

**PERJANJIAN PINJAMAN LUAR NEGERI (*OFF SHORE LOAN*)  
ANTARA SWASTA INDONESIA DENGAN SWASTA ASING  
SERTA PERMASALAHANNYA \*)**

Cut Memi \*\*)

**ABSTRACT**

The regulation concerning off-shore loan (Presidential Decree 1972, No. 59) constitutes the basic regulation for courts to decide all cases in off-shore loan disputes. It is stated in that decree that every time a private company receives a foreign loan, it has to report to the Department of Finance, however the decree does not stipulate explicitly any sanction against the company which fails to report. This creates a certain legal uncertainty. This article discusses the question whether courts can mete out sanction as a cancelling of off-shore loan agreements, while in fact there is no basic regulation to make such a decision.

**LATAR BELAKANG**

Akhir-akhir ini masalah *off shore loan* banyak mendapatkan perhatian di beberapa media masa, apalagi setelah terungkapnya kasus perusahaan rokok Bentoel yang tidak mampu membayar kembali pinjamannya di luar negeri. Terakhir muncul pula dalam majalah *Tempo* tanggal 12 Desember 1992, bahwa Pengadilan Tinggi DKI membatalkan perjanjian pinjaman luar negeri (*off shore loan*) yang telah dilaksanakan antara PT Young Indonesia Textile Industries Ltd (YITI) dengan *Indian Overseas Bank* (IOB), karena pinjaman tersebut tidak dilaporkan ke Bank Indonesia.

Pinjaman yang dipermasalahkan di sini adalah menyangkut pinjaman perusahaan swasta Indonesia di luar negeri. Dengan demikian tidak menyangkut pinjaman pemerintah di luar negeri, seperti pinjaman IGGI, Bank Dunia atau pinjaman bilateral dari Pemerintah Belanda, Jepang, Australia, dan sebagainya.

---

\*) Tulisan ini pernah disajikan dalam diskusi intern Karyawan Edukatif Tetap Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara tanggal 27 April 1994.

\*\*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Munculnya kasus tersebut, bukan berarti bahwa kasus ini merupakan satu-satunya kasus yang baru terjadi di Indonesia, namun adanya kasus tersebut, telah mendorong penulis untuk ingin mengetahui penanganan kasus-kasus sebelumnya. Berdasarkan pengamatan penulis, dalam beberapa putusan Mahkamah Agung terdapat ketidakseragaman putusan terhadap kasus perjanjian *off shore loan* yang tidak dilaporkan ke Bank Indonesia. Hal ini antara lain terlihat dalam putusan-putusan sebagai berikut:

1. Putusan MA tanggal 30 November 1981, Nomor 1750 K/Sip/1976 yang menyatakan bahwa perjanjian *off shore loan* yang tidak dilaporkan ke Bank Indonesia dinyatakan batal, sedangkan dalam
2. Putusan MA tanggal 27 Pebruari 1986, Nomor 2826 K/Pdt/1984 menyatakan bahwa kewajiban untuk melaporkan perjanjian *off shore loan* ke Bank Indonesia hanyalah bersifat administratif belaka yang berarti bahwa kelalaian dalam melaporkan tidak mengakibatkan perjanjian pokok menjadi batal demi hukum.

### PENGERTIAN-PENGERTIAN

Ketentuan yang mengatur tentang penerimaan dan penggunaan kredit luar negeri adalah Keputusan Presiden No. 59 Tahun 1972. Keppres ini telah memberikan pengertian tentang pinjaman luar negeri sebagai pinjaman yang diterima dari luar negeri, yang pemasukannya ke Indonesia bukan dalam rangka penerimaan kredit dari badan-badan Internasional dan pemerintah negara-negara yang tergabung dalam *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI).

Sebagai ketentuan pelaksanaan dari Keppres ini, telah diterbitkan pula Surat Keputusan Menteri Keuangan No. Kep. 261/MK/IV/5/73 tanggal 3 Mei 1973, yang memberikan rincian lebih lanjut tentang pengertian kredit luar negeri yaitu:

1. Semua pinjaman yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap luar negeri, baik dalam valuta asing maupun dalam rupiah, atau:
2. Semua pinjaman dalam negeri yang dapat menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap luar negeri, baik dalam valuta asing maupun dalam rupiah, baik berdasarkan perjanjian pengeluaran obligasi, promes, aksep, garansi, serta bentuk pinjaman dan kewajiban pembayaran lainnya yang digunakan, termasuk antara lain *Charter Purchase, Lease Purchase, Deferred Payment Purchase Arrangement*, dan sebagainya. Pinjaman yang dimaksudkan di atas adalah pinjaman yang berjangka waktu lebih dari satu tahun dan pinjaman yang berjangka waktu satu tahun atau kurang tapi bersifat revolving.

Adapun pengertian mengenai pinjaman luar negeri oleh pihak Swasta Indonesia berdasarkan Kep. 05/K.Tim.PKLN/1991 tanggal 14 Nopember 1991 adalah, pinjaman luar negeri oleh Badan Usaha Milik Swasta (termasuk Bank Swasta dan LKBB), untuk membiayai proyek-proyek swasta yang tidak ada kaitannya dalam bentuk apapun dengan pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara, dan di dalamnya juga tidak ada unsur pembiayaan atau garansi dari bank pemerintah/bank pembangunan daerah.

Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Swasta yang dimaksudkan disini, dapat berupa : CV, Firma (Pasal 16 s.d. 35 KUHD), PT (Pasal 36 s.d. Pasal 56 KUHD). Di samping itu menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, koperasi juga dapat digolongkan dalam Badan Usaha yang mencari keuntungan (dalam hal ini dapat berbentuk Badan Usaha Milik Swasta).

Selanjutnya pasal-pasal yang mengatur secara khusus tentang penerimaan pinjaman luar negeri antara Swasta Indonesia dengan Swasta asing adalah Pasal 3, dan Pasal 5 Keppres No. 59 Tahun 1972 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3:

- (1) Badan usaha negara, badan usaha daerah dan **perusahaan swasta** hanya dapat dibenarkan untuk menerima tawaran kredit luar negeri apabila tidak disertai adanya keharusan jaminan dari Pemerintah Republik Indonesia dan bank-bank lainnya milik negara, untuk pembayarannya kembali dan atau tidak menimbulkan kewajiban suatu apapun bagi Pemerintah Republik Indonesia sebagai akibat dari penerimaan kredit luar negeri yang bersangkutan.
- (2) Badan usaha negara dan badan usaha daerah tidak dibenarkan untuk memberikan jaminan atau bertindak selaku peminjam dalam pembayaran kembali kredit luar negeri yang diterima oleh badan usaha daerah, dan **perusahaan swasta**.

Pasal 5:

- (1) Penerimaan kredit luar negeri oleh **perusahaan swasta** sesuai dengan ketentuan tersebut pada Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Presiden ini **tidak memerlukan izin dari Menteri Keuangan**.
- (2) Pihak swasta yang bersangkutan **diwajibkan melaporkan** kepada Departemen Keuangan dan Bank Indonesia mengenai penerimaan, pelaksanaan serta pembayaran kembali pokok, dan bunga kredit luar negeri yang diterimanya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Hal yang menarik perhatian dalam masalah pinjaman luar negeri adalah, mengapa swasta Indonesia mencari pinjaman ke luar negeri? Hal ini tidak lain adalah disebabkan pertumbuhan perekonomian di negara kita yang tidak begitu menguntungkan pada dekade kurang lebih 10 tahun terakhir ini yang dapat tergambar pada uraian berikut.

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan pada masa-masa yang lalu, pemerintah menyediakan sebagian besar pembiayaan. Hal tersebut dimungkinkan karena pemerintah memperoleh penghasilan cukup dari sektor minyak. Dengan turunnya harga minyak sejak 1980-an, maka sulit bagi pemerintah untuk membiayai pembangunan dan oleh karena itu terpaksa harus mengerahkan dana masyarakat untuk memenuhi pembiayaan pembangunan yang diperlukan. Untuk keperluan tersebut pemerintah melakukan deregulasi di bidang perbankan pada bulan Juni 1983 dan dilanjutkan dengan deregulasi bulan Oktober 1988 yang dimaksudkan untuk dapat lebih menunjang kemampuan usaha perbankan dalam menghimpun dana masyarakat bagi pembiayaan kegiatan ekonomi yang semakin meningkat. Deregulasi tersebut telah menyebabkan pertumbuhan sektor perbankan yang sangat cepat dan meningkatkan jumlah bank-bank yang ada seperti tergambar dalam tabel tertampir.<sup>1)</sup>

Peningkatan jumlah bank-bank ini mengakibatkan terjadinya persaingan tajam di lingkungan perbankan sendiri, sehingga sebagian bank membiayai pemberian kreditnya dengan dana yang diperoleh dari pasar uang antarbank dan pinjaman luar negeri. Selanjutnya pada kuartal kedua tahun 1990, pemerintah menjalankan pula kebijaksanaan uang ketat (*tigh money policy/TMP*) untuk meredam inflasi, sehingga situasi keuangan ketat dan suku bunga menjadi tinggi. Situasi keuangan yang ketat dan suku bunga yang tinggi tersebut telah mendorong swasta untuk meminjam uang dari sumber luar negeri yang suku bunganya relatif rendah (berkisar antara 1%-2%) di atas *libor*.<sup>2)</sup> Peminjaman keluar negeri ini dimungkinkan pula, karena negara kita menganut sistem devisa bebas (penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 1964, TLN Nomor 2717).

---

1) Data dari Bank Indonesia, 1990, dikutip dari BPHN, Departemen Kehakiman, *Laporan Akhir Penelitian Perbankan dalam Suasana Deregulasi 1990/1991*.

2) *Ibid.*, hlm. 10.

Namun oleh karena sulitnya untuk mendapatkan data tentang jumlah perusahaan swasta yang melakukan pinjaman *off shore loan*, maka gambaran lunjakan pinjaman luar negeri oleh pihak swasta Indonesia sampai dengan periode 30 September 1991 hanya dapat penulis jelaskan dalam bentuk jumlah pinjaman. Dengan perincian sebagai berikut:<sup>3)</sup>

Pinjaman Bank Swasta	US\$ 1.310 juta
Pinjaman LKBB	US\$ * 591 juta

### IDENTIFIKASI MASALAH

Dengan posisi pihak swasta Indonesia yang semakin terdesak oleh adanya kebijakan seperti yang telah disebutkan di atas, maka di satu pihak adanya pinjaman pihak luar negeri (*off shore loan*), diharapkan dapat membantu pihak swasta Indonesia untuk membiayai setiap aktivitas usaha mereka. Akan tetapi di lain pihak, apabila dilihat secara umum maka pinjaman luar negeri oleh swasta Indonesia akan memberikan dampak terhadap perkembangan neraca pembayaran dan, dapat mengakibatkan bertambahnya jumlah uang beredar yang dapat meningkatkan inflasi. Di samping itu, apabila penggunaan dana yang diperoleh dari pinjaman luar negeri tidak digunakan sebagaimana mestinya, maka dikhawatirkan perusahaan swasta yang meminjam dana tersebut tidak mampu mengembalikannya pada pihak luar negeri, sehingga hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap nama baik pemerintah Indonesia di luar negeri.

Berdasarkan dampak yang dapat ditimbulkan oleh perjanjian pinjaman luar negeri (*off shore loan*) ini dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah dalam perjanjian *off shore loan* tidak bisa lepas sama sekali, dalam arti perlu adanya pengaturan terhadap setiap perjanjian *off shore loan* yang dilakukan oleh pihak swasta Indonesia dengan pihak swasta asing, seperti tercantum dalam Keppres No. 59 Tahun 1972. Oleh karena itu permasalahannya adalah sebagai berikut:

1. Pasal 5 Ayat (2) dari Keppres No. 59/1972 menyatakan bahwa pinjaman luar negeri oleh perusahaan swasta Indonesia tidak memerlukan izin dari Menteri Keuangan dan Bank Indonesia tetapi pihak swasta Indonesia yang bersangkutan diwajibkan melaporkan kepada Departemen Keuangan dan Bank Indonesia mengenai penerimaan, pelaksanaan serta pembayaran kembali pokok dan bunga kredit luar negeri yang diterimanya. Permasalahannya adalah, Keppres ini tidak

3) *Ibid.*

mengatur secara jelas dan tegas ketentuan sanksi terhadap pelanggaran atas kewajiban penyampaian laporan, sehingga menimbulkan ketidakpastian sanksi yang dikenakan atas pelanggaran tersebut.

2. Apabila diperhatikan putusan-putusan Pengadilan terutama Putusan Mahkamah Agung tanggal 27 Pebruari 1986 dan Putusan Pengadilan Tinggi DKI tanggal 12 Desember 1992, terlihat adanya dualisme sikap hakim dalam menerapkan ketentuan sanksi terhadap pelanggaran kewajiban melaporkan perjanjian pinjaman luar negeri (*off shore loan*). Dengan demikian, timbul pertanyaan apakah perdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (2), Hakim Pengadilan Negeri dapat membatalkan suatu perjanjian pinjaman luar negeri (*off shore loan*), dengan alasan karena perjanjian tersebut tidak dilaporkan ke Departemen Keuangan dan Bank Indonesia, yang dapat dikategorikan melanggar suatu peraturan perundang-undangan.
3. Bagaimana kedudukan Keppres itu sendiri dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, apakah Keppres No. 59 Tahun 1972 itu termasuk jenis peraturan perundang-undangan?

## PEMECAHAN MASALAH

### Landasan Teori

Sebagaimana suatu perjanjian, maka perjanjian pinjaman luar negeri tunduk pada ketentuan Buku ke Tiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). Suatu asas dari BW ialah asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338). Artinya pihak yang akan mengikatkan diri dalam suatu perjanjian, bebas mengatur sendiri ketentuan dan syarat apa saja yang akan berlaku serta mengikat mereka.

Akan tetapi perlu diketahui lebih lanjut, bahwa perjanjian *off shore loan* yang dilakukan antara pengusaha Indonesia dengan pihak swasta asing adalah perjanjian yang termasuk ke dalam bidang Hukum Perdata Internasional. Artinya, di dalam hubungan perdata itu terdapat unsur-unsur asing. Dengan demikian, para pihak yang mengadakan perjanjian *off shore loan* tersebut, di samping tunduk kepada Pasal 1338 BW, harus mengindahkan pula ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam Hukum Perdata Internasional Indonesia. Hukum Perdata Internasional Indonesia menentukan, bahwa walaupun para pihak bebas untuk melakukan perjanjian sesuai dengan Pasal 1338 BW, tetapi hal ini bukan berarti para pihak bebas dengan sebebas-bebasnya. Salah satu hal yang penting diperhatikan oleh para pihak adalah, bahwa perjanjian yang

dibuat tidak boleh melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia atau disebut dengan istilah "Kaedah Super Memaksa".<sup>4)</sup>

Sehubungan dengan hal ini pertama-tama yang perlu dijelaskan adalah, peraturan yang mana saja yang dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ada dua pedoman yang dapat digunakan:

1. Peraturan Perundangan menurut Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966.  
Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 menetapkan bahwa tata urutan bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar;
  - b. Ketetapan MPR;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Keputusan Presiden;
  - f. Peraturan Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
    - 1) Peraturan Menteri;
    - 2) Instruksi Menteri;
    - 3) dan lain-lainnya.

Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, masih tetap berlaku sampai saat sekarang namun dirasakan mempunyai banyak kelemahan-kelemahan. Hal ini dapat tergambar dengan dikeluarkannya Tap. MPR No. V Tahun 1973 yang kemudian dikuatkan dengan Tap. MPR No. IX Tahun 1978 yang menyatakan bahwa: Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 masih tetap berlaku, tetapi Tap. itu perlu disempurnakan.

Hal-hal yang perlu mendapatkan penyempurnaan dari segi perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>5)</sup>

- a. Dalam Tap. tersebut terlihat bahwa Undang-Undang Dasar dan Tap. MPR dimasukkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak benar karena Undang-Undang Dasar terdiri dari:
  - 1) Pembukaan, yang berisi norma dasar (*staatsfundamental norm*);
  - 2) Batang Tubuh, yang berisi aturan dasar/aturan pokok negara (*staatgrundgesetz*).

Demikian pula dengan Ketetapan MPR juga berisi aturan dasar/aturan pokok negara.

---

4) Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional*, Bandung: Bina Cipta, 1977, hlm. 170.

5) A. Hamid S. Attamimi, "Perbedaan antara Peraturan Perundang-Undang dan Peraturan Kebijakan," Makalah Ceramah di PTIK, 17 Juni 1992, hlm. 4.

Menurut Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, adalah peraturan yang sudah dapat dilekati oleh sanksi pidana/sanksi pemaksa. Dengan demikian maka UUD dan Tap. MPR tidak dapat dimasukkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan, karena masih berupa norma dasar. Sifatnya masih umum dan hanya merupakan norma primer saja. Oleh sebab itu belum dapat dilekati oleh sanksi pidana atau sanksi pemaksa. Dengan demikian, di negara kita sanksi tersebut baru bisa dikenakan mulai dari undang-undang (*formelgesetz*).

b. Tap. MPRS No. XX Tahun 1966.

Menyebutkan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden dengan Keputusan, sedangkan yang dikeluarkan oleh Menteri disebut dengan peraturan.

Di bagian lain menyebutkan pula bahwa Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*), hal ini tidak benar karena keputusan yang *einmahlig* adalah keputusan yang berlaku sekali saja. Sedangkan yang dimaksudkan sebagai peraturan perundang-undangan adalah keputusan yang berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian sebaiknya digunakan istilah yang sama bagi peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dan Keputusan Menteri yang dalam hal ini adalah keputusan yang berisi peraturan.

- c. Memasukkan Instruksi Menteri ke dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak benar, karena Instruksi adalah semata-mata perintah dari atasan kepada bawahan. Jadi harus ada hubungan atasan dan bawahan dan harus jelas pula bawahan yang diperintah itu, sedangkan suatu peraturan perundang-undangan itu berlaku umum dan tidak hanya tertuju pada orang tertentu saja.
- d. Pada bahagian terakhir disebutkan kata dan lain-lain. Dengan adanya kata dan lain-lain ini, maka seolah-olah tidak ada suatu kepastian. Sedangkan suatu peraturan perundang-undangan harus tegas dan jelas mulai dari instansi tertinggi yang boleh membuat peraturan perundang-undangan dan instansi mana yang paling rendah yang diperbolehkan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

2. Pendapat Ahli Hukum.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas maka ahli hukum di bidang Ilmu perundang-undangan A. Hamid Saleh Attamimi, berpendapat bahwa Peraturan perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harafiah dapat diartikan peraturan

yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan ini berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasian undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan di negara Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Keputusan Presiden yang berisi peraturan;
- d. Keputusan Menteri yang berisi peraturan;
- e. Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berisi peraturan;
- f. Keputusan Badan Negara yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan;
- g. Peraturan Daerah Tingkat I;
- h. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat II dan Keputusan Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan Daerah Tingkat II.

Selanjutnya perlu pula diperjelas, bagaimana kedudukan Keppres No. 59/1972 dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, dan apakah Keppres tersebut tergolong peraturan perundang-undangan seperti yang dimaksudkan di atas?

Suatu Keppres dapat berisi:

1. Peraturan/mengatur (*regeling*) yang berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*);
2. Penetapan (*beschikking*) atau keputusan dalam arti sempit, yang berlaku sekali saja (*einmalig*).

Dilihat dari segi isinya maka menurut pendapat penulis Keppres No. 59 Tahun 1972 termasuk ke dalam kategori pertama yang berisi suatu pengaturan (*regeling*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Keppres tersebut tergolong ke dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian apabila kita tinjau pula dari segi fungsinya, suatu Keppres dapat mempunyai:

1. Fungsi atribusi, berupa penciptaan kewenangan dari UUD ke Presiden [Pasal 4 Ayat (1)]. Kewenangan itu diberikan dan diciptakan untuk sesuatu. Materi muatan Keppres ini dibolehkan memuat ketentuan sanksi, tetapi hanya terbatas pada sanksi administratif.

2. Fungsi delegasi berupa pelimpahan kewenangan dari Undang-Undang ke PP, dan dari PP didelegasikan lagi ke Keppres. Syaratnya harus dilaksanakan sebatas apa yang dilimpahkan.

Materi muatan Keppres ini tidak boleh sama dengan materi muatan Undang-Undang dan dibolehkan memuat ketentuan sanksi administratif. Setelah mempelajari Keppres No. 59 Tahun 1972 tersebut penulis berpendapat pula bahwa Keppres ini termasuk menjalankan fungsi atribusi berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan hal yang demikian maka dapat dinyatakan, bahwa walaupun Keppres itu memuat sanksi, sanksi tersebut hanya dapat berupa sanksi administratif. Akan tetapi dalam Keppres itu sendiri memang tidak dimuat ketentuan sanksi secara tegas dan jelas sehingga tidak ada kepastian hukum.

Sebenarnya suatu norma diciptakan untuk mengatur perilaku antara orang yang satu dengan yang lain atau disebut dengan norma primer. Bagaimana kalau norma itu dilanggar? Biasanya ada norma yang mendampingi yaitu norma sekunder, yang akan bertindak apabila norma primer dilanggar. Jadi norma yang satu mengatur bagaimana seharusnya orang bertindak laku (norma primer). Sedangkan norma sekunder akan bertindak apabila norma primer tidak ditaati.

Keppres No. 59 Tahun 1972 hanya memuat norma primer sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Ayat (2). Sedangkan bagaimana sanksi yang akan dikenakan apabila ketentuan pasal tersebut dilanggar tidak ditentukan. Dengan ketentuan yang demikian perlu dipertanyakan, apakah dengan tidak dipemenuhinya kewajiban pelaporan oleh pihak swasta kepada Departemen Keuangan dan Bank Indonesia berdasarkan Pasal 5 Ayat (2) melanggar peraturan perundang-undangan? Jawabannya ya. Akan tetapi konsekuensi akibat pelanggaran itu tidak ada diatur. Sehingga Keppres No. 59 Tahun 1972 tersebut dapat dikatakan peraturan yang hanya memuat norma primer saja, sedangkan sanksi (norma sekunder) nya tidak ada.

## KESIMPULAN

Berdasarkan alasan-alasan yang telah dikemukakan di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa Hakim Pengadilan Negeri termasuk Mahkamah Agung tidak dapat memberikan sanksi dengan membatalkan suatu perjanjian pinjaman luar negeri (*off shore loan*) yang telah dilaksanakan para pihak, karena Keppres No. 59 Tahun 1972 yang dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengambilan putusan tidak mengatur demikian.

Menurut pendapat penulis, karena dasar hukum tidak ada, sedangkan kalau pun ada sanksi dalam Keppres itu hanya berupa sanksi administratif, maka jika kemudian ternyata pihak swasta tidak melaporkan perjanjian *off shore loan*nya, maka dengan tidak dipenuhinya kewajiban pelaporan tersebut tidak mengakibatkan perjanjian pokok menjadi batal. Dengan demikian pinjaman yang telah nyata-nyata diterima oleh pihak debitur tetap merupakan hutang yang harus dibayar pada pihak kreditur luar negeri.

Atas dasar alasan-alasan tersebut di atas, maka penulis atau sependapat dengan sikap Mahkamah Agung dalam putusan tanggal 27 Februari 1986, nomor 2826 K/Pdt/1984 yang menyatakan bahwa kewajiban perusahaan swasta untuk melaporkan perjanjian *off shore loan* ke Bank Indonesia hanyalah bersifat administratif belaka yang berarti bahwa kelalaian dalam melaporkan tidak mengakibatkan perjanjian pokok menjadi batal demi hukum.

Hal ini kiranya perlu mendapatkan perhatian di kalangan ahli hukum, mengingat citra dan nama baik Indonesia dalam lalu lintas perdagangan internasional perlu dijaga dan dipelihara dengan baik. Di samping itu untuk adanya kepastian hukum, perlu segera dikeluarkan petunjuk pelaksanaan (juklak) dari Keppres Nomor 59 Tahun 1972.

## DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S, "Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan," *Makalah Ceramah* di PTIK, Jakarta, 17 Juni 1992.
- , "Materi Muatan Undang-Undang Indonesia," *Makalah* pada Seminar Sehari tentang Materi Muatan Undang-Undang, FH Universitas Surabaya, 9 Juli 1993.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Laporan Akhir Penelitian *Aspek-Aspek Hukum dalam kerja sama Regional/Internasional di Bidang Perbankan*, Jakarta: BPHN, 1992.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Laporan Akhir Penelitian *Perbankan dalam suasana Deregulasi 1990/1991*, Jakarta: BPHN, 1990.
- Gautama, Soedargo, *Pengantar Hukum Perdata Internasional*, Bandung: Bina Cipta, 1977.
- Njooliangtik, Henry, "Off Shore Loan Menjadi Dilema bagi Pemerintah", *Harian Bisnis Indonesia*, tanggal 22 Juni 1991.
- Oppusunggu, H.M.L., "Keppres No. 39/1991 dan SOS Neraca Pembayaran Indonesia", *Harian Media Indonesia*, tanggal 15 Oktober 1991.
- Panggabean, Marzuki H., "Arus 'Off Shore Loan' Perlu Dibendung?," *Harian Suara Pembaruan*, tanggal 15 Juli 1991.
- Redaksi, "Beberapa Argumen Mengenai 'Off Shore Loan'," *Business News*, tanggal 22 Juli 1992.
- , "Komentar Para Pakar Perbankan tentang Pinjaman Luar Negeri," *Harian Bisnis Indonesia*, tanggal 18 September 1991.
- , "Pemerintah Bentuk Pagu Nasional Kredit Luar Negeri," *Harian Bisnis Indonesia*, tanggal 5 September 1991.
- , "Sistim Pantau 'Off Shore Loan'," *Harian Bisnis Indonesia*, tanggal 21 Agustus 1991.
- , "Swasta Tidak Perlu Izin untuk Cari 'Off Shore Loan'," *Harian Bisnis Indonesia*, tanggal 20 November 1991.
- Sulistiyadi, H., Iswardani. N., dan Rohadian A.R., "Mengemplang Utang," *Majalah Tempo*, tanggal 12 Desember 1992.
- Sunny, Ismail dan Rachmat, Rudiono, *Tinjauan dan Pembahasan Undang-Undang PMA dan Kredit Luar Negeri*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

## JUMLAH BANK DAN KANTOR BANK DI INDONESIA

dalam milyar Rp.

	Des. 1983		Des. 1987		Des. 1988		Des. 1989		Des. 1990	
	Bank	Kantor	Bank	Kantor	Bank	Kantor	Bank	Kantor	Bank	Kantor
<b>I. BANK UMUM</b>										
1. B. Umum Pem	5	840	5	955	5	993	5	1.091	5	1.169
<b>2. BUSN</b>										
a. Devisa	10	140	10	185	12	279	17	833	23	1.422
b. Non Devisa	59	210	54	320	51	323	71	507	80	694
1. Bank Asing *)	10	20	10	21	10	21	10	26	10	27
2. Bank Campuran	1	3	1	3	2	2	11	14	16	19
<b>II. BANK PEMBANGUNAN</b>										
1. B. Pemb. Pem	1	22	1	22	1	22	1	26	1	29
2. B. Pemb. Daerah	27	203	27	235	27	270	27	335	27	405
3. B. Pemb. Swasta	1	1	1	6	1	6	1	5	1	14
<b>III. BANK TABUNGAN</b>										
1. B. Tab. Pem	1	12	1	15	1	18	1	62	1	79
2. B. Tab. Swasta	2	2	2	28	2	28	2	145	2	157
<b>IV. JUMLAH I s/d III</b>	<b>117</b>	<b>1.453</b>	<b>112</b>	<b>1.790</b>	<b>111</b>	<b>1.962</b>	<b>146</b>	<b>3.044</b>	<b>166</b>	<b>4.115</b>
<b>V. BPR</b>										
1. BPR Non BKD	5.811	5.811	5.783	7.706	7.706	7.706	7.748	7.748	7.925	7.928
a. Bank Pasar	168	168	177	177	177	177	169	164	164	164
b. Bank Desa	26	26	26	26	26	26	25	24	24	24
c. BKPD	217	217	217	217	217	217	217	217	217	117
d. B. Pegawai	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
e. BPR Baru	—	—	—	—	—	65	65	251	251	251
2. BPR BKD **)										
a. Bank Desa	3.318	3.318	3.299	3.299	3.293	3.279	3.279	3.279	3.279	3.279
b. Lumbung Desa	2.081	2.081	2.063	3.063	2.056	2.056	2.056	2.056	2.056	2.056
3. LDKP	—	—	—	—	1.936	1.936	1.936	1.936	1.936	1.936
<b>VI. JUMLAH IV + V</b>	<b>5.928</b>	<b>7.264</b>	<b>5.895</b>	<b>7.573</b>	<b>7.817</b>	<b>9.668</b>	<b>7.894</b>	<b>10.792</b>	<b>8.091</b>	<b>11.943</b>

Kantor KC, KCP, KK (tidak termasuk KC/Agency/Perwakilan di L.N.)

\*) KC Bank Asing dianggap bank tersendiri, tidak termasuk Kt. Pwk. B. Asing

\*\*) Atas dasar Staatsblad

Sumber : Bank Indonesia