangunan tidak sekedar memberi manfaat secara ekonomi akan tetapi juga terhadap keberlangsungan ekosistem di wilayah pembangunan; dan
- 5) Menggunakan prosedur dan tata cara yang sesuai dengan kemampuan pembiayaan yang ada guna mendukung pembangunan nasional, baik masa kini maupun masa yang akan datang.

Penerapan asas-asas dalam pinjaman daerah sangat penting untuk memastikan pengelolaan utang yang sehat dan berkelanjutan. Dengan menerapkan asas-asas tersebut diatas, penggunaan dana pinjaman dapat dioptimalkan untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan biaya yang paling efektif. Ini menghindari pemborosan dan memastikan bahwa dana digunakan secara produktif. Juga memastikan pinjaman digunakan untuk proyek yang memberikan manfaat langsung kepada masyarakat. Ini memastikan bahwa utang tidak hanya memberikan keuntungan finansial, tetapi juga berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat.

2.8 Kedudukan Pemerintah Daerah Sebagai Subjek Hukum Privat Dalam Pinjaman Daerah

Subjek hukum memiliki posisi dan peran yang sangat penting dalam bidang hukum, terutama dalam hukum perdata. Subjek hukum perdata adalah entitas yang memiliki kemampuan untuk memiliki hak dan kewajiban dalam ranah hukum perdata. Ini termasuk individu, badan hukum, dan organisasi yang terlibat dalam kegiatan perdata dan bisnis. Istilah subjek Hukum berasal dari terjemahan *rechsubject* (Belanda) atau *law of subject* (Inggris). Menurut Chaidir Ali, subyek hukum adalah manusia yang berkepribadian hukum dan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat demikian itu oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban.¹¹² Subyek hukum dalam hukum perdata terdiri dari:¹¹³

¹¹² Titik Triwulan, 2006, *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka, Hhm. 36-37.

¹¹³ *Ibid.*

a. Manusia (*Natuurlijke Persoon*)

Manusia merupakan subyek hukum karena sejak ia dilahirkan (bahkan dalam kandungan) ia sudah merupakan pendukung hak dan kewajiban. Keadaan ini berakhir pada saat manusia meninggal dunia.

b. Badan Hukum (*Recht Persoon*)

Selain manusia, badan hukum juga merupakan pendukung hak dan kewajiban. Badan hukum dapat melakukan tindakan hukum seperti halnya manusia. Badan hukum (*Rechts person*) dikenal sebagai entitas yang diciptakan oleh hukum sebagai suatu subjek hukum fiktif atau persona ficta. Sedangkan badan hukum (*Rechts persoon*) dibedakan pula dalam 2 macam yaitu:

- 1) Badan hukum publik (*Publiek Rechts Persoon*) yang sifatnya terlihat unsur kepentingan publik yang ditangani oleh negara.
- 2) Badan hukum prihat (*privaat Rechts persoon*) yang sifatnya unsur-unsur kepentingan individu dalam badan hukum swasta.

Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan perbuatan sendiri. Dalam KUH Perdata pengaturan tentang badan hukum terdapat dalam 13 Pasal yakni Pasal 1653 sampai dengan pasal 1665 BW. Menurut Rochmat Soemitro *rechtsperson* adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta kekayaan, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.¹¹⁴ Menurut Sri Soedewi Masjchoen sebagaimana di kutip dari Salim H. S berpendapat bahwa yang di maksudkan dengan badan hukum adalah Kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan, yaitu (1) berwujud himpunan, dan (2) harta kekayaan yang di sendirikan untuk tujuan tertentu, dan ini di kenal dengan yayasan.¹¹⁵ Dari kedua pendapat ini, maka jelas terlihat bahwa sebuah badan hukum selalu berkaitan dengan harta kekayaan, yang berada dalam ranah hukum privat.

Badan hukum dapat dibagi menjadi dua kategori utama, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Pasal 1653 KUHPerdata menyatakan bahwa badan hukum dapat didirikan oleh kekuasaan umum, diakui oleh kekuasaan umum,

¹¹⁴ Rochmat Soemitro, 1993, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Bandung : Eresco, hlm.10.

¹¹⁵ H. S. Salim, 2008, *Pengantar Hukum Perdata tertulis (BW)*, Jakarta: SinarGrafika, hlm. 25.

atau diperkenankan untuk tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan. Meskipun dalam KUHPerdara tidak secara eksplisit disebutkan istilah badan hukum publik dan badan hukum privat, E. Utrecht berpendapat bahwa pembagian ini didasarkan pada klasifikasi hukum publik dan hukum privat. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa badan hukum publik mencakup negara dan bagian-bagiannya, seperti daerah kota, sementara badan hukum privat adalah organisasi yang beroperasi di luar bidang politik dan kenegaraan, dan didirikan untuk tujuan mencari keuntungan atau tujuan sosial..¹¹⁶

Kriteria untuk menentukan apakah suatu badan hukum termasuk dalam kategori badan hukum publik atau badan hukum privat dapat dilihat dari tujuan dan peranannya dalam masyarakat. Badan hukum publik umumnya didirikan oleh negara atau otoritas pemerintah dengan tujuan untuk menjalankan fungsi-fungsi publik, seperti memberikan layanan kepada masyarakat atau mengatur kepentingan umum. Badan hukum ini terlibat dalam kegiatan yang terkait dengan kekuasaan negara, seperti pemerintah daerah, lembaga negara, dan badan-badan yang bertugas untuk menjalankan kebijakan publik. Sebaliknya, badan hukum privat lebih berfokus pada kegiatan yang bersifat ekonomi atau sosial, didirikan untuk mencapai tujuan tertentu yang tidak melibatkan fungsi pemerintah atau negara, seperti perusahaan swasta, yayasan, atau asosiasi. Badan hukum privat cenderung didirikan untuk mencari keuntungan atau mencapai tujuan sosial tertentu dan tidak berhubungan langsung dengan kewenangan negara. Man. S. Sastra Widjaja memberikan kriteria untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu merupakan badan hukum publik dan badan hukum privat (disebut badan hukum perdata) yaitu:¹¹⁷

- a. Berdasarkan asal usul atau pendirinya, yaitu apabila suatu badan hukum didirikan berdasarkan ketentuan hukum publik atau oleh kekuasaan umum, maka badan hukum tersebut termasuk dalam kategori badan hukum publik. Namun, jika badan hukum didirikan oleh individu dan tunduk pada ketentuan hukum perdata, maka badan hukum tersebut termasuk dalam kategori badan hukum privat;

¹¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hlm. 64.

¹¹⁷ Man S. Sastra Widjaja, 2005, *Bunga Rampai hukum dagang*, Bandung: PT Alumni, hlm. 21.

- b. Bidang Kegiatan, yaitu apabila kegiatan yang dijalankan oleh badan hukum tersebut bertujuan untuk kepentingan umum, maka badan hukum itu termasuk badan hukum publik. Sebaliknya, jika kegiatan tersebut ditujukan untuk kepentingan individu atau sekelompok orang tertentu, maka badan hukum tersebut tergolong sebagai badan hukum privat.

R. Ali Rido berpendapat bahwa badan hukum yang didirikan oleh kekuasaan umum memiliki wewenang publik, sehingga badan hukum tersebut termasuk badan hukum publik. Namun, tidak semua badan hukum yang didirikan oleh kekuasaan umum dapat dianggap sebagai badan hukum publik, karena bisa saja merupakan badan hukum privat. Kriteria yang digunakan untuk membedakannya adalah wewenang yang dimiliki oleh badan hukum tersebut. Menurut pandangan sebagian sarjana Jerman, perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat terletak pada adanya kekuasaan sebagai penguasa. Badan hukum publik memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan dan menetapkan peraturan yang mengikat pihak lain yang tidak tergabung dalam badan hukum tersebut, sedangkan badan hukum privat tidak memiliki kekuasaan semacam itu.¹¹⁸

Dalam pandangan hukum publik, negara dipandang sebagai sebuah organisasi yang terdiri dari berbagai jabatan. Di antara jabatan-jabatan kenegaraan tersebut, terdapat jabatan pemerintahan yang menjadi objek dalam hukum administrasi negara. Meskipun jabatan pemerintahan memiliki hak, kewajiban, atau wewenang untuk melakukan tindakan hukum, jabatan tersebut tidak dapat bertindak secara mandiri. Tindakan hukum yang dilakukan oleh jabatan pemerintahan dilakukan melalui perwakilan, yaitu pejabat yang memegang jabatan tersebut.

Jabatan dan pejabat memiliki hubungan yang erat, meskipun keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda dan diatur oleh hukum yang berbeda. Jabatan diatur oleh hukum tata negara dan hukum administrasi, sedangkan pejabat diatur oleh hukum kepegawaian. Selain itu, pejabat memiliki dua peran, yaitu sebagai pribadi dan sebagai representasi dari organ pemerintahan. Ini berarti bahwa

¹¹⁸ A.A. Gede D. H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol. 5 No. 2, (2019).

selain tunduk pada hukum kepegawaian, pejabat juga terikat pada hukum perdata dalam kapasitasnya sebagai individu. Tindakan hukum yang dilakukan oleh jabatan pemerintahan dilakukan oleh pejabat pemerintah. Oleh karena itu, kedudukan hukum pemerintah dalam perspektif hukum publik adalah sebagai wakil dari jabatan pemerintahan.

Pemerintah, sebagai salah satu subjek hukum dalam tindakan perdata, dianggap sebagai badan hukum. Menurut Apeldoorn, negara, provinsi, kotapraja, dan entitas serupa adalah badan hukum. Namun, pendirian badan hukum tersebut tidak dilakukan secara formal, melainkan berkembang secara historis.¹¹⁹ Pemerintah dianggap sebagai, badan hukum, karena pemerintah menjalankan kegiatan komersial (*acts jure gestionis*). Pemerintah sebagai badan hukum juga dapat di temukan dalam pasal 1653 BW, yang menyebutkan:

“Selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga di akui undang-undang, entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau di akui sebagai demikian, entah pula badan hukum itu di terima sebagai yang di perkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan”.

Cara pendirian badan hukum tersebut yang digariskan oleh pasal 1653 BW, maka menurut Chidir Ali ada 3 (tiga) bentuk badan hukum, yaitu:¹²⁰

- a. Badan hukum yang diadakan oleh kepentingan umum (pemerintah atau negara), termasuk di dalamnya badanbadan hukum publik seperti propinsi, daerah swapraja, kabupaten dan sebagainya;
- b. Badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum;
- c. Badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.

Dari ketiga jenis badan hukum yang disebutkan, bentuk yang ketiga ini disebut juga badan hukum dengan konstruksi keperdataan.

Selanjutnya pemerintah selaku badan hukum dapat melakukan tindakan perdata sebagaimana di tegaskan dalam pasal 1654 BW, yang menyebutkan:

“ Semua badan hukum yang berdiri dengan sah, begitu pula orang-orang swasta, berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata, tanpa

¹¹⁹ L. J van Apeldoorn, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Noor Komala, hlm.164.

¹²⁰ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 60.

mengurangi perundang-undangan yang mengubah kekuasaan itu, membatasi atau menundukkannya kepada tata cara tertentu”.

Hubungan keperdataan antara pemerintah dan pihak lain melalui kontrak merupakan hubungan hukum yang melibatkan dua pihak, di mana keduanya harus berada dalam posisi yang setara. Isi kontrak yang bersifat privat mengikat kedua pihak sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Selama kesepakatan tersebut tidak bertentangan dengan persyaratan sahnya perjanjian, maka kontrak tersebut dianggap sah menurut hukum.

Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota mengatur bahwa perjanjian yang sah akan berlaku seperti undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya, yang mencerminkan prinsip bahwa perjanjian memiliki kekuatan yang mengikat dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa perjanjian adalah suatu bentuk ikatan hukum yang bersifat privat, yang berarti hanya mengikat pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Dalam konteks ini, meskipun pemerintah sering terlibat dalam perjanjian, baik yang berkaitan dengan sektor publik maupun sektor privat, perjanjian yang dibuat oleh pemerintah tetap tunduk pada prinsip hukum privat selama tidak ada unsur-unsur hukum publik yang mengatur secara eksplisit. Misalnya, dalam hal pemerintah berkontrak untuk penyediaan barang atau jasa, perjanjian tersebut pada dasarnya mengikuti aturan hukum perdata, kecuali jika perjanjian tersebut menyangkut wewenang atau kewajiban pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pengatur kebijakan publik. Dengan demikian, meskipun pemerintah berperan sebagai pihak dalam perjanjian, sifat dari perjanjian tersebut tetap memperhatikan aturan-aturan yang ada dalam hukum privat, sehingga mempertegas prinsip bahwa perjanjian yang sah itu berlaku seperti undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya.

BAB III

HAKIKAT PINJAMAN DAERAH SEBAGAI ALTERNATIF PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH

3.1 Hakikat Pinjaman Daerah Sebagai Perbuatan Hukum Perdata oleh Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah di Indonesia memiliki kedudukan sebagai badan hukum publik yang dibentuk berdasarkan hukum dan diberi kewenangan untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat secara mandiri namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai badan hukum publik, pemerintah daerah memiliki kapasitas untuk melakukan tindakan hukum, termasuk membuat peraturan daerah, melakukan perikatan, serta mengelola anggaran dan sumber daya daerah.

Keberadaan pemerintah daerah sebagai badan hukum publik juga membawa implikasi yuridis, di mana tindakan-tindakan yang dilakukan harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum administrasi negara, seperti legalitas, akuntabilitas, dan transparansi.¹²¹ Setiap kebijakan atau keputusan yang dibuat harus dilaksanakan dengan dasar yang sah, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses informasi yang jelas kepada publik. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pemerintah daerah beroperasi secara sesuai dengan hukum, menjaga integritas dalam pengelolaan sumber daya publik, serta membangun kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu,

¹²¹ Johaness Sitepu, "Kedudukan Pemerintah Daerah sebagai Badan Hukum Publik." *Jurnal Supremasi Hukum*, vol. V, no. 2, (2016).

pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana teknis administratif, melainkan juga sebagai entitas hukum yang memikul tanggung jawab publik dalam menjamin tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal.

Sebagai badan hukum publik, pemerintah daerah memiliki karakteristik yang membedakannya dari badan hukum privat, terutama dalam hal tujuan dan ruang lingkup kewenangannya. Tujuan utama keberadaan pemerintah daerah adalah untuk menyelenggarakan kepentingan umum, bukan untuk mencari keuntungan sebagaimana badan hukum privat.¹²² Oleh karena itu, seluruh kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus berlandaskan pada prinsip pelayanan publik dan kepatuhan terhadap norma hukum yang berlaku.¹²³ Perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam konteks fungsi negara sebagai *entrepreneur* menunjukkan peran aktif negara sebagai pelaku ekonomi. Dalam hal ini, pemerintah daerah bertindak sebagai pihak yang memiliki wewenang untuk melakukan berbagai perbuatan hukum perdata, seperti menandatangani kontrak, menjalin kerjasama, atau mengelola aset daerah. Pemerintah daerah, sebagai *entrepreneur*, bertujuan untuk meningkatkan perekonomian daerah dan memberikan manfaat yang lebih luas kepada masyarakat, baik dalam bentuk penyediaan infrastruktur dan layanan publik.

Peran negara sebagai *entrepreneur*, dalam konteks pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat dipandang sebagai upaya pemerintah daerah untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial masyarakat. Sebagai entitas yang berfungsi sebagai *entrepreneur*, pemerintah daerah berperan dalam mengelola sumber daya ekonomi untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang lebih luas, termasuk penyediaan infrastruktur dan layanan publik yang esensial. Oleh karena itu, pinjaman daerah dapat menjadi instrumen penting yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh dana yang diperlukan guna melaksanakan program-program pembangunan tersebut, terutama ketika sumber daya daerah tidak mencukupi. Dalam konteks ini, pinjaman daerah bukan hanya sekadar tindakan pembiayaan,

¹²² Bachsan Mustafa, 1984, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni: Bandung, hlm 32.

¹²³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press: Jakarta, hlm 12.

tetapi juga merupakan bagian dari strategi pemerintah daerah dalam menciptakan kondisi yang mendukung kesejahteraan rakyat. Dengan memperoleh pinjaman, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan infrastruktur yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, seperti pembangunan rumah sakit, jalan, dan fasilitas umum lainnya. Hal ini sejalan dengan fungsi negara sebagai *entrepreneur* yang bertujuan untuk menciptakan iklim ekonomi yang kondusif dan merata bagi seluruh masyarakat.

Pinjaman daerah dalam kerangka negara kesejahteraan, harus dipahami sebagai instrumen yang bukan hanya bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi jangka pendek, tetapi juga untuk mewujudkan kesejahteraan sosial jangka panjang. Oleh karena itu, pengelolaan pinjaman daerah harus mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap stabilitas fiskal daerah, serta kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban finansialnya tanpa membebani masyarakat dengan utang yang tidak terkendali. Hal ini menuntut adanya keseimbangan antara ambisi pembangunan dan pengelolaan risiko keuangan, yang pada akhirnya dapat berkontribusi pada pencapaian tujuan kesejahteraan yang berkelanjutan.

Pinjamna daerah sebagai perbuatan hukum perdata oleh pemerintah daerah harus dilaksanakan dalam kerangka hukum administrasi negara yang ketat serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan etika. Selain itu, status sebagai badan hukum publik juga menempatkan pemerintah daerah di bawah pengawasan lembaga-lembaga negara seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta masyarakat sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances*. Dengan demikian, kedudukan ini tidak hanya memberikan legitimasi hukum, tetapi juga mengikat pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya secara profesional, transparan, dan akuntabel demi menjamin keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Hubungan hukum yang terbentuk antara pemerintah daerah dan masyarakat, serta antara pemerintah daerah dengan pihak lain dalam sebuah hubungan kontraktual, biasanya bersifat publik dan mengikat, mengingat tujuan utamanya adalah untuk memenuhi kebutuhan publik dan mengatur kepentingan bersama. Sebagai badan hukum publik, pemerintah daerah juga terikat dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, seperti akuntabilitas,

transparansi, dan kepastian hukum dalam setiap tindakan hukum yang dilakukan. Dalam hal ini, hubungan hukum yang tercipta, baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat, badan hukum lainnya, maupun dengan pemerintah pusat, harus mengikuti prosedur dan aturan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Seperti halnya individu yang melakukan usaha untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadinya, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk secara konsisten memenuhi kebutuhan publik (*public interest*). Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, pemerintah melakukan hubungan kontraktual dengan berbagai pihak, di mana pemerintah bertindak sebagai subjek hukum privat. Pola kontraktual ini digunakan oleh pemerintah sebagai salah satu cara untuk menjalankan fungsinya, selain melalui tindakan-tindakan sepihak (*unilateral acts*) yang berdasarkan kewenangan dan perintah (*authority of command*).¹²⁴ Sebagai akibat dari penggunaan instrumen hukum perdata oleh pemerintah, khususnya hukum kontrak, dalam pengelolaan urusan pemerintahan, terjadi percampuran elemen privat dan publik dalam hubungan kontraktual yang terbentuk. Kontrak yang dibuat oleh pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dengan kontrak privat pada umumnya. Implikasi dari percampuran elemen privat dan publik ini tidak hanya berkaitan dengan keabsahan pembentukan kontrak, tetapi juga dalam aspek pelaksanaan dan penegakan hukumnya (*enforcement of the contract*).¹²⁵

Sebagai entitas hukum publik yang wajib mengikuti ketentuan hukum publik, pemerintah tidak sepenuhnya terikat oleh aturan dan prinsip hukum privat dalam kontrak yang dibuatnya. Badan atau pejabat tata usaha negara sering melakukan perjanjian dengan pihak swasta atau badan hukum perdata terkait pelaksanaan proyek pemerintah. Hubungan hukum yang mendasari perjanjian tersebut didasarkan pada peraturan yang ada dalam Buku III KUHP. Jika dilihat dari perkembangan di Belanda, suatu perjanjian kebijakan (*beleidorvereenkomst*) yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara telah menjadikan perjanjian tersebut sebagai alat kebijakan yang dijalankan (*de overeenkomst als instrument van overheidsbeleid*). Dalam hal ini, kebijakan tertentu yang diterapkan

¹²⁴ Philipus M Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 64 .

¹²⁵ *Ibid.*

oleh tata usaha negara diwujudkan dalam perjanjian dengan pihak lain. FAM Stroink menekankan dasar hukum keterlibatan badan atau pejabat tata usaha negara dalam perbuatan hukum keperdataan. FAM Stroink menyatakan bahwa ketika badan hukum publik terlibat dalam hubungan hukum keperdataan, mereka tidak bertindak sebagai penguasa atau organisasi kekuasaan, melainkan menggunakan haknya pada kedudukan yang setara dengan warga negara biasa. Badan-badan ini pada dasarnya tunduk pada peradilan biasa seperti rakyat pada umumnya.¹²⁶

Badan atau pejabat tata usaha negara di tingkat pemerintahan daerah juga memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan sepanjang tindakan tersebut berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya. Kewenangan ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi administratif maupun keperdataan secara mandiri dan bertanggung jawab. Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak hanya berwenang mengatur melalui peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*), tetapi juga dapat menjadi pihak dalam kontrak keperdataan, seperti perjanjian kerja sama, pengadaan barang dan jasa, hingga perjanjian pinjaman daerah. F.A.M. Stroink mencatat bahwa dalam sistem hukum Belanda, badan hukum publik ketika bertindak dalam hubungan hukum perdata tidak lagi menggunakan kewenangan imperatifnya sebagai penguasa, melainkan berada dalam kedudukan yang sejajar dengan subjek hukum lainnya (*de overheid als gelijkwaardige contractspartner*).¹²⁷ Oleh karena itu, meskipun pemerintah daerah bertindak dalam ruang hukum perdata, perbuatannya tetap harus mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan perlindungan terhadap kepentingan publik. Dengan demikian, keterlibatan pemerintah daerah dalam ranah hukum keperdataan harus dilakukan secara hati-hati, legal, dan proporsional, agar tidak menyimpang dari tujuan utama pelayanan kepada masyarakat.

¹²⁶ FAM Stroink dalam Ridwan HR., 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Pres, hlm 112.

¹²⁷ *Ibid.*

Perbuatan kontraktual yang dilakukan oleh pemerintah memiliki implikasi bahwa selalu ada ketentuan hukum publik yang berlaku dan mempengaruhi setiap tahap dari proses kontrak, mulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga penegakan hukumnya. Ketentuan hukum publik ini dapat memengaruhi berbagai aspek, seperti ketentuan mengenai transparansi, akuntabilitas, dan kewajiban pemerintah dalam menjalankan kontrak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahkan, jika terjadi sengketa dalam kontrak, prinsip-prinsip hukum publik akan berperan dalam menentukan penyelesaian sengketa tersebut, dengan memperhatikan kepentingan publik dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh otoritas negara. Inilah alasan mengapa kontrak pemerintah disebut sebagai kontrak publik. Kontrak publik merupakan kontrak yang di dalamnya terkandung hukum publik karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintah).

Fase pembentukan kontrak, khususnya terkait prosedur dan kewenangan pejabat publik, elemen hukum publik memainkan peran yang signifikan. Prosedur penyusunan kontrak pemerintah seringkali melibatkan ketentuan yang ditetapkan oleh hukum administrasi negara, yang mengatur kewajiban transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan oleh lembaga yang berwenang. Selain itu, pejabat publik yang terlibat dalam proses pembuatan kontrak harus mematuhi prosedur hukum yang mengikat, yang bertujuan untuk memastikan bahwa kontrak tersebut sejalan dengan kebijakan publik dan kepentingan umum. Karena kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik, perjanjian yang mereka buat tidak semata-mata didasarkan pada kesepakatan antara dua pihak yang sederajat, melainkan juga dipengaruhi oleh kewajiban pemerintah untuk menjalankan kebijakan dan peraturan yang berlaku.

Pada tahap pelaksanaan dan penegakan kontrak, elemen hukum publik terus berperan penting dalam memastikan bahwa kontrak tersebut tidak hanya mengikat para pihak, tetapi juga mendukung tujuan-tujuan pemerintahan yang lebih luas, seperti kepentingan publik dan kebijakan pemerintah. Dalam hal ini, jika terjadi sengketa atau pelanggaran terhadap kontrak, penyelesaian sengketa akan melibatkan prinsip-prinsip hukum publik, seperti kepastian hukum dan perlindungan terhadap kepentingan umum. Karena adanya unsur hukum publik yang melekat, beberapa pihak mungkin memandang kontrak pemerintah bukan

sebagai sebuah kontrak perdata biasa, tetapi sebagai bentuk peraturan yang mengandung ketentuan yang lebih mengikat dan tidak sepenuhnya mencerminkan kesetaraan antara para pihak, mengingat pemerintah sebagai entitas hukum publik memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam hubungan tersebut.

Pada dasarnya, kontrak pemerintah mencerminkan kehendak sepihak dari pihak pemerintah. Ketentuan-ketentuan dalam kontrak telah ditentukan oleh pemerintah sebelumnya. Pihak kontraktor atau pemasok hanya diberikan dua opsi, yaitu untuk menyetujui atau menolak, tanpa adanya kesempatan untuk melakukan tawaran atau negosiasi balik. Oleh karena itu, kontrak standar yang umumnya diterapkan dalam praktek kontrak pemerintah memberikan sedikit ruang bagi kontraktor untuk mempengaruhi isi perjanjian. Sebagian besar isi kontrak tersebut berisi kewajiban yang harus dipatuhi oleh kontraktor. Kontrak pemerintah yang biasa digunakan sering dianggap memiliki kekuatan hukum layaknya peraturan, yang tercermin dalam bentuk kontrak standar yang masuk dalam kategori kontrak adhesi (*adhesion contract*).¹²⁸

Idealnya, kontrak harus dibuat dengan mempertimbangkan kedudukan yang setara antara kedua belah pihak serta kehendak yang bebas dari paksaan atau pengaruh yang tidak sah. Ketika kedua pihak memiliki kebebasan dalam menyatakan kehendak mereka dan berada pada kedudukan yang sejajar, maka kontrak tersebut dianggap sah dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Prinsip ini mengharuskan adanya konsensus yang jujur dan sukarela dari kedua belah pihak tanpa adanya unsur penipuan atau kekeliruan yang merugikan salah satu pihak. Dalam konteks ini, pengadilan seharusnya tidak ikut campur dalam isi kontrak yang telah disepakati oleh para pihak, karena kontrak tersebut merupakan hasil dari perjanjian bebas yang berlaku sesuai dengan hukum. Namun, ada situasi tertentu yang memungkinkan campur tangan pengadilan, seperti adanya cacat kehendak yang menyebabkan kontrak tersebut menjadi cacat hukum. Cacat kehendak ini dapat terjadi jika kontrak terbentuk berdasarkan penipuan, kekeliruan, atau paksaan yang menyebabkan salah satu pihak tidak

¹²⁸ Nanda Amalia, "Kontrak Baku Dan Badan Penyelesaian Sengketa Dalam Kontrak Bisnis Internasional, Suloh", *Jurnal Penelitian Dan Pengkajian Hukum*, Vol. 03, No. 1 (2005) hlm 76-77.

sepenuhnya memahami atau tidak bebas dalam membuat keputusan. Sudja N mengemukakan bahwa kontrak yang terbentuk dalam kondisi cacat kehendak tersebut bertentangan dengan prinsip kepatutan (*reasonableness*) yang menjadi dasar dalam hukum kontrak. Jika kontrak tidak memenuhi prinsip kepatutan, maka perjanjian tersebut dapat dianggap tidak sah atau batal demi hukum karena tidak mencerminkan kesepakatan yang adil dan rasional antara pihak-pihak yang terlibat.¹²⁹ Prinsip kepatutan ini juga berfungsi untuk melindungi pihak yang lemah dalam kontrak, memastikan bahwa perjanjian yang terjadi tidak merugikan salah satu pihak secara tidak adil.

Kedudukan pemerintah dalam hubungan kontraktual memiliki posisi yang unik dan berbeda dengan pihak swasta, yang pada akhirnya menimbulkan kompleksitas dalam hubungan hukum yang terbentuk. Sebagai badan hukum publik, pemerintah tidak hanya bertindak sebagai pihak yang berkontrak secara setara dengan pihak swasta, tetapi juga memiliki kewajiban untuk menjaga kepentingan publik. Keunikan ini seringkali menciptakan ketegangan antara prinsip hukum privat dan tujuan pelayanan publik, yang dalam beberapa kasus dapat mengarah pada penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*). Penyalahgunaan keadaan ini terjadi ketika salah satu pihak, dalam hal ini pemerintah, memanfaatkan kedudukannya yang lebih kuat untuk mempengaruhi kesepakatan secara tidak adil, sehingga merugikan pihak lain yang lebih lemah. Hal ini tentu saja dapat menciptakan ketidakseimbangan dalam hubungan kontraktual dan merusak prinsip dasar hukum perdata yang menjunjung tinggi kesetaraan dan keadilan. Selain itu, munculnya masalah hukum yang rumit dalam hubungan kontraktual pemerintah juga dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti kurang memadainya aturan yang ada untuk mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan pihak swasta, atau kurangnya pemahaman dari pejabat publik dalam menggunakan instrumen hukum perdata dengan tepat. Ketidaktahuan atau ketidakmampuan dalam menerapkan prinsip-prinsip hukum kontrak secara benar bisa menyebabkan keputusan administratif yang kontraproduktif dan memperburuk situasi. Lebih jauh lagi, potensi adanya niat buruk (*malafide*) dalam

¹²⁹ Sudja N, 2012, *Menggugat Harga Listrik Paiton I*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm 12.

tindakan pemerintah, meskipun jarang terjadi, juga menjadi salah satu sumber permasalahan hukum yang kompleks.¹³⁰

Pelaksanaan fungsi publik selalu melibatkan anggaran keuangan negara, yang mengharuskan pemerintah untuk mematuhi konstitusi dan undang-undang. Prinsip-prinsip yang mengatur penggunaan keuangan negara di satu sisi, serta prinsip pelayanan publik di sisi lain, menjadi dasar bagi pemerintah dalam membentuk hubungan hukum kontraktual. Norma hukum publik yang mengatur prosedur, kewenangan, pembentukan, pelaksanaan kontrak, dan penyelesaian sengketa berlandaskan pada prinsip perlindungan kepentingan publik dan keuangan negara. Pejabat pemerintah wajib mengikuti batasan-batasan tertentu dalam mengelola keuangan negara, dengan asas umum pengelolaan keuangan negara, terutama yang terkait dengan kontrak pemerintah, tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No 1/2004) sebagai berikut.

- a. Pasal 3 ayat (3) menyatakan bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN atau APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
- b. Pasal 3 ayat (7) menyatakan bahwa keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan atau bunga.

Berbeda dengan kontrak pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah, ketentuan dalam UU No 1/2004 tidak berlaku karena pada dasarnya kontrak Pinjaman Daerah membebani APBD. Meskipun kontrak pemerintah dirancang untuk melindungi kepentingan umum, kontrak pinjaman daerah tetap memiliki sifat komersial, di mana kedua pihak, baik pemerintah sebagai pengguna layanan dan kreditur sebagai pemberi pinjaman, berfokus pada manfaat yang dihasilkan dari pembuatan atau pelaksanaan kontrak tersebut. Bagi penyedia layanan, tujuan utama mereka adalah untuk mendapatkan keuntungan.

¹³⁰ Bambang Poerdyatmono, "Asas Kebebasan Berkontrak (*Contractvrijheid Beginselen*) Dan Penyalahgunaan Keadaan (*Misbruik Van Omstandigheden*) Pada Kontrak Jasa Konstruksi", *Jurnal Teknik Sipil*, Vol. 6, No. 1 (2005), hlm. 48.

Pinjaman daerah adalah salah satu instrumen finansial yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendanai berbagai proyek pembangunan yang memerlukan pembiayaan lebih dari yang dapat disediakan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam perspektif hukum, pinjaman daerah merupakan perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai entitas hukum publik, yang dalam pelaksanaannya, pinjaman ini tunduk pada ketentuan hukum perdata. Meskipun melibatkan badan hukum publik, pinjaman daerah tetap dikategorikan sebagai perbuatan hukum perdata karena sifat hubungan kontraktual yang terbentuk antara pemerintah daerah dengan pihak kreditur atau lembaga pembiayaan lainnya.

Kontrak pemerintah yang berkaitan dengan pinjaman daerah, dalam perspektif hukum Indonesia, di mana pemerintah terlibat sebagai pihak kontraktor, termasuk dalam kategori perbuatan hukum privat. Keabsahan kontrak yang dibuat juga dinilai berdasarkan Pasal 1320 KUHP, yang berlaku sebagai aturan umum untuk menentukan keabsahan semua jenis kontrak. Begitu juga terkait dengan yurisdiksi, yang tidak berada dalam lingkup peradilan tata usaha negara, melainkan peradilan umum. Hal ini adalah konsekuensi dari tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai pelaku hukum perdata (*civil actor*) yang melakukan perbuatan hukum perdata. Tindakan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara sebagai wakil pemerintah dalam hubungan kontraktual merupakan tindakan keperdataan. Oleh karena itu, kontrak yang dibuat atau ditandatangani tersebut tunduk pada peraturan yang berlaku untuk kontrak privat. Jika kontrak tersebut diawali dengan atau dituangkan dalam suatu keputusan (kebijakan), maka keputusan tersebut tidak termasuk dalam keputusan tata usaha negara yang menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara.

Hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan, pelaksanaan, perubahan, dan/atau pemutusan perjanjian, meskipun dituangkan dalam bentuk keputusan, harus dianggap sebagai perbuatan hukum perdata. Keputusan semacam ini, menurut teori melebur, dipahami sebagai keputusan yang menjadi bagian dari tindakan keperdataan. Teori melebur ini dapat ditemukan dan diterapkan dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51

Tahun 2009, yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata tidak termasuk dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara.¹³¹ Oleh karena itu, aturan dan prinsip hukum dalam hukum perikatan yang tercantum dalam Buku III KUHPer berlaku bagi kontrak pemerintah di Indonesia, baik yang disebutkan secara khusus maupun yang tidak disebutkan.

Penting untuk dipahami bahwa dalam perjanjian pinjaman daerah meskipun pemerintah daerah bertindak sebagai entitas hukum publik, ia tetap berfungsi sebagai pihak yang terlibat dalam hubungan perdata ketika melakukan kontrak pinjaman. Dalam hal ini, pemerintah daerah tidak bertindak dalam kapasitasnya sebagai penguasa atau regulator, melainkan sebagai pihak yang memiliki kewajiban finansial untuk membayar kembali hutang beserta bunganya yang harus dipenuhi sesuai dengan ketentuan hukum perdata. Perjanjian pinjaman daerah yang disepakati antara pemerintah daerah dan krediturnya, tunduk pada prinsip-prinsip hukum perdata yang berlaku, terutama terkait dengan kesepakatan para pihak, kecakapan dalam berkontrak, serta objek dan sebab yang halal. Oleh karena itu, pinjaman daerah bukanlah suatu perbuatan hukum publik yang mengikat berdasarkan aturan hukum administrasi negara, melainkan perbuatan hukum yang sepenuhnya berada dalam ranah hukum perdata.

Keabsahan perjanjian pinjaman daerah, seperti halnya perjanjian lainnya, harus memenuhi persyaratan sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang mencakup empat unsur: adanya kesepakatan antara para pihak, kecakapan hukum para pihak, objek yang jelas dan halal, serta sebab yang sah. Tanpa memenuhi persyaratan-persyaratan ini, perjanjian pinjaman daerah tidak dapat dianggap sah dan mengikat di mata hukum. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun salah satu pihak adalah pemerintah daerah, proses pembentukan dan keabsahan perjanjian pinjaman tersebut tetap harus mengikuti aturan hukum perdata yang berlaku, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam KUHPerdata.

¹³¹ Alifah Putri Nuryasin, "Penerapan Asas Praduga Rechmatig Pada Peradilan Tata Usaha Negara", *ADIL: Jurnal Hukum* Vol.13. No.2 (2022).

Meskipun demikian, penerapan syarat sah perjanjian dalam perjanjian pinjaman daerah yang merupakan kontrak publik memiliki karakter sendiri yang menjadi pembeda dengan kontrak pada umumnya, diantaranya:

- a. Kecakapan pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian pinjaman daerah bukan sekedar kemampuan dan kewenangan hukum untuk membuat dan mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut. Menandatangani perjanjian pinjaman daerah melibatkan lebih dari sekedar kemampuan administratif, tetapi juga terkait dengan legalitas, regulasi, dan dampak yang timbul. Pemerintah daerah wajib mendapatkan persetujuan DPRD sebelum melakukan pinjaman daerah. Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak bisa bertindak secara sepihak dalam hal pinjaman dan memerlukan pengawasan serta persetujuan legislatif. DPRD berfungsi sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat dan berperan dalam memastikan kebijakan yang diambil tidak membebani keuangan daerah secara berlebihan. Selain itu, pemerintah daerah harus berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dalam hal pengajuan pinjaman. Koordinasi ini memastikan bahwa pinjaman daerah tidak melanggar kebijakan fiskal makro nasional dan tetap sesuai dengan kapasitas pembayaran pemerintah daerah. Sebelum penandatanganan perjanjian pinjaman, pemerintah daerah harus mendapatkan persetujuan atau rekomendasi dari Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan akan melakukan evaluasi terhadap proyeksi kemampuan bayar pemerintah daerah, stabilitas keuangan daerah, serta dampak pinjaman terhadap APBD dan anggaran negara secara keseluruhan. Kecakapan pemerintah daerah dalam hal ini mencakup pemahaman dan penyusunan dokumen yang jelas dan terstruktur untuk memenuhi persyaratan Kementerian Keuangan.
- b. Unsur sepakat dalam perjanjian pinjaman daerah harus didasari oleh prosedur yang sah, yaitu melalui pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pihak terkait. Persetujuan dari DPRD merupakan salah satu syarat penting sebagai dasar kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kesepakatan pinjaman. Dengan kata lain, pinjaman

daerah tidak dapat dilakukan tanpa persetujuan legislatif, yang menjamin bahwa keputusan tersebut telah melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Sepakat dalam perjanjian pinjaman daerah juga memerlukan koordinasi dengan Kementerian Keuangan sebagai lembaga yang mengawasi dan memberikan izin atas pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam perjanjian pinjaman daerah, semua informasi yang relevan mengenai pinjaman, baik itu besaran utang, jangka waktu, suku bunga, dan tujuan penggunaan pinjaman, harus disampaikan dengan transparan kepada DPRD, masyarakat, dan pihak terkait lainnya. Proses ini menjaga agar kesepakatan yang dibuat adalah adil dan tidak menguntungkan satu pihak secara sepihak, tetapi lebih mengutamakan kesejahteraan publik.

- c. Unsur objek tertentu dalam perjanjian pinjaman daerah merujuk pada hal-hal yang menjadi pokok atau materi utama dalam perjanjian tersebut, yang mencakup baik jumlah uang yang dipinjam maupun tujuan penggunaan pinjaman tersebut. Dalam konteks perjanjian pinjaman daerah, yang merupakan kontrak publik, objek perjanjian tidak hanya terbatas pada pinjaman uang yang diberikan oleh pemberi pinjaman, tetapi juga pada tujuan penggunaan pinjaman yang harus dijabarkan secara jelas dan sesuai dengan kepentingan publik. Pemerintah daerah, sebagai pihak yang meminjam, wajib memastikan bahwa dana yang dipinjam digunakan untuk kegiatan yang sah dan bermanfaat bagi masyarakat, seperti pembangunan infrastruktur, peningkatan fasilitas publik, atau program yang sejalan dengan kebijakan pembangunan daerah. Tujuan penggunaan pinjaman harus tercantum dalam perjanjian secara rinci dan terbatas, untuk menghindari penyalahgunaan dana. Oleh karena itu, dalam perjanjian pinjaman daerah, tidak hanya penting untuk menyebutkan jumlah dan jenis pinjaman, tetapi juga untuk memuat ketentuan yang memastikan dana digunakan untuk proyek atau kegiatan yang mendukung kepentingan umum, serta dapat dipertanggungjawabkan secara transparan. Sebagai kontrak publik, perjanjian ini harus memenuhi prinsip akuntabilitas dan pengawasan yang ketat, dengan

melibatkan pihak terkait, seperti DPRD dan masyarakat, untuk memastikan bahwa penggunaan dana pinjaman benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan daerah sesuai dengan tujuan yang telah disepakati.

- d. Unsur kausa yang halal dalam perjanjian pinjaman daerah merujuk pada tujuan atau alasan yang sah dan sesuai dengan hukum yang mendasari perjanjian tersebut. Dalam konteks perjanjian pinjaman daerah, unsur kausa yang halal menekankan pada keabsahan tujuan pinjaman dan pemanfaatannya, yang harus sejalan dengan ketentuan perundang-undangan serta dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Pinjaman daerah harus digunakan untuk tujuan yang bermanfaat bagi kepentingan umum dan pembangunan daerah, seperti membiayai proyek infrastruktur, layanan publik, atau kebutuhan yang mendukung peningkatan kualitas hidup masyarakat. Tujuan penggunaan dana pinjaman yang terkait dengan kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum adalah tujuan yang sah dan halal dalam perjanjian pinjaman.

Hubungan hukum antara pemerintah daerah dan kreditornya dibentuk melalui sebuah perjanjian. Dengan kata lain, pemerintah menjadi salah satu pihak dalam perjanjian tersebut. Dalam hal ini, pemerintah tidak bisa menempatkan dirinya lebih tinggi daripada pihak lainnya, meskipun pemerintah adalah lembaga yang memiliki wewenang untuk mengatur (*regulator*). Hal ini karena dalam hukum perjanjian, semua pihak memiliki kedudukan yang setara, seperti yang tercantum dalam pasal 1338 BW. Oleh karena itu, baik pemerintah maupun kreditornya memiliki kedudukan yang setara dalam pemenuhan hak dan kewajiban yang tercantum dalam perjanjian yang telah disepakati.

Pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata, yang melibatkan perjanjian pinjam-meminjam antara pemerintah daerah dan pihak lain, dapat dianalisis dalam konteks ketentuan hukum yang berlaku dalam KUH Perdata, meskipun dalam hal ini terdapat perbedaan mendasar antara perjanjian pinjam-meminjam yang dilakukan oleh individu atau badan hukum privat dengan perjanjian pinjam-meminjam yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai

entitas badan hukum publik. Pengaturan mengenai pinjam-meminjam dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) tercantum dalam Pasal 1754 hingga Pasal 1763. Dalam perjanjian ini, pihak peminjam menyerahkan suatu barang kepada pihak lain untuk digunakan dengan ketentuan bahwa barang tersebut harus dikembalikan setelah jangka waktu yang disepakati atau setelah selesai digunakan. Pinjam-meminjam biasanya tidak melibatkan pembayaran, kecuali jika ada kesepakatan lain mengenai biaya atau bunga.

Pemerintah daerah, sebagai entitas badan hukum publik, memiliki kedudukan yang berbeda dari pihak swasta dalam hal perjanjian pinjam-meminjam. Pinjaman daerah tidak hanya terkait dengan hubungan antara pemberi pinjaman dan peminjam, tetapi juga menyangkut kepentingan publik, pengelolaan keuangan negara, serta akuntabilitas dan transparansi. Secara spesifik, dalam pengaturan pinjaman daerah, perjanjian pinjam-meminjam yang dilakukan oleh pemerintah daerah melibatkan prosedur administratif dan legal yang lebih kompleks dibandingkan dengan perjanjian pinjam-meminjam antara individu. Pinjaman daerah harus melalui persetujuan dari lembaga legislatif dan dapat melibatkan instrumen keuangan seperti surat utang atau obligasi daerah yang memiliki ketentuan tersendiri mengenai bunga dan cara pembayaran. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pinjaman tersebut tidak membebani keuangan daerah secara berlebihan dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pinjaman Daerah dilakukan berdasarkan kesepakatan bersama antara pemberi pinjaman dan Pemerintah Daerah sebagai penerima pinjaman yang dituangkan dalam sebuah perjanjian. Perjanjian Pinjaman Daerah adalah kesepakatan tertulis yang mengatur syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan terkait pinjaman daerah, di mana dananya tidak berasal dari penerusan pinjaman dalam negeri maupun penerusan pinjaman luar negeri. Dalam perjanjian ini, kedua belah pihak, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sepakat mengenai jumlah pinjaman, jangka waktu pengembalian, suku bunga, serta tujuan penggunaan dana yang akan diberikan. Perjanjian ini menjadi landasan hukum yang mengikat untuk mengatur pelaksanaan pinjaman, memastikan bahwa pinjaman tersebut digunakan untuk tujuan yang sesuai, dan memberikan perlindungan bagi kedua belah pihak terkait kewajiban dan hak masing-masing.

Memorandum of Agreement (MoA) dalam pinjaman daerah memainkan peran krusial sebagai langkah awal dalam proses pengajuan pinjaman. MoA berfungsi sebagai pernyataan niat yang mendasari hubungan antara Pemerintah Daerah sebagai peminjam dan Lembaga Pemberi Pinjaman, seperti bank atau lembaga keuangan lainnya. Meskipun MoA tidak mengikat secara hukum untuk semua detail, dokumen ini menunjukkan komitmen kedua belah pihak untuk melanjutkan negosiasi lebih lanjut menuju penyusunan Perjanjian Pinjaman yang lebih rinci dan mengikat. Dalam hal ini, MoA memberikan kerangka acuan awal yang mengatur prinsip-prinsip dasar yang akan dijadikan pedoman sebelum transaksi pinjaman dapat dilanjutkan.

Salah satu fungsi utama MoA adalah untuk menciptakan efisiensi dalam proses negosiasi pinjaman daerah. Dengan menetapkan poin-poin kunci seperti jumlah pinjaman, jangka waktu, dan tujuan penggunaan dana, MoA mempercepat proses penyusunan perjanjian lebih mendalam. MoA juga membantu memastikan bahwa kedua belah pihak memahami dan sepakat pada aspek-aspek utama dari pinjaman sebelum menginvestasikan waktu dan sumber daya yang signifikan untuk merinci detail teknis dan hukum. Hal ini sangat penting untuk menghindari kebingungan dan potensi konflik di kemudian hari.

Selain itu, MoA memiliki nilai strategis dalam membangun kepercayaan antara Pemerintah Daerah dan Lembaga Pemberi Pinjaman. Dengan adanya MoA, kedua belah pihak dapat menunjukkan niat baik mereka untuk berkomitmen pada transaksi pinjaman. Bagi Pemda, MoA mengindikasikan kesiapan dan transparansi dalam memenuhi persyaratan pinjaman, sementara bagi LPP, MoA memberikan gambaran mengenai kestabilan dan keseriusan Pemda dalam mengelola pinjaman. MoA juga dapat berfungsi sebagai dasar untuk melindungi hak masing-masing pihak jika salah satu pihak menarik diri tanpa alasan yang sah, meskipun belum ada perjanjian pinjaman final yang mengikat.

Proses setelah MoA ditandatangani melibatkan negosiasi lebih lanjut untuk menyusun Perjanjian Pinjaman yang lebih rinci dan mengikat secara hukum. Perjanjian ini akan mencakup rincian mengenai suku bunga, jadwal penarikan dana, serta syarat-syarat khusus lainnya yang akan mengatur pelaksanaan pinjaman. Oleh karena itu, MoA berperan sebagai landasan penting yang memfasilitasi kelancaran

proses negosiasi dan pengesahan pinjaman daerah. MoA tidak hanya memberi kejelasan mengenai komitmen kedua belah pihak, tetapi juga memberi kesempatan untuk menilai kesesuaian antara peminjam dan pemberi pinjaman sebelum melangkah ke tahapan yang lebih mendalam dan kompleks dalam perjanjian pinjaman.

Substansi perjanjian pinjaman daerah melibatkan beberapa elemen utama yang diatur secara jelas untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana. Pertama, jumlah pinjaman yang disepakati antara pihak Pemda dan pemberi pinjaman harus sesuai dengan perencanaan yang tertuang dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja dan Anggaran Daerah (RKA). Pinjaman tersebut harus digunakan untuk tujuan yang telah disepakati, yang alokasinya difokuskan pada pembangunan infrastruktur strategis. Dalam konteks ini, pinjaman daerah tidak hanya berfungsi sebagai alat pembiayaan, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan fiskal untuk mendorong efisiensi pembangunan, sesuai dengan teori pengelolaan fiskal yang menekankan pentingnya pengalokasian sumber daya untuk proyek-proyek yang memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah.

Selanjutnya, dalam perjanjian pinjaman daerah, jangka waktu pinjaman, mekanisme angsuran, dan suku bunga menjadi elemen penting yang harus dipertimbangkan dengan hati-hati oleh Pemda. Jangka waktu pinjaman yang relatif singkat, seperti yang berlaku dalam pinjaman Kota Bandar Lampung dengan jangka waktu lima tahun, memerlukan perencanaan keuangan yang cermat untuk menjaga kestabilan fiskal daerah. Beberapa konsep dalam teori pengelolaan utang daerah, seperti teori beban utang yang berkelanjutan (*sustainable debt burden*), menyarankan agar Pemda tidak hanya memperhatikan jumlah pinjaman, tetapi juga kemampuan untuk mengelola pembayaran bunga dan pokok pinjaman dalam jangka panjang tanpa membebani anggaran daerah. Beban bunga yang signifikan, seperti yang tercatat dalam perjanjian ini, memerlukan pengelolaan anggaran yang hati-hati untuk memastikan bahwa pinjaman tidak mengganggu alokasi dana untuk kebutuhan lain, seperti program sosial atau pembangunan jangka panjang.

Regulasi terkait persetujuan pinjaman daerah juga menjadi komponen penting dalam memastikan kesesuaian antara kebutuhan Pemda dan kapasitas pemberi pinjaman. Proses persetujuan yang melibatkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), serta persetujuan DPRD, mencerminkan prinsip-prinsip transparansi dan partisipasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Proses ini juga memperkuat konsep pengelolaan keuangan publik yang mengutamakan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan fiskal. Sebagai jaminan, pinjaman daerah seringkali dijamin oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang menunjukkan pentingnya pengelolaan fiskal yang sehat dan pengawasan ketat terhadap penggunaan dana pinjaman. Konsep ini sejalan dengan teori pengelolaan risiko fiskal, yang menekankan perlunya pengawasan yang ketat terhadap penggunaan dana pinjaman untuk mencegah potensi risiko fiskal yang dapat membahayakan stabilitas ekonomi daerah.

Pinjaman daerah yang merupakan perjanjian pinjam meminjam oleh pemerintah daerah sebagai entitas hukum publik memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan perjanjian pinjam meminjam biasa. Salah satu perbedaan utama adalah adanya keterbatasan dalam memberikan jaminan atas pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, terdapat ketentuan yang melarang penggunaan aset daerah dan pendapatan daerah sebagai jaminan atas pinjaman, kecuali untuk pinjaman yang diterbitkan dalam bentuk obligasi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga agar aset dan pendapatan daerah tidak disalahgunakan dan tetap terjaga untuk kepentingan publik. Tanpa adanya jaminan, kreditur tidak memiliki cara yang jelas untuk mengamankan pinjaman mereka, yang meningkatkan risiko kegagalan pembayaran. Pembatasan ini menciptakan tantangan dalam memperoleh pembiayaan dari lembaga perbankan atau lembaga pembiayaan lainnya, karena lembaga-lembaga tersebut biasanya mengharapkan adanya jaminan yang jelas untuk menanggung risiko yang terkait dengan pemberian pinjaman.

Dalam hukum perdata, jaminan merupakan suatu mekanisme yang memberikan perlindungan kepada kreditur atas kewajiban yang harus dipenuhi oleh

debitur. Jaminan dapat berupa barang bergerak maupun tidak bergerak milik debitur, yang digunakan sebagai jaminan atas pelunasan utang. Kitab Undang- Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dalam Pasal 1131 menegaskan bahwa semua harta kekayaan debitur baik yang sudah ada maupun yang akan ada menjadi jaminan umum atas segala perikatan perorangan yang dibuatnya. Artinya, tanpa adanya kesepakatan khusus, harta debitur tetap dapat dijadikan objek jaminan apabila terjadi wanprestasi. Prinsip ini memperkuat kedudukan hukum kreditur dalam memperoleh pelunasan dari harta debitur. Selanjutnya, KUHPerdata mengatur bahwa seluruh kreditur memiliki kedudukan yang setara terhadap harta debitur, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1132. Namun, kesetaraan ini dikecualikan apabila terdapat kreditur yang memiliki hak istimewa atau jaminan khusus, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1133 dan 1134. Hak istimewa atau *privilege* ini mencakup piutang dengan jaminan gadai, hipotik, maupun piutang lain yang diatur secara khusus oleh undang-undang, seperti biaya eksekusi dan pajak. Oleh karena itu, meskipun semua kreditur berhak atas pelunasan utang, terdapat hierarki yang membedakan antara kreditur biasa dan kreditur preferen.

Berbeda dengan hukum perdata yang mengutamakan perlindungan terhadap hak-hak individual, dalam konteks hukum publik, khususnya hukum keuangan daerah, konsep jaminan memiliki pembatasan yang lebih ketat. Hal ini bertujuan untuk menjaga keberlangsungan dan keamanan aset publik. Dalam konteks pinjaman daerah, jaminan diatur secara eksplisit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. Pasal 4 dari peraturan tersebut menyatakan bahwa daerah tidak diperbolehkan menjaminkan pendapatannya atau asetnya untuk pinjaman yang berasal dari pihak ketiga, kecuali dalam hal penerbitan obligasi daerah. Pengecualian terhadap larangan menjaminkan aset daerah hanya berlaku dalam konteks pembiayaan proyek melalui obligasi daerah. Dalam hal ini, aset daerah yang melekat secara langsung pada proyek pembangunan dapat dijadikan jaminan, namun penggunaannya sangat dibatasi dan harus melewati prosedur ketat. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan jaminan dalam pinjaman daerah bukan semata-mata keputusan administratif, melainkan merupakan bagian dari tata kelola keuangan yang bertanggung jawab. Pemerintah daerah wajib

memastikan bahwa aset publik tidak dijadikan objek spekulasi keuangan yang dapat merugikan kepentingan masyarakat luas.

Pengaturan jaminan dalam pinjaman daerah mencerminkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan publik. Tujuannya adalah untuk melindungi aset milik daerah dari risiko hilang akibat ketidakmampuan membayar pinjaman. Dengan membatasi penggunaan jaminan, negara berupaya menghindari praktik-praktik yang dapat menimbulkan beban fiskal jangka panjang serta mengancam pelayanan publik. Berbeda dengan hubungan utang piutang perdata yang berorientasi pada kepastian dan kebebasan berkontrak, jaminan dalam pinjaman daerah dikendalikan oleh prinsip akuntabilitas dan keberlanjutan pembangunan, yang menjadi fondasi utama dalam menjaga integritas keuangan daerah.

Meskipun dalam pinjaman daerah tidak diperbolehkan adanya jaminan berupa aset fisik atau pendapatan daerah, perlindungan hukum bagi kreditur tetap dijamin melalui mekanisme hukum publik yang berbeda dengan hubungan hutang piutang dalam hukum perdata. Pinjaman daerah lebih didasarkan pada kemampuan fiskal daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang mencakup pendapatan dari pajak, retribusi, dan sumber lainnya. Meskipun tidak ada jaminan fisik, kreditur tetap terlindungi karena kewajiban pembayaran pinjaman dijamin oleh kapasitas pendapatan daerah yang tercatat dalam APBD, yang harus dikelola dengan transparansi dan efisiensi. Dalam hal terjadi kesulitan pembayaran, mekanisme penyelesaian dapat melibatkan intervensi pemerintah pusat, seperti restrukturisasi anggaran atau pembiayaan alternatif, untuk menjaga stabilitas fiskal daerah..

Jaminan atas hak kreditur untuk mendapatkan pelunasan dalam pinjaman daerah tidak bergantung pada jaminan kebendaan, melainkan melalui sistem regulatif dan administratif yang ketat. Pemerintah pusat, melalui Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri, memiliki kewenangan untuk mengevaluasi dan menyetujui setiap pengajuan pinjaman daerah. Evaluasi ini mencakup penilaian atas kemampuan keuangan daerah, termasuk rasio utang terhadap pendapatan daerah, guna memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal untuk memenuhi kewajiban pembayaran. Meskipun demikian

kondisi Pendapatan Asli Daerah yang tidak stabil tetap memungkinkan terjadinya gagal bayar pinjaman daerah.

Sebagai pengganti jaminan kebendaan, pemerintah pusat menerapkan sistem pengawasan dan sanksi administratif yang efektif. Apabila terjadi wanprestasi atau gagal bayar, pemerintah pusat dapat melakukan pemotongan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH) yang dialokasikan kepada daerah tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 162 (1) UU No 1/2022 yang mengatur bahwa “Dalam hal Daerah tidak membayar kewajiban Pinjaman Daerah yang bersumber dari Pemerintah dan lembaga yang mendapat penugasan dari Pemerintah yang telah jatuh tempo, Menteri dapat melakukan pemotongan dana TKD yang tidak ditentukan penggunaannya”. Namun sayangnya ketentuan ini hanya berlaku bagi kreditur yang mendapatkan penugasan dari pemerintah pusat, sedangkan bagi kreditur lain yang bukan merupakan lembaga yang mendapatkan penugasan dari pemerintah pusat tidak mendapatkan jaminan pembayaran melalui pemotongan dana TKD. Selain itu pemotongan dana TKD pasti berakibat pada bertambah buruknya kondisi keuangan di daerah yang akan berakibat pada kualitas pelayanan bagi masyarakat.

Lebih jauh, dalam pasal 154 ayat (3) UU No 1/2022 mengatur bahwa “Pemerintah tidak memberikan jaminan atas pembiayaan utang daerah”. yang berarti bahwa segala risiko atas utang yang ditarik oleh daerah sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu sendiri. Namun, di sisi lain, pemerintah pusat tetap memiliki peran signifikan dalam proses awal pinjaman, seperti memberikan persetujuan, menilai kelayakan fiskal daerah, dan memastikan kesesuaian pinjaman dengan arah kebijakan nasional. Di negara lain seperti negara Prancis, pemerintah pusat berperan sebagai penjamin sistemik (*sovereign guarantor*). Dengan demikian, meskipun tidak ada jaminan yang bersifat individual, kehadiran pemerintah pusat sebagai otoritas fiskal memberikan rasa aman kepada kreditur atas kelangsungan pembayaran utang. Ini menciptakan suatu sistem kepercayaan di mana integritas fiskal pemerintah daerah dan pengawasan pemerintah pusat menjadi dasar utama perlindungan hak kreditur.

Pengaturan mengenai larangan pemberian jaminan dalam pinjaman daerah akan menjadi halangan bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan pinjaman yang

bersumber dari lembaga atau pihak lain diluar pemerintah pusat, terutama bagi lembaga pembiayaan dan lembaga perbankan. Karena dalam pemberian pinjaman, perbankan menganut azas *prudential banking*. Prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) merupakan asas yang menyatakan bahwa dalam menjalankan fungsinya dan kegiatan usahanya wajib menyatakan bahwa menjalankan fungsinya dan kegiatan usahanya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan padanya¹³². Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) bertujuan agar bank dalam menjalankan usahanya harus secara baik dan benar dengan mematuhi ketentuan-ketentuan dan norma-norma hukum yang berlaku dalam dunia perbankan, agar bank selalu dalam keadaan sehat sehingga masyarakat semakin mempercayai dan dapat mewujudkan sistem perbankan yang sehat dan efisien¹³³. Bank harus meyakini bahwa uang yang dipinjamkan nantinya akan kembali. Sumber pengembalian pinjaman dapat bersumber dari *first way out* dan *second way out*, sebagai *collateral* bagi bank. *First way out* merupakan bersumber dari hasil usaha, sedangkan *second way out* bersumber dari selain usaha yang dibiayai misalnya tanah dan bangunan. Pendekatan sumber pengembalian pinjaman Pemerintah daerah hanya berasal dari *first way out* yakni APBD.¹³⁴

Dalam penerbitan obligasi daerah, ketentuan tentang jaminan diatur secara berbeda dengan bentuk pinjaman daerah lainnya dimana daerah diperbolehkan untuk menjaminkan barang milik Daerah yang melekat dalam proyek yang dibiayai obligasi daerah tersebut. Diperbolehkannya pemberian jaminan dengan aset daerah dalam penerbitan obligasi daerah bertujuan untuk mendapatkan kepercayaan dari investor serta memberikan perlindungan hukum atas hak-hak investor, dalam penerbitan obligasi Pemerintah Daerah dapat menjaminkan asetnya yang melekat dalam proyek pembangunan/investasi sebagai bentuk penyertaan pemerintah.

¹³² Rachmadi Usman, 2001, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 18.

¹³³ Warda RahmaYanti, "Penerapan Prudential Banking Sebagai Upaya Meminimalisir Risiko Kredit Bermasalah Pada Kredit Usaha Rakyat (KUR) (Studi Pada PT. Bank Pembangunan Daerah, Tbk (Bank Jatim) Cabang Batu)," *Jurnal Administrasi Bisnis* Vol 5, No 1, (2013).

¹³⁴ M. Yassir, *Pinjaman daerah dan peluang perbankan*. <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F24790> diakses pada 12 Januari 2021.

Fungsi jaminan secara yuridis adalah untuk kepastian hukum dalam pelunasan hutang di dalam perjanjian hutang piutang, dimana seandainya terjadi wanprestasi atas suatu hutang maka jaminan tersebut akan diuangkan melalui lelang. Selain itu jaminan juga berfungsi sebagai indikator penentuan jumlah pembiayaan atau pinjaman utang yang akan diberikan kepada debitur. Jaminan juga berfungsi meyakinkan bank atau kreditur bahwa debitur mempunyai kemampuan untuk melunasi hutang yang diberikan kepadanya sesuai yang diperjanjikan.¹³⁵ Meskipun dalam penerbitan obligasi daerah dijamin dengan aset daerah yang melekat pada proyek yang dibiayai dari obligasi daerah akan tetapi bila terjadi gagal bayar terhadap obligasi daerah, proses penyelesaian tetap akan sulit dilakukan. Hal tersebut dikarenakan adanya pelarangan dilakukan sita dan lelang terhadap aset negara sebagai mana diatur dalam pasal 50 Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Daerah:

“Pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. Uang atau surat berharga milik negara/daerah, baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. Uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/ daerah.
- c. Barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pihak ketiga;
- d. Barang bergerak dan hal kebendaan lainnya milik negara/ daerah;
- e. Barang milik pihak ketiga yang dilunasi negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan”

Menurut Hadisoepipto jaminan adalah sesuatu yang diberikan kepada Kreditur untuk menimbulkan keyakinan bahwa debitur akan memenuhi kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang timbul dari suatu perikatan. Jaminan berasal dari bahasa Belanda yaitu *zekerheid* atau *cautie*, yang artinya cara-cara kreditur menjamin dipenuhinya tagihannya, di samping pertanggunganjawaban umum debitur terhadap barang-barangnya¹³⁶. Dalam hukum jaminan dikenal adanya jaminan umum dan jaminan khusus. Jaminan Umum meliputi semua harta Debitur

¹³⁵ Gregoryo Terok, “Fungsi Jaminan Dalam Pemberian Kredit, Gregoryo Terok”, *Lex Privatum*, Vol.I/No.5 (2013).

¹³⁶ Hartono Hadisoepipto, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 50.

saat ini atau yang ada di masa depan, dapat digunakan sebagai tanggungan untuk pelunasan utang. Jaminan Umum diatur Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan “segala kebendaan siberpiutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan”. Berdasarkan hal ini semua harta Debitur saat ini dan di masa depan dapat dijadikan jaminan utang meskipun perjanjian utang-piutang tidak diikuti perjanjian jaminan. Jadi dengan demikian tanpa terkecuali seluruh harta kekayaan Debitur akan menjadi jaminan umum atas pelunasan utangnya, baik yang telah diperjanjikan maupun yang tidak diperjanjikan sebelumnya. Jaminan umum ini dilahirkan karena undang-undang, sehingga tidak perlu ada perjanjian jaminan sebelumnya. J. Satrio mengemukakan, bahwa dari Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat disimpulkan asas-asas hubungan ekstern kreditur sebagai berikut¹³⁷:

- a. Seorang kreditur boleh mengambil pelunasan dari setiap bagian dari harta kekayaan Debitur.
- b. Setiap bagian kekayaan debitur dapat dijual guna pelunasan tagihan kreditur.
- c. Hak tagihan kreditur hanya dijamin dengan harta benda debitur saja, tidak dengan "*persoon debitur* "

Dalam jaminan yang bersifat umum, semua kreditur mempunyai kedudukan yang sama terhadap kreditur-kreditur lain, tidak ada kreditur yang diutamakan atau diistimewakan dari Kreditur-Kreditur lain. Pelunasan utangnya dibagi secara "seimbang" berdasarkan besar kecilnya jumlah tagihan masing-masing Kreditur dibandingkan dengan jumlah keseluruhan utang debitur. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya, hasil penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing kecuali apabila diantara para berpiutang itu ada alasan yang sah untuk didahulukan. Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga memberikan kemungkinan sebagai pengecualian adanya kedudukan

¹³⁷ J. Satrio, 1993, *Hukum Jaminan, Hak-hak Jaminan Kebendaan*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 4-5.

yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap kreditur- kreditur lain . Adapun kreditur yang diutamakan tersebut berdasarkan pasal 1133 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah mereka yang memiliki hak- hak yang dilahirkan karena piutang yang diistimewakan (*privilege*), dari gadai (*pand*) dan dari hipotik¹³⁸.

Pasal 160 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melarang pemerintah daerah untuk menjaminkan pendapatan daerah dan aset daerah sebagai jaminan pinjaman daerah, artinya tidak terdapat jaminan khusus dalam pinjam daerah, lalu apakah ketentuan tentang jaminan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku bagi pinjaman daerah? Untuk menjawab persoalan tersebut, terlebih dahulu kita perlu melakukan harmonisasi pengaturan jaminan pinjaman daerah yang diawali dengan mengidentifikasi ketidakharmonisan antara pengaturan mengenai jaminan umum sebagaimana diatur dalam pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan jaminan khusus penerbitan obligasi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 158 UU No 1/2022 dengan ketentuan mengenai pelarangan sita terhadap aset negara sebagaimana diatur dalam Pasal 50 UU No 01/2004. Setelah dilakukan identifikasi maka selanjutnya dilakukan upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran dan konstruksi hukum dilakukan merujuk pada ketentuan hukum keperdataan khususnya hukum perjanjian, dimana apabila telah terjadi kesepakatan kontraktual antara pemerintah daerah dengan pemberi pinjaman, maka kewajiban pemerintah daerah untuk menyelesaikan kesepakatan tidak dapat dikesampingkan.¹³⁹

Upaya penemuan hukum guna menemukan solusi dari persoalan ketidakharmonisan pengaturan berkaitan dengan jaminan pinjaman daerah kita harus menelaah terlebih dahulu kedudukan pemerintah daerah sebagai lembaga negara yang dapat bertindak dalam kerangka publik dan privat. Landasan suatu subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan berdasar hukum dapat dibedakan antara “wewenang” sebagai landasan suatu subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan berdasar hukum publik, serta “hak” sebagai landasan suatu subjek hukum

¹³⁸ Niken Prasetyawati, “Jaminan kebendaan dan jaminan perorangan sebagai upaya perlindungan hukum bagi pemilik piutang”, *Jurnal Sosial Humaniora*, vol 8 no.1 (2015).

¹³⁹ Desak Putu Dewi Kasih dan Ni Putu Purwanti, “Obligasi Daerah Dalam Kerangka Hukum Keuangan Negara”, *Acta Comonitas Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 3 No. 2 (2018).

untuk melakukan suatu tindakan berdasar hukum perdata. Wewenang di berikan oleh peraturan perundang-undangan sedangkan hak diperoleh berdasarkan peraturan-peraturan yang berada di hukum keperdataan. penyebutannya pun spesifik sebagai suatu hak tertentu yang diberikan untuk subjek hukum tertentu. Kewenangan (*bevoegdheid*) diberikan dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*bestuurzorg*) untuk kepentingan pelayanan administrasi pemerintahan. sedangkan hak (*recht*) diberikan dalam rangka menikmati kebendaan atau menikmati hal keperdataan tertentu.¹⁴⁰ Oleh karena itu jelas dalam hal ini ketika pemerintah bertindak dalam rangka mempertahankan hak-haknya maka ia tunduk pada hukum keperdataan dan menjadi subjek pada hukum perdata. namun jika ia bertindak atas nama kewenangan maka ia tunduk pada hukum publik dan menjadi subjek pada hukum administrasi.

Menurut Indroharto, ketika pemerintah sedang mempertahankan hak-haknya maka ia sedang berlaku sebagai badan hukum perdata, bukan lagi sebagai badan hukum publik. Berikut penjelasan dari indroharto mengenai status badan pemerintah sebagai badan hukum publik sekaligus sebagai badan hukum perdata:

“Dalam kenyataan sehari-hari kita lihat bahwa pemerintahan umum itu terdiri dari berbagai macam organisasi dan instansi-instansi, yang kebanyakan organisasi-organisasi demikian itu selain memiliki wewenang pemerintahan menurut hukum publik juga memiliki kemandirian menurut hukum perdata (dual function), seperti badan-badan teritorial : negara, propinsi, kabupaten dan sebagainya. akibat dari kedudukannya sebagai badan hukum perdata tersebut adalahia dapat memiliki hak-hak keperdataan;dan ia dapat menjadi pihak dalam proses perdata”¹⁴¹

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan dapat menjadi subjek hukum perdata dan melakukan perbuatan hukum keperdataan ketika mendudukan dirinya sebagai pihak yang melindungi hak keperdataannya. Dalam hal pemerintah daerah bertindak dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik yang melakukan tindakan keperdataan, maka ia harus tunduk pada ketentuan hukum perdata. Apabila pemerintah lalai dalam melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak-hak kreditur maka pemerintah bisa dituntut melalui pengadilan dan

¹⁴⁰ Muhammad Adiguna Bimasakti, “Tindakan Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan Dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah”, <https://www.researchgate.net/publication/336720099>, (2019) diakses pada 12 Juli 2021.

¹⁴¹ Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 44.

sita serta lelang atas aset daerah yang dijadikan jaminan penerbitan obligasi daerah dapat dilakukan dengan mengeyampingkan pengaturan Pasal 50 UU no 1/2004.¹⁴²

Selain melihat kedudukan pemerintah daerah dalam proses penemuan hukum kita juga perlu melihat bagaimana kedudukan aset milik daerah. Dalam konsep teori, aset negara adalah aset yang berada pada lingkup ranah publik (*public prive*), sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan secara publik. Secara yuridis-normatif, aset negara itu terbagi atas tiga sub-aset negara, yaitu:¹⁴³

- a. Aset yang dikelola sendiri oleh pemerintah disebut Barang Milik Negara (BMN), misalnya tanah dan bangunan Kementerian/Lembaga, mobil milik Kementerian/Lembaga;
- b. Aset yang dikelola pihak lain disebut kekayaan negara yang dipisahkan, misalnya penyertaan modal negara berupa saham di BUMN, atau kekayaan awal di berbagai badan hukum milik negara (BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah berdasarkan UU pendiriannya;
- c. Aset yang dikuasai negara berupa kekayaan potensial terkait dengan bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai negara selaku organisasi tertinggi, misalnya, tambang, batu bara, minyak, panas bumi, aset nasionalisasi eks-asing, dan cagar budaya.

Berdasarkan penggolongan jenis aset negara diatas maka aset daerah yang dijadikan jaminan dalam penerbitan obligasi daerah masuk dalam golongan kedua, yakni aset kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut Yahya Harahap yang mutlak dilarang penyitaannya adalah uang dan barang-barang milik negara atau daerah.¹⁴⁴ Sehubungan dengan hal tersebut, apabila suatu aset milik pemerintah daerah telah dijadikan jaminan dalam penerbitan obligasi daerah, maka aset pemerintah daerah tersebut tidak melekat lagi unsur milik negara, karena sudah diperjanjikan secara khusus bahwa aset tersebut dijadikan jaminan untuk

¹⁴² Mohammad Effendi, "Implikasi Penyitaan Barang-barang Milik Negara dan Konsekuensi Hukumnya", *UNISIA*, Vol. XXX No. 66 Desember (2007).

¹⁴³ Dian Puji N Simatupang, 2010, *Laporan Akhir Analisa Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Aset Negara*, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun.

¹⁴⁴ Yahya Harahap, 2011, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 324.

pemenuhan hak-hak investor yang tunduk kepada ketentuan hukum perdata, dan tidak lagi tunduk pada hukum publik. Oleh karena itu, aset pemerintah daerah yang telah dijadikan suatu jaminan peenerbitaan obligassi daerah tunduk pada ketentuan hukum acara perdata.

Aset kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari kekayaan negara yang dialihkan dari penguasaan langsung negara kepada badan usaha milik negara (BUMN) atau entitas lainnya untuk dikelola secara mandiri sebagai modal, tanpa menghilangkan status kepemilikan negara atas aset tersebut. Pemisahan ini didasarkan pada prinsip bahwa negara tidak semata-mata sebagai penguasa, tetapi juga sebagai pelaku kegiatan ekonomi, sehingga kekayaan yang dipisahkan dapat digunakan secara lebih efisien dan produktif dalam kerangka mekanisme bisnis. Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau entitas lainnya. Kekayaan ini tidak lagi dikelola langsung melalui mekanisme APBN, tetapi berada di bawah pengelolaan entitas penerima, dengan tanggung jawab dan pengawasan yang berbeda dari aset negara biasa.

Prinsip dasar dari pemisahan aset kekayaan negara adalah untuk menciptakan fleksibilitas dalam pengelolaan dan memaksimalkan manfaat ekonomi bagi negara. Dengan memberikan wewenang kepada BUMN atau entitas lainnya dalam mengelola aset tersebut, negara tidak hanya berfungsi sebagai penguasa, tetapi juga sebagai pelaku ekonomi. Aset yang dipisahkan ini kemudian dikelola dalam kerangka mekanisme pasar, yang memungkinkan peningkatan produktivitas dan efisiensi yang lebih tinggi, serta menciptakan nilai tambah yang lebih besar bagi perekonomian nasional.

Kedudukan aset kekayaan negara yang dipisahkan dalam keuangan negara adalah sebagai sumber pendapatan yang dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap APBN. Aset tersebut, setelah dikelola dengan baik oleh entitas yang ditunjuk, dapat menghasilkan dividen, laba usaha, atau bahkan peningkatan nilai aset itu sendiri. Pendapatan yang dihasilkan dari aset yang dipisahkan ini kemudian dapat digunakan kembali untuk kepentingan pembangunan negara, memperkuat

ketahanan fiskal, serta mengurangi ketergantungan terhadap sumber pendapatan lainnya, seperti pajak atau pinjaman luar negeri.

Penggunaan aset kekayaan negara yang dipisahkan sebagai jaminan berfungsi sebagai tambahan keyakinan bagi investor bahwa kewajiban utang akan dilunasi, seiring dengan pemanfaatan aset yang memberikan aliran pendapatan atau nilai ekonomi tertentu. Hal ini dapat memperkuat daya tarik obligasi daerah sebagai instrumen investasi bagi pasar modal. Namun, penggunaan aset negara yang dipisahkan sebagai jaminan obligasi daerah perlu dilihat dengan hati-hati, terutama dari perspektif risiko fiskal dan transparansi pengelolaan aset. Dalam hal ini, penting untuk memastikan bahwa jaminan yang diberikan memiliki nilai yang cukup untuk menutupi kewajiban utang yang diterbitkan. Jika terjadi kegagalan dalam pelunasan utang, negara atau pemerintah daerah bisa menghadapi risiko kehilangan kontrol atas aset yang dipisahkan atau mengalami dampak negatif pada posisi keuangan negara. Oleh karena itu, penting untuk melakukan penilaian yang cermat terhadap nilai dan likuiditas aset yang digunakan sebagai jaminan serta kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola utang tersebut.

Pinjaman daerah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan, harus dipahami sebagai instrumen yang tidak hanya berfokus pada pencapaian pembangunan jangka pendek, tetapi juga pada kesejahteraan sosial jangka panjang. Oleh karena itu, pengelolaan pinjaman daerah harus mempertimbangkan prinsip keberlanjutan fiskal, di mana pemerintah daerah tidak hanya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan saat ini, tetapi juga menjaga kemampuan finansial di masa depan. Negara hukum kesejahteraan, menekankan peran negara dalam mengelola sumber daya untuk memastikan kesejahteraan sosial yang merata. Dalam pinjaman daerah pemerintah daerah bertindak sebagai pelaku ekonomi yang menggunakan pinjaman sebagai instrumen untuk membiayai proyek pembangunan yang diharapkan dapat mendukung tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat.

Sebagai perbuatan hukum perdata, pinjaman daerah mengandung berbagai risiko hukum dan ekonomi yang harus dikelola dengan sangat hati-hati. Penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terutama terkait dengan legalitas, akuntabilitas, dan transparansi harus dijadikan landasan dalam memanfaatkan pinjaman daerah. Prinsip legalitas mengharuskan pemerintah daerah untuk

melaksanakan pinjaman sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pinjaman daerah harus melalui prosedur yang sah dan mendapatkan persetujuan dari lembaga yang berwenang, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Prinsip akuntabilitas menuntut agar pemerintah daerah dapat mempertanggungjawabkan penggunaan dana pinjaman kepada publik dan lembaga pengawas. Setiap keputusan yang diambil terkait pinjaman harus jelas tujuannya, dan dampak serta alokasi dana harus dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip transparansi mengharuskan pemerintah daerah untuk membuka informasi terkait pinjaman yang diambil, termasuk rincian penggunaan dana dan progres pembangunan yang dibiayai oleh pinjaman tersebut.

Pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus dilihat sebagai suatu hubungan hukum yang melibatkan kesepakatan antara pemerintah daerah dan pihak kreditur. Dalam teori perjanjian, sebuah perjanjian diatur oleh prinsip dasar kesepakatan bebas antara para pihak yang terlibat, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan lembaga pemberi pinjaman. Pinjaman daerah merupakan bentuk perjanjian yang bersifat formil, yang dalam praktik hukumnya menuntut terpenuhinya bentuk tertentu agar memiliki kekuatan hukum yang sah dan mengikat. Dalam hal ini, formilitas diwujudkan melalui keharusan pembuatan perjanjian dalam bentuk tertulis, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk tertulis ini tidak hanya berfungsi sebagai bukti tertinggi dalam hubungan hukum antara para pihak, tetapi juga sebagai instrumen legal yang mencerminkan kehendak para pihak secara jelas, spesifik, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Terkait dengan kewajiban dan hak masing-masing pihak dalam perjanjian pinjaman daerah, terdapat dimensi hukum yang lebih kompleks. Validitas perjanjian pinjaman daerah sangat bergantung pada legalitas dasar dari perjanjian tersebut. Dalam hal ini, pemerintah daerah harus memastikan bahwa perjanjian pinjaman yang dilakukan memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak melanggar ketentuan yang lebih tinggi. Selanjutnya, terdapat prinsip itikad baik yang harus menjadi landasan dalam setiap perjanjian pinjaman daerah. Pemerintah daerah sebagai pihak yang melakukan pinjaman harus bertindak dengan itikad baik dalam menjalankan kewajibannya, memastikan bahwa dana yang diperoleh digunakan secara

transparan dan sesuai dengan tujuan yang telah disepakati, yakni untuk membiayai pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pinjaman daerah sebagai perbuatan hukum perdata oleh pemerintah daerah harus memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum yang mengikat. Kewenangan menekankan pentingnya batasan dan legitimasi dari kekuasaan yang dimiliki oleh suatu entitas dalam melaksanakan perbuatan hukum. Hal ini berarti bahwa setiap tindakan yang dilakukan harus berlandaskan pada kewenangan yang sah, baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan maupun dari mandat resmi yang diberikan. Dengan adanya batasan ini, penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah, dan setiap tindakan hukum yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara formal maupun moral. Dalam hal pinjaman daerah, pemerintah daerah diharuskan memiliki kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan pinjaman. Kewenangan ini tidak hanya terbatas pada kewenangan administratif, tetapi juga meliputi kewenangan untuk berutang dan menanggung kewajiban finansial, yang memiliki dampak jangka panjang bagi keuangan daerah. Oleh karena itu, setiap pinjaman yang diambil oleh pemerintah daerah harus memiliki dasar hukum yang jelas, serta sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang pembiayaan daerah.

Terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, pentingnya prosedural yang benar dalam pelaksanaan pinjaman daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak boleh sembarangan mengambil keputusan terkait pinjaman tanpa melibatkan lembaga yang berwenang, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang memiliki tugas untuk mengawasi dan memberikan persetujuan terhadap kebijakan-kebijakan fiskal daerah. Tanpa persetujuan DPRD pinjaman daerah tidak akan memiliki kekuatan hukum yang sah. Lebih jauh, pinjaman daerah harus sesuai dengan batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, di mana pemerintah daerah tidak boleh mengambil utang melebihi batas tertentu yang dapat merugikan stabilitas keuangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam mengambil pinjaman harus dibatasi oleh norma hukum yang ada agar tidak menimbulkan potensi penyalahgunaan kewenangan atau pemaksaan tindakan yang tidak sah.

3.2 Implikasi Pinjaman Daerah Terhadap Keuangan Daerah

Otonomi daerah adalah prinsip yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat di daerahnya, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Paul Smoke melihat otonomi daerah sebagai mekanisme yang dapat merangsang pertumbuhan ekonomi dan pengembangan daerah. Menurutnya, dengan memberikan kekuasaan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah, otonomi menyediakan peluang pemanfaatan sumber daya lokal secara lebih efisien dan mendorong investasi di tingkat regional. Dengan memiliki kendali atas sumber daya dan potensi wilayahnya, pemerintah daerah dapat merancang kebijakan yang lebih sesuai dengan karakteristik ekonomi dan peluang yang ada.¹⁴⁵ Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, otonomi daerah diatur dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan hak kepada daerah untuk mengelola sumber daya dan membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, daerah sering kali dihadapkan pada keterbatasan anggaran yang memadai, yang menyebabkan daerah perlu mencari alternatif pendanaan, salah satunya adalah melalui pinjaman daerah.

Sebagai bagian integral dari otonomi daerah, pengelolaan fiskal memainkan peran sentral dalam mendorong pembangunan berkelanjutan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi fiskal, meskipun memiliki potensi besar untuk meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik, memerlukan dukungan yang kuat dari mekanisme administratif dan politik agar dapat berfungsi secara optimal. Tanpa dukungan tersebut, desentralisasi fiskal dapat membawa risiko serius, seperti penyalahgunaan sumber daya, alokasi anggaran yang tidak tepat, atau bahkan ketidakefisienan dalam pengelolaan layanan publik. Pemerintah daerah yang memiliki kewenangan fiskal tetapi tidak didukung oleh sistem administratif yang baik akan kesulitan mengelola dana secara transparan dan akuntabel. Di sisi lain, pemberdayaan politik pemerintah lokal tanpa kemampuan fiskal yang memadai juga menimbulkan masalah serius.¹⁴⁶ Dalam situasi seperti ini, meskipun pemerintah daerah memiliki legitimasi politik dan

¹⁴⁵ Paul Smoke, "Managing Public Sector Decentralization In Developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes" *Wiley Online Library, Public Admin. Dev.* 35, 250–262 (2015).

¹⁴⁶ *Ibid.*

kewenangan untuk mengambil keputusan, mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat karena keterbatasan anggaran. Akibatnya, masyarakat tetap tidak mendapatkan manfaat dari desentralisasi, dan pemerintah daerah kehilangan kepercayaan publik karena dianggap tidak efektif. Oleh karena itu, keberhasilan desentralisasi fiskal bergantung pada sinergi yang erat antara elemen fiskal, administratif, dan politik. Mekanisme pengawasan yang kuat, peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan daerah, dan distribusi sumber daya yang adil merupakan komponen penting untuk memastikan bahwa desentralisasi benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal.

Dalam konteks Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pendapatan daerah terdiri dari beberapa komponen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Meskipun keempat komponen pendapatan tersebut berperan dalam membiayai berbagai program pembangunan, hanya PAD yang sepenuhnya dikelola oleh Pemerintah Daerah. PAD mencakup pajak daerah, retribusi, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang sah, yang memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri dalam mengatur kebijakan fiskalnya. Sementara itu, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Daerah bersifat lebih bergantung pada kebijakan pemerintah pusat atau pihak eksternal, yang menunjukkan bahwa daerah harus mengelola sumber-sumber tersebut dengan hati-hati agar tidak mengurangi kemandirian fiskalnya.

Kemandirian daerah dalam konteks otonomi daerah mengacu pada kemampuan daerah untuk membiayai sendiri kebutuhan pembangunan dan pelayanan publiknya tanpa ketergantungan berlebihan pada bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Kemandirian fiskal, yang menjadi inti dari kemandirian daerah, sangat bergantung pada sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), yang terdiri dari pajak daerah, retribusi, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang sah. Dalam teori otonomi daerah, kemandirian fiskal yang tinggi mencerminkan tingkat kebebasan daerah dalam merancang kebijakan ekonomi dan pembangunan.

Capaian desentralisasi fiskal mencerminkan keberhasilan dalam memberikan wewenang lebih kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan mereka untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial yang lebih

merata. Beberapa indikator capaian desentralisasi fiskal antara lain peningkatan pertumbuhan ekonomi, peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), penurunan rasio Gini, turunnya tingkat kemiskinan, dan meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita. Pinjaman daerah dapat berperan dalam mencapai indikator-indikator tersebut, terutama dalam hal meningkatkan kapasitas fiskal daerah untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.¹⁴⁷ Melalui pinjaman daerah yang dikelola dengan bijaksana, pemerintah daerah dapat menginvestasikan dana untuk infrastruktur, layanan publik, dan program sosial yang berkontribusi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat, yang tercermin dalam IPM. Selain itu, investasi yang dilakukan dengan menggunakan pinjaman daerah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, yang akhirnya berujung pada peningkatan PDRB per kapita. Namun, perlu diingat bahwa penggunaan pinjaman daerah harus dikelola dengan hati-hati agar tidak meningkatkan ketimpangan (dengan menaikkan Gini rasio) atau memperburuk ketergantungan fiskal daerah yang bisa berisiko menambah beban utang di masa depan. Oleh karena itu, pinjaman daerah perlu dimanfaatkan secara produktif dan efisien untuk memastikan bahwa manfaatnya dapat dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pinjaman daerah merupakan instrumen yang memungkinkan pemerintah daerah untuk memperoleh dana dalam rangka membiayai proyek-proyek pembangunan yang strategis, terutama ketika kapasitas fiskal daerah terbatas. Namun, penggunaan pinjaman daerah membawa implikasi yang signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah, baik dari sisi positif maupun tantangan yang dihadapi. Salah satu implikasi utama adalah peningkatan fleksibilitas keuangan daerah dalam melakukan investasi jangka panjang, yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan peningkatan kualitas infrastruktur publik. Dengan adanya pinjaman, pemerintah daerah dapat mempercepat pelaksanaan proyek-proyek besar seperti pembangunan infrastruktur transportasi,

¹⁴⁷ Avi Budi Setiawan dkk, "Pembangunan Inklusif dan Industrialisasi di Indonesia: Dampaknya terhadap Kesejahteraan", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* Vol. 24 No. 2 (2024).

fasilitas kesehatan, dan pendidikan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat.

Namun, penggunaan pinjaman daerah juga memiliki tantangan tersendiri yang harus dikelola dengan hati-hati. Pertama, pinjaman menambah beban kewajiban pembayaran kembali yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu. Hal ini dapat mengganggu kestabilan fiskal daerah jika tidak dikelola dengan baik, terutama jika alokasi anggaran untuk pembayaran utang tidak terencana dengan matang atau jika pendapatan daerah tidak meningkat sesuai proyeksi. Selain itu, terdapat risiko ketergantungan pada pinjaman yang dapat menurunkan kapasitas daerah dalam mengelola keuangan secara mandiri. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa pinjaman yang diambil memiliki tujuan yang jelas dan dapat memberikan dampak ekonomi yang signifikan, sehingga beban utang dapat teratasi melalui peningkatan pendapatan daerah yang dihasilkan dari proyek-proyek yang dibiayai.

Penerapan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan daerah menuntut adanya mekanisme pengambilan keputusan berbasis analisis risiko yang komprehensif. Dalam konteks pinjaman daerah, *due diligence* berfungsi sebagai instrumen utama untuk memastikan bahwa keputusan pembiayaan dilakukan secara terukur dan bertanggung jawab. Proses ini mencakup pemeriksaan menyeluruh terhadap kondisi fiskal, kapasitas kelembagaan, kepatuhan hukum, dan kelayakan proyek. Melalui pendekatan ini, pemerintah daerah diarahkan untuk tidak hanya melihat pinjaman sebagai solusi jangka pendek terhadap keterbatasan anggaran, melainkan sebagai komitmen jangka panjang yang harus dikelola dengan penuh tanggung jawab.

Dalam evaluasi aspek keuangan, dilakukan analisis terhadap struktur pendapatan dan belanja daerah, tren fiskal, serta kapasitas untuk mengalokasikan anggaran pembayaran utang tanpa mengganggu belanja publik yang bersifat wajib. Ini mencerminkan pentingnya keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan kemampuan keuangan yang realistis. Rasio-rasio keuangan seperti rasio kemampuan bayar dan ketergantungan terhadap dana transfer digunakan untuk mengukur stabilitas fiskal dan ruang fiskal daerah. Prinsip kehati-hatian di sini menekankan pada perlunya memastikan bahwa pinjaman tidak menjadi beban

fiskal yang melemahkan keberlanjutan pelayanan publik dan stabilitas makro daerah.

Aspek hukum dan teknis turut memperkuat kerangka mitigasi risiko. Pemeriksaan terhadap kewenangan peminjaman, legalitas dokumen, dan potensi konflik hukum bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh proses pinjaman berada dalam koridor hukum yang sah dan tidak berisiko menimbulkan sengketa di kemudian hari. Sementara itu, kajian terhadap proyek yang akan dibiayai mencakup evaluasi desain teknis, dampak lingkungan, kesiapan lahan, dan kelengkapan perizinan. Hal ini berfungsi untuk menjamin bahwa dana pinjaman dialokasikan pada proyek yang benar-benar feasible dan memberikan manfaat ekonomi yang terukur bagi masyarakat, serta tidak menciptakan beban fiskal tambahan akibat proyek mangkrak atau gagal fungsi.

Mitigasi risiko dalam pinjaman daerah mencerminkan pentingnya antisipasi terhadap ketidakpastian yang melekat dalam pengelolaan keuangan publik. Pendekatan mitigatif dilakukan baik dari sisi peminjam maupun pemberi pinjaman. Pemerintah daerah diharuskan membangun manajemen fiskal yang adaptif, antara lain dengan mengoptimalkan pendapatan asli daerah, mengendalikan belanja tidak produktif, serta membentuk cadangan fiskal sebagai bantalan terhadap risiko pendapatan yang fluktuatif. Di sisi lain, pemberi pinjaman menetapkan syarat yang ketat melalui pembatasan pinjaman tambahan, pencairan bertahap berdasarkan progres fisik proyek, serta pengawasan lapangan secara berkala untuk memastikan kesesuaian antara rencana dan pelaksanaan.

Dari sisi pengelolaan keuangan daerah, pinjaman daerah juga mendorong pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana pinjaman. Pemerintah daerah diwajibkan untuk melaporkan penggunaan pinjaman secara berkala kepada pihak yang berwenang, seperti Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, sehingga meminimalisir potensi penyalahgunaan dana dan memastikan bahwa dana digunakan untuk tujuan yang telah disepakati. Tanpa adanya pengawasan yang ketat, pinjaman daerah dapat menjadi beban berat bagi keuangan daerah, terutama jika proyek yang dibiayai tidak memberikan hasil yang optimal. Oleh karena itu, prinsip kehati-hatian dalam pengambilan pinjaman dan transparansi dalam penggunaannya menjadi kunci untuk memitigasi dampak

negatif dan memastikan bahwa pinjaman daerah berkontribusi pada pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Salah satu peran utama pinjaman daerah adalah untuk mendanai pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Infrastruktur yang baik, seperti jalan, jembatan, fasilitas pendidikan, kesehatan, dan transportasi publik, merupakan fondasi penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan daya saing daerah. Dengan menggunakan pinjaman, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan tanpa mengandalkan sepenuhnya pada dana transfer dari pusat atau pendapatan daerah yang terbatas.

Pinjaman daerah juga dapat berperan dalam mendukung program-program sosial yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, seperti penyediaan fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan program bantuan sosial lainnya. Program-program ini membutuhkan anggaran yang tidak sedikit dan sering kali membutuhkan pembiayaan jangka panjang. Pinjaman daerah dapat menjadi solusi untuk mendanai kegiatan sosial yang sangat diperlukan oleh masyarakat, terutama di daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi.

Dalam beberapa kasus, pinjaman daerah digunakan untuk menstabilkan ekonomi daerah yang sedang mengalami krisis atau ketidakseimbangan fiskal. Misalnya, pinjaman dapat digunakan untuk menutupi defisit anggaran daerah akibat penurunan pendapatan asli daerah atau peningkatan pengeluaran yang tidak terduga, seperti bencana alam atau pandemi. Dengan memanfaatkan pinjaman, pemerintah daerah dapat menjaga kelangsungan program-program yang sudah direncanakan serta menjaga stabilitas ekonomi daerah tanpa harus mengurangi belanja publik yang penting.

Program-program pembangunan yang dibiayai melalui pinjaman daerah dapat menciptakan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan melalui pinjaman dapat menarik investasi, baik domestik maupun asing, yang pada gilirannya akan membuka lapangan pekerjaan baru, meningkatkan produktivitas, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Selain itu, keberhasilan pembangunan infrastruktur juga meningkatkan daya tarik daerah sebagai tujuan investasi dan destinasi wisata, yang pada akhirnya

meningkatkan pendapatan daerah. Pinjaman daerah dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas layanan publik, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, dan sanitasi. Dengan menggunakan pinjaman untuk memperbaiki fasilitas dan sarana prasarana, pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi warganya. Hal ini sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mengurangi kesenjangan antar daerah.

Meskipun pinjaman daerah memiliki banyak manfaat, pengelolaannya tidak tanpa tantangan. Salah satu tantangan terbesar adalah pengelolaan utang yang harus dilakukan dengan hati-hati agar tidak membebani anggaran daerah dalam jangka panjang. Jika tidak dikelola dengan baik, utang daerah dapat menimbulkan risiko fiskal yang membahayakan stabilitas keuangan daerah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk merencanakan dan mengelola pinjaman secara cermat, dengan mempertimbangkan kemampuan daerah dalam membayar cicilan dan bunga utang. Selain itu, penggunaan pinjaman daerah harus diawasi dengan ketat untuk memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara efisien dan efektif dalam mendanai program-program pembangunan yang telah direncanakan. Transparansi dalam pengelolaan pinjaman daerah juga menjadi hal yang sangat penting agar masyarakat dapat memantau bagaimana dana tersebut digunakan dan apakah sesuai dengan kebutuhan pembangunan.

Pinjaman daerah yang dikelola dengan baik dapat memainkan peran yang penting dalam mendukung program-program pembangunan daerah. Dengan memberikan alternatif pembiayaan, pinjaman daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, meningkatkan kualitas layanan publik, dan mendukung kesejahteraan masyarakat. Namun, pengelolaan pinjaman daerah harus dilakukan dengan hati-hati dan cermat agar tidak menimbulkan beban fiskal yang berlebihan. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk merencanakan penggunaan pinjaman secara strategis dan transparan, serta memastikan bahwa pinjaman tersebut benar-benar digunakan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan menguntungkan bagi masyarakat daerah.

Penggunaan pinjaman daerah, sesuai dengan PP No. 56/2018, memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan pendanaan yang tidak dapat dipenuhi melalui anggaran daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau dana transfer dari Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan pinjaman daerah dari berbagai sumber, seperti Pemerintah Pusat, daerah lain, lembaga keuangan bank (LKB), lembaga keuangan bukan bank (LKBB), dan masyarakat. Pinjaman yang bersumber dari Pemerintah Pusat, baik melalui penerusan pinjaman dalam negeri maupun luar negeri, umumnya digunakan untuk membiayai proyek-proyek besar yang memiliki dampak jangka panjang terhadap pembangunan daerah, seperti pembangunan infrastruktur, fasilitas kesehatan, dan pendidikan. Sementara itu, pinjaman yang bersumber dari daerah lain harus mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah penerima, sehingga penggunaannya lebih terfokus pada proyek yang sesuai dengan kapasitas fiskal daerah tersebut. Selain itu, pinjaman dari LKB dan LKBB yang berbadan hukum Indonesia juga dapat digunakan untuk mendanai program-program yang mendukung pertumbuhan ekonomi lokal, dengan memastikan bahwa pinjaman ini dapat dipertanggungjawabkan dalam jangka panjang.

Pinjaman daerah berfungsi sebagai instrumen pembiayaan yang membantu pemerintah daerah dalam mengatasi keterbatasan anggaran untuk membiayai proyek-proyek pembangunan. Todaro dan Smith, berpendapat bahwa pembiayaan eksternal, termasuk pinjaman, dapat mempercepat pencapaian tujuan pembangunan dalam kondisi ketidakcukupan sumber daya internal.¹⁴⁸ Dalam hal ini, pinjaman daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan investasi dalam infrastruktur yang mendasar, yang memerlukan dana lebih besar daripada yang tersedia dalam anggaran tahunan (APBD). Hal ini sesuai dengan konsep "investasi jangka panjang" yang mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dalam jangka panjang.

Pinjaman daerah, jika digunakan dengan bijak, dapat meningkatkan kapasitas ekonomi daerah. Robert Solow berpendapat bahwa investasi dalam infrastruktur fisik dan sumber daya manusia dapat mendorong pertumbuhan

¹⁴⁸ Fitri amelia dkk, 2022, *Ekonomi Pembangunan*, Bandung: Penerbit Wedina, hlm. 215.

ekonomi melalui peningkatan produktivitas.¹⁴⁹ Proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dengan pinjaman, seperti pembangunan jalan raya, pelabuhan, dan fasilitas umum lainnya, dapat memperbaiki konektivitas antar wilayah, meningkatkan efisiensi sektor-sektor ekonomi, serta menarik investasi. Hal ini dapat memicu multiplier efek yang mendorong sektor lain berkembang, seperti sektor perdagangan dan jasa, serta meningkatkan pendapatan masyarakat.

Pinjaman daerah dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas layanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, dan transportasi. Barney melalui konsep "keunggulan kompetitif berbasis sumber daya" menjelaskan bahwa sumber daya, baik finansial maupun non-finansial, harus dikelola dengan baik untuk menciptakan nilai tambah yang berkelanjutan.¹⁵⁰ Pinjaman yang digunakan untuk meningkatkan infrastruktur publik memungkinkan pemerintah daerah meningkatkan kualitas layanan yang pada gilirannya meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Oleh karena itu, pinjaman dapat menjadi instrumen yang efektif dalam memperbaiki kualitas hidup jika digunakan untuk program yang produktif dan berkelanjutan.

Penggunaan pinjaman yang berlebihan juga dapat berdampak negatif pada stabilitas ekonomi daerah dan nasional. Peningkatan jumlah utang daerah dapat memengaruhi inflasi jika pembiayaan utang dilakukan melalui pencetakan uang atau defisit anggaran yang dibiayai oleh bank sentral. Selain itu, pembayaran utang yang tinggi dapat mengurangi anggaran untuk sektor-sektor lain yang lebih mendesak, seperti pendidikan dan kesehatan. Akibatnya, meskipun ada peningkatan pembangunan infrastruktur, kualitas layanan publik lainnya bisa menurun karena alokasi dana yang terbatas.

Risiko ketidakpastian ekonomi dan keuangan daerah dapat mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah dalam membayar kembali pinjaman. Dalam manajemen keuangan daerah, khususnya yang berkaitan dengan "manajemen risiko" (*risk management*), menunjukkan bahwa ketidakpastian terhadap pendapatan daerah, terutama yang bergantung pada sektor yang fluktuatif (misalnya sektor komoditas atau pariwisata), dapat meningkatkan risiko pembayaran utang.

¹⁴⁹ Solikin Juhro dan Budi Trisnanto, 2018, *Paradigma Dan Model Pertumbuhan Ekonomi Endogen Indonesia*, working paper, Bank Indonesia Institute.

¹⁵⁰ Barney, J. B., "Firm resources and sustained competitive advantage". *Journal of Management*, Vol 2 No 17, (1991) hlm.99–120.

Dalam hal ini, perubahan kondisi ekonomi atau penurunan penerimaan daerah dapat menyebabkan kesulitan dalam memenuhi kewajiban utang.

Penggunaan pinjaman daerah yang tidak tepat sasaran atau tidak mengikuti prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dapat berisiko menurunkan kesejahteraan sosial. Teori kesejahteraan sosial (*social welfare theory*) mengajarkan bahwa investasi yang tidak merata atau yang hanya menguntungkan segelintir pihak dapat memperburuk ketimpangan sosial. Dalam konteks pinjaman daerah, jika dana pinjaman digunakan untuk proyek-proyek yang tidak memberikan manfaat langsung bagi masyarakat luas atau memperburuk ketimpangan, maka hasil pembangunan justru bisa memperburuk kondisi sosial-ekonomi masyarakat.

Dalam kasus pemerintah daerah di Indonesia, menurut Pakpahan, pinjaman yang dilakukan oleh daerah biasanya digunakan untuk pembiayaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yaitu sekitar 90 persen. Padahal, PDAM sendiri banyak yang tidak sehat oleh karena tingginya biaya maupun keuangan yang tidak baik oleh karena kendala fisik, tingginya biaya supply, dan tariff yang tidak fleksibel.¹⁵¹ Jika melihat pengalaman Amerika Serikat, alokasi pinjaman pemerintah daerah sebagian besar diarahkan untuk sektor-sektor strategis yang mendukung pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Sebesar 33 persen dari pinjaman dialokasikan untuk pembangunan dan perawatan jalan raya (*highway*), mencerminkan pentingnya infrastruktur transportasi dalam mendorong mobilitas, perdagangan, dan pertumbuhan ekonomi. Sebanyak 25 persen digunakan untuk sektor pendidikan, yang meliputi pembangunan sekolah, universitas, dan fasilitas pendidikan lainnya, menunjukkan komitmen terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia. Sementara itu, 15 persen dialokasikan untuk pengairan, yang melibatkan proyek irigasi dan pengelolaan air untuk mendukung sektor pertanian dan kebutuhan air bersih masyarakat. Alokasi ini menunjukkan pendekatan terstruktur dan prioritas yang seimbang dalam memanfaatkan pinjaman untuk mendukung kebutuhan esensial masyarakat dan mendorong pembangunan yang berkelanjutan.¹⁵²

¹⁵¹ Rokhedi P. Santoso, "Analisis Pinjaman Sebagai Potensi Pembiayaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus Daerah Istimewa Jogjakarta", *Jurnal Ekonomi Pem Bangunan*, Vol. 8 No. 2, (2003) Hlm. 147 - 158

¹⁵² Armida S. Alisjahbana, 2002, *Final report: Local Government Borrowing*, Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.

Pemerintah daerah tidak dapat begitu saja mengakses pasar untuk mendapatkan pinjaman. Meskipun pemerintah pusat secara implisit menjamin pinjaman pemerintah daerah tersebut, mereka tetap melakukan pembatasan dan kontrol untuk menghindari kebangkrutan yang pada akhirnya akan membebani anggaran pemerintah pusat. Sebagai contoh di Kanada, batasan-batasan mengenai jumlah pinjaman, jenis instrumen pinjaman, jangka waktu, tingkat bunga, dan penggunaan dana pinjaman diatur secara tegas dalam suatu peraturan. Beberapa pemerintah propinsi mensyaratkan persetujuan dari legislatif sebelum melakukan pinjaman. Di Kolombia, pemerintah daerah untuk dapat melakukan pinjaman harus mendapatkan persetujuan paling tidak 100 orang tenaga pemerintah sehingga untuk menentukannya diperlukan waktu 1 tahun. Sebaliknya, di pemerintah daerah di Hungaria memiliki kewenangan meminjam yang tidak terbatas yang dan hal ini telah diatur dengan perundangan. Hal ini menjadi perhatian para analis atas kemungkinan kesulitan yang tidak diinginkan.

Masing-masing negara mendasarkan pada analisis yang berbeda-beda bagi masing-masing daerahnya. Analisis ini biasanya didasarkan pada berbagai faktor, seperti potensi ekonomi, tingkat pendapatan asli daerah, kemampuan pembayaran kembali, serta kebutuhan pembangunan di wilayah tersebut. Beberapa negara mungkin lebih menitikberatkan pada evaluasi risiko fiskal, sementara yang lain fokus pada dampak sosial dan ekonomi dari pinjaman yang diberikan. Perbedaan pendekatan ini mencerminkan upaya untuk menyesuaikan kebijakan dengan karakteristik unik setiap daerah, sehingga pinjaman dapat digunakan secara efektif untuk mendukung pembangunan berkelanjutan tanpa membebani keuangan daerah secara berlebihan. Kerangka analisis untuk mengetahui besarnya kapasitas pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain *market discipline*, *direct administrative control*, *cooperative control*, *rule-based control*:

- a. *Market discipline* dalam konteks pinjaman daerah, baik domestik maupun luar negeri, merujuk pada mekanisme di mana pasar secara aktif memantau dan memberikan insentif atau penalti terhadap perilaku peminjam, berdasarkan risiko dan kinerja keuangan mereka.¹⁵³ Dalam

¹⁵³ Muazaroh, "Disiplin Pasar dan Pengaturan Perbankan: Komplemen atau Substitusi?" *Jurnal Ekobis*, No. 1 (2009).

pinjaman domestik, *market discipline* terlihat melalui respons pasar terhadap kebijakan fiskal dan utang pemerintah daerah, seperti perubahan suku bunga, aksesibilitas pinjaman, atau kondisi kredit yang lebih ketat jika risiko gagal bayar meningkat. Sementara itu, untuk pinjaman luar negeri, market discipline dapat tercermin dari persepsi risiko negara di mata investor internasional, seperti yang diukur melalui *sovereign credit ratings* atau *spread obligasi* pemerintah di pasar global. Jika suatu entitas gagal menunjukkan manajemen keuangan yang baik atau kemampuan pembayaran utang yang memadai, pasar dapat memberikan sinyal negatif, seperti kenaikan premi risiko atau penurunan kepercayaan investor. Oleh karena itu, penerapan market discipline mendorong peminjam untuk mengelola utangnya secara bertanggung jawab, menjaga transparansi keuangan, dan memastikan stabilitas fiskal agar tetap dipercaya oleh pasar, baik domestik maupun internasional. Negara yang menerapkan market discipline untuk pinjaman baik domestic maupun luar negerinya antara lain Kanada, Perancis, Finlandia, Portugal, Swedia, dan Rusia.

- b. *Direct administrative control* merujuk pada mekanisme pengawasan langsung oleh otoritas pemerintah atau lembaga terkait untuk memastikan bahwa proses pengajuan, penggunaan, dan pengelolaan pinjaman dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku.¹⁵⁴ Pendekatan ini melibatkan pengaturan yang ketat terhadap batasan jumlah pinjaman, persetujuan proyek, dan evaluasi kemampuan fiskal peminjam sebelum pinjaman disetujui. Di tingkat domestik, kontrol administratif sering dilakukan oleh kementerian keuangan atau badan pengelola utang, yang menetapkan pedoman dan prosedur untuk menghindari risiko gagal bayar atau pembebanan anggaran yang berlebihan. Untuk pinjaman luar negeri, kontrol ini biasanya melibatkan pengawasan terhadap penggunaan dana sesuai dengan tujuan awal dan kepatuhan terhadap perjanjian internasional. Pendekatan ini memastikan bahwa pinjaman

¹⁵⁴ Chester Cofino, "Credit Management System: An Effective Tool For Credit Cooperatives In The Philippines" *Globus An International Journal of Management & IT*, Vol 12 / No 2 (2021).

hanya diberikan untuk proyek-proyek yang dianggap layak secara ekonomi dan sosial, serta memiliki manfaat yang signifikan bagi pembangunan. Dengan adanya *direct administrative control*, risiko penyalahgunaan dana atau ketidakseimbangan fiskal dapat diminimalkan, sehingga pinjaman yang diterima dapat digunakan secara optimal untuk mendukung pertumbuhan dan stabilitas ekonomi. Analisis *direct administrative control* diterapkan oleh negara Austria, Yunani, Irlandia, Jepang (pinjaman domestik), Norway, Spanyol, Inggris, Argentina (pinjaman luar negeri), Bolivia (pinjaman luar negeri), Chili (pinjaman luar negeri), Brazil (pinjaman luar negeri), Columbia (pinjaman luar negeri), India, Korea, Mexico (pinjaman domestik), Peru, Ethiopia (pinjaman domestik), Estonia, Latvia, Lithuania, dan Hungaria.

- c. *Cooperative control* dalam konteks pinjaman daerah merujuk pada pendekatan pengelolaan yang melibatkan koordinasi dan kolaborasi antara berbagai pihak yang terkait, seperti pemerintah, lembaga keuangan, donor internasional, dan pemangku kepentingan lokal. Dalam sistem ini, keputusan mengenai pemberian, penggunaan, dan pengelolaan pinjaman dibuat secara bersama-sama melalui proses konsultasi dan kesepakatan yang transparan. Untuk pinjaman domestik, *cooperative control* sering melibatkan kerja sama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga legislatif untuk memastikan bahwa pinjaman diselaraskan dengan prioritas pembangunan nasional dan regional.¹⁵⁵ Di tingkat internasional, pendekatan ini melibatkan interaksi aktif antara negara peminjam dan institusi multilateral seperti Bank Dunia atau IMF, di mana kedua pihak bekerja sama dalam merancang program pinjaman yang mempertimbangkan keberlanjutan fiskal dan manfaat pembangunan. *Cooperative control* memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih inklusif, memastikan akuntabilitas, dan meningkatkan efisiensi dalam penggunaan pinjaman. Dengan pendekatan ini, setiap pihak memiliki peran dan tanggung jawab yang jelas, sehingga risiko penyalahgunaan dana atau ketidakefisienan dapat

¹⁵⁵ *Ibid.*

diminimalkan, sementara dampak sosial dan ekonomi dari pinjaman dapat dimaksimalkan. Negara-negara seperti Australia, Belgia, Denmark, dan Afrika Selatan menerapkan analisis *cooperative control* untuk pinjaman baik dari luar negeri maupun domestik. Sedangkan negara-negara Argentina, Brazil, Bolivia, Chili, dan Columbia menerapkan *cooperative control* hanya untuk pinjaman domestik saja.

- d. *Rule-based control* untuk pinjaman, baik domestik maupun luar negeri, adalah pendekatan pengelolaan yang berfokus pada penerapan aturan dan regulasi yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mengatur pengajuan, penggunaan, dan pengelolaan pinjaman. Pendekatan ini didasarkan pada kerangka hukum dan kebijakan yang jelas, seperti batasan maksimum utang, rasio utang terhadap pendapatan, dan kriteria kelayakan proyek. Dalam konteks domestik, *rule-based control* sering digunakan untuk memastikan bahwa pinjaman daerah atau nasional sesuai dengan batasan fiskal yang telah ditentukan, seperti yang diatur dalam undang-undang keuangan negara atau peraturan pemerintah. Di tingkat internasional, pendekatan ini diterapkan melalui perjanjian pinjaman yang mencakup syarat dan ketentuan ketat dari lembaga pemberi pinjaman, seperti IMF atau Bank Dunia, untuk memastikan keberlanjutan utang dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip fiskal. *Rule-based control* memberikan kerangka kerja yang stabil dan dapat diprediksi bagi para peminjam dan pemberi pinjaman, mengurangi potensi penyalahgunaan, dan memastikan akuntabilitas dalam pengelolaan pinjaman. Dengan adanya kontrol berbasis aturan ini, pinjaman dapat digunakan secara efisien dan efektif untuk mendukung pembangunan, sambil meminimalkan risiko fiskal jangka panjang. Jerman, Italia, Belanda, Swiss, dan Amerika Serikat menerapkan analisis *rule based control* untuk pinjaman baik luar negeri maupun domestiknya.

Indonesia menerapkan pendekatan *direct administrative* dalam menganalisis kapasitas pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, yang bertujuan untuk memastikan keberlanjutan keuangan daerah. Dalam pendekatan ini, pemerintah daerah harus mengevaluasi kondisi keuangan mereka

secara menyeluruh, dengan mengacu pada kapasitas fiskal daerah yang tercermin dalam realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun berjalan. Realisasi APBD menjadi indikator utama dalam menilai kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan dan belanja, yang pada gilirannya akan menentukan sejauh mana daerah dapat memikul beban pinjaman tanpa mengganggu keseimbangan keuangan daerah. Selain itu, analisis ini juga mempertimbangkan batasan rasio pinjaman terhadap pendapatan daerah, yang setiap tahunnya ditetapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan. Pembatasan ini bertujuan untuk menjaga agar pemerintah daerah tidak mengambil pinjaman yang terlalu besar, yang dapat berisiko menambah beban keuangan di masa depan. Dengan adanya ketentuan rasio ini, pemerintah daerah diharapkan dapat mempertahankan kemampuan fiskal yang sehat dan tidak melebihi kapasitas yang bisa ditanggung oleh anggaran daerah.

Pendekatan *direct administrative* ini memberikan kontrol yang ketat terhadap kebijakan pinjaman daerah, dengan tujuan utama agar pinjaman yang diambil tidak membebani anggaran daerah di masa depan. Pemerintah daerah hanya diizinkan untuk mengambil pinjaman jika dinilai mampu untuk memenuhi kewajiban pembayaran kembali tanpa mengganggu stabilitas keuangan mereka. Dengan cara ini, sistem pengelolaan keuangan daerah yang sehat dapat terjaga, serta mencegah risiko peningkatan utang yang dapat mempengaruhi kesejahteraan ekonomi daerah dalam jangka panjang.

Pendekatan *direct administrative control* terhadap pinjaman daerah di Indonesia diterapkan melalui serangkaian regulasi yang ketat untuk memastikan bahwa pemerintah daerah hanya dapat mengakses pinjaman jika dianggap mampu untuk memenuhi kewajiban pembayaran tanpa membebani keuangan daerah. Salah satu regulasi utama yang mengatur hal ini adalah Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 106/2018, yang membatasi jumlah pinjaman daerah hingga 0,3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) suatu daerah. Pemerintah daerah harus menunjukkan kemampuan untuk mengelola dan membayar kembali pinjaman dengan mempertimbangkan kestabilan fiskal mereka, terutama dengan mengutamakan sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang stabil. Sebelum mengajukan pinjaman, pemerintah daerah harus menyusun dokumen komprehensif, termasuk *feasibility study* dan rencana penggunaan dana, serta

mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pinjaman yang diambil benar-benar bermanfaat untuk pembangunan yang produktif dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah tanpa merugikan keuangan jangka panjang.

Penerapan *direct administrative control* juga melibatkan pengawasan yang ketat terhadap pengelolaan pinjaman daerah untuk menghindari akumulasi utang yang tidak terkendali. Pemerintah daerah diwajibkan untuk mengikuti prosedur yang jelas dalam pengambilan keputusan terkait pinjaman, dengan memastikan bahwa pembayaran utang tidak mengganggu anggaran untuk program-program pembangunan lainnya. Dengan pendekatan ini, Indonesia berusaha menjaga sistem pengelolaan keuangan daerah yang sehat, mencegah risiko gagal bayar yang dapat membebani pemerintah pusat, dan melindungi kesejahteraan ekonomi daerah. Implementasi kontrol administratif yang ketat ini juga mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana pinjaman, sehingga pinjaman dapat digunakan secara efisien dan tepat sasaran, serta memastikan keberlanjutan pembangunan daerah di masa depan.

Meskipun pendekatan *direct administrative control* terhadap pinjaman daerah di Indonesia dirancang untuk menjaga stabilitas keuangan daerah, pendekatan ini juga memiliki sejumlah kelemahan yang perlu diperhatikan. Salah satu kelemahannya adalah proses yang kompleks dan birokratis yang harus dilalui oleh pemerintah daerah sebelum dapat mengakses pinjaman. Pemda harus menyusun dokumen yang lengkap, seperti *feasibility study* dan mendapatkan persetujuan dari DPRD, yang dapat memakan waktu lama. Hal ini sering kali menghambat fleksibilitas daerah dalam merespons kebutuhan pembiayaan yang mendesak, terutama dalam situasi krisis atau kondisi darurat. Keterlambatan dalam proses ini dapat memperlambat pembangunan dan membuat pemerintah daerah terhambat dalam meraih potensi pembangunan yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu, proses yang panjang dan rumit ini juga membuka celah bagi terjadinya tindak pidana korupsi. Dalam upaya mempercepat proses atau memenuhi berbagai persyaratan administratif, ada kemungkinan bahwa oknum-oknum tertentu dapat melakukan penyimpangan, seperti suap atau manipulasi dokumen, yang merugikan keuangan daerah dan masyarakat.

Selain itu, meskipun regulasi yang ada bertujuan untuk mencegah peningkatan utang yang berisiko, pendekatan ini sering kali mengabaikan perbedaan kapasitas antar daerah dalam mengelola pinjaman. Tidak semua pemerintah daerah memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai untuk mengelola proses pinjaman secara efektif, terutama di daerah dengan kapasitas keuangan yang rendah. Hal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam menyusun proposal yang memenuhi persyaratan administrasi yang ketat atau dalam merencanakan pengelolaan utang yang berkelanjutan. Oleh karena itu, meskipun kontrol administratif ini penting untuk menghindari utang yang berlebihan, tanpa adanya pembinaan yang memadai terhadap kapasitas pemerintah daerah, pendekatan ini dapat menghalangi daerah-daerah tertentu untuk memanfaatkan pinjaman secara optimal, yang pada akhirnya dapat menghambat perkembangan daerah.

Pinjaman daerah merupakan bentuk upaya pemerintah daerah untuk mengelola keuangan secara mandiri dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pinjaman daerah membawa implikasi penting terhadap keuangan daerah. Teori kewenangan menggarisbawahi bahwa pemerintah daerah hanya dapat melakukan tindakan tertentu dalam batas-batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan yang berlaku. Tanpa kewenangan yang jelas dan prosedural yang sah, pengambilan pinjaman dapat menimbulkan dampak negatif bagi kestabilan keuangan daerah, serta berpotensi menyebabkan penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan publik. Implikasi dari pinjaman daerah terhadap keuangan daerah sangat bergantung pada pembatasan kewenangan dalam pengelolaan utang. Pemerintah daerah hanya dapat melakukan pinjaman dalam batas-batas yang telah ditentukan, yang mencakup jumlah maksimum utang yang dapat diambil, jangka waktu pinjaman, serta ketentuan pengembalian utang yang tidak membebani anggaran daerah secara berlebihan. Tanpa pembatasan yang ketat, pemerintah daerah berisiko terjebak dalam siklus utang yang berlarut-larut, yang pada gilirannya dapat mengurangi kapasitas fiskal daerah untuk membiayai program-program pembangunan yang lebih mendesak dan esensial. Di sisi lain, jika kewenangan untuk meminjam dana digunakan secara bijaksana dan sesuai ketentuan, pinjaman

daerah dapat menjadi solusi pembiayaan yang efektif untuk mendukung pembangunan infrastruktur dan layanan publik yang bermanfaat bagi masyarakat.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan bukan semata-mata kekuasaan, melainkan hak dan kewajiban untuk mengambil tindakan hukum tertentu yang menimbulkan akibat hukum. Tanggung jawab melekat pada kewenangan tersebut, ketika kewenangan dilimpahkan, kewajiban (*responsibility*) atas penggunaan wewenang juga berpindah.¹⁵⁶ Dalam pinjaman daerah Pemerintah daerah sebagai peminjam tidak hanya bertanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan, tetapi juga harus mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan finansial tersebut kepada publik dan lembaga pengawas, seperti DPRD dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Tanggung jawab pemerintah daerah terhadap masyarakat terkait pinjaman daerah merupakan perwujudan dari prinsip akuntabilitas publik dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Pinjaman daerah, yang merupakan salah satu instrumen pembiayaan pembangunan, harus dilandaskan pada pertimbangan rasional, transparan, dan sesuai dengan kapasitas fiskal daerah. Pemerintah daerah wajib memastikan bahwa pinjaman yang dilakukan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diarahkan untuk membiayai program-program strategis yang memberikan manfaat langsung bagi kesejahteraan masyarakat. Kewajiban akuntabilitas ini tidak hanya berfungsi untuk menjaga transparansi penggunaan dana pinjaman, tetapi juga untuk memastikan bahwa pinjaman yang diambil tidak menambah beban keuangan daerah secara berlebihan. Oleh karena itu, penerapan kewenangan dalam pengelolaan pinjaman daerah harus disertai dengan mekanisme pengawasan yang efektif untuk menjaga keberlanjutan keuangan daerah.

3.3 Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Biaya Pembangunan Daerah Dalam Kerangka Kemandirian Daerah

Pasal 1 ayat (3) jo. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menetapkan negara Indonesia sebagai negara hukum, yang dalam penyelenggaraannya, menganut sistem desentralisasi. Konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah konsep negara hukum yang material yang juga mengadopsi konsep-konsep negara *welfare*

¹⁵⁶ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)," *Pro Justitia* 16, no. 1 (1998): 90

state, dan secara implisit bisa dijumpai pada penjelasan umum UUD 1945, serta jika ditelisik secara keseluruhan isi dari UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum yang material atau negara dengan konsep *welfare state* dimana negara mempunyai tanggung jawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan di Indonesia sudah muncul sejak masa kemerdekaan dan kemudian hal ini diwujudkan dan dipertegas lagi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 06 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial yang menjelaskan konsep Kesejahteraan Sosial yang kemudian disahkan kembali pada tanggal 18 Desember 2008 sebagai pengganti undang-undang yang lama. Dan dalam Pasal 1 ayat (1) nya menyebutkan, bahwa: “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Hal ini menjelaskan bahwa jaminan sosial yang dikembangkan pemerintah Indonesia ditujukan untuk mensejahterakan dan mengayomi warga negaranya.

Presiden, sebagai kepala pemerintahan, memiliki kekuasaan dalam mengelola keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan ini mencakup kewenangan umum dan kewenangan khusus. Untuk membantu pelaksanaan tugas presiden dalam pemerintahan, sebagian kekuasaan tersebut diberikan kepada Menteri Keuangan yang bertanggung jawab atas pengelolaan fiskal serta sebagai wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, kewenangan juga diberikan kepada Menteri atau Pimpinan lembaga untuk mengelola anggaran dan barang-barang yang ada di kementerian atau lembaga yang dipimpinnya.¹⁵⁷

Pengalihan kewenangan pengelolaan keuangan daerah dari Presiden kepada Wakil Presiden/Pejabat/Kepala Daerah, pada dasarnya mensyaratkan adanya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Menurut Muhammad Djumhana, hubungan keuangan daerah dengan pusat menyangkut pengelolaan pendapatan dan pemanfaatannya, baik untuk keperluan rutin maupun

¹⁵⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

pembangunan daerah untuk menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan publik yang bermutu, dapat diandalkan, dan bertanggung jawab¹⁵⁸. Selain itu, dalam kerangka konstitusional, diamanatkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diatur dan dilaksanakan dengan cara yang adil dan sesuai dengan ketentuan undang-undang.¹⁵⁹

Pelaksanaan otonomi daerah penyerahan tugas urusan pemerintahan kepada kabupaten/kota secara nyata dan bertanggung jawab harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembagian dan penggunaan sumberdaya nasional dilakukan secara wajar, termasuk keseimbangan moneter antara pemerintah dan pemerintah daerah. Sebagai daerah yang mandiri, pelaksanaan pemerintahan dan administrasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.¹⁶⁰ Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah.¹⁶¹ Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah akibat penyerahan urusan pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan dengan tertib, mematuhi peraturan perundang-undangan, serta efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat bagi masyarakat.¹⁶²

Penyerahan urusan pemerintahan dilakukan sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi untuk memberikan pemerintah daerah lebih banyak kendali atas urusan tertentu yang dianggap lebih efektif jika dikelola secara lokal. Penyerahan urusan pemerintahan tersebut pada dasarnya harus disertai dengan pelimpahan kewenangan dalam mengelola sumber keuangan dan pendanaan untuk pelaksanaan otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal yang mengadopsi konsep "uang mengikuti fungsi" (*money follows function*). Hal ini sejalan dengan yang

¹⁵⁸ M. Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007, hlm. 5-6.

¹⁵⁹ Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Pasal 283 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

disampaikan oleh Muhammad Djumhana, yang menyatakan bahwa "Hubungan keuangan antara pemerintah daerah dan pusat berlandaskan pada prinsip pembagian sumber keuangan, yakni prinsip uang mengikuti fungsi (*money follows function*) atau pembagian pengeluaran mendahului pembagian pajak. Dalam konsep ini, pemerintah daerah diberikan sumber penerimaan yang cukup, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang besarnya disesuaikan dengan pembagian kewenangan antara keduanya."¹⁶³ Muhammad Djumhana lebih lanjut menyatakan bahwa "Dalam perspektif pilihan masyarakat, terdapat pertukaran dan keseimbangan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah dalam memenuhi kepentingan publik." Jika fungsi pelayanan publik memerlukan peran pemerintah pusat yang lebih besar, maka anggaran pendapatan dan belanja yang dikelola oleh pemerintah pusat juga akan lebih besar. Sebaliknya, apabila pelayanan publik memerlukan peran yang lebih kecil dari pemerintah daerah, maka anggaran yang dikelola oleh pemerintah pusat akan lebih kecil, dengan memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah.¹⁶⁴

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No 1/2022) telah secara tegas mengatur sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang sangat penting untuk mendukung berbagai kegiatan dan program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Adapun sumber pendapatan tersebut antara lain sebagai berikut:¹⁶⁵

- a. Pendapatan asli daerah, bersumber dari:
 - 1) Pajak daerah;
 - 2) Retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, meliputi:
 - a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - b) Jasa giro;

¹⁶³ Muhammad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 7-8.

¹⁶⁵ Pasal 5 ayat (2) jo. Pasal 6, jo. Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- c) Pendapatan bunga;
 - d) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
 - e) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- b. Dana perimbangan, bersumber dari:
- 1) Dana bagi hasil;
 - 2) Dana alokasi umum; dan
 - 3) Dana alokasi khusus.

Penyerahan sumber keuangan daerah merupakan bagian penting dari pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan fiskal kepada pemerintah daerah agar mereka memiliki sumber daya keuangan yang cukup untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pada dasarnya sumber pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan atau dana transfer (baik dari pemerintah pusat maupun antar daerah). Penyerahan sumber keuangan daerah, baik berupa pajak daerah, retribusi, maupun dana perimbangan, merupakan akibat dari penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah perlu memiliki sumber keuangan agar dapat memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya.

Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus disesuaikan dengan beban atau urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah. Setiap kewenangan atau urusan pemerintahan yang dialihkan kepada pemerintah daerah harus disertai dengan alokasi sumber daya keuangan yang cukup untuk melaksanakan urusan tersebut. Keseimbangan sumber keuangan ini penting untuk memastikan bahwa urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Apabila daerah memiliki keterbatasan keuangan yang tidak mencukupi biaya untuk urusan pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar,

Pemerintah pusat dapat menggunakan Dana Alokasi Khusus untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.¹⁶⁶

Kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah kunci utama keberhasilan desentralisasi dan pengembangan daerah. Kemampuan ini mencakup berbagai aspek yang saling terkait, mulai dari sumber daya manusia, keuangan, hingga kapasitas institusional. Menurut Ni'Matul Huda, sebuah daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi daerah apabila daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk mencari sumber-sumber keuangan, mengelola, dan menggunakan keuangan secara mandiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, serta memiliki tingkat ketergantungan yang rendah terhadap bantuan dari pemerintah pusat,¹⁶⁷ akan tetapi dalam mewujudkan kemandirian daerah masih banyak masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah, antara lain:¹⁶⁸

- a. Kesenjangan Fiskal (*Fiscal gap*) antara Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Ketika kebutuhan fiskal suatu daerah lebih besar daripada kapasitas fiskalnya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, terjadi fiscal gap. Kesenjangan ini berarti bahwa daerah tersebut tidak memiliki cukup sumber daya untuk memberikan layanan publik yang memadai dan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara efektif..
- b. Respon negatif masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, keadaan ini akan menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
- c. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum, merupakan salah satu tantangan serius dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang secara langsung mempengaruhi kualitas hidup masyarakat dan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya..
- d. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (Dana alokasi umum dari pusat yang tidak mencukupi).

¹⁶⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁷ Ni'Matul Huda, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, hlm. 18.

¹⁶⁸ Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 146.

- e. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati posisi riil, hal ini dapat menjadi masalah serius yang bisa menghambat optimalisasi pendapatan daerah dan pada akhirnya mempengaruhi kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.

Pemerintah daerah di Indonesia menghadapi berbagai tantangan dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang lebih baik dan berkelanjutan pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan di daerah. Pada tataran ideal, kebutuhan dana untuk pembangunan daerah semestinya dipenuhi oleh pembiayaan sektor publik berupa alokasi pada APBD. Akan tetapi dalam kenyataannya, terdapat kesenjangan antara kebutuhan pembiayaan dengan sumber pembiayaan pembangunan yang mengakibatkan terjadinya kelambatan dalam pembangunan daerah di Indonesia. Kesenjangan antara kebutuhan pembiayaan dengan sumber pembiayaan pembangunan merupakan tantangan yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah daerah. Melalui diversifikasi sumber pendapatan, peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran, pemanfaatan sumber pembiayaan alternatif, serta penguatan kapasitas dan regulasi, pemerintah daerah dapat lebih efektif dalam mengatasi kesenjangan ini. Langkah-langkah strategis ini akan membantu memastikan bahwa proyek-proyek pembangunan dapat terlaksana dengan baik, yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah pilar penting dalam sistem pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pemerintahan lokal yang tujuan akhirnya adalah kemandirian daerah dalam mengelola daerahnya. Kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur sumber daya keuangan mereka sendiri dengan tingkat ketergantungan yang minimal pada dana transfer atau bantuan dari pemerintah pusat. Rasio kemandirian keuangan daerah merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan Pemerintah Daerah untuk membiayai sendiri kegiatannya tanpa tergantung bantuan dari luar, termasuk dari

Pemerintah Pusat.¹⁶⁹ Berdasarkan laporan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) tentang kemandirian fiskal daerah menunjukkan bahwa terdapat 88.07% pemerintah daerah yang belum mandiri (443 dari 503 Pemerintah Daerah) dan terdapat 93.04% pemerintah daerah yang statusnya tidak mengalami perubahan/stagnan (468 dari 503 pemerintah daerah).¹⁷⁰ Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa ada kesenjangan kemandirian fiskal yang cukup tinggi antar daerah, hal ini berarti kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri masih belum merata.

Kemandirian fiskal daerah sampai sekarang masih jadi tantangan. Secara nasional, pada tahun 2023, sebesar 68 persen pendapatan daerah masih bersumber dari suntikan dana pemerintah pusat. Pendapatan asli daerah (PAD) belum semuanya teroptimalisasi dengan baik, sementara penyaluran TKD terus meningkat.¹⁷¹ Tingginya rasio ketergantungan keuangan daerah (TKD) menunjukkan bahwa pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Tingkat Ketergantungan Keuangan Daerah (TKKD) adalah ukuran kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan daerah dengan memanfaatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). TKKD dihitung dengan membandingkan total penerimaan daerah dengan jumlah pendapatan transfer yang diterima.¹⁷² Menurut Paul Smoke, beberapa dampak negatif dari tingginya tingkat ketergantungan keuangan daerah adalah sebagai berikut:¹⁷³

- a. Formula DAU membuat alokasi hibah berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah, termasuk pendapatan asli daerah dan pendapatan bersama. Akibatnya, pemerintah daerah dapat berasumsi bahwa menurunkan PAD akan menghasilkan alokasi DAU yang lebih besar, sehingga mengurangi upaya pengumpulan PAD.

¹⁶⁹ Muhammad Fachril Husain Jeddawi, "Alternatif Strategi Menekan Kesenjangan Kemandirian Fiskal Antar Daerah Di Indonesia", *Jurnal Palangga Praja (JPP) Volume 3, Nomor 2*, Oktober (2021).

¹⁷⁰ BPK RI, 2021, *Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020*.

¹⁷¹ Agnes Theodora, "68 Persen Pendapatan Daerah Masih Digelontor Pusat", <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/10/03/dua-dekade-desentralisasi-daerah-belum-sepenuhnya-mandiri-fiskal> diakses pada, 26 Desember 2024.

¹⁷² Mahmudi. 2010. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Edisi Kedua*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, hlm 102.

¹⁷³ Paul Smoke, "Intergovernmental Fiscal Transfers and Local Incentives and Responses: The Case of Indonesia" *fiscal studies*, vol. 002, no. 01, pp. 1–29 (2017) 0143-5671.

- b. Alokasi DAU berbanding lurus dengan pengeluaran pegawai. Hal ini memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan belanja pegawai agar menerima alokasi DAU yang lebih besar.
- c. Transfer yang melimpah memungkinkan pemerintah daerah untuk menghindari upaya mendesain dan mengelola pajak lokal serta menghadapi dinamika politik terkait pengumpulan PAD.
- d. Hibah DAK yang terbatas pada belanja modal dapat mengurangi belanja pemerintah daerah untuk pemeliharaan aset fisik, menciptakan ketidakseimbangan dalam alokasi sumber daya.
- e. Daerah dengan sumber daya alam melimpah, seperti minyak dan gas, seringkali memiliki pendapatan yang lebih besar dari yang dapat mereka belanjakan. Hal ini menghasilkan "tabungan berlebih" yang mengindikasikan potensi inefisiensi dalam penggunaan pendapatan.

Secara keseluruhan, struktur dan mekanisme transfer antar pemerintah di Indonesia berisiko menciptakan insentif yang tidak diinginkan, yang dapat menghambat upaya optimalisasi pengelolaan fiskal dan pengeluaran daerah.

Rendahnya kemandirian daerah dalam keuangan serta tingginya tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat disebabkan belum optimalnya penerimaan dari PAD dan belum optimalnya pendapatan/ laba BUMD (Badan Umum Milik Daerah). Masih rendahnya kemandirian daerah menunjukkan bahwa harapan dan cita-cita otonomi daerah yang telah diterapkan sejak lama belum dapat terwujud. Salah satu indikator utama kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terletak pada kemampuan keuangannya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan semakin berkurangnya ketergantungan pada pemerintah pusat. Diharapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan menjadi sumber utama dalam memobilisasi dana untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat disebabkan oleh beberapa faktor yang saling berkaitan. Menurut Mudrajad Kuncoro, terdapat lima faktor yang menyebabkan tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, yaitu sebagai berikut:¹⁷⁴

¹⁷⁴ Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi & Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga, hlm. 18.

- a. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan;
- b. Tingginya derajat sentralisasi dibidang perpajakan. Pajak yang produktif baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung ditarik oleh pusat. Pajak penghasilan badan atau perorangan (termasuk migas) seperti pajak pertambahan nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHH/IHPH (atas minyak, pertambangan, kehutanan) semua dikelola administrasi dan ditentukan tarifnya oleh pusat. Alasan sentralisasi perpajakan sering dikemukakan sebagai upaya mengurangi disparitas antar daerah, efisiensi administrasi dan keseragaman perpajakan;
- c. Kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan;
- d. Adanya kekuatiran apabila daerah memiliki sumber keuangan yang tinggi maka ada kecenderungan terjadi disintegrasi dan separatisme;
- e. Kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah kepada pemerintah daerah.

Dilihat dari kapasitas fiskal, mayoritas daerah di Indonesia belum memiliki kemandirian keuangan daerah hal ini dapat tergambar dari rendahnya derajat kemandirian fiskal daerah pada Kabupaten Kota di Indonesia. Dalam Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBN) 2021, pemerintah mendorong pemerintah daerah dapat melakukan terobosan dalam mencari sumber pembiayaan yang di luar APBN/APBD melalui pemanfaatan pembiayaan kreatif. Selain itu, pembangunan infrastruktur di daerah diharapkan juga bisa dilakukan melalui mekanisme kerja sama antar daerah, serta dukungan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) untuk pelaksanaan pembiayaan kreatif melalui skema pembiayaan terintegrasi.

Pembangunan pada bidang infrastruktur aspek krusial dalam pembangunan ekonomi dan sosial suatu wilayah. Infrastruktur mencakup berbagai fasilitas dan layanan dasar yang diperlukan untuk mendukung kegiatan ekonomi, meningkatkan kualitas hidup, dan memfasilitasi interaksi sosial. Pembangunan infrastruktur yang efektif dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mengurangi kesenjangan antara wilayah. Berbagai penelitian menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara penyediaan infrastruktur dengan

peningkatan pertumbuhan ekonomi, produktivitas, serta perkembangan sektor perdagangan. Beberapa studi yang menunjukkan hubungan ini antara lain:

- a. Roller dan Waverman, dengan menggunakan data dari 21 (dua puluh satu) negara *Organisation for Economic CoOperation and Development* (OECD) selama 20 (dua puluh) tahun, menemukan bahwa terdapat hubungan positif antara penyediaan infrastruktur telekomunikasi dengan pertumbuhan ekonomi.¹⁷⁵ Penyediaan infrastruktur telekomunikasi yang berkualitas berperan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi melalui berbagai cara. Dengan meningkatkan efisiensi bisnis, memperluas pasar, meningkatkan produktivitas, dan mendukung inovasi, infrastruktur telekomunikasi berkontribusi pada penciptaan peluang ekonomi dan pengembangan sektor teknologi yang penting bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Investasi dalam infrastruktur telekomunikasi tidak hanya mendukung sektor teknologi tetapi juga memberikan dampak positif pada berbagai aspek ekonomi dan sosial.
- b. Calderon dan Serven, menyatakan bahwa telekomunikasi, transportasi, dan tenaga listrik memberikan kontribusi positif terhadap output/GDP di negara-negara Amerika Latin.¹⁷⁶ Telekomunikasi, transportasi, dan tenaga listrik memiliki kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan output/GDP. Infrastruktur yang memadai dalam ketiga sektor ini meningkatkan efisiensi operasional, memperluas pasar, mendukung inovasi, dan meningkatkan kualitas hidup. Investasi dalam ketiga sektor ini tidak hanya memperbaiki kondisi ekonomi saat ini tetapi juga menciptakan fondasi yang kuat untuk pertumbuhan ekonomi jangka panjang.
- c. Donaldson dengan menggunakan data historis dari tahun 1870-1930 menemukan pembangunan rel kereta api dapat mengurangi biaya perdagangan serta meningkatkan perdagangan dan pendapatan riil.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Roller dan Waverman, "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4, (2001). hlm. 909.

¹⁷⁶ Calderon dan Serven. "Jurnal The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". *World Bank Policy Research Working. Paper 3400* (2004).

¹⁷⁷ Donaldson, Dave, "Estimating the Impact of Transportation Infrastructure". *American Economic Review, forthcoming*. vol. 108, no. 4-5 (2014)

- d. Mohammad membuktikan bahwa perbaikan infrastruktur fisik akan meningkatkan output USD. Dengan kata lain investasi infrastruktur dapat menimbulkan dampak berganda (*multiplier effect*) sebesar 3 kali lipat. Keterkaitan ini sangat efektif ketika investasi dibiayai oleh pinjaman (*loan*) daripada dengan mengurangi belanja (*cutting expenditure*) apapun atau dengan menaikkan pajak (*raising taxes*)¹⁷⁸ Konsep dampak berganda (*multiplier effect*) dari investasi infrastruktur merujuk pada efek positif yang lebih besar dari investasi awal yang dilakukan dalam sektor infrastruktur terhadap perekonomian secara keseluruhan. Jika investasi infrastruktur dapat menghasilkan dampak berganda hingga tiga kali lipat dari nilai investasinya, ini berarti bahwa setiap dolar yang diinvestasikan dalam infrastruktur dapat menghasilkan peningkatan output ekonomi yang lebih besar.

Tertinggalnya kuantitas dan kualitas infrastruktur di Indonesia, khususnya di daerah-daerah, mempengaruhi biaya logistik dan daya saing ekonomi secara signifikan. Investasi yang memadai, perencanaan yang efektif, dan pengelolaan yang baik diperlukan untuk memperbaiki kondisi infrastruktur dan mengurangi biaya logistik. Dengan demikian, Indonesia dapat meningkatkan efisiensi ekonomi, daya saing produk, dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Berdasarkan data World Bank, indeks performa logistik Indonesia hanya berkisar 3,08 (titik skala terendah=1 dan titik skala tertinggi=5).¹⁷⁹ Apabila, dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya yang menjadi obyek survei, Indonesia berada di peringkat 5 dan masih tertinggal dari Singapura (skor 4,00), Malaysia (skor 3,59), Thailand (skor 3,43), serta Vietnam (skor 3,15).

Indeks Performa Logistik (LPI) adalah alat pengukur yang digunakan untuk menilai kinerja logistik suatu negara berdasarkan berbagai dimensi penting dalam rantai pasokan. Indeks ini dikembangkan oleh Bank Dunia dan mengukur efektivitas sistem logistik dalam negara berdasarkan sejumlah indikator. Pada daftar indeks infrastruktur yang disusun oleh World Bank pada tahun 2014,

¹⁷⁸ Imran, M., Javeria N., "The Pakistan Infrastructure Development review" *Jurnal Infrastructure and Growth. Pakistan Institute of Development Economics*, vol.50(4), (2010) .hlm 355-364

¹⁷⁹ World Bank. Logistic Performance Index: Global Ranking 2014. <http://lpi.worldbank.org/international/global>. Diakses terakhir pada 30 Mei 2015.

Indonesia mencatatkan skor sebesar 2,92 (dengan titik skala terendah=1 dan titik skala tertinggi=5), tertinggal dari negara ASEAN lainnya seperti Singapura (skor 4,28), Malaysia (skor 3,56), Thailand (skor 3,49), Vietnam (skor 3,11).¹⁸⁰ Masalah pendanaan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi rendahnya kuantitas dan kualitas infrastruktur di Indonesia. Menurut proyeksi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, kebutuhan pendanaan untuk infrastruktur Indonesia mencapai Rp5.452 triliun. Namun, kenyataannya, realisasi dan alokasi anggaran untuk sektor infrastruktur dalam APBN tahun 2012-2014 hanya tercatat rata-rata 1,73% dari PDB.¹⁸¹ Realisasi alokasi anggaran untuk infrastruktur pada tahun 2012 tercatat sebesar 1,77%, kemudian turun menjadi 1,65% pada tahun 2013, dan diproyeksikan meningkat sedikit menjadi 1,77% pada APBN-P TA 2014. Persentase ini tergolong sangat rendah jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia dengan tingkat pertumbuhan ekonomi tercepat, seperti Cina, Thailand, dan Vietnam, yang mengalokasikan anggaran infrastruktur antara 8% hingga 17% dari PDB mereka setiap tahunnya.

Secara ideal, pembiayaan pembangunan daerah seharusnya dipenuhi melalui pembiayaan sektor publik yang dialokasikan dalam APBD. Namun, kenyataannya di lapangan, terdapat kesenjangan antara kebutuhan pembiayaan pembangunan daerah dengan sumber pembiayaan yang ada, yang mengakibatkan keterlambatan dalam pembangunan daerah di Indonesia. Alokasi anggaran yang diwajibkan dalam APBN untuk sektor-sektor tertentu seperti pendidikan dan kesehatan, serta pembayaran pokok dan bunga utang, menyebabkan penyempitan ruang fiskal pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan di sektor-sektor prioritas lainnya di luar alokasi wajib tersebut.

Pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah dan solusi untuk menutupi kekurangan kas daerah yang dapat digunakan untuk mendukung berbagai kegiatan yang bermanfaat bagi daerah, seperti kegiatan yang mendukung pertumbuhan ekonomi daerah, layanan masyarakat, dan lainnya, dengan kewajiban untuk mengembalikan pinjaman

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Buku I Agenda Pembangunan Nasional RPJMN 2015-2019 Bappenas.

tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Menurut Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pinjaman daerah adalah segala transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, yang kemudian membebani daerah tersebut dengan kewajiban untuk membayar kembali.

Pemilihan sumber dan jenis pinjaman daerah harus mempertimbangkan karakteristik pinjaman yang paling sesuai, termasuk jangka waktu, waktu pembayaran, tingkat suku bunga, keamanan, persetujuan, dan pemeriksaan. Dalam mengambil keputusan untuk melakukan pinjaman, pemerintah daerah harus mempertimbangkan kemampuan daerah untuk melunasi pinjaman tersebut. Pemerintah daerah dibenarkan untuk melakukan pinjaman jika berdasarkan pertimbangan bahwa dengan meminjam dana, pembangunan di daerah dapat dipercepat, dibandingkan dengan mengandalkan penerimaan berjalan. Pinjaman daerah ini menjadi salah satu alternatif pembiayaan untuk program atau proyek pembangunan sarana dan prasarana yang bertujuan meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah, baik yang bersifat pemulihan biaya (*cost recovery*) maupun pelayanan umum, karena dengan infrastruktur yang lebih baik, diharapkan dapat mendorong kegiatan ekonomi masyarakat.

Terdapat perbedaan pendapat mengenai apakah pemerintah daerah layak atau tidak melakukan pinjaman untuk mempercepat pembangunan wilayahnya. Oleh karena itu, jika pemerintah daerah memutuskan untuk melakukan pinjaman, pemanfaatannya harus diarahkan pada proyek-proyek yang dapat menghasilkan keuntungan (*recovery investment*), baik untuk membangun infrastruktur daerah yang langsung menghasilkan pendapatan (*direct cost recovery*) maupun yang tidak langsung menghasilkan pemasukan (*indirect cost recovery*), sehingga pokok dan bunga pinjaman dapat dilunasi dengan baik. Terdapat beberapa prinsip pinjaman daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2018 tentang pinjaman daerah, diantaranya adalah:

- a. Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan daerah guna mendukung pelaksanaan program desentralisasi, khususnya untuk mengatasi kekurangan kas daerah;

- b. Pinjaman daerah dimanfaatkan untuk membiayai berbagai kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan inisiatif dan kewenangan daerah yang bersangkutan. Penyelenggaraan kegiatan-kegiatan tersebut tentunya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan;
- c. Daerah tidak dapat memperoleh pinjaman daerah secara langsung dari luar negeri;
- d. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah lain dapat memberikan pinjaman daerah yang mana dana pinjaman berasal dari pinjaman atau bantuan dari luar negeri;
- e. Pinjaman daerah yang diberikan tidak melebihi angka defisit APBD serta Batas Kumulatif Pinjaman Daerah yang sebelumnya telah dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang masih berlaku.

Pinjaman daerah merupakan alternatif daerah dalam mengatasi keterbatasan dalam pembiayaan pembangunan. Meskipun memiliki potensi pinjaman yang relatif besar, namun sebagian besar daerah belum secara optimal memanfaatkan potensi tersebut untuk pembiayaan daerah. Hal ini tercermin dari kapasitas pemanfaatan pinjaman yang kecil dan bahkan tidak pernah melakukan pinjaman sama sekali. Menteri Keuangan menyebutkan bahwa rasio pemerintah daerah yang mampu dan mau melakukan pinjaman ke PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) hanya 16 persen dari seluruh Pemda yang sebetulnya *eligible* untuk melakukan pinjaman daerah.¹⁸²

Pinjaman daerah yang berasal dari Pemerintah disalurkan melalui Menteri Keuangan, sementara pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat, seperti Obligasi Daerah, diterbitkan melalui pasar modal. Di sektor swasta, yang bergerak dalam bidang pembiayaan, dukungan untuk pembangunan infrastruktur diberikan dalam bentuk kredit atau pembiayaan untuk proyek-proyek infrastruktur. Terdapat dua jenis perusahaan dalam kelompok ini, yaitu perbankan dan perusahaan penyedia jasa pembiayaan. Memilih sumber pinjaman yang tepat memerlukan pertimbangan matang terkait kebutuhan proyek, kondisi pinjaman, dan kemampuan

¹⁸² Ratna Christianingrum dan Adhi Prasetyo S.W, 2020, *Mendorong Kemandirian Fiskal Daerah Melalui Pembiayaan Kreatif*, Badan Keahlian DPR RI: Pusat Kajian Anggaran.

pembayaran, serta memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pinjaman.

Perbankan mempunyai fungsi sebagai perantara antara pihak yang mempunyai kelebihan dana (masyarakat) dengan pihak yang membutuhkan pendanaan (debitur). Dalam konteks keuangan daerah perbankan memainkan peran multifaset dalam pengelolaan keuangan daerah, mulai dari penyedia pembiayaan dan manajemen kas hingga mitigasi risiko dan dukungan terhadap kebijakan publik. Dengan menyediakan berbagai layanan keuangan, bank membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek pembangunan, mengelola arus kas, melindungi dari risiko, dan meningkatkan kapasitas keuangan. Kolaborasi yang efektif antara perbankan dan pemerintah daerah dapat mendukung pengembangan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kualitas layanan publik. Selain itu perbankan juga dapat memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah, dengan berbagai bentuk pendanaan baik itu bersifat jangka panjang maupun jangka pendek. Pinjaman untuk proyek infrastruktur yang memiliki jangka waktu pengembalian yang panjang, sebaiknya dibiayai dengan dana jangka panjang juga.

Jasa pembiayaan dalam konteks pinjaman daerah pada dasarnya memiliki fungsi yang serupa dengan perbankan, yaitu sebagai sumber pembiayaan daerah. Perbedaannya terletak pada sumber pendanaannya. Perbankan mengumpulkan dana dari masyarakat atau Dana Pihak Ketiga (DPK), sedangkan jasa pembiayaan memperoleh dana dari modal internal, pinjaman dari pihak ketiga, atau penerbitan surat utang. Pada tahun 2008, pemerintah mendirikan BUMN yang fokus pada pembiayaan infrastruktur, yaitu PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero)/PT SMI. Sejak didirikan pada tahun 2009, PT SMI telah mendukung pembangunan proyek infrastruktur di seluruh Indonesia. Perusahaan ini memiliki visi sebagai katalis pembangunan infrastruktur di Indonesia. Meskipun PT SMI adalah lembaga milik pemerintah, status BUMN Persero yang berorientasi pada profit membuatnya sulit untuk mendanai proyek-proyek yang tidak memenuhi kelayakan finansial meskipun memiliki dampak ekonomi yang besar. Pertimbangan kelayakan finansial yang menjadi faktor utama dalam keputusan pembiayaan saat ini akan menyulitkan

pendanaan proyek infrastruktur yang memiliki potensi dampak ekonomi tinggi, tetapi rendah secara finansial.¹⁸³

Saat ini sudah ada beberapa pemerintah daerah yang mengajukan pinjaman daerah, sebagai contoh hingga akhir tahun 2019 PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) telah membuat komitmen pinjaman daerah senilai Rp4,6 triliun kepada 24 Pemda. Kemudian yang terbaru terdapat Pemprov DKI Jakarta dan Pemprov Jawa Barat yang mendapatkan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional bersumber dari APBN dimana pengelolaannya dilakukan oleh DJPK dan dilaksanakan melalui PT SMI. Pemprov DKI Jakarta sendiri mendapatkan pinjaman sebesar Rp4,5 triliun pada tahun 2020 dan Rp8 triliun pada tahun 2021.¹⁸⁴

Lebih lanjut, implementasi pinjaman daerah masih menemukan berbagai tantangan yang perlu diselesaikan. Tantangan pertama, izin prinsip DPRD. Pada berbagai kasus pinjaman daerah, izin prinsip tidak dikeluarkan oleh DPRD lebih dikarenakan dinamika politik antara Kepala Daerah dengan fraksi-fraksi di lembaga legislatif daerah serta adanya pandangan jika pinjaman daerah akan meninggalkan beban hutang bagi pemerintahan yang akan datang. Selain itu, masih adanya pemahaman mengenai pinjaman atau hutang masih mendapat tempat yang kurang baik disebagian masyarakat. Hal ini menyebabkan usulan terhadap pinjaman daerah mendapat penolakan dari masyarakat yang disuarakan melalui DPRD. Tantangan yang kedua, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) setiap daerah yang berbeda-beda. Sesuai PP No. 56/2018 nilai DSCR ditetapkan paling sedikit 2,5, DSCR merupakan rasio yang menunjukkan kemampuan daerah dalam melakukan pembayaran kembali pinjaman. Perhitungan DSCR harus dibuat untuk setiap tahun hingga obligasi daerah jatuh tempo. Hal ini dimaksudkan agar memberikan gambaran bahwa pemerintah daerah benar-benar memiliki kemampuan membayar pokok dan bunga obligasi hingga jatuh tempo. Besaran DSCR ditentukan minimal 2,5 yang berarti setiap 1 rupiah hutang daerah, akan dibayar dengan 2,5 pendapatan daerah. Jika melihat perhitungan pada bagian pembahasan mengenai kemandirian

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Esti Retnowati, "Hingga Akhir 2019, PT SMI Telah Berikan Komitmen Pinjaman Daerah Sebesar Rp4,6 Triliun", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/19723/Hingga-Akhir-2019-PT-SMI-Telah-Berikan-Komitmen-Pinjaman-Daerah-Sebesar-Rp46-Triliun.html>, diakses pada 10 Agustus 2023.

fiskal maka akan ditemui sangat sedikit sekali daerah yang memiliki kemampuan dalam mengajukan pinjaman daerah.

Berikut merupakan data anggaran dan realisasi pinjaman daerah di Indonesia periode tahun 2019 sampai dengan 2023.

Tabel 3 Jumlah Anggaran dan Realisasi Pinjaman Daerah berdasarkan Postur APBD Nasional Tahun 2019 s.d 2023

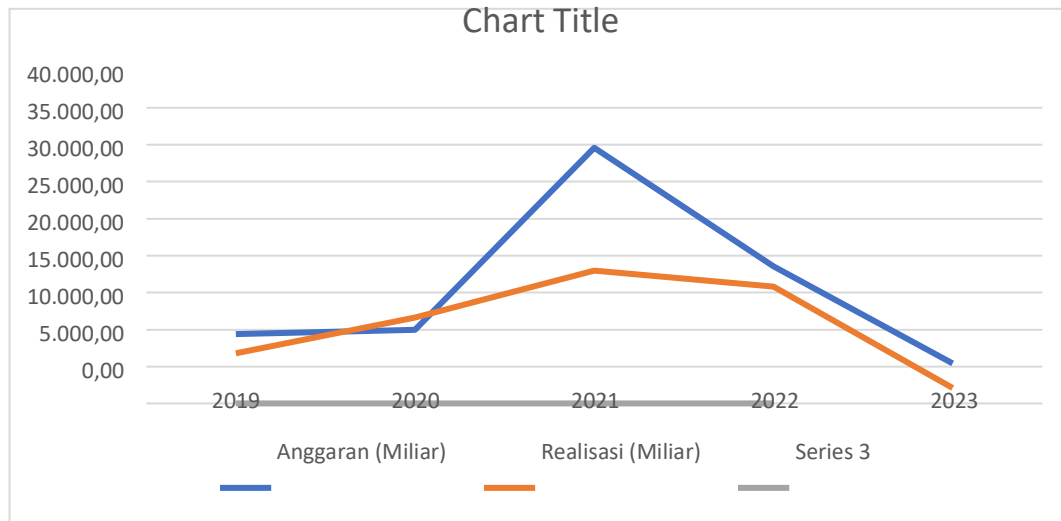
No	Tahun	Jumlah Pinjaman Daerah (Dalam Milyar)		Persen
		Anggaran	Realisasi	
1	2019	9.388,02	6.754,56	71.95
2	2020	9.998,04	11.597,82	116.00
3	2021	34.583,61	17.977,16	51.98
4	2022	18.550,97	15.837,35	85.37
5	2023	5.415,78	2.097,29	38.73

Sumber: diolah dari Data APBD Murni/Perubahan, realisasi APBD TA 2019 s.d 2023, djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2019, realisasi pinjaman daerah mencapai sekitar 72% dari anggaran yang ditetapkan. Ini menunjukkan adanya pemanfaatan anggaran pinjaman yang relatif baik, meskipun ada selisih antara anggaran dan realisasi. Tahun 2020 menunjukkan realisasi yang melebihi anggaran yang telah ditetapkan, dengan persentase 116%. Hal ini bisa diartikan bahwa daerah lebih banyak mengambil pinjaman dari yang direncanakan, kemungkinan disebabkan oleh kebutuhan yang lebih besar untuk menangani kondisi darurat, seperti dampak pandemi COVID-19. Pada tahun 2021, realisasi pinjaman daerah hanya mencapai sekitar 52% dari anggaran yang ditetapkan. Penurunan signifikan ini mungkin disebabkan oleh ketidakpastian ekonomi dan prioritas pengelolaan pinjaman yang lebih hati-hati akibat kondisi pasca-pandemi. Selisih besar antara anggaran dan realisasi bisa menunjukkan adanya perubahan prioritas atau keterlambatan dalam pengajuan pinjaman. Pada tahun 2022, realisasi pinjaman daerah mencapai 85%, lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2020, namun lebih baik dibandingkan tahun 2021. Hal ini mengindikasikan adanya pemulihan ekonomi dan stabilitas pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik setelah pandemi. Pada tahun 2023, realisasi pinjaman hanya mencapai sekitar 39% dari anggaran yang direncanakan.

Berikut grafik yang menggambarkan pertumbuhan anggaran dan realisasi pinjaman daerah di Indonesia periode tahun 2019 samapi dengan 2023.

Gambar 2 Pertumbuhan Anggaran Dan Realisasi Pinjaman Daerah Di Indonesia Periode Tahun 2019 s.d 2023



Provinsi Lampung adalah provinsi yang terletak pada bagian sebelah paling ujung tenggara pulau Sumatera. Luas keseluruhan wilayah dalam provinsi Lampung adalah 35.376,50 km², dengan jumlah penduduk mencapai 9.176.546 jiwa pada 2022. Untuk meningkatkan penerimaan umum daerah pemerintah provinsi lampung dan pemerintah daerah kabupaten kota di provinsi lampung melakukan pinjaman daerah. Langkah ini diambil sebagai salah satu solusi untuk mempercepat pembiayaan pembangunan yang mendesak, mengingat terbatasnya anggaran yang tersedia dalam APBD. Dengan adanya pinjaman daerah, diharapkan dapat mempercepat realisasi proyek-proyek strategis yang akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berikut merupakan data jumlah anggaran dan realisasi pinjaman daerah berdasarkan postur APBD Seprovinsi Lampung pada tahun 2019 sampai dengan tahun 2023.

Tabel 4 Jumlah Anggaran dan Realisasi Pinjaman Daerah berdasarkan Postur APBD Seprovinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023

No	Tahun	Jumlah Pinjaman Daerah (Dalam Milyar)		Persen
		Anggaran	Realisasi	
1	2019	174,72	169,35	96.93
2	2020	65,47	82,92	126.66
3	2021	95,00	190,28	200.30
4	2022	964,39	583,49	60.50
5	2023	102,80	43,49	42.30

Sumber: diolah dari Data APBD Murni/Perubahan, realisasi APBD TA 2019 s.d 2023, djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan data pada tabel diatas maka porpori realisasi jumlah pinjaman daerah seprovinsi Lampung dibandingkan dengan jumlah pinjaman daerah secara nasional di Indonesia tahun 2019 sampai dengan 2023 adalah sebagai berikut

Tabel 5 Porpori Realisasi Jumlah Pinjaman Daerah Seprovinsi Lampung Dibandingkan Dengan Jumlah Pinjaman Daerah Secara Nasional Di Indonesia Tahun 2019 s.d 2023

No	Tahun	Jumlah Pinjaman Daerah (Dalam Milyar)		Persen
		Nasional	Prov. Lampung	
1	2019	6.754,56	169,35	2,51%
2	2020	11.597,82	82,92	0,72%
3	2021	17.977,16	190,28	1,06%
4	2022	15.837,35	583,49	3,68%
5	2023	2.097,29	43,49	2,08%

Sumber: diolah dari Data APBD Murni/Perubahan, realisasi APBD TA 2019 s.d 2023, djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan data diatas persentase pinjaman daerah pemerintah daerah di Provinsi Lampung terhadap pinjaman daerah secara nasional bervariasi. Pada tahun 2019, kontribusi pinjaman daerah di Provinsi Lampung hanya sebesar 2,51% dari total pinjaman daerah secara nasional, meningkat sedikit pada tahun 2020 menjadi 0,72%, namun kemudian menunjukkan peningkatan yang signifikan pada 2021 (1,06%) dan 2022 (3,68%). Pada tahun 2023, meskipun jumlah pinjaman Provinsi Lampung lebih rendah, persentasenya meningkat menjadi 2,08% dari pinjaman nasional.

Meskipun pinjaman daerah Provinsi Lampung dibandingkan dengan total pinjaman daerah secara nasional tergolong sangat rendah, Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung tetap perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaannya. Langkah ini penting untuk memastikan keberlanjutan fiskal jangka panjang, sehingga ruang fiskal daerah tetap terjaga dan tidak terbebani oleh kewajiban pembayaran utang yang berlebihan di masa mendatang. Pengelolaan yang cermat juga memungkinkan pinjaman tetap berperan sebagai instrumen pembiayaan yang produktif, yakni diarahkan pada proyek-proyek strategis yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kualitas layanan publik, dan memperkuat infrastruktur daerah. Dengan demikian, pinjaman tidak hanya menjadi sumber dana pelengkap, tetapi juga menjadi katalis pembangunan yang memberikan manfaat berkelanjutan bagi masyarakat Lampung tanpa menimbulkan risiko fiskal yang signifikan.

Berikut merupakan gambaran realisasi pinjaman daerah setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung berdasarkan Postur APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan 2023.

Tabel 6 Jumlah Realisasi Pinjaman Daerah Kabupten Kota Di Provinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023.

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Pinjaman Daerah (Milyar)				
		2019	2020	2021	2022	2023
1	Kabupaten Lampung Barat	0	0	19,65	57,99	0
2	Kabupaten Tanggamus	0	0	0	82,93	0
3	Kabupaten Lampung Selatan	0,01	0	0	88,93	0
4	Kabupaten Lampung Timur	0	0	0	0	0
5	Kabupaten Lampung Tengah	1,31	0	108,64	41,02	0
6	Kabupaten Lampung Utara	0	0	0	121,14	0
7	Kabupaten Way Kanan	0	0	0	0	0
8	Kabupaten Tulang Bawang	0	0	0	0	0
9	Kabupaten Pesawaran	0	0	0	34,71	43,49
10	Kabupaten Pringsewu	0	0	0	0	0
11	Kabupaten Mesuji	0	0	0	0	0
12	Kabupaten Tulang Bawang Barat	47,93	82,92	52,99	0,46	0
13	Kabupaten Pesisir Barat	0	0	0	0	0
14	Kota Bandar Lampung	0	0	9,00	156,77	0
15	Kota Metro	0	0	0	0	0,04

Sumber: diolah dari Data APBD Murni/Perubahan, realisasi APBD TA 2019 s.d 2023, djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan data pada tabel diatas, terdapat variasi signifikan dalam pola pinjaman antar kabupaten/kota di Provinsi Lampung. Beberapa daerah, seperti Kota Bandar Lampung, Kabupaten Lampung Selatan, dan Kabupaten Tanggamus, tercatat mengalami lonjakan pinjaman yang cukup besar pada tahun 2022, dengan Kota Bandar Lampung mencatatkan pinjaman tertinggi sebesar 156,77 M. Hal ini menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut mungkin membutuhkan dana untuk proyek pembangunan infrastruktur atau program besar lainnya pada tahun tersebut. Di sisi lain, beberapa kabupaten seperti Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Way Kanan, Kabupaten Tulang Bawang, dan Kabupaten Pesisir Barat tidak tercatat melakukan pinjaman sama sekali selama periode tersebut. Terdapat pula kabupaten yang tidak konsisten dalam meminjam, seperti Kabupaten Lampung Barat dan Kabupaten Tulang Bawang Barat, yang mencatatkan pinjaman besar pada beberapa tahun, tetapi tidak melanjutkannya di tahun-tahun berikutnya.

Kemampuan membayar pinjaman daerah sangat bergantung pada kondisi keuangan daerah, yang mencakup tingkat pendapatan, kestabilan sumber

pendapatan, serta efisiensi dalam pengelolaan anggaran. Daerah dengan pendapatan yang tinggi dan sumber pendapatan yang stabil akan memiliki kapasitas fiskal yang lebih baik untuk memenuhi kewajiban pembayaran pinjaman tepat waktu. Sebaliknya, ketergantungan pada sumber pendapatan yang fluktuatif dapat meningkatkan risiko gagal bayar, terutama jika terjadi penurunan penerimaan secara tiba-tiba. Pendapatan daerah menjadi sumber utama untuk membayar kewajiban utang, dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan sebagai komponen utamanya. Namun, kestabilan sumber pendapatan juga menjadi hal yang sangat penting, karena daerah yang bergantung pada sektor-sektor tertentu yang rentan terhadap fluktuasi harga atau perubahan ekonomi dapat menghadapi kesulitan dalam memenuhi kewajiban utang. Oleh karena itu, diversifikasi sumber pendapatan menjadi langkah penting untuk mengurangi ketergantungan pada sektor yang tidak stabil. Selain itu, efisiensi dalam pengelolaan anggaran turut menentukan seberapa efektif dana yang ada digunakan untuk membayar utang tanpa mengorbankan sektor-sektor penting lainnya.

Daerah yang memiliki kapasitas pendapatan yang memadai, misalnya melalui penerimaan pajak daerah atau pendapatan asli daerah yang stabil, cenderung memiliki kemampuan lebih baik untuk memenuhi kewajiban pinjaman mereka. Namun, daerah yang mengalami keterbatasan fiskal, baik karena rendahnya pendapatan daerah maupun tingginya kebutuhan pengeluaran untuk pembangunan dan pelayanan publik, sering kali kesulitan untuk membayar utang. Selain itu, faktor eksternal seperti fluktuasi ekonomi, penurunan penerimaan daerah, atau peningkatan beban anggaran yang tidak terduga dapat memperburuk kemampuan daerah dalam memenuhi kewajiban pinjaman. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan fiskal yang matang, mencakup proyeksi pendapatan dan belanja yang realistis serta mengelola risiko keuangan dengan hati-hati. Pemerintah pusat juga memiliki peran penting dalam memberikan dukungan, baik dalam bentuk kebijakan yang mendorong kestabilan fiskal daerah maupun mekanisme penyelesaian utang yang adil, agar daerah tidak terjebak dalam kesulitan finansial yang dapat mengganggu stabilitas ekonomi dan pelayanan publik.

Berikut merupakan Gambaran kemampuan membayar pinjaman daerah kabupaten dan kota di provinsi lampung dilihat dari anggaran dan realisasi anggaran pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo berdasarkan postur APBD tahun 2019 samapi dengan tahun 2023.

Tabel 7 Anggaran Dan Realisasi Anggaran Pembayaran Cicilan Pokok Utang Yang Jatuh Tempo Se-Provinsi Lampung Tahun 2019 s.d 2023.

No	Tahun	Pengeluaran Pinjaman Daerah (Dalam Milyar)		Persen
		Anggaran	Realisasi	
1	2019	297,67 M	211,04 M	70.90
2	2020	299,49 M	213,75 M	71.37
3	2021	496,76 M	354,11 M	71.28
4	2022	322,91 M	277,99 M	86.09
5	2023	322,24 M	274,71 M	85.25

Sumber: diolah dari Data APBD Murni/Perubahan, realisasi APBD TA 2019 s.d 2023, djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan data pada tabel diatas pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo se-Provinsi Lampung tahun 2019 hingga 2023, dapat dilihat bahwa pembayaran utang relatif konsisten dengan sedikit fluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019 dan 2020, persentase pembayaran cicilan pokok utang mencapai 70,90% dan 71,37%, yang menunjukkan bahwa meskipun jumlah tagihan utang cukup besar, pemerintah daerah seProvinsi Lampung hanya mampu membayar sebagian dari kewajiban utangnya, dengan persentase pembayaran yang kurang dari 75%. Hal ini menunjukkan adanya keterbatasan dalam kemampuan fiskal untuk memenuhi kewajiban utang secara penuh. Pada tahun 2021, jumlah tagihan utang meningkat signifikan menjadi 496,76 Miliar, namun realisasi pembayaran cicilan tetap berada di angka yang hampir serupa dengan dua tahun sebelumnya, yaitu 354,11 Miliar (71,28%). Meskipun ada kenaikan jumlah utang yang jatuh tempo, persentase pembayaran cicilan relatif stabil, yang mengindikasikan bahwa pemerintah daerah di Provinsi Lampung masih menghadapi tantangan dalam mengelola utang dengan efisien. Namun, pada tahun 2022 dan 2023, terjadi peningkatan yang signifikan dalam persentase pembayaran cicilan pokok utang, masing-masing mencapai 86,09% dan 85,25%, meskipun jumlah tagihan yang jatuh tempo tetap relatif stabil. Peningkatan ini menunjukkan bahwa Provinsi Lampung semakin mampu memenuhi kewajiban utang mereka, meskipun ada penurunan sedikit pada 2023 dibandingkan dengan 2022. Secara keseluruhan, meskipun ada kemajuan dalam pembayaran cicilan utang pada tahun 2022 dan 2023, tantangan

dalam memenuhi kewajiban utang tetap ada, terutama mengingat fluktuasi pembayaran yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya.

Pinjaman daerah jika dikelola dengan tepat dapat berperan penting sebagai salah satu instrumen untuk mencapai tujuan kesejahteraan sosial dan ekonomi. Negara kesejahteraan bertujuan untuk memberikan perlindungan sosial, mengurangi ketidaksetaraan, dan memastikan bahwa semua warga negara memiliki akses terhadap layanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan perumahan. Tujuan tersebut dapat tercapai jika diawali dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Tata kelola publik yang baik (*good governance*) menjadi salah satu upaya dalam bentuk suatu konsep dari implementasi kebijakan pada otonomi daerah dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan yang sehat dan bersih yang diimplementasikan saat ini dengan mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Tata kelola yang baik dapat membantu pihak pemerintah daerah dalam upaya pembangunan perekonomian yang baik sehingga dapat untuk melaporkan informasi keuangan maupun nonkeuangan secara transparan dan akuntabel kepada masyarakat. Mardiasmo dalam penelitiannya menyatakan bahwa terdapat tiga mekanisme yang dapat dilakukan pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel untuk mewujudkan *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu dengan (1) mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat, (2) memperbaiki internal rules dan mekanisme pengendalian, (3) membangun iklim kompetisi dalam memberikan layanan terhadap masyarakat serta marketisasi layanan.¹⁸⁵

Pinjaman daerah akan berfungsi optimal bagi pembangunan daerah bila disertai dengan tata kelola yang baik. Pembangunan sistem yang baik menjadi penting karena tidak hanya bisa menyinergikan orientasi pembangunan, tapi juga konsekuensinya terhadap tujuan peningkatan kesejahteraan. Sayangnya, tata kelola pemerintah daerah di Indonesia kini masih belum dapat dikatakan baik, mengingat hasil penelitian Transparency International Indonesia (TII) tentang indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia menunjukkan bahwa tahun 2023 IPK Indonesia berada di titik sekor 35 dan berada pada rengking 115 hal ini mengindikasikan bahwa tingkat

¹⁸⁵ Mardiasmo, 2006. *Perpajakan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Penerbit Andi, hlm. 43.

transparansi pemerintah di Indonesia masih rendah. Dengan kondisi tersebut pinjaman daerah memberikan celah untuk terjadinya permasalahan hukum diantaranya:

- a. Celah suap dalam pemberian pertimbangan, penilaian, dan penyaluran pinjaman yang melibatkan pihak-pihak terkait, seperti kepala daerah, DPRD, Kemendagri yang memberikan pertimbangan permohonan, DJP Keuangan Kemenkeu, PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI), ataupun broker yang berpotensi memperantarai pihak-pihak tersebut.
- b. Tidak adanya pedoman dan standar minimal untuk secara periodik memonitor, menilai, dan mengevaluasi implementasi program serta ketidakjelasan masa pelaporan penggunaan dana pinjaman daerah. Meski masa pelaporan diatur dalam perjanjian pinjaman, laporan kemajuan program semestinya disampaikan secara berkala dan terbuka dengan waktu yang pasti, misalnya per triwulan, semester, dan sebagainya.
- c. Kurangnya transparansi dalam penyaluran pinjaman daerah. Tidak ada informasi yang dapat publik akses secara serta merta mengenai daftar daerah yang mendapat pinjaman, besaran pinjaman, jangka waktu pinjaman, bunga pinjaman, dan rencana program dan kegiatan.
- d. Minimnya pengawasan dan tidak adanya transparansi atas hasil dan efektivitas pengawasan pengelolaan pinjaman daerah.

Pinjaman daerah memang memberikan peluang untuk pendanaan proyek pembangunan, namun kondisi yang ada dapat menimbulkan berbagai permasalahan hukum yang dapat merugikan masyarakat dan negara. Celah suap dalam pemberian pertimbangan, penilaian, dan penyaluran pinjaman, yang melibatkan banyak pihak seperti kepala daerah, DPRD, Kemendagri, DJP Keuangan Kemenkeu, PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI), hingga broker, bisa memperburuk integritas dan akuntabilitas dalam proses tersebut. Jika tidak ada pengawasan yang ketat, terdapat potensi penyalahgunaan wewenang yang dapat menyebabkan kebocoran anggaran atau konflik kepentingan yang merugikan masyarakat. Selain itu, ketidakjelasan pedoman dan standar minimal untuk monitoring, penilaian, dan evaluasi program, serta masa pelaporan yang tidak pasti, memperburuk transparansi pengelolaan

pinjaman daerah. Laporan yang tidak disampaikan secara berkala, misalnya triwulanan atau semesteran, akan menyulitkan publik dan pihak terkait dalam mengawasi efektivitas penggunaan dana tersebut.

Korupsi dalam pinjaman daerah juga dapat terjadi melalui penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah yang terlibat dalam pengajuan dan pengelolaan pinjaman. Pejabat yang diberi tanggung jawab untuk menandatangani perjanjian pinjaman atau menyetujui penggunaan dana pinjaman bisa saja menggunakan kekuasaannya untuk tujuan pribadi. Mereka bisa saja mengarahkan pinjaman untuk proyek-proyek yang tidak relevan atau tidak prioritas, namun menguntungkan pihak-pihak tertentu, seperti kontraktor atau perusahaan rekanan yang memberikan suap atau gratifikasi. Selain itu, mereka bisa menyetujui pinjaman dengan syarat yang tidak menguntungkan bagi daerah atau masyarakat, seperti bunga yang lebih tinggi atau jangka waktu yang lebih panjang, demi keuntungan pribadi atau kelompok mereka. Praktik seperti ini merusak integritas pengelolaan keuangan daerah dan dapat berakibat pada kerugian jangka panjang bagi masyarakat.

Korupsi terkait pinjaman daerah di Indonesia menunjukkan potensi penyalahgunaan wewenang dan aliran dana yang tidak transparan. Berikut merupakan gambaran kasus korupsi di Indonesia terkait pinjaman daerah. Pada Mei 2018, Bupati Lampung Tengah, Mustafa, ditangkap dalam operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK terkait suap yang melibatkan pengurusan pinjaman daerah dari Pemerintah Pusat melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). Pinjaman yang seharusnya digunakan untuk mendanai proyek pembangunan di Kabupaten Lampung Tengah ini, justru disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi. Kasus serupa juga terjadi pada tahun 2021, ketika Bupati Kolaka Timur, Andi Merya Nur, dan Kepala BPBD Kolaka Timur, Anzarullah, ditangkap KPK terkait suap untuk mempermudah pengajuan pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dari SMI, yang melibatkan pejabat Kemendagri. Tindakan suap ini merusak integritas dalam proses pengajuan pinjaman yang seharusnya mengutamakan kepentingan publik.

Selain itu, kasus-kasus lain juga mencerminkan adanya potensi korupsi yang melibatkan pejabat daerah dalam pengelolaan pinjaman daerah. Bupati Muna, La Ode Muhammad Rusman Emba, misalnya, terlibat dalam dugaan suap terkait

pengurusan pinjaman PEN, yang melibatkan sejumlah pejabat Kemendagri dan pihak swasta. Di Situbondo, Bupati KS bersama Kepala Bidang Bina Marga, EPJ, ditahan KPK atas dugaan meminta uang "investasi" dari rekanan proyek pembangunan yang dibiayai oleh dana PEN. Tak kalah pentingnya, Gubernur Maluku, Murad Ismail, dilaporkan ke KPK terkait penyalahgunaan dana pinjaman Rp700 miliar dari SMI untuk program PEN di Maluku. Kasus-kasus ini mengungkapkan betapa rentannya pengelolaan dana pinjaman daerah terhadap praktik korupsi, yang tidak hanya merugikan keuangan daerah tetapi juga merusak kepercayaan publik terhadap pemerintahan.

Minimnya transparansi dalam penyaluran pinjaman daerah juga menjadi masalah besar. Ketidakjelasan informasi mengenai daerah yang mendapat pinjaman, besaran pinjaman, jangka waktu pinjaman, bunga, dan rencana program yang didanai, menciptakan ketidakpercayaan di masyarakat serta membuka peluang untuk praktik-praktik koruptif. Terakhir, kurangnya pengawasan dan ketidaktransparanan atas hasil pengawasan terhadap pinjaman daerah mengurangi efektivitas kontrol terhadap penggunaan anggaran, yang pada akhirnya dapat mengarah pada penyalahgunaan dana. Untuk mengatasi masalah-masalah ini, diperlukan regulasi yang lebih ketat, transparansi yang lebih tinggi, dan mekanisme pengawasan yang lebih baik.

Pinjaman daerah harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian dan dengan pertimbangan yang matang terhadap dampak jangka panjang terhadap keuangan daerah. Pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pendanaan yang sah dalam kerangka kemandirian daerah, terdapat risiko yang harus diperhatikan. Pemerintah daerah harus bertanggung jawab dalam pengelolaan keuangan daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam setiap keputusan yang diambil. Pinjaman daerah yang tidak terkelola dengan baik atau yang digunakan untuk pembiayaan proyek yang tidak produktif dapat meningkatkan beban utang dan membatasi kapasitas fiskal daerah untuk membiayai program-program lain yang lebih mendesak.

Pinjaman daerah dalam kerangka kemandirian daerah, dapat dipahami sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan yang penting bagi pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pembangunan daerah secara mandiri.

Kemandirian daerah menekankan pada kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya keuangan secara independen, tanpa bergantung sepenuhnya pada dana dari pemerintah pusat. Pinjaman daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk mendapatkan dana yang diperlukan dalam jangka pendek untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur dan program pembangunan strategis, yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Namun, dalam pemanfaatannya, pinjaman harus dilihat sebagai alat yang mendukung tujuan jangka panjang kemandirian keuangan daerah, bukan sebagai solusi jangka pendek yang dapat merugikan kestabilan fiskal daerah di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Akhmad, 2019, *Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, Bogor, Indonesia, Azia Publishing, Bogor.
- Amriani, Nurnaningsih, 2012, *Mediasi: Aternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, Jakarta, Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada.
- Apeldoorn, L. J van, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Indonesia, Noor Komala.
- Arsyad, Lincolin, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Yogyakarta, Indonesia, BPFE.
- Bahsan, M., 2007, *Hukum Jaminan dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia*, Jakarta, Indonesia, Rajawali Pers.
- Budiono, Herlien, 2009, *Perjanjian Kontrak*, Jakarta, Indonesia, Pelita Ilmu.
- Christianingrum, Ratna & Adhi Prasetyo S.W, 2020, *Mendorong Kemandirian Fiskal Daerah Melalui Pembiayaan Kreatif*, Jakarta, Indonesia, Badan Keahlian DPR RI: Pusat Kajian Anggaran.
- Djumhana, Muhammad, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Bandung, Indonesia, Citra Aditya Bakti.
- Fuady, Munir, 2003, *Hukum Kontrak*, Bandung, Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti.
- Gautama, Sidharta, 2006, *Kepastian Hukum di Indonesia*, Bandung, Indonesia, Penerbit Cahaya.
- H.S,Salim, 2003, *Hukum Kontrak: Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta, Indonesia, Sinar Grafika.
- ,2008 , *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta, Indonesia, Pamungkas.
- Hadisaputro, Hartono, 1984, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Yogyakarta, Indonesia, Liberty.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, Indonesia, PT. Bina Ilmu.

- , 1996, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction To The Indonesia Administrative Law)*, Yogyakarta, Indonesia, Gadjah Mada University Press.
- Handayaniingrat, Soewarno, 1990, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, Indonesia, CV. Masa Agung.
- Harahap, Yahya, 2011, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta, Indonesia, Sinar Grafika.
- Hernoko, Yudha Agus, 2015, *Perjanjian Dan Wanprestasi*, Jakarta, Indonesia, Laksana.
- Huda, Ni`Matul, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Indonesia, Nusamedia.
- Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Indonesia, Pustaka Sinar Harapan.
- Kaho, Josef Riwu, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Indonesia, Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM.
- Khairandy, Ridwan, 2010, *Hukum Kontrak Indonesia: Perspektif Perbandingan*, Jakarta, Indonesia, Maju Harapan.
- , 2014, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, Yogyakarta, Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.
- Krina, 2002, *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, Jakarta, Indonesia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi & Pembangunan Daerah*. Jakarta, Indonesia, Erlangga.
- Latif, Arsan, 2019, *Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah*, Jakarta, Indonesia, Kementerian Dalam Negeri
- Mardiasmo, 2006. *Perpajakan, Edisi Revisi*, Yogyakarta, Indonesia, Penerbit Andi.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta, Indonesia, Kencana Prenada Media Group, hlm. 64.
- Mertokusumo, Sudikno, 2003, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Indonesia, Liberty.
- , 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Indonesia, Liberty.

- Midgley, James, et. al., 2000, *The Handbook of Social Policy*, dalam Michelle Livermore, London, England, Sage.
- Miru, Ahmadi, 2007, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Jakarta, Indonesia, Rajawali Pers.
- Miru, Ahmadi & Sakka Pati, 2008, *Hukum Perikatan*, Jakarta, Indonesia, Rajawali Pers.
- Nasution, Muhammad Syukri Albani, 2017, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat, Ctk. Kedua*, Jakarta, Indonesia, Kencana.
- Prodjodikoro, Wirjono, 2011, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Bandung, Indonesia, Harapan Jaya.
- Radbruch, Gustav (Terjemahan Shidarta), 2012, *Tujuan Hukum*, Jakarta, Indonesia, Gramedia Pustaka Utama.
- Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- , Satjipto, 2010, *Penegakkan Hukum Progresif*, Jakarta, Indonesia, PT. Kompas Media Nusantara,
- S. Sastra Widjaja, Man, 2005, *Bunga Rampai hukum dagang*, Bandung, Indonesia, PT Alumni.
- Sadiawati, Diani, dkk. 2015, *Strategi Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*, Jakarta, Indonesia, Kementrian PPN/Bapenas.
- Saherodji, Hari, 1980, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta, Indonesia, Aksara Baru.
- Salim, H. S., 2008, *Pengantar Hukum Perdata tertulis (BW)*, Jakarta, Indonesia, Sinar Grafika.
- Satrio, J., 1993, *Hukum Jaminan , Hak- hak Jaminan Kebendaan* , Bandung, Indonesia, PT Citra Aditya Bakti.
- , 2011, *Hukum Perikatan*. Jakarta, Indonesia, Harapan.
- Setiawan, R., 1999, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung, Indonesia, Putra A Bidin.
- Shubhan, Hadi, 2015, *Hukum Kepailitan (Prinsip, norma, dan praktik di peradilan)*, Jakarta, Indonesia, Kencana Prenadamedia Group.
- Siaow Jan, Tjia, 2022, *Kerahasiaan Bank Dan Perpajakan*, Jakarta, Indonesia, Alumni.
- Sirajuddin. Dkk, 2021, *Siklus Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Makasar, Indonesia, Alauddin University Press.

- Soedewi, Sri Masyohen Sofwan, 1981, *Hukum Acara Perdata Indonesia dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta, Indonesia, Liberty.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Indonesia, UI Press, hlm. 35.
- Soemitro, Rochmat, 1993, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Bandung, Indonesia, Eresco.
- Soeparmoko, M., 1987, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta, Indonesia, BPFE.
- Sofi, Irfan, 2022, *Bunga Rampai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Banten, Indonesia, Politeknik Keuangan Negara STAN.
- Sofwan & Sri Soedewi Masjchoen, 1980, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Jakarta, Indonesia, BPHN Departemen Kehakiman RI.
- Sri Wahyuni, 2020, *Pengantar Manajemen Aset*, Makasar, CV. Nas Media Pustaka.
- Subekti, 1982, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta, Indonesia, PT. Intermedia.
- , 2007, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, Indonesia, PT. Arga Printing.
- Sudarmono dkk, 2021, *Pembangunan Ekonomi Inklusif di Indonesia: Peluang dan Tantangan*, CV. Putra Surya Santosa, Yogyakarta.
- Sudarsono. 2007, *Kamus Hukum*. Jakarta, Indonesia, Rineka.
- Suharto, Edi, 2006, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, Indonesia, Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta.
- Sukirno, Sadono, 1985, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan*. Jakarta, Indonesia, LPFEUI.
- Supramono, Gatot, 2013, *Perjanjian Utang Piutang*, Jakarta, Indonesia, Kencana Prenada Media Group.
- Susanti, Dyah Ochtorina & IGN Parikesit Widiatedja, 2011, *Asas Keadilan Konsep dan Implementasinya Dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Barat*, Malang, Indonesia, Bayumedia.
- Triwulan, Titik, 2006, *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*, Jakarta, Indonesia, Prestasi Pustaka.
- Usman, Rachmadi, 2001, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta, Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal:

- Adati, Medika Andarika, 2018, “Wanprestasi Dalam Perjanjian Yang Dapat Di Pidana Menurut Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana”, *Lex Privatum*, Vol.2 No 1.
- Amalia, Nanda, 2005, “Kontrak Baku Dan Badan Penyelesaian Sengketa Dalam Kontrak Bisnis Internasional, Suloh”, *Jurnal Penelitian Dan Pengkajian Hukum*, Vol. 03, No. 1 (Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh,), hlm 76-77
- Atabik, Ahmad, 2014, “Teori Kebenaran Perspektif Filsafat Ilmu”, *Fikrah*, Vol. 2, No. 1.
- Barkatullah, Abdul Halim, 2008, “Menjual Hak Memilih Pada Pemilihan Umum Dalam Perspektif Hukum Perjanjian”, *Jurnal Hukum Yustisia UNS Surakarta*, Vol. I, No. 1 (November), h. 33
- Calderon & Serven, 2004, “Jurnal The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”. *World Bank Policy Research Working. Paper* 3400.
- Christia, A. M. & B. Ispriyarso, 2019, “Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia”, *Law Reform*, Vol. 15, No. 1.
- Donaldson, Dave, 2011, “Estimating the Impact of Transportation Infrastructure”. *American Economic Review*, *forthcoming*.
- Dubnick, M., 2003, “Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 6, No. 3, hlm. 405-441.
- Edward, 2016, “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol XLII No. 1.
- Effendi, Mohammad, 2007 “Implikasi Penyitaan Barang-barang Milik Negara dan Konsekuensi Hukumnya”, *UNISIA*, Vol. XXX No. 66.
- Hastuti, Proborini, 2018 “Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia”. Simposium Nasional Keuangan Negara (SKKN). *Jurnal BPPK Vol 11 No 1*.
- Imran, M.,Javeria N., ”The Pakistan Infratraktur Development review” *Jurnal Infrastructure and Growth.Pakistan Institute of evelopment Economics*, vol.50(4), (2010) .hlm 355-364
- Indriasari, Steelyana Winarti, 2013, “Implementasi Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah”, *Jurnal Ilmu Adminstrasi Negara Vol 11, No 2*.

- Jeddawi, Muhammad Fachril Husain, 2021 “Alternatif Strategi Menekan Kesenjangan Kemandirian Fiskal Antar Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Palangga Praja (JPP)* Vol. 3, No 2.
- Jubaedah, Edah, 2011, “Implementasi Kebijakan Transparansi Keuangan Di Daerah”, *Jurnal Ilmu Administrasi* , Volume VIII.
- Kasih, Desak Putu Dewi & Ni Putu Purwanti, 2018, “Obligasi Daerah Dalam Kerangka Hukum Keuangan Negara”, *Acta Comonitas Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 3 No. 2.
- Marilang, 2012, “Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2.
- Nasution, Faisal Akbar, 2011, “Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi”, *Jurnal Hukum*, Vol. 2 No. 1.
- Nasution, Mulia P., 2003, “Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah”, *Jurnal Forum Inovasi*, Desember-Februari.
- Noviades, Dhils, 2013, “Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Vol. 4 No. 2.
- Pazri, Muhamad, 2016, “Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia”, *Badamai Law Journal*, Vol. 1, Issues 2.
- Poerdyatmono, Bambang, 2005, “Asas Kebebasan Berkontrak (Contractvrijheid Beginselen) Dan Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik Van Omstandigheden) Pada Kontrak Jasa Konstruksi”, *Jurnal Teknik Sipil*, Vol. 6, No. 1 (Oktober).
- Prasetyawati, Niken, 2015, “Jaminan kebendaan dan jaminan perorangan sebagai upaya perlindungan hukum bagi pemilik piutang”, *Jurnal Sosial Humaniora*, vol 8 no.1.
- Priseptian , Laga, 2022, “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemiskinan”, *Jurnal Forum Ekonomi*, Vol. 24.No.1.
- RahmaYanti, Warda, 2013, “Penerapan Prudential Banking Sebagai Upaya Meminimalisir Risiko Kredit Bermasalah Pada Kredit Usaha Rakyat (KUR) (Studi Pada PT. Bank Pembangunan Daerah, Tbk (Bank Jatim) Cabang Batu),” *Jurnal Administrasi Bisnis* Vol 5, No 1.
- Roller dan Waverman, 2001 “Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach”, *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4.
- Romzek, B. S., dan Ingraham, P. W., 2000, “Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash”, *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 3.

Sandford, Mark, 2023, "Local authority financial resilience" *Commons Library Research Briefing*, 25 January.

Santosa, A.A. Gede D. H. 2019, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol. 5 No. 2, Agustus.

Singgih, Riphath dan Parluhutan Hutahaean, 1997, "Strategi Pemantapan Keuangan Daerah dan Kebijakan Desentralisasi: Suatu Analisis tentang Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan", *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Vol. 4 No. 2, hlm. 7- 41.

Siwu, Hanly Fendy Djohar 2017, "Strategi Pertumbuhan Dan Pembangunan Ekonomi Daerah", *Jurnal Pembangunan Ekonomi Dan Keuangan Daerah*, Vol 18 No. 6.

Terok, Gregoryo, 2013, "Fungsi Jaminan Dalam Pemberian Kredit, Gregoryo Terok", *Lex Privatum*, Vol.I/No.5

Tisnanta, HS dkk, 2017, "The Dilemma of Indonesia Welfare State Challenge of Realizing Social Welfare in the Global Era" *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 11 Number 3, July-September.

Wijaya, Viona, 2021, "Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2.

Laporan dan Makalah:

BPK RI, "Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020", Mei 2021

Buku I Agenda Pembangunan Nasional RPJMN 2015-2019 Bappenas.

CIPFA, Balancing local authority budgets, 2016

Dian Puji N Simatupang, "Laporaan Akhir Analisa Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Aset Negara", Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun (2010)

Fence M. Wuntu, 2011, Peranan Hakim Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata, Yogyakarta: Disertasi FH UGM.

Kwik Kian Gie, 2020, PemBelanjaan Pembangunan Infrastruktur Dan Permukiman, Materi Kuliah Disampaikan Pada Studium General Institut Teknologi Bandung.

Martha Noviaditya, 2010, Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Dalam Perjanjian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan (Skripsi Tidak Diterbitkan), Surakarta: Universitas Sebelas Maret Surakarta, hlm. 1.

Muhammad Fachril Husain Jeddawi, "Alternatif Strategi Menekan Kesenjangan Kemandirian Fiskal Antar Daerah Di Indonesia", Jurnal Palangga Praja (JPP) Volume 3, Nomor 2, Oktober (2021).

Sudja N, Menggugat Harga Listrik Paiton I (INFID-WGSPR, 2002).

Sumardi, 2001, Pengaruh Pengalaman Terhadap Profesionalisme Kinerja dan Kepuasan, Tesis Tidak Dipublikasikan: Universitas Diponegoro.

Yerimias Manuhutu, et. al., 2013, Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan Dan Variabel-Variabel Makro Ekonomi Yang Mempengaruhinya Di Kota Ambon, Jurnal Cita Ekonomi, Vol VII No 1.

Internet:

Abu Samman Lubis, Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang/Jasa Apakah Harus Dipedomani?, <https://bppk.kemenkeu.go.id/balai-diklat-keuangan-malang/artikel/artikel-prinsip-prinsip-pengadaan-barangjasa-apakah-harus-dipedomani-016149>, diakses pada 5 Januari 2024

Amdi Noviwijaya, Analisis Kondisi Keuangan Daerah, Langkah Nyata DJPb sebagai Financial Advisor, <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/4053-analisis-kondisi-keuangan-daerah,-langkah-nyata-djpb-sebagai-financial-advisor.html>, diakses pada 11 Januari 2024.

Kementrian Keuangan RI, Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah, <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3850-arabaru-hubungan-keuangan-pemerintah-pusat-dan-daerah.html>, diakses pada 21 Juli 2022.

M. Yassir, Pinjaman daerah dan peluang perbankan. <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F24790> diakses pada 12 Januari 2021 pukul 10:45

Moh. Mahfud MD., "Hukum, Moral, dan Politik, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro", Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.MakalahVisit&id=2, diakses 1 Desember 2012).

Muhammad Adiguna Bimasakti, "Tindakan Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan Dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah", <https://www.researchgate.net/publication/336720099>, (2019) diakses pada 12 Juli 2021 pukul 20:45

Rendy Maraduno, Pengertian dan Prosedur Pinjaman Daerah, dimuat dalam <https://medium.com/@randruin/pengertian-dan-prosedur-pinjaman-daerah-896069e7c4ab> diakses pada Rabu 2 Juni 2021 pukul 20:21

Shahid Khan/Alamy “Birmingham’s bankruptcy is only the tip of the iceberg local authorities across England are at risk”
<https://theconversation.com/birminghams-bankruptcy-is-only-the-tip-of-the-iceberg-local-authorities-across-england-are-at-risk-212912>.
Diakses pada 20 September 2023 pukul 14.30

World Bank. Logistic Performance Index: Global Ranking 2014.
<http://lpi.worldbank.org/international/global>. Diakses terakhir pada 30 Mei 2015 pukul 17.15