

KETIKA NEGARA BERHUTANG KEPADA RAKYATNYA: Pinjaman Nasional 1946

Oleh:

Langgeng Sulistyobudi*

Cita-cita membebaskan diri dari penjajahan merupakan cita-cita yang mulia. Lepas dari penjajahan merupakan titik awal membangun kemandirian. Demikian pula yang terjadi pada *Republik Indonesia* (RI), yang pada tanggal 17 Agustus 1945 memproklamasikan kemerdekaannya. Berita kemerdekaan itu disambut gembira oleh rakyat Indonesia.

Kegembiraan seluruh bangsa Indonesia bukan tanpa tantangan. Pihak Belanda masih merasa berhak atas wilayah yang dahulunya mereka kenal dengan Hindia Belanda. Bersama dengan Sekutu, yang akan menyelesaikan tugas akhir Perang Dunia (PD) II di kawasan Asia Tenggara, Belanda dengan NICA-nya mempersiapkan diri menata birokrasi dan kekuasaannya di Indonesia.

Pertentangan antara Indonesia dan Belanda pada periode 1945-1949 terus terjadi. Bahkan, pertentangan itu sampai pada konflik senjata. Reaksi dunia bermunculan. *Perserikatan Bangsa-bangsa* (PBB) ikut campur dalam masalah konflik Indonesia-Belanda.

Konflik politik dan senjata yang berkepanjangan antara Indonesia-Belanda telah menambah beban RI dalam upaya membangun negerinya. Republik baru menghadapi masalah berat. Kemampuan finansialnya tidak terfokus pada upaya pembangunan saja. Sebagian besar keuangannya dipakai untuk mempertahankan kemerdekaan.

Di antara beban berat itu, muncul ide untuk melibatkan rakyat secara aktif pada proses pembangunan dan perjuangan bangsa. Partisipasi finansial rakyat benar-benar dibutuhkan.

Sejak bulan Mei 1946, Presiden Sukarno mengajak masyarakat untuk membantu perjuangan mempertahankan kemerdekaan melalui pengumpulan dana. Himbauan tersebut kemudian diwujudkan dengan program penjualan

* Penulis adalah: Staf *Arsip Nasional Republik Indonesia-Jakarta*.

obligasi, yang kemudian dikenal dengan “Pinjaman Nasional”. Dasar hukum program itu adalah: Undang-undang No. 4 tahun 1946 tentang pinjaman nasional.¹

Melalui UU tersebut pemerintah memberikan kuasa kepada Menteri Keuangan untuk menjual surat-surat pengakuan utang atas tanggungan negara untuk mendapatkan sejumlah dana. Besarnya dana yang diharapkan terkumpul dari kebijakan itu adalah: f. 1.000.000.000. Menurut ketentuan yang termuat dalam UU No. 4 tahun 1946 surat-surat pengakuan utang tersebut hanya bisa dimiliki oleh warga negara RI. Surat-surat pengakuan utang tidak bisa “dilepaskan” (dijual, digadaikan, diwariskan, dan sebagainya) kepada warga negara negeri lain atau kepada badan hukum negeri lain. Uang yang dibutuhkan untuk membayar pokok dan bunga disediakan oleh anggaran belanja negara.² Pinjaman Nasional ini sangat penting artinya bagi usaha pembangunan dan pertahanan negara, yang berarti pula adanya keinginan untuk mengurangi inflasi yang disebabkan perbuatan NICA yang telah menyebarkan uang Jepang ratusan ribu rupiah banyaknya dalam masyarakat.³ Tujuan lainnya adalah: (1) menarik kembali sebagian uang Jepang yang beredar di tengah-tengah masyarakat; (2) mengukur sampai dimana kesanggupan dan keyakinan rakyat Indonesia terhadap pemerintahannya.

Propaganda program itu dilaksanakan melalui berbagai media, seperti: radio, surat kabar, badan-badan pemerintah, dan lain-lain. Dalam hal pelaksanaan penjualan obligasi, pemerintah, melalui Kementerian Keuangan menyerahkan tugas tersebut kepada Bank Indonesia, Bank Rakyat Indonesia, dan dua bank swasta yang ditunjuk, yaitu: Bank Surakarta dan Bank Nasional.⁴ Di Jakarta, pendaftaran juga dibantu oleh Sekolah Menengah Tinggi.⁵

Pendaftaran “Pinjaman Nasional” dimulai pada tanggal 15 Mei 1946 dan berakhir pada tanggal 15 Juni 1946, namun kemudian pendaftaran itu

¹ *Melangkah ke Masa Depan Dengan Kearifan Masa Lalu: Swadharma Bhakti Negara*, (Jakarta: PT. Bank Negara Indonesia (PERSERO), 1996), hlm. 17.

² “Oendang-oendang No. 4 Tahun 1946 tentang Pindjaman Negara” dalam arsip *Sekretariat Negara RI 1945-1949* No. 337 (ANRI-Jakarta)

³ Berita Antara tanggal 16 Juli 1946 dalam *Berita Antara* Mei 1946 (ANRI-Jakarta)

⁴ “Pelapoeran Bank Negara Indonesia dalam Tahun Boekoe I dan II” yang dikutip dalam *ibid.*

⁵ *Berita Antara* Mei 1946 (ANRI-Jakarta)

diperpanjang sampai akhir bulan Juni 1946, bahkan di bulan-bulan kemudian upaya pengumpulan dana masih terus berlangsung. Nilai obligasi terdiri dari:

1. lembar obligasi @ f. 100 (uang Jepang);
2. lembar obligasi @ f. 500 (uang Jepang);
3. lembar obligasi @ f. 1.000 (uang Jepang).

Ketentuan pembayaran pinjaman itu selambat-lambatnya 40 tahun. Para pemilik obligasi akan mendapatkan bunga sebesar 4 persen setahun.⁶ Berdasarkan “*Peroebahan Oendang-oendang Pindjaman Nasional 1946*”, sejak tanggal 11 Juli 1946 kata-kata “bunga” dirubah menjadi “hadiah”. Hadiah akan diberikan kepada mereka yang tidak keberatan menerimanya.⁷

Program “Pinjaman Nasional” itu mendapat tanggapan positif dari berbagai kalangan dan berbagai daerah. Sebuah panitia untuk mendukung upaya pembangunan di Indonesia dibentuk di Jakarta pada tanggal 4 April 1946. Panitia itu akan berusaha mengumpulkan perhiasan, seperti: emas, perak, permata, dan lain-lain untuk kemudian diserahkan kepada negara. Para pengurus panitia itu antara lain:

1. Ny. Mr. M.U. Santoso selaku pelindung dan penasehat;
2. Ny. Sy. Nawawi selaku ketua;
3. Ny. Sarwono selaku wakil ketua;
4. Nn. Sukeji Budiarjo selaku penulis.

Anggota-anggota lainnya adalah: Nn. Setia, Nn. Surachman, Ny. Dasaad, Ny. Putuhena, Nn. P. Saleh, dan Nn. I. Usman.⁸

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sleman pada tanggal 22 Mei 1946 memutuskan bahwa hampir seluruh rakyat akan membeli surat “Pinjaman Nasional” sebesar satu juta rupiah secara gotong-royong. Setiap orang yang mengeluarkan uangnya untuk program itu akan mendapat bukti juga dari DPR. Dari pihak *Tentera Republik Indonesia* juga akan ada pembelian secara gotong-royong. Dalam sebuah rapat MASYUMI yang diadakan di Magelang telah diambil

⁶ Dalam *Republik* yang dikutip dalam *ibid*, hlm. 18.

⁷ “Oendang-oendang: Peroebahan Oendang-oendang Pindjaman Nasional 1946” dalam arsip **Sekretariat Negara RI 1945-1949** No. 337 (ANRI-Jakarta)

⁸ **Berita Antara** April 1946 (ANRI-Jakarta)

putusan untuk membeli obligasi untuk f. 60.000,-. Hari pertama pemasukan Pinjaman Nasional di daerah Priangan ada f. 100.000,-.

Beberapa partai dan organisasi, seperti: *Partai Nasional Indonesia*, Solo, P.B. *Ikatan Pelajar Indonesia*, Pusat Pimpinan *Pemuda Kalimantan*, Pusat *Barisan Tani Indonesia*, dan beberapa perkumpulan kecil lainnya telah memberi instruksi kepada anggota-anggotanya untuk membeli surat obligasi tersebut, baik sendiri-sendiri, maupun secara bersama-sama. Untuk memberikan informasi yang benar tentang “pinjaman nasional” di kalangan warga negara Indonesia turunan Arab, dalam pertemuan yang dilangsungkan tanggal 2 Juni 1946 di Jakarta didirikan panitia “Pinjaman Nasional” yang diketuai oleh tuan H.M.A. Husin Alatas.⁹

Pada tanggal 3 Juli 1946, “Berita Antara” melaporkan bahwa telah diterima laporan dari Bank Rakyat Indonesia di Tasikmalaya tentang hasil pinjaman nasional di daerah Priangan. Hasil rincinya adalah:

1. Kabupaten Tasikmalaya	f. 14.986.600,-
2. Kabupaten Ciamis	f. 8.134.300,-
3. Kabupaten Garut	f. 5.844.200,-
4. Kabupaten Sumedang	f. 4.253.500,-
5. Kabupaten Bandung	f. <u>4.435.900,-</u>
Jumlah	f. 37.654.500,-

Sampai tanggal 30 Juni tahun yang sama, di Kabupaten Bandung sudah terkumpul sejumlah f. 4.300.000,-¹⁰

Di bulan yang sama, *Partai Nasional Indonesia Toeroenan Arab* (PARNITA) cabang Palembang berhasil mengumpulkan uang sejumlah f. 70.000. Uang sejumlah itu dikumpulkan dalam rangka melaksanakan program pinjaman nasional.¹¹

Di Banyumas juga berhasil dikumpulkan f. 4.460.000. Dana itu kemudian disalurkan melalui program pinjaman nasional.¹²

⁹ *Berita Antara* Mei 1946 (ANRI-Jakarta)

¹⁰ *Berita Antara* Juli 1946 (ANRI-Jakarta)

¹¹ Informasi itu dimuat dalam “Berita Antara” tanggal 1 Juli 1946, periksa *Berita Antara* Juli 1946 (ANRI-Jakarta).

¹² Dimuat pada tanggal 2 Juli 1946, periksa *Berita Antara* Juli 1946 (ANRI-Jakarta).

Berdasarkan tulisan Twang Peck Yang, masyarakat Cina juga menjadi pihak yang ikut dalam program Pinjaman Nasional 1946. Disamping itu mereka juga aktif dalam program bantuan lainnya, seperti: untuk Fonds Perjuangan, Dana Masyumi, Dana Pemandokan Kaum Buruh, dan Partai Buruh Indonesia.¹³

Dalam hal pembayaran pinjaman nasional 1946 terjadi beberapa masalah. Situasi perang dan belum selesainya penyusunan aturan-aturan pelaksanaan Pinjaman Nasional menjadi penyebab utama permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan UU No. 4 tahun 1946. Masalah-masalah tersebut adalah:

1. Pemerintah RI di Yogyakarta telah mengajukan rancangan UU kepada *Badan Pekerja Komite Nasional Pusat* yang berisi maksud untuk membayar semua surat pengakuan utang dari lembaran f. 100,-. Menetapkan hadiah 5% untuk setiap lembaran dengan nominal f 100,- dan 4% untuk masing-masing lembaran dengan nominal f. 500,- dan f. 1.000,-. Di Sumatera nilainya berlaku setengah dari nilai yang berlaku di Jawa. Namun, karena *Badan Pekerja Komite Nasional Pusat* akan mengajukan usulan lain berkaitan dengan pinjaman nasional, maka rancangan UU tersebut di atas tidak dapat dibahas lebih lanjut.
2. Untuk mempercepat penyelesaian Pinjaman Nasional 1946, di bulan November 1947 *Badan Pekerja Komite Nasional Pusat* membentuk "*Panitia Khusus Badan Pekerdja*" dengan tugas mengupayakan pembahasan rancangan UU tersebut di atas dalam sidang Badan Pekerja; Akibatnya, sampai tahun 1950-an belum pernah dilaksanakan pelunasan atau pencicilan pinjaman tersebut. Sejak terbentuknya negara kesatuan, secara otomatis hutang Pinjaman Nasional 1946 menjadi hutang negara. Ada niat pemerintah untuk menghargai pihak-pihak yang telah meminjamkan dananya kepada pemerintah dalam bentuk pembayaran sekaligus utang-utang pemerintah tanpa harus menunggu 40 tahun.¹⁴

¹³ Twang Peck Yang, *Elite Bisnis Cina di Indonesia dan Masa Transisi Kemerdekaan 1940-1950*. (terjemahan Apri Danarto). (Yogyakarta: Niagara, 2005), hlm. 182.

¹⁴ "Memori Pendjelasan Mengenai Rantjangan Undang-undang Tentang Pembayaran Kembali Pindjaman Nasional 1946" dalam *Daftar Pertelaan Arsip Peraturan Perundang-undangan Dirinci Menurut Jenis Undang-undang Periode 1950 sampai dengan 1960* No. 119. (ANRI-

Dalam upaya menyelesaikan segala permasalahan yang berkaitan dengan pembayaran kembali pinjaman nasional 1946, terbit Undang-undang No. 26 tahun 1954 tentang "*Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946*". Beberapa hal yang diatur dalam UU baru itu adalah:

1. Setiap Rp 100,00 nominal pinjaman setara dengan Rp 10,00 ketika UU ini berlaku (sejak tahun 1954);
2. Perhitungan di atas juga berlaku terhadap penghitungan hadiah;
3. Menteri keuangan diberi kuasa untuk melunasi Pinjaman Nasional selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) tahun anggaran sejak tahun anggaran 1954, dengan ketentuan hadiah 5% akan dibayar sekaligus, dan pembayaran sisanya akan diatur oleh Menteri Keuangan.

Berdasarkan penjelasan UU No. 26 tahun 1954 rincian target pendapatan dari program Pinjaman Nasional 1946 adalah sebagai berikut:

1. Di Jawa dan Madura sebesar f. 500.000.000,00
2. Di Sumatera sebesar f. 500.000.000,00

Hasil yang diperoleh sebenarnya adalah sebagai berikut:

1. Dari Jawa dan Madura diperoleh sebesar f. 318.644.500,00
2. Dari Sumatera diperoleh sebesar f. 208.330.100,00¹⁵

Menghadapi masalah tersebut Kementrian Keuangan Republik Indonesia mengirimkan surat kepada Bank Rakyat Indonesia, Bank Negara Indonesia, dan beberapa bank lain. Surat itu bertujuan memberi jalan keluar ketika bukti-bukti pinjaman hilang atau musnah sebagai akibat pergolakan bersenjata. Bukti-bukti pengganti yang memenuhi syarat untuk mendapatkan pembayaran adalah sebagai berikut:

1. Apabila mereka dapat menjelaskan secara tertulis, bahwa bukti-bukti pinjaman nasional-nya hilang sebagai akibat dirampas oleh pihak-pihak tertentu atau bukti-bukti tersebut ikut terbakar dengan rumahnya di masa-masa yang telah lalu. Surat keterangan itu harus disahkan oleh pamong praja setempat terlebih dahulu;

Jakarta)

¹⁵ "Undang-undang No. 26 tahun 1954 tentang Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946" dalam *Daftar Pertelaan Arsip Peraturan Perundang-undangan Dirinci Menurut Jenis Undang-undang Periode 1950 sampai dengan 1960* No. 119. (ANRI-Jakarta)

2. Bank yang menerima penyetoran harus memiliki bukti penyetoran tersebut.

Pihak kementerian keuangan harus menerima pengajuan “tanda pemberitahuan” tersebut, dan semuanya bisa dilakukan setelah menerima laporan detil tentang Pinjaman Nasional tersebut.¹⁶

Menteri Keuangan Republik Indonesia pada tanggal 5 Desember 1951 mengeluarkan pengumuman dalam rangka memberi tanggapan terhadap berbagai pertanyaan yang berkaitan dengan Pinjaman Nasional 1946. Pada pertengahan tahun 1950 pemerintah melakukan upaya awal untuk menyelesaikan pinjaman tersebut, yaitu: pendaftaran surat-surat pengakuan hutang melalui *Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia, Bank Surakarta*. dan Pamong Praja. Upaya itu ternyata mengalami hambatan yang berupa sulitnya perhubungan di daerah, kondisi keamanan yang belum stabil, dan kekurangan tenaga di instansi-instansi yang melakukan pendaftaran, sehingga pendaftaran membutuhkan waktu yang lama. Pada saat pengumuman itu disusun pendaftaran sudah selesai, dan Kementerian Keuangan sedang menyusun rancangan undang-undang tentang pembayaran kembali Pinjaman Nasional. Diharapkan dalam waktu tidak lama lagi rancangan undang-undang itu bisa dikirim ke DPR untuk disahkan, sehingga proses pembayaran pinjaman memiliki kekuatan hukum.¹⁷

Menanggapi kebijakan pemerintah RI dalam hal pembayaran kembali “Pinjaman Nasional 1946”, pada tanggal 17 September 1957 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Peralihan Kabupaten Aceh Utara di Lhokseumawe mengajukan keberatannya. Pertimbangan keberatan tersebut antara lain nilai uang Jepang pada waktu pinjaman mulai dijalankan pada tahun 1946 ternyata masih lebih

¹⁶ Surat Kepala Bagian Uang, Kredit, dan Bank, Thesaurie Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia kepada Direksi Bank Rakjat Indonesia, Direksi Bank Negara Indonesia, dan Bank Soerakarta M.A.B tanggal 31 Juli 1950, dalam ***Arsip Kabinet Perdana Menteri Yogyakarta 1949-1950 No. 220*** (ANRI-Jakarta)

¹⁷ “Pengumuman Kementerian Keuangan No. 343635/U.U” tanggal 5 Desember 1951 dalam ***Arsip Kabinet Presiden No. 266*** (ANRI-Jakarta)

tinggi dengan mata uang rupiah pada tahun 1957-an, khususnya di Kabupaten Aceh Utara.¹⁸

Pro dan kontra terhadap kebijakan pembayaran kembali pinjaman nasional oleh pemerintah mungkin saja terjadi. Sejak kebijakan pinjaman nasional diperkenalkan telah terjadi perubahan standart mata uang di tingkat lokal maupun nasional. Di Sumatra, misalnya, di tahun 1948 ada tiga jenis mata uang, yaitu: uang Jepang, uang *Negara Republik Indonesia* (NRI) Propinsi Sumatra, dan uang NRI Karesidenan Aceh.¹⁹

Itulah sebagian permasalahan yang dihadapi RI di awal-awal kemerdekaannya. Pembangunan ekonomi ternyata menyisakan banyak masalah yang harus diselesaikan secara bertahap. Ide untuk melibatkan rakyat dalam proses pembangunan dan perjuangan bangsa merupakan ide cemerlang untuk melepaskan ketergantungan dari pemerintah Belanda, namun penyelesaiannya juga menjadi permasalahan baru bagi siapapun yang memimpin negeri ini. Dibutuhkan penelitian dan kajian lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana dana-dana itu didistribusikan, dimanfaatkan, dan dikembalikan kepada yang berhak.

KESIMPULAN

Pinjaman Nasional 1946 merupakan wujud keterlibatan rakyat terhadap perjuangan bangsa. Di tengah-tengah situasi revolusi, pemerintah dengan jujur meminta keterlibatan rakyatnya dalam pembangunan bangsa. Mungkin inilah sebuah model perjuangan yang berhasil melibatkan banyak kalangan, tanpa harus menggunakan senjata.

Dari target f.1.000.000.000,- yang bisa didapat pemerintah adalah: f. 526.974.600, atau lebih dari 50%. Mereka yang membeli surat-surat pengakun utang terdiri dari: pribadi, organisasi massa, partai politik, dan sebagainya. Keterlibatan rakyat Indonesia dalam program Pinjaman Nasional 1946 bisa menjadi indikator rasa “memiliki” rakyat Indonesia terhadap negara yang baru

¹⁸ Periksa dalam “Resolusi Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Peralihan Kabupaten Atjeh Utara di Lhokseumawe No. 5-Res/Dprdp/57” tanggal 17 September 1957, dalam **Arsip Kabinet Presiden R.I. 1950-1959 No. 266** (ANRI-Jakarta)

¹⁹ Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagya Toer, dan Ediaty Kamil, **Kronik Revolusi Indonesia. Jilid IV (1948)**, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2003), hlm. 45-46.

merdeka ini. Di saat negara dalam keadaan sulit, pemerintah masih bisa menarik dana dari tengah masyarakat.