

## BAB IV

### ANALISIS TERHADAP PENGELOLAAN KEKAYAAN DAERAH ANTARA PEMKAB LUMAJANG DENGAN PT MUTIARA HALIM DALAM KAJIAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004 jo. UU NOMOR 48 TAHUN 2008 DAN *SIYASAH*

#### *MALIYAH*

#### A. Pengelolaan kekayaan daerah Antara Pemkab. Lumajang Dengan PT Mutiara Halim berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Pengelolaan kekayaan daerah Kabupaten Lumajang di bidang bahan galian khususnya bahan galian golongan C, Pemerintah Kabupaten Lumajang melakukan kerjasama dengan PT Mutiara Halim pada tahun 2004. Kerjasama yang dimaksud adalah perjanjian kerja sama operasional pengelolaan bahan galian golongan C pasir bangunan dengan CV Mutiara (masih berbentuk CV pada tahun 2004) yang tertuang dalam surat perjanjian Perjanjian Kerja Sama Operasional (KSO) Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pemungutan Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C di Kabupaten Lumajang dengan CV Mutiara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 6 yang menyatakan pemungutan pajak tidak dapat diborongkan (tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga) maka perjanjian tersebut dilakukan peninjauan kembali, disempurnakan dan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang ada.

Maksud dan tujuan dari Kerja Sama Operasional tersebut adalah:

1. Untuk kelancaran penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lumajang yang berasal dari bahan galian golongan C pasir bangunan;
2. Untuk intensifikasi pengelolaan bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang;
3. Melakukan pengawasan dan penertiban angkutan hasil eksploitasi bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang.

Tanggal 31 desember 2005 ditandatangani perjanjian baru yang mana Achmad Fauzi selaku Bupati Lumajang dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Lumajang yang berkedudukan di jalan Alun-Alun utara nomor 7 Lumajang 67316 yang selanjutnya disebut pihak pertama dan Setiadi Laksono Halim selaku Direktur PT Mutiara Halim dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama jabatan tersebut atas nama PT Mutiara Halim yang berkedudukan di jalan KH Wachid Hasyim Nomor 58 Lumajang yang selanjutnya disebut pihak kedua. Perjanjian baru itu adalah Perjanjian Kerjasama Operasional Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Bahan Galian Golongan C Pasir Bangunan di Kabupaten Lumajang antara Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan PT. Mutiara Halim (sudah ganti menjadi PT Mutiara Halim sebagai kelanjutan dari CV Mutiara) sebagai kelanjutan dari KSO Nomor 8 Tahun 2004.

Bahan Galian golongan C yang dimiliki Kabupaten Lumajang merupakan salah satu Kekayaan Daerah yang memberikan sumbangsi besar pada pendapatan asli daerah, Pengelolaan bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang yang dimaksud dalam perjanjian kerjasama operasional adalah:

1. Pihak pertama menugaskan pihak kedua untuk memungut hasil eksploitasi bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang dengan sistem penimbangan pasir bangunan dan pihak kedua menerima penugasan tersebut.
2. Pihak kedua dalam memungut hasil eksploitasi harus mengikuti ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah Kabupaten Luamajng nomor 05 tahun 1998 jo. Peraturan daerah Kabupaten Lumajang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C beserta petunjuk pelaksanaannya serta perubahan yang mungkin ada dan juga harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku dan berkaitan dengan kegiatan tersebut.
3. Pihak kedua dalam memungut hasil eksploitasi tetap memperhatikan dan ikut menjaga serta membantu pihak pertama dalam rangka menegakkan ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi kelestarian sumber daya alam, lingkungan hidup dan menghindari perbuatan pencemaran serta pembinaan pada penambangan tradisional.

Kerjasama yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan PT Mutiara Halim dalam rangka Pengelolaan kekayaan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan keuangan daerah. Keuangan daerah sendiri adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Dalam pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa keuangan daerah adalah :

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara.
3. Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Keuangan daerah dihasilkan dari Pendapatan asli daerah yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

PT Mutiara Halim selaku pengelola bahan galian golongan C pasir bangunan Kabupaten Lumajang mempunyai kewajiban untuk Menyerahkan kepada pemerintah Kabupaten Lumajang pemungutan hasil eksploitasi bahan galian golongan C pasir bangunan, pada tahun 2006 sebesar Rp 1.150.000.000,00 (satu milyar seratus lima puluh juta rupiah). Dalam penyerahan hasil eksploitasi kepada pemerintah Kabupaten Lumajang ini didalam KSO tidak ada pembagian yang jelas, pembagian dalam bentuk prosentase (dalam persen). Dan hal ini sangat mempunyai kemungkinan besar memberikan kerugian bagi pemerintah Kabupaten Lumajang mengingat begitu luasnya area penambangan bahan galian golongan C serta kualitas yang bagus dari bahan galian golongan C.

Kepala Daerah selaku kepala pemerintahan daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 156 bab VIII tentang keuangan daerah dijelaskan bahwa :

*“kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan,*

*pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh keuasaaannya didasarkannya pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/ mengeluarkan uang.”*

Pejabat perangkat daerah yang mendapat limpahan sebagian atau keseluruhan kekuasaan yang dimiliki kepala daerah yang dimaksud dalam pasal 156 diatas adalah :

*perangkat daerah kabupaten/ kota terdiri atas sekretaris daerah, sekretaris DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan*

Ketentuan tersebut Berdasarkan pasal 120 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Kekuasaan umum yang dimiliki kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi antara lain fungsi perencanaan umum, fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemungutan pendapatan, fungsi pembendaharaan daerah, fungsi penggunaan anggaran serta fungsi pengawasan dan pertanggung jawaban. Dalam arti luas kewenangan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah :

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
3. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
4. Menetapkan bendahara penerima dan/atau bendahara pengeluaran;

5. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
6. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
7. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
8. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Berdasarkan ketentuan di atas jelas diketahui bahwa kepala daerah seharusnya tidak dapat melimpahkan sebagian kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang menjadi kewenangan kepala daerah kepada pihak swasta.

**B. Pengelolaan kekayaan daerah Antara Pemkab. Lumajang Dengan PT Mutiara Halim berdasarkan UU. Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam kajian *Siyasah Maliyah***

Pengelolaan kekayaan Negara/ Daerah mempunyai peranan yang cukup besar sebagai sarana tercapainya tujuan Negara serta pemerataan hak dan kesejahteraan kaum muslimin. Tidak hanya itu, Islam sebagai agama yang memelihara hak-hak asasi manusia menggaris bawahi salah satu hak yang penting bagi setiap orang ialah bahwa orang yang tidak memiliki apa-apa harus dipenuhi keperluan hidupnya, seperti disebutkan dalam firmanNya.

وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ

*Artinya : Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian. (QS. 51. 19).<sup>97</sup>*

Untuk dapat memberikan hak kepada fakir miskin secara teratur maka dalam pengelolaan kekayaan Negara diperlukan sistem yang dapat bekerja secara baik dalam menanggulangi ketidakmerataan kesejahteraan rakyat. Dr. Yusuf Qordowi, ilmuwan Muslim memaparkan pandangannya mengenai pengelolaan kekayaan Negara dalam Negara Islam, menjadi empat:<sup>98</sup>

1. *Baitul Maal* khusus untuk zakat. Disini disimpan semua penghasilan zakat. *Baitul Maal* ini mempunyai sistem kerja sendiri. Ia bertugas mengumpulkan dan membagikan zakat kepada beberapa sektor yang sudah dibatasi sesuai dengan tingkat kebutuhan.
2. *Baitul Maal* khusus untuk menghimpun hasil *jizyah* (upeti) dan *kharaj* yang diambil dari kalangan non muslim yang hidup berdampingan dengan umat Islam. Imbalannya,, mereka diperlakukan seperti warga muslim biasa. Baik *jizyah* maupun *kharaj*, dipungut Dari mereka sebagai padanan zakat dan berbagai shadaqah yang dipungut dari Islam, seperti derma, zakat fitrah dan denda akibat ketidak sempurnaan melakukan ibadah. Atas pajak yang

---

<sup>97</sup> Departemen Agama RI. *al-Quran dan Terjemahannya*, (Surabaya: Penerbit Mahkota, Cet. V, 2001), 662.

<sup>98</sup> Makhalul ilmi, *Teori & Praktek Lembaga Mikro Keuangan Syari'ah*, (Yogyakarta: UII Pres, 2002), 66.

mereka keluarkan, kaum muslimin wajib menjaga dan mengayomi mereka tanpa membebaninya dengan wajib militer.

3. *Baitul Maal* khusus untuk *ghanīmah* (hasil rampasan perang)) dan *luqāṭah* (barang temuan). Kebijakan ini diterapkan bagi mereka yang berpendapat bahwa kedua hal ini tidak dikenai zakat dan tidak pula wajib dibagikan kepada mereka yang berhak.
4. *Baitul Maal* khusus untuk barang-barang yang tidak bertuan, yaitu harta benda yang tidak jelas pemiliknya. Termasuk juga kedalam kategori ini harta yang tidak ada ahli warisnya.

Pengelolaan kekayaan daerah Kabupaten Lumajang di bidang bahan galian khususnya bahan galian golongan C, Pemerintah Kabupaten Lumajang melakukan kerjasama dengan PT Mutiara Halim pada tahun 2004. Pada Tanggal 31 Desember 2005 ditandatangani perjanjian baru. Perjanjian baru itu adalah Perjanjian Kerjasama Operasional Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Bahan Galian Golongan C Pasir Bangunan di Kabupaten Lumajang antara Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan PT Mutiara Halim (sudah ganti menjadi PT Mutiara Halim sebagai kelanjutan dari CV Mutiara) sebagai kelanjutan dari kerja sama Tahun 2004.

Kerjasama yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan PT Mutiara Halim dalam rangka Pengelolaan kekayaan daerah pada dasarnya

bertujuan untuk meningkatkan keuangan daerah. Keuangan daerah sendiri adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Keuangan daerah dihasilkan dari Pendapatan asli daerah yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Sumber kekayaan Negara dalam *Siyasah Maliyah* hanya memiliki dua sumber yang pasti, yaitu *fai'* (upeti) dan sedekah (zakat). *Fai'* ialah harta yang diperoleh dari musuh non muslim bukan melalui peperangan, tetapi melalui perdamaian. Termasuk dalam dalam kelompok harta *Fai'* antara lain *jizyah* (pajak khusus yang dipungut dari non muslim), *kharaj* (pajak tanah) dan hibah (harta warisan kaum dzimi yang tidak mempunyai ahli waris). *Fai'* termasuk hak *Baitul Maal* karena pendistribusiannya tergantung pada pertimbangan dan *ijtihad* pemimpin Negara. Barang tambang seperti sumber air, mineral dan sebagainya yang belum dimiliki oleh seseorang menjadi milik Negara yang dikelola *Baitul Maal* dan hasilnya untuk kemaslahatan umum. Tidak semua sumber uang Negara itu menjadi milik *Baitul Maal*. Kekayaan *Baitul Maal* yang terbesar berasal dari uang pajak tanah yang dimiliki seluruh masyarakat dengan penggunaan yang sangat yang tergantung pada petunjuk imam atau para wakilnya.

Bahan Galian golongan C yang dimiliki Kabupaten Lumajang merupakan salah satu Kekayaan Daerah yang memberikan sumbangsi besar pada pendapatan asli daerah, Pengelolaan bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang yang dimaksud dalam perjanjian kerjasama operasional adalah:

1. Pihak pertama menugaskan pihak kedua untuk memungut hasil eksploitasi bahan galian golongan C pasir bangunan di Kabupaten Lumajang dengan sistem penimbangan pasir bangunan dan pihak kedua menerima penugasan tersebut.
2. Pihak kedua dalam memungut hasil eksploitasi harus mengikuti ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah Kabupaten Luamajng nomor 05 tahun 1998 jo. Peraturan daerah Kabupaten Lumajang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C beserta petunjuk pelaksanaannya serta perubahan yang mungkin ada dan juga harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku dan berkaitan dengan kegiatan tersebut.
3. Pihak kedua dalam memungut hasil eksploitasi tetap memperhatikan dan ikut menjaga serta membantu pihak pertama dalam rangka menegakkan ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi kelestarian sumber daya alam, lingkungan hidup dan menghindari perbuatan pencemaran serta pembinaan pada penambangan tradisional.

PT Mutiara Halim selaku pengelola bahan galian golongan C pasir bangunan Kabupaten Lumajang mempunyai kewajiban untuk Menyerahkan kepada pemerintah Kabupaten Lumajang pemungutan hasil eksploitasi bahan galian golongan C pasir bangunan, pada tahun 2006 sebesar Rp 1.150.000.000,00 (satu milyar seratus lima puluh juta rupiah). Dalam penyerahan hasil eksploitasi kepada pemerintah Kabupaten Lumajang ini didalam KSO tidak ada pembagian yang jelas, pembagian dalam bentuk prosentase (dalam persen). Dan hal ini sangat mempunyai kemungkinan besar memberikan kerugian bagi pemerintah Kabupaten Lumajang mengingat begitu luasnya area penambangan bahan galian golongan C serta kualitas yang bagus dari bahan galian golongan C.

Kepala Daerah selaku kepala pemerintahan daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekuasaan umum yang dimiliki kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi fungsi perencanaan umum, fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemungutan pendapatan, fungsi pembendaharaan daerah, fungsi penggunaan anggaran serta fungsi pengawasan dan pertanggung jawaban.

Rasulullah pernah mendirikan lembaga keuangan yang disebut *Baitul Maal* yang mengatur setiap harta benda kaum muslimin baik harta yang keluar maupun harta yang masuk bahkan Rasulullah sendiri menyerahkan segala urusan keuangan Negara kepada lembaga keuangan ini. Sistem pengelolaan *Baitul Maal*

saat itu masih sangat sederhana, sehingga harta benda yang masuk langsung habis dibagi-bagikan kepada kaum muslimin yang berhak mendapatkannya, atau dibelanjakan untuk keperluan umum.

*Baitul Maal* pada masa Khalifah Abu Bakar al-Siddiq dimana khalifah pertama ini menekankan pentingnya fungsi baitul maal. Abu bakar menjalankan fungsi baitul maal lebih luas karena tidak semata-mata difungsikan untuk menyalurkan harta, tetapi untuk menyimpan kekayaan Negara. Abu Bakar dikenal sebagai Khalifah yang sangat hati-hati dalam masalah harta. Menjelang ajalnya tiba, Abu Bakar khawatir terhadap gaji yang diterimanya dari baitul maal, Abu Bakar berpesan kepada keluarganya agar mengembalikan gaji yang pernah diterimanya dari baitul maal sejumlah 8.000 dirham.

Sepeninggalnya Abu Bakar, Umar bin al-Khatab menjabat sebagai Khalifah, kekayaan Negara di baitul maal meningkat tajam. Pada tahun 16 H Umar mendirikan kantor baitul maal di Madinah. Umar mengangkat Abdullah bin Iqram sebagai Bendahara Negara dan Abdurrahman bin Ubaid al-Qari sebagai wakilnya, pihak eksekutif dilarang ikut campur dalam mengelola baitul maal. Untuk keperluan baitul maal ini, Umar membentuk diwan-diwannya (kantor-kantornya), mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji-gaji dari harta baitul maal, serta membangun angkatan perang.

Kekayaan Negara makin melimpah ketika pemerintahan dipegang Usman bin Affan selama 12 tahun memimpin umat Islam. Karena pengaruh

keluarga yang terlalu besar terhadap kebijakan Usman, beberapa tindakan Usman banyak mendapatkan protes dari umat dalam pengelolaan baitul maal. Pada pemerintahan Usman, Ali banyak mengkritik kebijakannya yang dinilai terlalu memerhatikan kepentingan keluarganya. Namun, beberapa nasihat itu tidak diindahkan Usman.

Setelah menjadi khalifah, Ali bin Abi Thalib menempatkan kembali kondisi baitul maal di tempat pada posisi sebelumnya. Ali menganggarkan dana bantuan kepada kaum muslimin yang membutuhkan dan ia menunjukkan bagaimana menangani lembaga keuangan Negara dengan penuh amanah. Kekayaan Negara yang berasal dari rakyat benar-benar disalurkan untuk kepentingan rakyat.

Berdasarkan kajian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 tahun 2008 pengelolaan kekayaan daerah antara Pemkab Lumajang dengan PT Mutiara Halim seharusnya tidak dapat dilimpahkan kepada pihak swasta sedangkan dalam kajian *siyash maliyah* dalam hal pengelolaan kekayaan Negara dilakukan oleh *Baitul Maal*, yang mana *Baitul Maal* merupakan lembaga Negara yang bergerak khusus dibidang pengelolaan kekayaan Negara dan sudah ada sejak masa Rasulullah.