



ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMEGANG OBLIGASI LAMA YANG TELAH DALUWARSA

Ikhsanti Aulia Komara*, Budiharto, Agung Basuki Prasetyo
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : santiaulia12@gmail.com

Abstrak

Obligasi Lama yang telah daluwarsa adalah obligasi yang diterbitkan untuk menyikapi segala persoalan perekonomian pada saat orde lama untuk menutup defisit anggaran yang terjadi yaitu empat jenis obligasi negara ritel tahun 1946, 1950, dan 1959. Obligasi lama tersebut dinyatakan daluwarsa oleh pemerintah apabila diajukannya pelunasan pembayaran telah lewat waktu yang telah ditentukan oleh pemerintah. Daluwarsa tidak berlaku dalam hutang-piutang, karena obligasi tunduk ke dalam hukum perjanjian. Akibatnya menimbulkan kerugian moril dan materiil bagi beberapa masyarakat yang pada saat itu memiliki obligasi lama. Permasalahan yang dibahas dalam skripsi mengenai analisis yuridis terhadap pemegang obligasi lama yang telah daluwarsa serta tanggung jawab pemerintah selaku penerbit obligasi menurut KUHPerdara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Pengumpulan data melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan berbagai macam literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan daluwarsa dalam pasal 1946 KUHPerdara menyebabkan tidak adanya perlindungan hukum bagi pemegang Obligasi Lama. Obligasi tunduk dalam hukum perjanjian yang telah diatur dalam Pasal 1313 KUHPerdara, karena pada setiap penerbitan surat utang negara di dalamnya terkandung perjanjian yang menciptakan hak dan kewajiban. Saat ini Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara telah menjamin keberadaan Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Pemerintah wajib membayar bunga dan pokok setiap Surat Utang Negara jatuh tempo. Tanggung jawab pemerintah selaku penerbit adalah melakukan adanya penanggung untuk pembayaran kembali surat utang negara tersebut pada saat jatuh temponya apabila pemerintah tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Kata Kunci : Obligasi Lama; Daluwarsa

Abstract

Old bonds that have expired are bonds issued to address all economic problems at the time of the old order to cover the budget deficit that occurred, namely four types of retail state bonds in 1946, 1950 and 1959. The old bonds were declared expired by the government if the payment was paid past the time determined by the government. Expiration does not apply to debts, because the bonds are subject to the agreement law. As a result, it caused moral and material losses for some people who at that time had old bonds. The problems discussed in the skripsi is about juridical analysis of holders of old bonds that have expired and the government's responsibility as the issuer of bonds according to the KUHPerdara. The method used in this study is normative juridical, with descriptive analytical research specifications. Data collection method is through library studies by collecting various kinds of literature. The results of the study indicate that the expiration provisions in article 1946 of the KUHPerdara cause no legal protection for holders of Old Bonds. Bonds are subject to the agreement law that has been regulated in Article 1313 of the KUHPerdara, because in each issuance of state bonds therein contains an agreement that creates rights and obligations. At present, Undang-Undang No. 24 of 2002 concerning Government Securities guarantees the existence of Bonds issued by the Government of the Republic of Indonesia. The government is obliged to pay interest and principal for each Government Bond due. The responsibility of the government as the issuer is to carry out a guarantor for repayment of the state debt at the time of maturity if the government cannot fulfill its obligations.

Keywords : Old Bonds; Expired



I. PENDAHULUAN

Pada tahun 1946 diberlakukan pinjaman nasional dengan cara mewajibkan penyeteroran uang ke Bank Tabungan Pos dan Rumah Gadai. Selain itu, pemerintah RI juga memerlukan penggunaan uang ORI (Oeang Republik Indonesia) untuk mengganti uang pendudukan Jepang. Kesulitan ekonomi semakin terasa karena sepanjang tahun 1947 sampai pertengahan tahun 1949 terjadi peperangan antara Indonesia yang ingin mempertahankan kemerdekaan dengan Belanda yang ingin berkuasa kembali.¹

Sebuah buku yang diterbitkan Bank Indonesia dipaparkan obligasi RI pertama itu diterbitkan bulan Mei 1946, tujuannya mengumpulkan dana masyarakat untuk perjuangan. Masyarakat kala itu antusias untuk membeli obligasi negara karena idealisme kemerdekaan yang masih tinggi. Dana hasil penerbitan obligasi nasional 1946 digunakan untuk membiayai sektor pertanian dan kerajinan rakyat. Konon, upaya tersebut sukses pula meredam inflasi. Ketika terjadi defisit hebat di tahun 1950, pemerintah mengambil kebijakan pengguntingan uang. Separuh mata uang dipakai sebagai alat pembayaran, dan separuh lainnya ditukar dengan obligasi pemerintah yang kemudian dinamakan Obligasi RI 1950.²

Pemerintahan Presiden Soekarno menerbitkan dua obligasi yang didistribusikan ke rakyat di tahun 1959, yaitu Obligasi Konsolidasi 1959 dan Obligasi Berhadiah 1959 senilai Rp 2 juta. Penerbitan Obligasi Konsolidasi dilakukan untuk menggantikan uang rakyat yang dibekukan di bank-bank pemerintah. Obligasi Berhadiah lebih bersifat sukarela sebagai dana pembangunan. Obligasi Berhadiah berjangka waktu 30 tahun ini yang kemudian banyak dibeli pemodal individu dalam negeri. Pada tahun-tahun pertama, Obligasi Berhadiah lancar memberikan kupon tiap tahun kepada pemiliknya. Obligasi tersebut dikategorikan sebagai “Obligasi Lama”, yaitu sejumlah 3% Obligasi Republik Indonesia 1950; 6% Obligasi Berhadiah 1959; 3.5% Obligasi Konsolidasi 1959; dan 6% Obligasi Pembangunan 1964.³

Berdasarkan UU Darurat Nomor 13 tahun 1950, Pemerintah melalui Menteri Keuangan menerbitkan Obligasi 1950 sebesar Rp. 1.500.000.000 (satu miliar lima ratus juta rupiah) dan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1967 sebagaimana diubah dengan Keppres nomor 116 Tahun 1967, nilai yang dibayarkan untuk Obligasi 1950 adalah Rp. 1.000 uang lama (sebelum berlakunya Keppres) dinilai sama dengan Rp. 100 uang baru (setelah berlakunya Keppres).

Pada tanggal 28 November 1978, diterbitkan Keputusan Menteri

¹ Bambang Purwanto, “Krisis di Awal Kebangkitan: Pengguntingan Uang Pada Masa RIS, 1950”, dalam Seminar Sejarah Nasional IV, hlm. 297.

² Sejarah Obligasi di Indonesia, www.investorindonesia.com/images/stories/majalah/152/surat%20utang%20OK.JPG diakses pada 12 Februari 2019

³ Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan diakses dari <http://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/loa/d/52>, pada tanggal 07 November 2018

Keuangan Nomor : 466a/KMK.011/1978 tentang Pelunasan Sekaligus 3% Obligasi Republik Indonesia 1950, 6% Obligasi Berhadiah 1959, 3.5% Obligasi Konsolidasi 1959 dan Resepis 6% Obligasi Pembangunan 1964 untuk melunasi secara sekaligus Obligasi-obligasi tersebut di atas dengan kurs nominal setinggi-tingginya 100% (seratus persen) serta surat-surat Obligasi yang setelah lewat 5 (lima) tahun sejak tanggal ditetapkannya pelunasan sekaligus tidak diuangkan, menjadi kadaluwarsa, sehingga batas akhir untuk dapat diuangkannya Obligasi Lama adalah tahun 1983.⁴

Tindak lanjut dari keputusan tersebut kemudian dengan penerbitan Pengumuman Menteri Keuangan Nomor : PENG-10/MK.011/1979 tanggal 5 Maret 1979 ("PENG-10/1979"), yang mengumumkan pelunasan sekaligus obligasi-obligasi tersebut pada KMK 466a/1978 ditempat-tempat yang ditunjuk, dan pemberitahuannya di berbagai media massa. Sejak diumumkan rencana pelunasan obligasi dimaksud dalam KMK 466a/1978, sejumlah besar masyarakat pemegang obligasi telah mengajukan permintaan pelunasan, memperoleh pembayaran, dan menyerahkan asli obligasi dimaksud kepada pemerintah melalui kantor-kantor Kas Negara yang ditunjuk berdasarkan PENG-10/1979. Selanjutnya terhadap asli obligasi-obligasi tersebut telah

dilakukan pemusnahan tahap pertama di PN kertas Padalarang pada tanggal 19-23 November 1985, dan tahap berikutnya pada tanggal 27-30 November 1985.⁵

Pasca kadaluwarsa tahun 1983 sampai saat ini, tercatat terdapat kurang lebih 220 pemegang/ahli waris pemegang obligasi yang belum dilunasi berdasarkan KMK 466a/1978 dan masih mengupayakan permintaan pelunasan obligasi-obligasi dimaksud, baik melalui surat maupun langsung ke sejumlah unit di Departemen Keuangan.

Mengingat cukup maraknya permintaan pelunasan obligasi dan pinjaman tersebut, pada tahun 1999 Menteri Keuangan menerbitkan KMK Nomor : 357/KMK.01/1999 tentang pembentukan Tim Penyelesaian Pinjaman Nasional 1946 3% Obligasi RI 1950, 6% Obligasi Berhadiah 1959, 3.5% Obligasi Konsolidasi 1959, Resepis 6% Obligasi Pembangunan 1964, sebagaimana diubah dengan KMK 395/KMK.01/2001.

Berdasarkan rapat pleno Tim tanggal 28 Agustus 2001 yang dilaporkan Sekretaris jenderal selaku Ketua Tim Pengarah kepada Menkeu dengan Nota Dinas Nomor: ND-686/SJ/2001 tanggal 13 September 2001 ("ND-686/2001"), diputuskan bahwa berdasarkan hasil kajian Tim, maka tuntutan atas klaim pembayaran Pinjaman Nasional 1946, Obligasi 1950, Obligasi

⁴ Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan diakses dari <http://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/loa/d/52>, pada tanggal 07 November 2018

⁵ Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan diakses dari <http://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/loa/d/52>, pada tanggal 07 November 2018

Berhadiah 1959, Obligasi Konsolidasi 1959 dan Obligasi 1964, tetap tidak dapat dipenuhi mengingat sudah kadaluwarsa. Keputusan Tim tersebut selanjutnya disampaikan Menkeu kepada Sekretaris Negara dengan surat Nomor: 510/MK.01/2001 tanggal 29 November 2001.

Secara umum Surat Utang Negara digolongkan sebagai investasi bebas resiko (*risk free investment*). Secara khusus digolongkannya Surat Utang Negara sebagai investasi bebas resiko dikaitkan dengan keberadaan jaminan dari pihak pemerintah untuk pembayaran kembali pokok beserta bunga pada saat jatuh tempo. Meskipun merupakan jaminan dari pihak pemerintah, hal itu tidak dapat disamakan dengan penanggung menurut KUHPerdata tetapi hanya merupakan janji/komitmen dari pemerintah untuk menunaikan kewajiban-kewajibannya yang berkenaan dengan Surat Utang Negara.⁶

Terlepas dari beberapa kepentingan Pemerintah untuk menutupi Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara setiap tahunnya melalui penerbitan Surat Utang Negara (SUN) yang berupa obligasi negara tersebut, yang dianggap perlu dan sangat penting bagi masyarakat saat ini adalah pengetahuan mengenai pengaturan penerbitan obligasi negara dalam ketentuan hukum surat utang negara di Indonesia serta tentang

kedudukan hukum dan tanggung jawab pemerintah bagi para pemegang obligasi Negara. Hal ini tidak lain adalah untuk mengetahui seberapa besar jaminan keamanan serta perlindungan hukum atas investasi yang telah ditanamkan dalam bentuk Obligasi tersebut, karena tidak menutup kemungkinan kejadian gagal bayar Obligasi Negara pada masa pemerintahan Presiden Soekarno kembali terulang.

Berdasarkan uraian di atas, maka akan dilakukan Penelitian/ Penulisan Skripsi dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pemegang Obligasi Lama Yang Telah Daluwarsa”.

Tujuan penelitian yang ingin diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

- A. Untuk mengetahui kedudukan hukum para pihak dalam penerbitan Obligasi Lama
- B. Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab pemerintah selaku penerbit Obligasi Lama terhadap para pemegang Obligasi Lama

II. METODE

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-

⁶Jonker Sihombing, *Investasi Asing Melalui Surat Utang Negara*, (Bandung: P.T.Alumni, 2008), hlm.8

buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.⁷

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Para Pihak dalam Penerbitan Obligasi Lama

A. Kedudukan Hukum Penerbit Obligasi

Pemerintah dapat meminjam uang dari masyarakat dengan cara mengeluarkan surat utang. Karena penerbitan surat utang dirasakan sudah merupakan hal yang rutin dan berkesinambungan, sehingga perlu pengaturannya melalui ketentuan perundang-undangan yang jelas, pemerintah bersama-sama dengan DPR telah mengeluarkan UU No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Pasal 1 ayat (1) UU No 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

Penerbitan surat utang negara sebagai alternatif untuk membiayai pembangunan ekonomi tidak dapat disebutkan sebagai gambaran dari ketidakmampuan pemerintah memobilisasi sumber-sumber utama pembiayaan pembangunan. Yang perlu mendapat perhatian pemerintah adalah pemanfaatannya harus sesuai dengan peruntukannya dan harus dilihat kemampuan keuangan pemerintah karena obligasi tersebut harus dibayarkembali pada waktunya.

Oleh karena itu, pemerintah harus memperhitungkan dengan cermat tentang kemampuan untuk mengembalikan utang tersebut di kemudian hari agar tidak terjadi *wan prestasi*/cedera janji, dan penerbitannya harus melalui persetujuan dari otoritas yang berwenang.

Upaya yang ditempuh pemerintah untuk membangun kepercayaan masyarakat dengan menciptakan klausula jaminan dari pihak pemerintah pada surat utang negara. Pasal 1 ayat (1) UU No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Adanya klausula jaminan dari pihak pemerintah telah mampu meningkatkan penjualan obligasi negara, sebagaimana tercermin dari peningkatan jumlah obligasi negara yang beredar dari tahun ke tahun.

Apabila dilihat lebih teliti, jaminan dari pihak pemerintah yang terdapat pada Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara sebenarnya hanya didukung oleh adanya ketentuan bahwa angsuran pokok dan bunga surat utang negara akan dimasukkan sebagai pos-pos pengeluaran dalam APBN setiap tahunnya.

Keberadaan jaminan dari pihak pemerintah dalam UU tersebut, pada dasarnya ditujukan agar surat utang negara lebih diminati oleh masyarakat. Pemerintah tidak ingin pengalaman atas obligasi negara yang mengecewakan masyarakat pada tahun 1950-

⁷ Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal.20

1960-an⁸terulang kembali dan mempengaruhi minat masyarakat pada surat utang negara. Oleh karena itu, dibuatlah klausula jaminan dari pihak pemerintah agar surat utang negara diminati oleh masyarakat dan pemasarannya tidak menghadapi kendala. Adanya jaminan dari pihak pemerintah untuk membayar kembali semua kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan obligasi negara membuat investor lebih memilih investasi pada obligasi negara dibandingkan dengan investasi berpendapatan tetap lainnya.

B. Kedudukan Hukum Pemegang Obligasi

Pada setiap penerbitan surat utang negara terkandung di dalamnya perjanjian yang menciptakan hak dan kewajiban bagi mereka yang terlibat dalam perjanjian dimaksud. Perjanjian tersebut tercipta di antara pemerintah sebagai penerbit dengan pemegang obligasi negara sebagai investor. Perjanjian antara pemerintah dengan investor tersebut dapat dipersamakan dengan perjanjian yang terjadi di antara seorang yang berutang (debitor) dengan seorang atau beberapa orang yang berpiutang (kreditor).

Obligasi negara yang diterbitkan oleh pemerintah menjadi wadah dari perjanjian pinjam meminjam tersebut, dan hakikatnya dari adanya perjanjian antara debitor dengan

kreditor dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UU No.24 Tahun 2002 Tentang Surat Utang Negara yang menyebutkan bahwa surat utang negara merupakan surat pengakuan utang.

Dengan adanya perjanjian pinjam meminjam uang antara pemerintah dengan investor melalui sarana obligasi negara, investor mempunyai hak tagih kepada pemerintah sebagai debitor pada saat angsuran pokok maupun bunga obligasi negara jatuh tempo. Tagihan yang diwujudkan dalam bentuk surat berharga, akta atau kertas tagihan maupun catatan elektronik mengenai adanya tagihan tersebut memberikan *legitimasi* kepada pemegangnya sebagai pemilik.⁹

Pada asas hukum perjanjian yaitu asas konsensualisme sebagaimana terdapat dalam Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata, terlihat pada istilah “kesepakatan” dimana menurut asas ini perjanjian itu telah lahir cukup dengan adanya kata sepakat. Seharusnya ada unsur kesepakatan antara Kementerian Keuangan Republik Indonesia dengan Artip atau anak-anaknya sebagai ahli waris mengenai segala hal terkait Obligasi Lama yang dimiliki Artip. Menurut hukum yang berlaku hutang piutang tidak dikenal kadaluwarsa.

⁸Heru Soeprapto, *Segi-segi Hukum Obligasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, No. 1, Tahun 2004, hlm.46.

⁹Satrio, *Cessie, Subrogatie, Novatie, Kompensatie & Percampuran Hutang*, cetakan ke-2, (Bandung: PT. Alumni 1999), hlm.2



Apabila pada saat jatuh tempo tidak dibayar oleh penerbit maka pemegang obligasi dapat mengajukan gugatan atas dasar wanprestasi dengan bentuk melakukan prestasi yang dijanjikan tetapi keliru dalam memenuhi prestasi (tidak sebagaimana mestinya). Berdasarkan ketentuan Pasal 1238 KUHPerdata, juga ditegaskan bahwa wanprestasi hanya dapat terjadi setelah terlebih dahulu terdapat perjanjian yang telah disepakati para pihak. Dari pemahaman ini, maka tanpa adanya perjanjian, tidak akan ada wanprestasi. Dalam perjanjian yang dibuat secara notariil ataupun telah melalui proses penyusunan secara benar pada umumnya telah dicantumkan ketentuan-ketentuan mengenai kemungkinan timbulnya wanprestasi, diantaranya mengenai jangka waktu (tenggang waktu), kapan salah satu pihak dinyatakan wanprestasi dan sanksi yang harus diterima apabila terjadi wanprestasi tersebut. Jika dalam perjanjian itu telah ditentukan jangka waktu pemenuhan perjanjian dan pihak yang berkewajiban tidak juga memenuhi kewajibannya pada waktu tersebut, maka pihak tersebut telah wanprestasi. Namun apabila dalam suatu perjanjian yang telah disepakati, ternyata tidak terdapat pengaturan tentang jangka waktu tertentu mengenai kapan salah satu pihak dinyatakan wanprestasi atau perjanjian tidak

menentukan batas waktu tertentu yang dijadikan patokan tentang wanprestasinya debitor, harus ada pemberitahuan terlebih dahulu kepada debitor tersebut tentang kelalaiannya atau wanprestasi, melalui pemberitahuan secara resmi atau somasi.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa penafsiran Pasal 3 Keputusan Menteri Keuangan frasa itu mempunyai makna normatif 5 (lima) tahun sejak Tahun 1954, berarti akan berakhir tahun 1959 dan karena itu sesudahnya tidak ada lagi hak untuk menuntut seperti yang dimohonkan di dalam alasan kasasi. Pinjaman Nasional 1946 telah dilakukan pembayaran kembali dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal 31 Desember 1957, dan terhitung mulai tanggal 1 Januari 1963, Pinjaman Nasional 1946 menjadi daluwarsa.

Ketentuan Pasal 3 ini menurut penulis hanya memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk menyelesaikan (melunasi) kewajiban Pemerintah yaitu Pinjaman Nasional 1946, bukan meniadakan hak atau membatasi hak pemberi Pinjaman Nasional 1946 untuk mendapatkan pelunasan pinjamannya, juga tidak mengatur lewat waktunya atau daluwarsanya Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946.

Pasal 1946 KUHPerdata mengenai daluwarsa yaitu suatu alat untuk memperoleh sesuatu atau untuk dibebaskan dari suatu

perikatan dengan lewatnya waktu tertentu dan atas syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang. Batas waktu akhir untuk memperoleh dan atau melepaskan sesuatu hak adalah batasan waktu terakhir untuk memperoleh dan atau melepaskan suatu hak secara sah. Apabila ternyata batas waktu akhir tersebut telah lewat, maka batasan untuk memperoleh dan atau melepaskan sesuatu hak secara sah telah kadaluwarsa atau waktu yang disediakan oleh hukum telah tertutup karena pihak yang seharusnya dapat memperoleh dan atau melepaskan suatu hak tidak menggunakan batasan waktu yang telah disediakan oleh hukum sebagaimana mestinya.

Daluwarsa bukan hanya mengatur hal-hal yang berupa pembebasan perjanjian atau tuntutan atas sesuatu. Daluwarsa yang bersifat membebaskan atau *extinctif* saling berkaitan dengan daluwarsa untuk memperoleh suatu hak. Kedua daluwarsa ini diatur dalam Buku IV KUHPerdara, BAB ke-7.¹⁰

Dengan lewatnya waktu tertentu maka kreditur kehilangan hak untuk menuntut prestasi yang menjadi kewajiban debitur, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1967 KUHPerdara yang telah disebutkan sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut, maka debitur dengan lewatnya waktu tidak ada kewajiban untuk melaksanakan

prestasinya, sehingga prestasi itu tergantung kepada debitur akan melaksanakan atau tidak, tapi yang jelas sudah menghilangkan hak kreditur untuk melakukan penuntutan.

Perlindungan dalam bentuk jaminan pemenuhan pembayaran obligasi (sebagai utang) akan lebih terjamin, manakala obligasi tersebut dijamin dengan suatu penanggungan utang menurut Pasal 1820 KUHPerdara dengan pelepasan hak istimewa, atau jaminan pembayaran menurut Pasal 1316 KUHPerdara, atau pemberian jaminan kebendaan.¹¹

Kembali merujuk kepada UU SUN Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2), yang menyatakan pemerintah menjamin dan wajib membayar bunga dan pokok obligasi, pada dasarnya merupakan perlindungan hukum bagi pemegang obligasi. Pasal 8 ayat (3) dan ayat (4), dalam hal pembayaran kewajiban bunga dan pokok melebihi perkiraan dana, maka Menteri Keuangan melakukan pembayaran dan menyampaikan realisasi pembayaran tersebut kepada DPR dalam pembahasan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

C. Kedudukan Hukum Bank Indonesia sebagai Pemegang Kas Negara

¹⁰ Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1986), hlm.166

¹¹Gunawan Widjaja dan Jono, *Penerbitan Obligasi dan Peran Serta Tanggung Jawab Wali Amanat dalam Pasar Modal*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm.118-119.

Sejak diberlakukannya UU No.3 Tahun 2004 *juncto* UU No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia tidak diperkenankan lagi memberikan pinjaman ataupun kredit talangan kepada pemerintah, sehingga satu-satunya alternatif yang tersedia untuk tempat meminjam uang bagi pemerintah adalah dari masyarakat luas.¹²

Selain perjanjian antara pemerintah dengan investor berkenaan dengan penerbitan obligasi negara, unsur perjanjian terdapat pula antara pemerintah di satu pihak dengan Bank Indonesia di pihak lainnya. Adanya unsur perjanjian tersebut dapat dilihat pada Pasal 12 sampai dengan Pasal 14 UU No. 24 tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Pemerintah menunjuk Bank Indonesia sebagai agen penyelenggara lelang di pasar perdana, agen pembayar bunga dan pokok, serta pelaksana kegiatan penatausahaan obligasi negara. Dengan penyerahan tugas keagenan ke Bank Indonesia tersebut mempunyai makna bahwa antara pemerintah dengan Bank Indonesia telah tercapai suatu perjanjian, Bank Indonesia telah menyetujui untuk melaksanakan tugas-tugas yang diperjanjikan tersebut dengan sebaik-baiknya.¹³

¹²Fachry Ali , *Politik Bank Sentral, Posisi Gubernur Bank Indonesia dalam Mempertahankan Independensi*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Pengembangan Etika Usahbba Indonesia, 2003), hlm.76

¹³Jonker Sihombing, *Op.cit.*, hlm 247.

Perjanjian antara pemerintah dengan Bank Indonesia untuk pelaksanaan tugas keagenan tersebut memberikan perlindungan hukum bagi investor atau pemegang obligasi karena segala kepentingannya yang berkaitan dengan penatausahaan, penyimpanan, dan pembayaran kembali pokok dan bunga obligasi negara akan dilakukan oleh institusi yang tertib administrasinya terjaga dengan baik. Tugas keagenan yang disandang Bank Indonesia menempatkan Bank Indonesia tersebut sebagai lembaga yang sangat penting dalam keberhasilan penerbitan dan perdagangan obligasi negara.

Karena menyadari pentingnya keberhasilan obligasi negara untuk membiayai pembangunan ekonomi dan di pihak lain masyarakat masih merasa dikecewakan oleh obligasi negara yang diterbitkan oleh pemerintah pada tahun 1950-an¹⁴, sehingga pemerintah berusaha untuk membangun kepercayaan masyarakat pada instrumen obligasi negara tersebut

2. Tanggung jawab pemerintah selaku penerbit Obligasi Lama terhadap para pemegang Obligasi Lama

Selain Pemerintah sebagai penerbit, penerbitan Surat Utang Negara juga melibatkan peran serta beberapa pihak yaitu: (1) DPR-RI yang memberikan persetujuan atas rencana

¹⁴Heru Suprpto, *Op.cit.*, hlm.49

penerbitan Surat Utang Negara untuk satu tahun ke depan pada setiap pengesahan APBN; (2) Bank Indonesia sebagai penasihat Pemerintah dalam penerbitan dan sebagai penatausaha Surat Utang Negara; dan (3) Bapepam sebagai pengatur dan pengawas kegiatan perdagangan Surat Utang Negara di pasar modal. Adapun perincian peranan masing-masing pihak adalah sebagai berikut.

Penjaminan dari sudut hukum perdata sangat erat kaitannya dengan sebuah penanggungan. Pada dasarnya, suatu penanggungan merupakan persetujuan, bahwa untuk kepentingan dari kreditor seseorang/pihak ketiga berjanji dan mengikatkan diri untuk memenuhi kewajiban debitor manakala debitor tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada kreditor.¹⁵ Dengan perkataan lain, diadakannya sebuah penanggungan untuk lebih meyakinkan dan memperkuat kedudukan kreditor manakala pada saatnya debitor tidak dapat menunaikan kewajiban-kewajibannya.¹⁶

Pada umumnya, keberadaan suatu penjaminan dihubungkan dengan adanya suatu *back-up* yang dapat dijadikan sebagai sumber perlunasan kewajiban dimaksud pada waktu jatuh

temponya. *Back-up* tersebut dapat berupa bank garansi ataupun dana tunai yang dibangun tersendiri yang disebut sebagai *sinking-fund*. Jika wujud dari *back-up* tersebut direalisasikan dalam bentuk *sinking-fund*, dananya harus benar-benar disisihkan secara berkala, dicatat secara terpisah dari dana-dana lainnya, serta disimpan dalam suatu rekening tersendiri (*escrow account*) yang dibuka khusus untuk itu.

Apabila dilihat lebih teliti, jaminan dari pihak pemerintah yang terdapat pada Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara sebenarnya hanya didukung oleh adanya ketentuan bahwa angsuran pokok dan bunga surat utang negara akan dimasukkan sebagai pos-pos pengeluaran dalam APBN setiap tahunnya. Jaminan dari pihak pemerintah yang hanya didukung oleh sebatas dimasukkannya pembayaran bunga dan pokok surat utang negara ke dalam pos-pos pengeluaran seperti ini sebenarnya sangat lemah, karena apabila kondisi keuangan pemerintah mengalami kesulitan pemerintah tidak dapat menghindarkan diri dari solusi mengeluarkan surat utang baru untuk menggantikan surat utang yang lama yang telah jatuh tempo (*paper paid by paper*). Pengalaman menunjukkan bahwa dalam melunasi surat utang negara

¹⁵Subekti, *Aneka Perjanjian*, Cetakan kesepuluh, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm.164

¹⁶M.Yahya Harahap, *op.cit*, hlm.315

yang akan jatuh tempo, pemerintah sering mencari penyelesaian dengan cara melakukan *reprofiling* maupun cara lain yang sebenarnya hanya memperpanjang jangka waktu surat utang Negara.¹⁷

Dari isi Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara secara jelas terlihat bahwa tidak terdapat orang ataupun badan lain yang menjadi penanggung (*guarantor*) untuk pembayaran kembali surat utang negara tersebut pada saat jatuh temponya apabila pemerintah tidak dapat menepati janji-janjinya. Dengan tujuan untuk membangun kepercayaan investor pada surat utang negara, pembuat undang-undang telah mempergunakan istilah penjaminan sebagaimana yang dimuat pada Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 Tentang Surat Utang Negara. Undang-undang tersebut telah menempatkan pemerintah sebagai pihak yang berutang sekaligus menjadi penjamin bagi dirinya sendiri untuk pelunasan utang-utangnya. Ditinjau dari segi hukum perikatan, kedudukan dari pihak penjamin dengan pihak yang dijamin tidak boleh berada di dalam satu tangan/orang.¹⁸ Penerbitan surat utang negara merupakan perbuatan hukum perdata,

sehingga harus tunduk dan harus sesuai dengan aturan-aturan menurut hukum perdata. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk meluruskan pengertian jaminan dari pihak pemerintah yang tercantum pada Pasal 1 UU No. 24 tahun 2002 tentang Surat Utang Negara tersebut.

Apabila peraturan perundang-undangan tidak jelas ataupun tidak lengkap, diperlukan upaya untuk melengkapinya dengan cara melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).¹⁹ Ketidakpastian penggunaan klausula jaminan dari pihak pemerintah yang tercantum pada Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara membuat untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang berkenaan dengan jaminan dari pihak pemerintah dimaksud.

Apabila diperhatikan secara keseluruhan isi UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, tidak ditemukan adanya penunjukan pihak ketiga sebagai penanggung dari utang pemerintah berkenaan dengan surat utang negara yang diterbitkan pemerintah. Demikian pula halnya pemerintah tidak melakukan tindakan hukum untuk memastikan bahwa akan selalu cukup tersedia dana pelunasan pada waktunya untuk membayar kewajiban surat utang negara yang telah jatuh

¹⁷Djoko Retnadi, dkk, *Obligasi Rekapitulasi Perbankan, Geneologi, Masalah dan Solusi*, (Jakarta: Masyarakat Profesional Madani, 2005) hlm.118-119

¹⁸Subekti, *Op.cit.*, hlm.165

¹⁹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Cetakan kedua, (Yogyakarta: Liberty, 2001), hlm. 26

tempo. Pemerintah hanya melakukan sebatas memasukkan pos-pos pembayaran bunga dan pokok surat utang negara yang akan jatuh tempo pada APBN setiap tahunnya, sebagaimana tercantum pada Pasal 8 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Apabila penerimaan negara pada satu tahun anggaran tidak mencapai target, sehingga tidak terdapat kepastian bahwa pemerintah tidak akan mengorbankan pembayaran kewajiban atas obligasi negara, dan mendahulukan pengeluaran-pengeluaran yang sangat mendesak seperti pembayaran gaji pegawai, perbaikan sarana dan prasarana vital, dan lain-lain.

Dengan demikian jaminan dari pihak pemerintah yang hanya sebagai sebuah janji adalah bahwa kedudukan investor/pemegang obligasi pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan kreditur konkuren pada perjanjian utang piutang yang tidak mempunyai hak untuk didahulukan pembayarannya dari kreditur-kreditur lainnya apabila pemerintah *wan prestasi*. Meskipun kedudukan hukum pemerintah sama dengan badan hukum perdata lainnya dalam transaksi perdata, hendaknya diantisipasi bahwa menggugat pemerintah tidak semudah menggugat rakyat biasa dan langkah-langkah untuk menggugat pemerintah merupakan salah satu bagian

yang paling sulit dari hukum perdata dan hukum administrasi negara.²⁰

Seperti yang sudah penulis jelaskan sebelumnya, bahwa banyak masyarakat yang akhirnya tidak dapat mengajukan permintaan pelunasan obligasi lama karena piutangnya telah dianggap daluwarsa oleh pemerintah. Banyak masyarakat pada kala itu yang tidak mengetahui adanya peraturan maupun keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai kebijakan adanya batasan pengajuan permintaan pelunasan terhadap obligasi lama yang telah diterbitkan oleh pemerintah. Seharusnya pemerintah memberi tahapan batasan waktu kepada masyarakat dalam mengajukan permintaan pelunasan.

Jadi, pemerintah juga mengikutsertakan masyarakat selaku kreditor yang memiliki piutang, bukan keputusan yang dikeluarkan tanpa pemberitahuan yang berarti kepada masyarakat. Pada dasarnya obligasi negara seharusnya tunduk pada hukum perikatan yang berlaku serta asas *Pacta Sunt Servanda* yang berlaku dimana kedua belah pihak masing-masing memiliki hak dan kewajibannya serta berhak menuntut adanya itu.

Hasil dari Putusan Kasasi Nomor 1734 K/Pdt/2011 adalah menolak permohonan

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.284

dari pemohon kasasi yang menganggap telah terjadi kekeliruan dalam penerapan hukum mengenai Hak atas Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946 sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1954 jo. Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 172154/U.M.II tanggal 30 Agustus 1955 tentang Pelaksanaan Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946, telah lewat waktu/kadaluwarsa dan dinyatakan gugur dan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1954 mempunyai makna normatif 5 (lima) tahun sejak Tahun 1954, berarti akan berakhir pada tahun 1959 dan karena itu sesudahnya tidak ada lagi hak untuk menuntut seperti yang dimohonkan di dalam alasan kasasi. Pinjaman Nasional 1946 telah dilakukan pembayaran kembali dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal 31 Desember 1957, dan terhitung mulai tanggal 1 Januari 1963, Pinjaman Nasional 1946 menjadi daluwarsa oleh karena itu tidak terjadi kekeliruan dan telah benar menerapkan hukum dengan menyatakan daluwarsa.

Pada dasarnya tujuan pemerintah melakukan penerbitan Surat Utang Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara adalah untuk membiayai defisit APBN, menutup kekurangan kas jangka pendek, dan

mengelola porofolio utang negara. Atas penerbitan tersebut, pemerintah yang dalam hal ini adalah Bank Indonesia yang memiliki tugas dalam penatausahaan surat utang negara berkewajiban untuk membayar bunga dan pokok pada saat jatuh tempo menggunakan dana yang telah disediakan pula di dalam APBN.

Pemerintah menerbitkan obligasi yang pada pengertiannya sebagai surat berharga dimana penerbit menyatakan berutang kepada pemegang dan menyanggupi membayar/mengembalikan jumlah pokok dengan bunga tertentu sebagaimana yang disebut dalam surat obligasi.²¹

Pada kasus Artip jenis daluwarsa yang dijadikan alasan pemerintah adalah daluwarsa membebaskan (*extinctive verjaring*) yaitu dibebaskannya dari suatu penagihan atau tuntutan hukum oleh karena lewat waktu. Oleh Undang-Undang ditetapkan bahwa dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun, setiap orang dibebaskan dari semua penagihan atau tuntutan hukum. Seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1948 KUHPerdara yaitu pelepasan lewat waktu dapat dilakukan secara tegas atau secara diam-diam.

Sementara menurut hukum positif yang berlaku dalam hutang piutang tidak mengenal adanya daluwarsa.

²¹ A. Setiadi, *op.cit* , hal. 1.

Prinsipnya dalam hukum perikatan utang piutang tidak mengenal daluwarsa. KUHPerduta menyatakan daluwarsa utang itu terjadi jika dalam waktu 30 tahun si kreditur tidak memiliki alas hak, seperti perjanjian utang piutang hilang, untuk menagih piutangnya. Sementara, majelis hakim mengakui Resipis Oentoek Soerat Pengakoean Oetang milik Artip sah sebagai alas hak untuk menagih.

Undang-Undang Nomor 26 tahun 1954 dan Keputusan Menteri Keuangan yang membatasi pembayaran utang bertentangan dengan prinsip hukum perikatan. Pada dasarnya utang piutang itu hapus karena adanya pembayaran, pembebasan, dan konsinyasi. Pada kasus ini, pemegang surat pengakuan utang negara bertindak selaku kreditur dan negara sebagai debitur. Jadi, jika negara memiliki hutang kepada masyarakat, negara harus tetap membayar karena piutang itu adalah hak.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dapat ditarik kesimpulan diantaranya sebagai berikut :

1. Analisis yuridis terhadap pemegang Obligasi Lama yang telah daluwarsa menurut KUHPerduta ialah ketentuan daluwarsa dalam pasal 1946 KUHPerduta yang menyebabkan tidak adanya perlindungan hukum bagi

pemegang Obligasi Lama. Piutang yang dimiliki dan diajukan pelunasan pembayaran telah lewat dari waktu yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pada akhirnya semua hutang pemerintah terhadap Obligasi Lama yang telah lewat waktu dianggap daluwarsa. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 Tentang Surat Utang Negara menjamin keberadaan Obligasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Artinya pemerintah wajib membayar bunga dan pokok setiap Surat Utang Negara jatuh tempo.

2. Tanggung jawab pemerintah selaku penerbit Obligasi Lama terhadap para pemegang Obligasi Lama adalah melakukan adanya orang ataupun badan lain yang menjadi penanggung (guarantor) untuk pembayaran kembali surat utang negara tersebut pada saat jatuh temponya apabila pemerintah tidak dapat menepati janji-janjinya. Pemerintah juga tidak melakukan tindakan hukum untuk memastikan bahwa akan selalu cukup tersedia dana pelunasan pada waktunya untuk membayar kewajiban surat utang negara yang telah jatuh tempo.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Purwanto, "Krisis di Awal Kebangkitan: Penggungtingan Uang Pada Masa RIS, 1950",



- dalam Seminar Sejarah Nasional IV
- Sihombing, Jonker, *Investasi Asing Melalui Surat Utang Negara*, P.T. Alumni, Bandung, 2008
- Soemitro, Roni Hanitjo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Harahap, M. Yahya, *Segi-Segi Hukum Perikatan*, PT. Alumni, Bandung, 1982
- Widjaja, Gunawan, *Seri Hukum Bisnis: Daluwarsa*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Ali, Fachry, *Politik Bank Sentral, Posisi Gubernur Bank Indonesia dalam Mempertahankan Independensi*, Lembaga Studi dan Pengembangan Etika Usaha Indonesia, Jakarta, 2003
- Heru Soeprapto, *Segi-segi Hukum Obligasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, No. 1, Tahun 2004,
- Subekti, *Aneka Perjanjian*, Cetakan kesepuluh, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Retnadi, Djoko dkk, *Obligasi Rekapitulasi Perbankan, Geneologi, Masalah dan Solusi*, Masyarakat Profesional Madani, Jakarta, 2005
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001
- Setiadi, A, *Obligasi Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996