

BAB VI
PENERBITAN OBLIGASI DAERAH
DALAM *INSTITUTIONALISM THEORY*

Setelah mengetahui potensi dan strategi, dan mendapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai proses persiapan penerbitan obligasi di Pemprov.Jabar pada bab sebelumnya, maka bab ini akan mengupas tentang proses penerbitan Obligasi Daerah dalam perspektif *Institutionalism Theory*. Sebagaimana pernah disinggung dalam bab sebelumnya, penerbitan Obligasi Daerah tersebut mampu mendorong perubahan organisasi dan digunakan sebagai salah satu *tools* yang nantinya diharapkan dapat memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan infratraktur. Untuk menggambarkan fenomena tersebut, dilakukan analisis menggunakan *Institutionalism theory* agar diperoleh pemahaman yang terstruktur dan komprehensif mengenai proses pelembagaan (institusionalisasi) Obligasi Daerah di Provinsi Jawa Barat.

6.1 *Institutional Isomorphism*

Gagasan penggunaan Obligasi Daerah ini pertama kali bermula dari adanya suatu tekanan akan adanya tuntutan/kebutuhan pendanaan. APBD Pemerintah Provinsi Jawa Barat tidaklah mencukupi untuk membiayai keseluruhan proyek-proyek infrastruktur yang telah tercantum dalam RPJMD, dimana salah satu mega proyek tersebut adalah pembangunan Bandara International Jawa Barat yang dirasa mendesak. Akhirnya Pemerintah Daerah mencari alternative pembiayaan yaitu dengan melakukan penerbitan Obligasi Daerah. Gagasan tersebut keluar dari Kepala Daerah, yang pada saat itu menginginkan agar mencari alternatif pendanaan untuk pemenuhan kebutuhan pendanaan. Informan 1 mengatakan :

“...Bapak kepengennya kita tidak hanya tergantung dari pusat, bapak pernah mengatakan bahwa : “saya dilapori bahwa bandara kita sudah *overload*, kapasitasnya tidak memadai untuk menampung penumpang dan barang domestik dan luar...” begitu katanya. Karena dana APBD yang ada tidak cukup, akhirnya Bapak Gubernur keluar ide untuk pakai obligasi daerah saja.... Pembebasan tanah itu kan juga sudah sebagian di biyai oleh APBD mas di wilayah kertajati itu, sudah mulai dirintis itu, kami koordinasi dengan Dishub juga itu. Bapak ini *concern* sekali dengan bandara ini mas, karena nantinya akan mengembangkan wilayah ciayumajakuning yg kayak mati suri gitu lho mas, gak berkembang-kembang...” lebih lanjut informan mengatakan “...Bapak sudah pede mas, kalau ini sampai berhasil, kita Provinsi pertama yang akan terbitkan obligasi daerah...”

Tidak hanya Gubernur, Presiden Joko Widodo dalam kunjungannya meninjau langsung proyek pembangunan bandara internasional jawa barat di majalengka ini mengatakan bahwa memang kebutuhan pembangunan Bandara ini sudah dirasa mendesak. Presiden berkomentar :

“pembangunan Bandara di Jawa Barat sudah sangat medesak. Peralnya, Bandara sangat dibutuhkan dari sisi tourism, sisi perekonomian, dan sisi kebutuhan masyarakat Jabar....
"Jadi saya kira memang Jabar sudah waktunya dan sudah mendesak memiliki Bandara Internasional Kertajati," Tegasnya.

Upaya-upaya untuk pemenuhan kebutuhan pendanaan ini lebih akhirnya coba untuk direalisasikan oleh Biro Administrasi dan Perekonomian (yang Per 2015 menjadi Biro Investasi dan BUMD) dengan rencana penerbitan obligasi daerah. Disamping itu, penerbitan obligasi daerah ini yang sedianya dilakukan oleh Biro Investasi dan BUMD ini juga merupakan upaya oleh pemerintah provinsi jawa barat untuk meningkatkan kemampuan dan meningkatkan secara mandiri kapabilitasnya untuk dapat membiayai pembangunan proyek-proyek infrastrukturnya dengan sebelumnya mengetahui potensi dan kemampuan keuangan daerahnya sebagaimana diuraikan dalam Bab IV. Penerbitan Obligasi daerah ini juga merupakan bagian dari agenda perubahan dengan tujuan selain untuk mendapatkan tambahan pembiayaan, akan tetapi juga untuk memperkuat, memperbaiki dan mengembangkan kelembagaan di Pemerintah Provinsi (sesuai

dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 dan diperkuat dengan Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 dan Perda Nomor 1 Tahun 2014) dengan tujuan agar dapat mewujudkan peran pemerintah yang maksimal dalam perencanaan pembangunan untuk penyediaan dan pengembangan fasilitas publik sesuai dengan visi misi pemerintah daerah. Upaya-upaya untuk mewujudkan hal-hal tersebut dikenal sebagai *institutional isomorphism* yang dijabarkan kedalam 3 (tiga) jenis, yaitu *Coercive, Mimetic and Normative* oleh DiMaggio and Powel (1983).

6.1.2 Coercive Isomorphism dan respon strategis

Tekanan-tekanan yang diterima suatu organisasi baik formal maupun informal dapat menyebabkan terjadinya *isomorphism*. Sebagai contohnya, negara ataupun organisasi yang mempunyai kekuasaan yang lebih besar dapat membuat tekanan formal maupun informal tersebut. DiMaggio dan Powel (1983) menyebutkan bahwa *isomorphism* tersebut sebagai *coercive isomorphism*. Donaldson (1995) juga menjelaskan bahwa *coercive isomorphism* dipengaruhi oleh besaran, penyeragaman (*unionization*), dan pemerintah. Tidak hanya paksaan dari kekuatan yang lebih besar namun dapat pula berupa himbauan maupun ajakan.

Harcourt *et al.*, (2005) menyatakan bahwa bentuk tekanan paling umum dari tekanan *coercive* adalah hukum dan peraturan. Proses institusionalisasi aturan pada organisasi pemerintah biasanya diakibatkan dari adanya peraturan yang lebih tinggi. Keputusan Pemprov Jabar dalam menggunakan obligasi daerah sebagai salah satu *tools* untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan, disisi lainnya berpengaruh juga terhadap pengembangan struktur organisasi di pemerintahnya dan hal tersebut dilakukan sesuai dengan adanya persyaratan dari PP 30 tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah.

Sebagaimana disampaikan oleh Informan 4 sebagai berikut :

“...Waktu kami ke kemenkeu kami mendapatkan banyak arahan, yaa klo berdasarkan peraturan yaa..kami harus mempunyai ee unit pengelola obligasi daerah yang seperti kemenkeu punya itu pak,..ee DJPU, kemarin kami juga difasilitasi DJPK untuk ke DJPU...”

“ dan akhirnya di 2014 kami merubah struktur organisasi kita mas, terutama yang bidang perekonomian-perekonomian gitu...”

Perubahan struktur organisasi tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat.

Disisi lainnya, dalam sebagaimana dilansir dalam laman www.kemenkeu.go.id, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dalam peresmian Bandara Udara Juwata di Kalimantan Utara , menyatakan bahwa

“Sebagaimana diketahui, belum memadainya infrastruktur di Indonesia akan berdampak pada tingginya biaya logistik dan transportasi. Inefisiensi tersebut, lanjutnya, telah mengurangi daya saing produk-produk dalam negeri, sehingga tidak menguntungkan untuk berkompetisi”.

Mencermati apa yang disampaikan presiden tersebut telah sesuai dengan apa yang telah tercantum di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2014-2019), maka sebenarnya agenda pembangunan infrastruktur ini sudah dicanangkan dan merupakan prioritas nasional.

Sebagai tindak lanjut hal tersebut juga tertuang dalam Paket Kebijakan Ekonomi jilid XII ditahun 2016. Kepala Biro Hukum Kementerian Perhubungan Sri Lestari Rahayu mengatakan

“...bahwa sejak diundangkannya UU no 1 tahun 2009 tentang Penerbangan, telah dibuat 191 Peraturan Menteri Perhubungan sebagai bentuk penjabaran dari UU tersebut. “Tidak semuanya

Peraturan Menteri tersebut aturan baru. Sebagian besar adalah deregulasi peraturan untuk mendukung paket kebijakan ekonomi yang telah ditetapkan Pemerintah,”... ujarnya.

Sri Rahayu kemudian mencontohkan deregulasi peraturan terkait pembangunan dan pengembangan bandar udara.

“...Pembangunan bandara sebagai infrastruktur penunjang perekonomian, seperti Bandara Kertajati dan Bandara Kulon Progo perlu dipercepat. Sehingga dilakukan deregulasi peraturan Izin Mendirikan Bangunannya,” lanjutnya.

Paket Kebijakan Ekonomi XII dimaksudkan untuk memangkas sejumlah izin, prosedur, waktu dan biaya untuk kemudahan berusaha.

Beberapa Peraturan Menteri Perhubungan yang masuk dalam Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XII adalah PM 87 tahun 2016 tentang Tata cara dan Prosedur Izin Mendirikan Bangunan Bandar Udara dan Persetujuan Pengembangan Bandara (IMBBU); Peraturan Menteri Nomor 90 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Nomor 127 tahun 2015 tentang Program Keamanan Penerbangan Nasional; Peraturan Menteri Nomor 61 tahun 2015 tentang Fasilitas (FAL) Udara ; serta Peraturan Menteri Nomor 59 tahun 2016 tentang Sertifikasi Stasiun Penerbangan Di Pesawat Udara.

Lebih lanjut, hal pembentukan tim persiapan penerbitan obligasi daerah, lebih lanjut informan 1 mengatakan :

“Saat kami akan membahas pembentukan tim persiapan, kami juga mengundang DJPK untuk pembahasan mas, termasuk rencana pembentukan unit pengelola proyek...”

Penulis sempat mengkonfirmasi ke Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, apakah memang terjadi koordinasi, Informan 7 mengatakan bahwa

“...memang benar kami telah diundang (setelah penulis telusuri Surat Pemprov. Jawa Barat nomor: 588/74/Admrek tanggal 25 Januari 2013) untuk membahas persiapan penerbitan, beberapa kali malah, waktu itu kami tidak sendiri, kami mengajak serta perwakilan dari ADB dan Pefindo... “ (Surat

Pemprov. Jawa Barat nomor: 582.05/139/Adm.Rek. tanggal 14 Februari 2013 yang ini dengan pihak donor dan pefindo dengan acara pemaparan mega proyek BIJB dan aerocity)

lebih lanjut, informan tersebut mengatakan bahwa :

“...Pefindo juga diundang mas, karena Pefindo sebagai lembaga pemeringkat yang akan melakukan shadow rating Provinsi Jawa Barat nantinya ...” (Penunjukan berdasarkan surat ADB 05/L/TA8057/2013 tanggal 15 Februari 2013.)

Akhirnya Pemerintah Provinsi Jawa Barat ini membentuk tim persiapan penerbitan obligasi daerah dengan Keputusan Gubernur Nomor 588.05/Kep.1321-Adm.Rek/2012. Tim ini terdiri dari Tim Obligasi Daerah yang terdiri dari 23 OPD dan diketuai oleh Kepala Biro Keuangan, serta Tim Investasi Daerah yang terdiri dari 9 OPD dan diketuai oleh Kepala Biro Administrasi dan Perekonomian (sekarang Biro Investasi dan BUMD).

Kalau ditarik dari awal proses, pimpinan organisasi dalam hal ini Kepala Daerah mengawali komitmennya yang tertuang dalam RPJMD dan RKPD.

“Intinya mah mas yah, semua itu harus ada komitmen pimpinan. Semua berawal dari komitmen kepala daerah baru kita mempersiapkan.”

“Karena kan yang berutang pemda, yang bertanggung jawab dimanapun kepala daerah. Harus komit.”

“Jadi ya komitmen kepala daerah dan poltisi itu DPRD ya, itu kan tertuang dalam RPJPD, RPJMD, RKPD, itu harus ada mas.”

Komitmen dari legislatif juga ditunjukkan dengan keluarnya ijin prinsip dari DPRD.

“...walaupun tataran pembicaraan dengan pimpinan sudah ada, tapi kita juga ber kirim surat secara resmi mas...”

(penulis telusuri nomor surat : 588/6253/Admrek tertanggal 27 Desember 2013 perihal Permohonan Persetujuan Prinsip Rencana Penerbitan Obligasi Daerah Provinsi Jawa Barat)

...dan kita juga sudah dapat surat balasan perihal ijin prinsipnya...”

(penulis telusuri surat dari DPRD nomor : 588/1366-SETWAN.PRSD/2014 tertanggal 24 juni 2014 perihal Persetujuan Prinip Rencana Penerbitan Obligasi Daerah Provinsi Jawa Barat).

Proses panjang perubahan organisasi ini mulai dari pengembangan ide sampai dengan perubahan struktur organisasi agar dapat diterbitkan obligasi daerah ini membuktikan bahwa faktor luar dalam implementasi Obligasi daerah ini telah terjadi. DiMaggio and Powell (1983) *coercive isomorphism* terjadi karena adanya faktor kekuasaan yang mengikat. Dapat digambarkan yang terjadi pada kasus implementasi obligasi ini bagaimana negara/pemda memberikan serangkaian aturan yang mengikat berupa kewajiban untuk mematuhi dan mencapai prioritas yang telah ditetapkan. Persepsi Pemda terhadap arahan presiden maupun kementerian keuangan merupakan bentuk tekanan walaupun tidak ada reward dan punishment (karena biasanya tekanan atau aturan terdapat *reward* dan *punishment*) bagi Pemda apabila Pemda tidak jadi untuk menerbitkan obligasi daerah. (Handoko 2012) mengatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi individu, kelompok, keputusan atau kejadian Sehingga jelaslah bahwa dalam hal ini terdapat tekanan kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan dalam penerbitan obligasi daerah ini. hal tersebut sesuai pula dengan apa yang disampaikan informan 1:

“...memang dari pimpinan tertinggi ya. Harus dipacu. Kalau kata ininya mah eeee keinginan, ketekadan dari seorang pemimpin aja sih. Kalau misalkan mau jadi, jadi ini lah. Kalau misalkan ada kendalanya, dimana kendalanya harus cepat diperbaiki gitu kan, ...”

“...mungkin contoh di Jawa Barat itu Jatigede, itulah mas alam, kan mas alam tau sendiri itu Jatigede dari tahun enampuluhan kan ga jadi-jadi kan, tapi kalau kata presiden itu harus jadi, itu kan, akhirnya jadi juga kan. Segala daya upaya dikerahkan...”

Dari hasil pembahasan pada subbab *coercive isomorphism* diatas jelaslah terlihat bahwa institusionalisasi obligasi daerah ini memang terjadi.

Sebuah inisiasi dari kepala daerah dan akhirnya pemerintah provinsi melakukan legitimasi karena adanya arahan dari organisasi di atasnya dan arahan presiden, melaksanakan peraturan yang terkait dengan penerbitan obligasi daerah dan adanya dorongan dan komitmen yang kuat dari pimpinan menjadi bukti bahwa *coercive isomorphism* merupakan pendorong terkuat terjadinya proses institusionalisasi.

6.1.2 *Mimetic Isomorphism* dan respon strategis

DiMaggio and Powell (1983), mengatakan bahwa *mimetic isomorphism* merupakan imitasi sebuah organisasi oleh organisasi yang lain. *Mimetic Isomorphism* terjadi ketika organisasi mengkopi atau meniru organisasi lainnya, yang biasanya disebabkan karena ketidakpastian. Ashworth et al., (2009) mengatakan bahwa mengkopi atau meniru suatu kegiatan atau struktur organisasi yang lain merupakan bentuk tekanan *mimetic*.

Pada praktiknya proses pelebagaan Obligasi Daerah pada Biro Investasi dan BUMD sudah melalui proses persiapan yang panjang. Pemprov Jawa Barat telah melakukan studi banding pada Kementerian keuangan yang telah berpengalaman dalam melakukan pelebagaan obligasi dan surat utang negara yaitu dengan reformasi birokrasi dan membentuk unit tersendiri untuk mengelola utang yakni DJPU. Diungkapkan oleh informan 1 yaitu kepala badan keuangan yang pada saat itu menjadi ketua tim penerbitan obligasi daerah pemerintah provinsi jawa barat, bahwa studi banding telah dilakukan ke kementerian keuangan. Hasil study banding tersebut dilakukan masukan dalam menindaklanjuti hasil usul yang diajukan oleh Kepala Daerah untuk menindaklanjuti proses penerbitan obligasi daerah pada tahun 2014.

“he..he.. kita pernah usul ke pak gubernur mas supaya kita sekalian study banding ke india atau ke korea saja mas yang sudah berhasil melaksanakan penerbitan obligasi daerah, dan

mereka itu tanpa jaminan dari pusat lho... Bapak ndak setuju mas, katanya mending duitnya dipakai peningkatan kapasitas pegawai... ya sudah akhirnya kita study banding ke kemenkeu saja mas, ke DJPU... itupun acaranya juga difasilitasi sama DJPK...

Reformasi Birokrasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan pada tahun 2007 juga merubah struktur kelembagaannya untuk penajaman fungsi. Sejak Tahun 2008 berdirilah Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) menjadi unit eselon 1 tersendiri setelah sebelumnya berada di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBn) setingkat Direktorat. Setelah keluarnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/PMK.01/2014 tentang organisasi dan tata kerja kementerian keuangan, pada 2015 DJPU ini berubah nama menjadi Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Pengelolaan Resiko.

“Wong pada awalnya kita itu bingung mau ngapain mas, ya sudah dari pertemuan perdana dengan DJPK itu kita mendapatkan gambaran setelah diajak ke DJPU tadi...”

Kalau Kemenkeu mah enak, dananya besar...unitnya besar... mau ngapa-ngapain juga gampang kayak bentuk DJPU lah bentuk itu lah aduh..canggih bener ya diruangan apa itu ya namanya, ada moinitor yang besar-besar...terhubung ke bursa bahkan kami liat teleconference ke luar negeri juga mas, canggih lah pokoknya...

“Benar...langkah awal kita ya kita harus merubah struktur organisasi kita dulu, dan akhirnya per Desember 2015 terbentuklah biro investasi dan BUMD menggantikan Biro Administrasi dan Perencanaan”. Memang tidak sepenuhnya mas sama, tapi perlahan nantinya kita sesuaikan, yang penting ada dulu lah...

Uraian informasi yang telah diberikan pihak informan 1 tersebut sejalan dengan pengertian yang diungkapkan DiMaggio & Powell (1983) bahwa *mimetic isomorphism* adalah *isomorphism* yang terjadi ketika sebuah organisasi meniru praktek yang ada pada organisasi lain yang dinilai lebih baik dan terbukti berhasil. Menurut Nee (1992) organisasi akan mengalami kebimbangan (ambiguitas) disebabkan oleh sedikitnya contoh organisasi yang dapat ditiru.

Obligasi Daerah merupakan alternatif pendanaan yang relatif baru dilirik oleh Pemerintah daerah ditengah keterbatasan pemenuhan pembiayaan pemda.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) terutama sebagai pemberi pelayanan publik, Instansi Pemerintahan memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) yang melekat sebagaimana Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, bahwa setiap Pimpinan Instansi Pemerintah diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya yang didasarkan pada suatu rencana kinerja yang telah ditetapkan oleh masing-masing instansi. Biro Investasi dan BUMD sebagaimana ditetapkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setda dan Setwan DPRD Provinsi Jawa Barat, merupakan salah satu Unit Pembantu Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab dalam menyelenggarakan perumusan bahan kebijakan umum, koordinasi, pembinaan dan pengendalian, fasilitasi, serta pengembangan kerjasama Pemerintah Provinsi Bidang Perijinan dan Penanaman Modal, Pembiayaan Investasi Pemerintah Provinsi, Pengelolaan BUMD Bidang Keuangan dan Pengelolaan BUMD Bidang Non Keuangan.

Pada Sub Bagian Pembiayaan Investasi Pemerintah Provinsi akan disusun bahan kebijakan tentang Penerbitan Obligasi Daerah, Unit Pengelola Obligasi Daerah, SOP Obligasi Daerah, Mitigasi dan Pengelolaan Resiko penerbitan Obligasi Daerah, Master Plan Pengembangan Investasi Pemda, Indikator Kelayakan Investasi Pemda, Manajemen Pengelolaan Resiko, Tatacara Investasi PEMDA dan Penerusan Obligasi Daerah. Nah Penerbitan Obligasi daerah akan berada di SubBagian ini. Informan 1 berpendapat :

Kita memang belum mempunyai SOP, tata kelola organisasinya juga belumlah maksimal mas. Tapi sudah ada wadahnya yah di Biro ini, sekarang kami dalam proses untuk membentuk Unit

Pengelola Obligasi atau DMO seperti yang ada di DJPU walaupun nantinya tidak sesempurna seperti yang ada di DJPU mas..."

Kemenkeu dengan pembentukan pada reformasi birokrasi DJPU merupakan satu satunya organisasi pemerintah yang telah berhasil menerbitkan Obligasi/SUKUK/SUN dengan pengelolaannya yang *prudence* dan profesional. Hal tersebut salah satunya dapat ditunjukkannya dengan struktur jatuh tempo yang *smooth* dan tepat waktu.

Dari uraian tersebut, *mimetic isomorphism* bukan menjadi *isomorphism* yang kuat karena terjadinya proses *mimetic* ini bukanlah proses peniruan secara keseluruhan. (Scott, 2014) berpendapat perihal pengaruh dengan terjadinya *mimetic* dalam proses institusionalisasi, kemungkinannya akan membawa dampak berupa kejelasan dan kepastian atau justru malah menimbulkan kebingungan.

Dari uraian tersebut diatas, terlihat bahwa Tim penerbitan Obligasi Daerah Pemrov. Jabar berusaha untuk mewujudkan organisasi baru yang menangani obda di Pemrov Jabar dengan mencari informasi dan berusaha menambah kapasitas dan kemampuan dengan mencontoh dan menerapkan praktik yang telah terbukti berhasil di organisasi pemerintahan yang telah menerbitkan Obligasi.

6.1.3 Normative Isomorphism dan respon strategis

Institusionalisasi Obligasi Daerah dilakukan dalam usaha pemenuhan kebutuhan pembiayaan pembangunan dalam penyediaan fasilitas publik. Perubahan organisasi diperlukan seperti yang dibahas sebelumnya dimana Biro Investasi dan BUMD harus berubah dengan bertransformasi menjadi *profit oriented*.

Menurut (DiMaggio & Powell, 1983) gejala *isomorphism* dapat juga terjadi karena adanya faktor *normative* dimana organisasi melibatkan praktisi profesional dalam upaya proses pengadopsian konsep tertentu. Dengan melibatkan peran praktisi profesional maka suatu organisasi akan mendapatkan suatu masukan atau perspektif yang lain.

Kembali ke proses penerbitan, sebagaimana diungkap diawal, salah satu unit yang disyaratkan ada dalam struktur pemerintah daerah bila akan menerbitkan obligasi adalah Unit Pengelola Obligasi. Fungsi dari Unit ini adalah mengelola Obligasi Daerah yang telah ditawarkan di pasar modal. Menurut PMK No.111/2012, yang termasuk kegiatan pengelolaan Obligasi Daerah adalah Penetapan strategi dan kebijakan pengelolaan Obligasi Daerah termasuk kebijakan pengendalian resiko; Perencanaan dan penetapan struktur portofolio pinjaman daerah; Penerbitan Obligasi Daerah; Penjualan Obligasi Daerah melalui lelang untuk penjualan kembali; Pembelian kembali Obligasi Daerah sebelum jatuh tempo; Pelunasan pada saat jatuh tempo; dan Pertanggungjawaban. Sehingga diperlukan pula Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dalam unit ini nantinya

Informan 5 dalam wawancara yang dilakukan mengatakan bahwa:

“ karena keterbatasan dana akhirnya kita mohon difasilitasi sama kemenkeu untuk diadakan pendampingan dan pelatihan...(setelah penulis telusuri Pemda berkirim surat Nomor : 978/3502/Admrek tertanggal 9 Juli 2013) eh...kami dapat pelatihan sekaligus pendampingan dari Kemenku”

Tambahan penjelasan dari Kemenkeu :

“Memang benar bahwa ada fasilitasi dan pendampingan yang kita laksanakan. (Surat Nomor S-364/PK.4/2013) kami adakan undangan pelatihan manajemen dan Pinjaman dan Obligasi Daerah Bagi Pemda, tidak hanya Jabar tapi kami juga mengundang Pemprov. Kalimantan Timur yang juga memiliki minat untuk alternatif pembiayaan ini.

Kami melibatkan banyak profesi disini, untuk wali amanat kami hadirkan praktisi dari mandiri, ada perwakilan dari OJK, ada

berwakilkan dari Bursa Efek dan ada pula perwakilan dari lembaga rating yakni pefindo, Mandiri Securities, Bank Indonesia, sampai mappi pun kami undang.

Scott (2014) mengungkapkan bahwa adanya pelibatan peran profesional, dilatarbelakangi adanya suatu harapan akan perubahan dari masyarakat dan menjadikan tanggung jawab sosial. Disisi lainnya sumber daya manusia di Biro Investasi dan BUMD yang baru berjalan di 2015 ini relatif terbatas, terdiri dari 3 orang Kabag, 2 orang kasubbag dan dua orang pelaksana. Untuk peningkatan kapasitas pegawai sesuai dengan penjelasan dari kemenkeu tadi, pemprov jabar mengirimkan 19 orang yang tidak hanya dari Biro Investasi dan BUMD namun juga dari biro lainnya, dengan harapan nantinya dapat mengisi kekosongan pegawai yang kurang pada saat pembentukan unit pengelola obligasi daerah. Pegawai yang dikirim untuk pelatihan berlatar belakang pendidikan yang beragam, namun kebanyakan berpendidikan S1 Ekonomi.

“...Banyak juga kok yang kita kirim mas, ada 19an yang berangkat ke Jakarta...”

“Tidak...tidak semua dari Biro ini, ada juga unit lain yang ikut...maksud kami sebagai cadangan saja nantinya kalau-kalau kami membutuhkan tambahan kami sudah memiliki tenaga.”

“Iya...kita hanya membiayai perjadiin saja, selebihnya ditanggung fasilitator, hehehe...”

“...oh iya... kita juga ikut diklat pengadaan barang dan jasa pemerintah LKPP, ya ke 19 orang tadi, cuma memang sepertinya agak susah yah itu testnya, sedikit yang lulus mas...”

Clarias (2016) mengatakan bahwa kewajiban untuk memiliki sertifikat keahlian tertentu merupakan mekanisme untuk *normative isomorphism* yang mengarah kepada profesionalisasi. Senada dengan hal tersebut, Intervensi pemerintah dengan persyaratan harus memiliki sertifikat keahlian tertentu bagi dalam pengelolaan obligasi daerah juga tertuang dalam PMK 80/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah. Unit pengelola Obligasi Daerah tersebut memiliki fungsi dan sekurang-sekurangnya harus memiliki SDM dengan kualifikasi sebagai berikut :

1. *Front Office*

Fungsi : Melakukan Penerbitan Obligasi Daerah, Penjualan Obligasi Daerah melalui lelang untuk penjualan kembali, dan pembelian kembali obligasi daerah sebelum jatuh tempo

Sertifikasi : - Pendidikan Strata 1 Bidang Ekonomi/Keuangan
 - Sertifikasi Diklat/Pelatihan yang disyaratkan, sekurang-kurangnya harus memuat materi : Pengelolaan Keuangan Daerah; Manajemen Keuangan; Manajemen Utang; Pasar Modal; Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Studi Kelayakan Proyek; Perjanjian dan Kontrak

2. *Middle Office*

Fungsi : Penetapan strategi dan kebijakan pengelolaan obligasi daerah termasuk kebijakan pengendalian resiko, serta perencanaan dan penetapan struktur portfolio pinjaman daerah.

Sertifikasi : - Pendidikan Strata 1 (S1) Bidang Ekonomi / Keuangan / statistik / Hukum
 - Sertifikasi Diklat/Pelatihan yang disyaratkan, sekurang-kurangnya harus memuat materi : Pengelolaan Keuangan Daerah; Manajemen Keuangan; Manajemen Utang; Pasar Modal; *legal drafting*; Perjanjian dan Kontrak

3. *Back Office*

Fungsi : Pelunasan pada saat jatuh tempo dan pertanggung jawaban

Sertifikasi : - Pendidikan Strata 1 (S1) Bidang Akuntansi/Keuangan

- Sertifikasi Diklat/Pelatihan yang disyaratkan, sekurang-kurangnya harus memuat materi : Akuntansi Pemerintahan, Pengelolaan Keuangan Daerah; Bendahara Pengeluaran; Manajemen Utang; Pasar Modal; Perjanjian dan Kontrak

“... Sekarang di unit kita total ada 12 orang staff mas, kualifikasinya sebagian besar udah memenuhi lah, hehe...kan udah diikutkeun pelatihan ke jakarta...”

“... owh...tidak, kalau untuk fs mah kita pakai konsultan (tidak disebutkan) tapi terakhir kita dibantu oleh ADB untuk buat fs nya mas..

“... ya...,kalau untuk shadow rating kita kemarin dirating sama pefindo, alhamdulillah peringkatnya AA minus (AA-), jadi untuk pertama kali penerbitan kita pakai tenaga profesional semua.

Senada dengan informan 5, Direktur PEFINDO, Vonny Widjaja, sebagaimana dikutip dari Harian Bisnis dan Investasi KONTAN (5/8/2015)

“...Kami telah memeringkat Pemprov Jawa Barat untuk penerbitan obligasi daerah senilai Rp 3,5 triliun hingga Rp 4 triliun. PEFINDO menyatakan rating AA- yang berarti investment grade.

“...Dan dana hasil penerbitan obligasi ini akan digunakan untuk pembangunan Bandara Internasional Kertajati...”

Investment Grade adalah kategori bahwa suatu perusahaan atau negara atau pemerintah dalam hal ini, dianggap memiliki kemampuan yang cukup dalam melunasi hutangnya. Sehingga bagi investor yang akan mencari investasi yang aman, pada umumnya mereka memilih rating dengan rating *Investment Grade* ini. Akhirnya kondisi SDM yang terbatas tidak menjadikan Pemerintah Provinsi Jawa Barat patah semangat, dengan bantuan profesional pemprov jawa barat dapat melampaui persyaratan administrasi penerbitan obligasi daerah pada awal penerbitannya. Dari hasil wawancara diatas jelas didapatkan bahwa *normative isomorphism* menjadi satu pendorong terjadinya legitimasi implementasi Penerbitan Obligasi Daerah dan terjadinya perubahan pada Biro

Investasi dan BUMD *Provinsi Jawa Barat* dan merupakan salah satu pendorong yang kuat.

6.3 Ringkasan

Berawal dari kebutuhan pendanaan untuk pembangunan infrastrukturnya, Pemerintah *Provinsi Jawa Barat* mencari alternative pembiayaan yaitu dengan melakukan penerbitan Obligasi Daerah. Ide atau gagasan untuk menggunakan Obligasi Daerah ini tercetus dari Kepala Daerah. Untuk memenuhi tuntutan kebutuhan pendanaan tersebut Biro Investasi dan BUMD melakukan upaya perubahan organisasi.

Pelebagaan Obligasi Daerah ini telah melalui proses yang panjang dimulai dari pengembangan ide sampai dengan perubahan struktur organisasi agar dapat diterbitkan obligasi daerah ini. Keseluruhan proses implementasi obligasi daerah ini akan coba dipahami dari perspektif tekanan institusional. Menurut Dimagio and Powell, (1983) ada 3 (tiga) bentuk *Institusional Isomorphism* yang dialami dalam implementasi kebijakan ini, yakni *coercive*, *mimetic* dan *normative*.

Coercive ishomorphism yang ditemukan dalam penelitian ini memiliki indikasi yang kuat dalam arti tekanan institusional yang digambarkan oleh informan memiliki efek yang jelas dan berkelanjutan. Disini terlihat jelas bahwa tekanan berasal dari dari kekuasaan yang paling besar membuat tekanan baik formal maupun informal yaitu dengan produk hukum dan arahan dari Presiden dan Kepala Daerah. Produk hukum berupa implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomo 30 Tahun 2011 tentang pinjaman daerah, Paket Kebijakan ekonomi jilid XII, Perda *Provinsi Jawa Barat* Nomor 80 Tahun 2014 dan RPJMD. Hal tersebut menjadi bukti bahwa *coercive isomorphism* merupakan pendorong terkuat terjadinya perubahan organisasi di Pemprov. Jawa Barat.

Mimetic Isomorphism dalam penelitian ini bukan menjadi *ishomorphism* yang kuat, karena proses *mimetic* atau bukanlah proses peniruan secara keseluruhan, walaupun apa yang dilakukan oleh Biro Investasi dan BUMD berusaha untuk memperbaiki dan meningkatkan profesionalitasnya dengan melakukan studi banding, kemudian mencontoh dan menerapkan praktik serupa yang telah berhasil di Organisasi Pemerintahan.

Sedangkan *Normative Isomorphism* adalah dengan melibatkan Praktisi profesional dalam upayanya untuk meningkatkan kapasitas SDM yaitu dengan adanya pendampingan dan pelatihan dari Kementerian Keuangan. Untuk perhitungan *Feasibility Study* (FS) dan *Shadow Rating* dilakukan oleh profesional yaitu dari ADB dan PEFINDO. Kewajiban untuk memiliki sertifikat keahlian merupakan bentuk tekanan *Normative Ishomorphism* yang kuat.