

**SISTEM HUKUM DALAM PENERBITAN DAN PERDAGANGAN
COMMERCIAL PAPER
(Telaah Terhadap Keterbatasan Kemampuan Hukum)**

Kingkin Wahyuningdyah
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Email : kingkinshmh@gmail.com

Abstract

This paper aims to examine how the legal ability of the legal system of Commercial Paper in achieving the objectives of the law. The study needs to be undertaken, given the legal system should ideally have the ability to achieve the objectives of the law in support of law enforcement. The conclusion summarizes that overall existing legal system in Commercial Paper trading activities has limited law capability, because it only resolves legal certainty, while other objectives such as justice and expediency has not achieved by all elements of the existing legal system.

Keywords: commercial paper, legal ability, legal system

Abstrak

Tujuan penulisan makalah ini adalah untuk mengkaji bagaimana kemampuan hukum dari sistem hukum *Commercial Paper* dalam mencapai tujuan hukum. Hal ini perlu untuk dilakukan, mengingat sistem hukum idealnya memiliki kemampuan dalam mencapai tujuan hukum guna mendukung penegakan hukum. Kesimpulan hasil pembahasan terhadap permasalahan yang diajukan tersebut adalah bahwa secara keseluruhan sistem hukum yang ada dalam kegiatan perdagangan CP memiliki keterbatasan kemampuan hukum karena baru dapat mencapai tujuan kepastian hukum saja, sedangkan tujuan hukum lainnya, yakni keadilan dan kemanfaatan belum dapat dicapai oleh seluruh unsur sistem hukum yang ada.

Kata kunci: sistem hukum, commercial paper, kemampuan hukum

A. Pendahuluan

Dalam dunia perusahaan dan perdagangan, orang menginginkan segala sesuatunya bersifat praktis dan aman, khususnya dalam lalu lintas pembayaran penggunaan mata uang beralih kepada Surat Berharga (Imam Prayogo, 200:4). Sejauh ini, secara teori pengertian atau konsep Surat Berharga mengacu pada doktrin atau pendapat para sarjana. antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Abdulkadir, surat berharga adalah surat yang memiliki tiga fungsi utama, yakni sebagai alat pembayaran (alat tukar uang); sebagai alat untuk memindahkan hak tagih (diperjualbelikan dengan mudah atau sederhana) dan sebagai bukti hak tagih (surat legitimasi) (Abdulkadir

Muhammad, 2007:5) Ketiga fungsi yang dimiliki surat berharga tersebut tidak dimiliki oleh surat yang mempunyai harga (mempunyai nilai) (Rachmadi Usman, 2001:2).

Berdasarkan isi perikatan dasarnya, Scheltema menggolongkan surat berharga ke dalam surat-surat tagihan hutang (*schuldvorderingspapieren*), yakni surat yang isi perikatan dasarnya ialah untuk membayar sejumlah uang, artinya pemegang surat itu berhak mendapatkan pembayaran sejumlah uang yang tersebut di dalamnya dari penandatanganan. Termasuk dalam golongan ini ialah surat yang diatur dalam Buku I Titel 6 dan 7 KUHD. Titel 6 mengatur tentang surat wesel dan surat sanggup, sedangkan Titel 7 mengatur tentang surat cek, surat promes atas tunjuk dan kuitansi atas tunjuk. Latar belakang penerbitan surat wesel, surat sanggup, cek, promes atas tunjuk dan kuitansi atas tunjuk sebagai surat berharga adalah karena sebelumnya telah terjadi sebuah perjanjian yang disebut "perikatan dasar" yang menimbulkan kewajiban membayar sejumlah uang (Emmy Pangaribuan, 1987:6).

Dalam perkembangannya, selain surat-surat yang diatur dalam KUHD tersebut telah tumbuh dalam praktik perusahaan dan perdagangan beberapa jenis surat berharga, antara lain surat berharga komersial atau *Commercial Paper* (selanjutnya disingkat CP). Jika dalam surat berharga yang diatur dalam KUHD digunakan sebagai alat bayar dalam suatu transaksi, maka CP dipergunakan oleh penerbitnya sebagai alternatif pembiayaan perusahaan yang berasal dari luar perusahaan. Menurut Bambang Riyanto, untuk mendukung aktifitas perusahaan agar dapat berjalan lancar, maka perusahaan dapat menggali sumber dana dari luar perusahaan (Bambang Riyanto, 2002 : 4). Salah satu sumber pembiayaan dari luar perusahaan dapat digali melalui penerbitan CP (Rudjiono, 1995:7).

Di Amerika Serikat, CP berkembang sekitar abad kedua puluh, ketika bank-bank diwajibkan untuk memenuhi syarat-syarat cadangan yang semakin ketat dan kemudian membuat kredit perbankan menjadi semakin mahal (Nono Anwar, 1995:8). Di Indonesia, CP yang dimanfaatkan sebagai alternatif pembiayaan perusahaan mulai dikenal sejak awal tahun 1990-an dan mulai marak di pasar uang sekitar tahun 1993. Akan tetapi, CP yang

berkembang di Indonesia itu tidak sama dengan yang dimaksud dalam UCC Amerika Serikat. Dalam UCC (*Uniforms Commercial Paper Code*), CP merupakan kumpulan negotiable instrumen berbentuk draf, cek, Certificat of Deposit dan Notes (Sutan Remmy, 1997). Dalam Black's Law Dictionary, dijelaskan: *Commercial Paper is bill of exchange (i.e drafts), promissory notes, bank chek, and other negotiable instruments for payment of money, wich by their from and on their face, purport to be such instrumen. UCC Article 3 is general law governing commercial paper. Term is includes short term notes issued by corporate borrower*(Henry Campbell, 1979:245). *While the definition of negotiable instruments permits inclusion of wide range of writings that evidience prommies or order to pay, the UCC explictly excludes money, elektronik funs transfer, and scurities from coverage in article 3 UCC* (Clayton, 1995:2). Merujuk pada definisi tersebut di atas, dapat diketahui bahwa di Amerika Serikat CP diartikan sebagai kumpulan surat berharga yang negotiable (dapat diperalihkan) (Gerald, 1995:28). Pengertian CP meliputi draft, cek, sertifikat deposit (CD) dan notes. CP merupakan *promissory notes* (Douglas, 1992:3).

Di Indonesia kata Commercial Paper diterjemahkan menjadi Surat Berharga Komersial dan disingkat SBK (dalam tulisan menggunakan istilah CP) adalah hanya merupakan salah satu jenis dari seluruh kumpulan surat berharga, yakni surat sanggup (*promissory notes*). CP hanyalah salah satu jenis surat berharga yang tumbuh dalam praktik, disamping jenis lainnya (Djoni S Gazali., 2010: 259). Mengingat bank sebagai lembaga intermediasi banyak terlibat di dalam pemanfaatan CP, maka tahun 1995 Bank Indonesia mengeluarkan surat keputusan yang berkaitan dengan CP, yaitu Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.28/52/KEP/DIR Tentang Persyaratan Penerbitan dan Perdagangan Surat Berharga Komersial (Commercial Paper) Melalui Bank Umum di Indonesia, tanggal 11 Agustus 1995 (selanjutnya disingkat SK Dir BI No.28/52/KEP/DIR/1995) yang diedarkan kepada Bank Umum di seluruh Indonesia melalui Surat Edaran Bank Indonesia No. 28/49/UPG Tentang Persyaratan Penerbitan dan Perdagangan Surat Berharga Komersial (Commercial Paper) Melalui Bank Umum di Indonesia, tanggal 11

Agustus 1995 (selanjutnya disingkat SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995). Dalam tata urutan peraturan perundangan di Indonesia, pengaturan dalam bentuk surat keputusan semacam ini sebenarnya tidak termasuk dalam hirarki tata urutan peraturan perundangan.

Kajian dalam makalah ini, hukum tidak diartikan sebatas peraturan tertulis saja, melainkan dalam arti yang lebih luas hukum diartikan sebagai sebuah sistem hukum yang mengandung unsur substansi, struktur dan budaya hukum. Kajian yang demikian dirasa lebih komprehensif dibanding hanya mengkaji peraturan tertulisnya saja. Sebuah sistem hukum dituntut untuk dapat memiliki kemampuan. pencapaian tujuan-tujuan hukum berupa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dengan demikian, hukum dianggap memiliki kemampuan hukum jika ia dapat mencapai ketiga tujuan hukum tersebut secara bersamaan dan seimbang. Asumsi awalnya adalah bahwa sebuah sistem hukum yang memiliki kemampuan mencapai tujuan hukum dapat membantu terwujudnya penegakan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan- keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum (Satjipto Rahardjo, 2009:24)

B. Konsep Kemampuan Sistem Hukum dalam Mencapai Tujuan Hukum.

Untuk dapat memahami persoalan yang berkaitan dengan hukum secara lebih baik, maka hukum hendaknya dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M Friedman, menjelaskan secara panjang lebar mengenai unsur-unsur dalam sistem hukum yang intinya bahwa unsur-unsur hukum terdiri dari substansi, struktur dan kultur hukum (Lawrence M Friedman, 2009:12). Unsur-unsur itu dapat dijelaskan sebagai berikut: (Ahmad Ali, 2009:204)

- 1) Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya dan lain-lain;
- 2) Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan azas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- 3) Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan- kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan- kebiasaan, cara berfikir dan cara bertindak, baik

dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Suatu pemahaman dapat ditemukan dari penjelasan yang dikemukakan Friedman, bahwa struktur dan substansi adalah komponen-komponen riil dan bersifat statis dari sebuah sistem hukum yang akan digerakan dan diberi nyawa oleh dunia sosial eksternal yang disebut kultur hukum. Kekuatan-kekuatan sosial yang merupakan sikap-sikap warga masyarakat yang diaplikasikan dalam sebuah tuntutan hukum, bisa menggerakkan dan menghidupkan mesin sistem hukum atau malah sebaliknya akan mematikannya ditengah perjalanan. Mesin- mesin hukum itu merupakan sistem hukum yang akan melakukan proses pengintegrasian. (Lawrence M Friedman, 2009:16). Melihat hukum yang memiliki fungsi integrasi ini, dalam teori “Fungsionalisme Struktural” Talcott Parsons berpendapat, bahwa dalam hukum sebagai sistem sosial dalam masyarakat terdapat empat fungsi penting, yakni: fungsi adaptasi, fungsi pencapaian tujuan, fungsi integrasi, dan fungsi pemeliharaan pola (George Ritzer, 2010:121). Bertolak dari kerangka yang dikembangkan Parsons, secara lebih rinci Harry C. Brademeier menggambarkan bagaimana proses pertukaran (interchange) antara sub-sub sistem dalam sistem melakukan interaksi (Satjipto Rahardjo, 1986:39). Merujuk pada pendapat tersebut, hukum sebagai sebuah sistem akan melakukan fungsi proses terhadap adanya tuntutan-tuntutan masyarakat, dimana tentunya tuntutan itu berisi kepentingan ekonomi, maupun kepentingan politik yang berbeda- beda. Menurut Sudikno, sistem hukum adalah suatu kumpulan unsur- unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kearah tujuan kesatuan (Sudikno, 2010: 23).

Merujuk pada pendapat Sudikno dan Friedmand tentang unsur- unsur sistem hukum, dapat dipahami bahwa dalam bekerjanya sistem hukum, maka unsur struktur, substansi dan kultur hukum harus saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya dalam mencapai kesatuan tujuan hukum. Kemudian sebagai suatu sisem, maka sistem hukum akan dipengaruhi sub sistem lainnya seperti subsistem ekonomi, politik dan budaya.

Melalui nalar atau cara berfikir tersebut, berarti hukum sebagai suatu sistem akan saling terkait satu sama lainnya dalam pencapaian tujuan hukum, dan sistem hukum dikatakan memiliki kemampuan hukum, jika seluruh unsurnya dapat secara bersama-sama dan seimbang dalam mencapai seluruh tujuan hukum. Terdapat tiga tujuan hukum dalam teori yang dikemukakan Gustav Radbruch mengenai tiga nilai dasar hukum yang menjadi tujuan dari hukum, yaitu pertama adalah keadilan dalam arti yang sempit. Keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Kedua adalah tujuan keadilan atau finalitas, yang menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Ketiga adalah kepastian hukum atau legalitas, bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati (Theo Huijbers, 1982:163). Berdasarkan pendapat Radbruch tersebut dapat diketahui bahwa tujuan hukum adalah mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Nilai keadilan merupakan perwujudan yang sifatnya mutlak, nilai-nilai dasar kemanfaatan mengarahkan hukum pada pertimbangan kebutuhan masyarakat pada suatu saat tertentu, sehingga hukum itu mempunyai peranan yang sangat penting bagi masyarakat, sedangkan kepastian hukum akan lebih melihat bekerjanya hukum sebagai suatu susunan peraturan yang tertutup (Faisal, 2010: 9).

Radbruch sendiri mengakui bahwa selalu terdapat pertentangan antara ketiga aspek pengertian hukum tadi, yakni antara aspek keadilan (dalam arti sempit), finalitas dan legalitas (Theo Huijbers, 1982: 164). Meskipun terdapat tiga aspek yang menjadi tujuan dari hukum, tetapi Radbruch lebih menekankan pada aspek keadilan sebagai tolok ukur bagi adil tidaknya tata hukum. Menurutnya nilai keadilan menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Ia normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat. Ia menjadi landasan moral sekaligus tolok ukur hukum positif. Kepada keadilan lah hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan menjadi unsur mutlak dari hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum (Bernard L Tanya, 2010:171).

Beberapa pakar hukum Indonesia ada yang tidak sepakat jika tujuan hukum semata-mata keadilan, antara lain Sudikno Mertokusumo yang mengungkapkan, jika hukum itu bertujuan mewujudkan keadilan, itu berarti hukum identik dan tumbuh bersama keadilan, hukum tidaklah identik dengan keadilan. Kemudian Satjipto Rahardjo, mengungkapkan bahwa beliau tidak mendukung pendapat yang menyatakan bahwa hukum hanyalah semata-mata untuk mewujudkan keadilan, karena nilai keadilan bagaimanapun selalu subjektif dan abstrak. Ia setuju seandainya harus mengikuti perspektif tujuan hukum Barat, maka seyogyanya jika keadilan bersama-sama dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dijadikan tujuan hukum secara prioritas, sesuai kasus *in concreto*, dengan menggunakan *triangular concept* dari Werner Menski (Achmad Ali, 2009:223).

Berbicara tentang tujuan hukum berupa keadilan dan kemanfaatan kita dapat merujuk kepada pendapat berikut ini. Jeremy Bentham, yang menganggap sesuatu itu akan bermanfaat dan mendatangkan keadilan jika sesuatu itu mendatangkan kebahagiaan bagi banyak orang. Menurut Bentham, alam telah menempatkan manusia di bawah dua penguasa yang berdaulat (*two sovereign masters*), yaitu penderitaan (*pain*) dan kegembiraan (*pleasure*). Keduanya menunjukkan apa yang harus kita lakukan dan menentukan apa yang akan kita lakukan. Fakta bahwa kita menginginkan kesenangan dan menghindari penderitaan digunakan Bentham untuk membuat keputusan, bahwa kita harus mengejar kesenangan. Jeremy Bentham kemudian dikenal dengan motonya, bahwa hukum adalah mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar untuk banyak orang). Menurut paham utilistis, keadilan-pun akan dicapai jika kebahagiaan dapat dinikmati oleh sebagian besar orang. Persoalan dalam teori ini adalah tidak membuat definisi tentang apa yang dimaksud dengan kebahagiaan? Kebahagiaan yang dirasakan banyak orang mungkin akan menimbulkan penderitaan orang lain, meskipun jumlahnya lebih sedikit, dan keadaan ini menimbulkan persoalan ketidakadilan. Teori keadilan yang dikembangkan oleh kaum utilistis ini, akhirnya banyak menuai kritik (Achmad Ali, 2009:273)

Ditengah kritik terhadap teori utilistis, seorang guru besar di Universitas Harvard, yaitu Jhon Rawls mengembangkan sebuah teori baru untuk menghindari masalah yang tidak terjawab oleh teori utilistis. Teori Rawls tentang keadilan, ini sering disebut *justice as fairness* (keadilan sebagai kelayakan) (Jhon Rawls, 2006:3). Rawls mengkonsepsikan keadilan sebagai *fairness* (wajar, alamiah) apabila tatanan yang ada dapat diterima oleh semua orang secara adil, melalui penerimaan dengan ikhlas semua tatanan yang ada oleh semua golongan, kelompok, ras, etnik, agama, tanpa tekanan, otomatis tatanan dalam masyarakat menjadi adil (Endang Sutrisno, 2009:29). Jadi, yang paling pokok adalah prinsip keadilan mana yang paling fair, itulah yang harus dipedomani. Menurut Rawls, ada dua prinsip dasar keadilan, yakni: (Ahmad Ali, 2009:281).

1. Prinsip pertama adalah setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang;
2. Prinsip kedua adalah ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (a) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

Bagi Rawls, setiap orang mempunyai hak yang sama untuk kaya, bukan hak untuk memiliki kekayaan yang sama. Dalam mengejar tujuan hukum, keadilan sering bersitegang dengan masalah kepastian hukum. Fokus utama pertentangan ini sebenarnya terletak pada persoalan bagaimana hukum positif dengan jaminan kepastian hukumnya dapat mewujudkan nilai-nilai moral, khususnya keadilan yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan bentuk keadilan apakah yang diharapkan dan atau seharusnya menjadi landasan dalam hukum buatan manusia tersebut hukum positif (Endang Sutrisno, 2009:28). Kepastian hukum merupakan ajaran yang dikembangkan oleh kaum positivisme. Bagi aliran positivisme yuridis, hukum hanya ditangkap sebagai aturan hukum yuridis, lebih khusus bentuk yuridisnya. Menurut Jhon Austin seorang penganut aliran positivisme, bahwa hukum sebagai tata hukum itu nyata dan berlaku bukan karena mempunyai dasar kehidupan sosial, bukan pula karena hukum itu bersumber dari jiwa bangsa, bukan pula karena cermin keadilan dan *logos*, tetapi karena hukum itu mendapat bentuk

positifnya dari institusi berwenang, Justifikasi hukum ada pada segi formal-legalistiknya (Bernard L Tanya, 2010:119). Pandangan legisme yang mempengaruhi aliran positivisme hukum, memandang bahwa undang-undang merupakan satu-satunya sumber hukum dan undang-undang hanyalah dalam bentuknya yang tertulis (Soehartono, 2014:29). Ciri khas hukum adalah kepastian hukum (*rechtszekerheid*), begitulah menurut pendapat madzhab positivisme hukum.

Pada bagian pendahuluan tulisan ini telah dijelaskan, bahwa penegakan hukum adalah sebuah proses yang telah dimulai sejak pembentukan hukum tertulisnya. Artinya, peraturan hukum yang telah dibuat dalam bentuk teks tertulis memegang peranan dalam penegakan hukum dalam proses selanjutnya. Sementara dengan adanya hukum tertulis itu para penegak hukum justru terjebak hanya menerapkan peraturan tertulis belaka dalam proses tersebut. Rangkaian proses penegakan hukum, mulai dari pembentukan hukum tertulis, penegakan hukum oleh penegak hukum dan lingkungan akan bersama-sama mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dilakukan (Satjipto Rahardjo, 2009:24) Selanjutnya dijelaskan, bahwa dalam nada yang agak ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan penegakan hukum sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan tersebut dibuat (Satjipto Rahardjo, 2009:25). Penegakan hukum akan sulit dilakukan jika hukum yang tertuang sebagai teks itu sejak lahirnya memang telah cacat dan memiliki kelemahan, sehingga ia memiliki keterbatasan kemampuan untuk mencapai tujuan hukum (Satjipto Rahardjo, 2009:12). Hukum tertulis yang pada dasarnya memiliki kelemahan, karena teks hukum itu dalam mereduksi kondisi nyata tidak dapat sepadan dengan kondisi nyata tersebut karena dalam proses reduksi itu ternyata banyak hal yang tercecer. Hukum dalam

bentuknya yang tertulis dengan segala kelemahannya menjadi memiliki keterbatasan kemampuan untuk mencapai tujuannya. Di samping itu, ketidakmampuan hukum dalam memecahkan berbagai masalah manusia dikarenakan kelemahan inheren (semacam cacat bawaan) dalam tubuh hukum itu sendiri (Munir Fuady, 2010:79).

C. Kajian Terhadap Kemampuan Sistem Hukum Pada Proses Penerbitan dan Perdagangan CP Dalam Pencapaian Tujuan Hukum

Dalam pembahasan berikut akan disajikan bagaimana kemampuan sistem hukum pada proses penerbitan dan perdagangan CP di Indonesia yang meliputi kemampuan substansinya, kemampuan strukturnya dan kemampuan kulturalnya. Dalam proses penerbitan dan perdagangan CP, substansi hukum yang mendasarinya adalah ketentuan mengenai perjanjian dalam KUHPdt, KUHD dan SK Dir BI No.28/52/KEP/DIR/1995 dan SE- BI No. 29/48/UPG/1995.. KUHPdt akan terkait dengan perjanjian yang dibuat sebelum CP diterbitkan yang dalam Hukum Surat Berharga disebut perikatan dasar. KUHD akan terkait dengan ketentuan yang menyebut bahwa CP adalah Surat Sanggup. Dan surat keputusan Bank Indonesia merupakan peraturan khusus yang mengatur tentang CP.

Pertanyaan pertama yang perlu dilakukan pembahasannya adalah apakah substansi hukum yang mengatur CP tersebut memiliki kemampuan hukum dalam mencapai tujuan hukum? Dalam Pasal 1 angka (2) SK Dir BI No.28/52/KEP/DIR/1995 disebut bahwa "CP adalah surat sanggup tanpa jaminan yang diterbitkan oleh perusahaan bukan bank dan diperdagangkan melalui bank atau perusahaan efek, berjangka waktu pendek dan diperdagangkan dengan sistem diskonto". Karena CP adalah surat sanggup, artinya terhadap CP diberlakukan ketentuan-ketentuan dalam KUHD yang mengatur tentang "Surat Sanggup".

Ketentuan KUHD yang mengatur Surat Sanggup tidak menimbulkan persoalan ketika diterapkan pada pemanfaatan Surat Sanggup. Pilihan untuk menggunakan Surat Sanggup sebagai alat bayar ada pada kesepakatan antara calon penerbit dan calon penerima Surat Sanggup yang sebelumnya telah terikat dalam sebuah perjanjian yang menjadi perikatan dasar bagi penerbitan

Surat Sanggup tersebut. Dalam sebuah perjanjian dikenal Pasal 1338 KUHPerdara yang menjamin adanya asas kebebasan berkontrak, yang jika dikaitkan dengan keadilan yang dikemukakan Rawls maka ketentuan KUHD mengenai surat sanggup mencerminkan pemenuhan prinsip pertama tentang keadilan yang dikemukakan Rawls, yakni adanya kebebasan bagi para pihak untuk membuat perjanjian kesanggupan membayar sejumlah uang melalui penerbitan Surat Sanggup. Pihak penerbit memiliki kebebasan untuk menggunakan Surat Sanggup sebagai alat bayar, dan penerima memiliki kebebasan untuk menerima atau tidak jenis pembayaran itu, jadi tidak ada keharusan untuk menggunakan Surat Sanggup sebagai alat bayar.

Persoalan keadilan muncul ketika asas kebebasan berkontrak tersebut diterapkan pada perjanjian standar yang digunakan dalam penerbitan dan perdagangan CP. Sutan Remy mengungkapkan, dalam perkembangannya ternyata kebebasan berkontrak dapat mendatangkan ketidakadilan, karena prinsip ini hanya dapat mendatangkan kesejahteraan seoptimal mungkin, bila para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang (Sutan Remy, 1993:17). Kultur hukum yang ada pada dunia bisnis, apalagi dalam proses penerbitan dan perdagangan CP ini melibatkan pihak bank, maka perjanjian penerbitan dan perdagangannya dibuat secara baku atau standar (Sutan Remy, 1993:66). Pada perjanjian standar atau perjanjian baku, meskipun asas kebebasan berkontrak tetap bisa dipakai, namun dalam batas-batas tertentu ada pengekanan kebebasan bagi pihak debitur (dalam hal ini calon penerbit CP), karena perjanjian itu telah dibuat secara sepihak oleh pihak bank. Dalam perjanjian baku memuat klausula-klausula eksensorasi atau klausula eksemisi, yang dinilai sebagai klausul-klausul yang memberatkan dan banyak muncul pada bentuk perjanjian baku.

Dalam CP memang perjanjian utamanya mengacu pada ketentuan surat sanggup karena CP adalah surat sanggup. Akan tetapi, karena dalam proses pemanfaatannya melibatkan pihak pendukung yakni bank dan lembaga pemeringkat, maka perjanjian yang dibuat bukan hanya kesanggupan membayar dari penerbit kepada pemegang, tetapi diatur juga bagaimana surat itu diterbitkan dan diperdagangkan. Itulah sebabnya ada perjanjian lain yang

dibuat secara standar, yaitu "perjanjian penerbitan dan perdagangan CP". Disinilah ketentuan SK Dir BI No.28/52/KEP/DIR/1995 memiliki kelemahan, karena tidak bisa memenuhi baik prinsip pertama, maupun prinsip kedua tentang keadilan sebagaimana dikemukakan Rawls.

Perjanjian standar menjadikan salah satu pihak tidak memiliki kebebasan untuk menentukan isi perjanjian yang akan dibuat, ia hanya bebas untuk setuju atau tidak tentang perjanjian yang isinya telah dibuat oleh salah satu pihak (bank) (Sentosa Sembiring, 2008:130). Padahal, prinsip kedua keadilan Rawls adalah ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka terbuka bagi semua orang.

Ketimpangan itu akan diperparah dengan ketentuan dalam SK Dir BINO.28/52/KEP /DIR/1995 dan SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995 yang dijadikan acuan bagi pembuatan perjanjian standar itu, karena di dalamnya terdapat pasal yang bersifat merugikan pihak calon penerbit dan investor berupa pembatasan tanggung jawab bank dan para endosan yang terlibat dalam proses penerbitan dan perdagangan CP. Ketentuan itu ada dalam Pasal 8 SK Dir BINO.28/52/KEP /DIR/1995 jo angka (5) SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995 mengatur bahwa bank sebagai agen penerbit (*issuing agent*), turut meletakkan "tandatanganannya" dalam CP sebagai pengabsahan terhadap CP, tetapi ditegaskan dalam surat edarannya bahwa tandatangan bank itu tidak dimaksudkan untuk melakukan aval atau memberikan jaminan dalam bentuk apapun.

Ketentuan tersebut bertentangan dengan asas dalam hukum surat berharga yang menyebutkan, setiap pihak yang tandatangannya ada dalam surat berharga, maka ia adalah debitur surat berharga yang turut bertanggung jawab terhadap surat berharga tersebut. Asas ini tercermin dalam ketentuan Pasal 106 KUHD. Berdasarkan ketentuan pasal ini, setiap tandatangan dalam surat berharga dianggap berdiri sendiri-sendiri, dan setiap penandatangan akan bertanggung-jawab sebagai debitur surat berharga, yakni bertanggungjawab terhadap pembayarannya.

Ketentuan dalam Pasal 8 SK Dir BINO.28/52/KEP /DIR/1995 jo angka (5) SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995 telah melanggar asas tersebut, dan karenanya menimbulkan ketidakadilan menurut Rawls, karena baik pihak penerbit maupun investor berada pada posisi yang timpang secara sosial ekonomi dibanding dengan posisi bank. Ketentuan tersebut bersifat membatasi tanggungjawab bank terhadap pembayaran CP, padahal ketentuan tersebut harus ditulis dalam perjanjian penerbitan dan perdagangan CP sebagai klausula eksensorasi. Dengan demikian, menjadi tidak adil bagi investor yang membeli CP dari bank jika kemudian hari CP tersebut tidak dapat dibayar oleh penerbit, maka bank lepas dari tanggung jawab dalam pembayaran tersebut, karena pembayaran tetap hanya dituntut kepada pihak penerbit. Pihak lembaga pemeringkat yang jelas-jelas memberikan nilai peringkat terhadap perusahaan calon penerbit, juga tidak terjamah oleh ketentuan surat keputusan tersebut. Padahal sebelum investor melakukan pembelian CP, ia akan terlebih dahulu melihat nilai peringkat dari perusahaan penerbitnya.

Satu hal lagi ketentuan yang mencerminkan ketidakadilan, adalah bahwa penerbit CP hanya bisa dilakukan oleh Perseroan Terbatas bukan bank. Jadi, bagi perusahaan yang bukan perseroan terbatas tidak ada kesempatan untuk memanfaatkan CP sebagai sumber pembiayaan perusahaan. Di sini sangat terlihat betul bahwa kesempatan itu justru diberikan pada perusahaan-perusahaan besar dan memiliki kredibilitas dalam pengembalian hutangnya kepada investor. Spirit dari SK Dir BINO.28/52/KEP /DIR/1995 jo angka (5) SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995 adalah untuk kepentingan perusahaan yang justru kuat dalam permodalan. Surat keputusan yang syarat dengan kepentingan ekonomi tersebut agaknya dijiwai oleh teori Karl Mark. Dalam pandangan Mark, hukum tidak hanya fungsi politik belaka, melainkan benar-benar menjalankan fungsi ekonomi (Soetandyo, 2008:26). Demikian beberapa hal prinsip dari substansi surat keputusan Bank Indonesia, yang isinya mencerminkan keterbatasan dalam kemampuan hukum, karena tidak dapat mencapai keadilan yang merupakan salah satu tujuan hukum.

Setelah mengkaitkan kemampuan substansi hukum dengan keadilan sebagai salah satu tujuan hukum, kini akan dikaji kemampuan substansi hukum dikaitkan dengan tujuan kedua dari hukum, yaitu kemanfaatan. Apakah substansi hukum yang terkait dengan penerbitan dan perdagangan CP itu memiliki manfaat bagi para pelakunya? Pembahasan tentang segi manfaat ini kita menggunakan teori Jeremy Bentham yang menganggap sesuatu itu akan bermanfaat dan mendatangkan keadilan jika sesuatu itu mendatangkan kebahagiaan bagi banyak orang. Menurut Bentham, alam telah menempatkan manusia di bawah dua penguasa yang berdaulat (*two sovereign masters*), yaitu penderitaan (*pain*) dan kegembiraan (*pleasure*). Keduanya menunjukkan apa yang harus kita lakukan dan menentukan apa yang akan kita lakukan (Achmad Ali, 2010:273). Tampaknya hukum perjanjian yang melandasi terbitnya CP, dapatlah dianggap bermanfaat karena menimbulkan banyak pelaku usaha menjadi menikmati kebahagiaan dengan adanya kebebasan untuk membuat perjanjian.

Akan tetapi, ketika perjanjian dibuat dalam bentuk standar, maka teori Bentham tidak bisa lagi diterapkan karena kebahagiaan banyak bank yang secara bebas menentukan isi dalam perjanjian standar yang dibuat, ternyata menimbulkan ketimpangan bagi pihak calon penerbit CP. Artinya, dengan perjanjian standar yang dibuat dengan mengacu pada ketentuan surat keputusan Bank Indonesia yang jelas mengandung unsur ketidakadilan itu, akan juga membawa ketidakbahagiaan bagi kelompok calon penerbit. Jadi, secara substansi tidak membawa kebahagiaan bagi banyak orang.

Kini pembahasan akan melihat pada apakah substansi hukum yang ada, telah dapat menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan ajaran yang dikembangkan oleh kaum positivisme. Bagi aliran positivisme yuridis, hukum hanya ditangkap sebagai aturan hukum yuridis, lebih khusus bentuk yuridisnya. Menurut Jhon Austin seorang penganut aliran positivisme, bahwa hukum sebagai tata hukum itu nyata dan berlaku bukan karena mempunyai dasar kehidupan sosial, bukan pula karena hukum itu bersumber dari jiwa bangsa, bukan pula karena cermin keadilan dan *logos*, tetapi karena hukum

itu mendapat bentuk positifnya dari institusi berwenang, Justifikasi hukum ada pada segi formal- legalistiknya (Bernard L Tanya, 2010: 119).

Dilihat dari kaca mata aliran kaum positivistik, maka tujuan dari hukum yang ketiga, yakni kepastian hukum, hampir terpenuhi oleh substansi hukum yang mengatur tentang proses penerbitan CP, karena peraturan yang diberlakukan semuanya dalam bentuk tertulis. Hanya saja, masih terdapat ketentuan yang berbeda antara KUHD dengan SK Dir BINO.28/52/KEP/DIR/1995 jo angka (5) SE- BI No. 29/48/UPG/ 1995. Akan tetapi, kepastian hukum tetap ada karena jika terjadi kasus-kasus menyangkut CP, maka terlebih dahulu diberlakukan surat keputusan Bank Indonesia sebagai *lex specialis* dari KUHD.

Pertanyaan kedua yang perlu dibahas adalah apakah struktur hukum dalam penerbitan dan perdagangan CP memiliki kemampuan untuk mewujudkan tiga tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian? Di sinilah, teori Talcott Parsons sebagaimana dijelaskan secara lebih rinci oleh Bredmeier, dapat digunakan sebagai alat untuk mengkaji. Sistem hukum yang menjalankan fungsi primernya melakukan integrasi akan sangat tergantung kepada adanya dorongan dari sub sistem lainnya, masukan dari fungsi adaptasi (ekonomi) menghasilkan penataan kembali proses produksi dalam masyarakat; masukan dari pengejaran tujuan (politik) menghasilkan legalisasi dan konsentrasi tujuan-tujuan masyarakat, kemudian masukan dari budaya akan menghasilkan keadilan.

Sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu, bahwa substansi dan struktur adalah bersifat statis, bergerak atau tidaknya struktur akan sangat dipengaruhi oleh budaya hukum para pelaku bisnis yang terkait dalam penerbitan dan perdagangan CP. Kepentingan-kepentingan ekonomi akan turut mempengaruhi budaya, selanjutnya budaya hukum akan mempengaruhi kinerja struktur hukum. Akhirnya struktur hukumnya-pun akan tidak berdaya melakukan fungsinya, karena budaya hukum yang terjadi lebih menyerahkan segala sesuatunya pada kepentingan ekonomi. Pelaku bisnis memilih tidak menggerakkan struktur, sepanjang kepentingan ekonominya terpenuhi.

Di dorong kekuatan kepentingan ekonomi, para pihak yang berpeluang untuk mendapat kesempatan menerbitkan CP akan segera mematuhi aturan hukum yang terdapat dalam substansi hukum yang sebenarnya sudah mencerminkan ketidakadilan. Dalam hal ini telah terjadi pertautan antara kepentingan ekonomi dan hukum, calon penerbit CP akan mematuhi segala persyaratan dan prosedurnya karena di dorong oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Perbuatan seseorang yang tampak seperti kelakuan hukum, karena kelakuan tersebut sesuai dengan prosedur hukum yang diharuskan untuk itu, belumlah tentu ia di dorong oleh motif untuk mematuhi hukum (Satjipto, 2010:30).

Dalam hal tersebut di atas kekuatan ekonomi memiliki energi yang lebih besar dibanding kekuatan politik dan budaya. Akhirnya subsistem budaya yang memiliki fungsi primer mempertahankan pola, akan mempertahankan pola yang terbentuk atas dasar kepentingan ekonomi tersebut. Dengan demikian, struktur menjadi diam sesuai kehendak para pelaku bisnis yang memiliki budaya non reaktif. Dalam dunia bisnis, para pelaku bisnis, demi kredibilitas dan nama baik, maka mereka lebih memilih untuk tidak membawa sengketanya ke lembaga pengadilan. Akhirnya lembaga pengadilan dan para penegak hukum-pun diam.

Pertanyaan ketiga adalah apakah budaya hukum dalam penerbitan dan perdagangan CP juga memiliki kemampuan untuk mencapai tujuan-tujuan hukum? Dalam fungsinya untuk mempertahankan pola, maka budaya hukum para pelaku bisnis melanggengkan pembuatan perjanjian standar demi tercapainya kepentingan ekonomi mereka. Padahal perjanjian standar sering memunculkan ketidak-adilan, karena membatasi kebebasan salah satu pihak dalam sebuah kesepakatan. Ketimpangan sosial sering terjadi, karena salah satu pihak tidak memiliki posisi tawar sesuai dengan lawan bisnisnya. Dalam hal ini, sebuah perusahaan yang akan menerbitkan CP, karena dorongan kepentingan ekonomi maka membiarkan adanya pembatasan-pembatasan tanggungjawab yang dilakukan pihak bank dengan cara menentukan klausul-klausul eksenorasi dalam perjanjian yang dibuat secara standar itu. Melalui budaya hukum yang demikian, keadilan semakin jauh untuk diwujudkan.

D. Simpulan

1. Berdasarkan uraian mengenai gambaran umum tentang kemampuan hukum dari sistem hukum pada penerbitan dan perdagangan CP dalam mencapai tujuan hukum, diperoleh kesimpulan bahwa sistem hukum akan memiliki kemampuan hukum jika seluruh unsur sistem hukum, yakni substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum dapat mencapai seluruh tujuan hukum secara seimbang. Tujuan hukum tersebut adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.
2. Melalui kajian terhadap kemampuan sistem hukum pada proses penerbitan dan perdagangan CP dalam pencapaian tujuan hukum, diperoleh kesimpulan bahwa secara keseluruhan unsur sistem hukum, yakni substansi, struktur dan budaya hukum dalam proses penerbitan dan perdagangan CP baru dapat mencapai satu tujuan hukum, yakni kepastian hukum. Dua tujuan hukum lainnya, yakni keadilan dan kemanfaatan belum dapat dicapai.

E. Saran

Untuk kepentingan penegakan hukum ke depan, dirasa perlu merekonstruksikan kembali peraturan hukum mengenai CP, yang lebih mencerminkan rasa keadilan, meskipun rasa keadilan dalam teks tertulis tidak menjamin bagi terpenuhinya keadilan dalam masyarakat. Setidaknya konstruksi peraturan yang baru dapat memotivasi para pelaku usaha untuk memiliki budaya yang dapat mendorong bekerjanya struktur hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2007. *Hukum Dagang Tentang Surat-Surat Berharga*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Vol.1 Pemahaman Awal. Jakarta: Kencana
- Bambang Riyanto. 2002. *Dasar-Dasar Pembelian Perusahaan*. Yogyakarta: BPEE
- Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y Hage. 2010. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing

- Campbell, Henry. 1979. *Black's Law Dictionary*, Six Edition. Paul Min: Publishing Co
- Departemen Pendidikan Nasional. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pusat Bahasa Edisi Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka
- Emmy Simanjuntak. 1987. *Hukum Dagang Surat-Surat Berharga*. Yogyakarta: Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada
- Endang Sutrisno. 2009. *Hukum dan Globalisasi*. Yogyakarta: Genta Press
- Faisal. 2010. *Menerobos Positivisme Hukum*. Yogyakarta: Rangkang-education
- Whaley, Douglas J. 1992. *Commercial Paper & Payment Law*. 1992. Chicago: Harcourt Brace Legal and Professional Publication
- Friedman, Lawrence M. 2009. *Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial*, Judul asli *The Legal System A Social Science Prespective*. Penerjemah : M.Khozim. Bandung: Nusa Media
- Gillete, Clayton P.. 1995. *Commercial Paper*. Smith's Review. Second Edition. Palmer Evenue: Emanuel Law Outlines, Inc
- Djoni S Gazali dan Rachmadi Usman. 2010. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Imam Prayogo Suryohadibroto dan Djoko Prakoso. 2000. *Surat Berharga Alat Pembayaran Dalam Masyarakat Moderen*. Jakarta: Rineka Cipta
- Munir Fuadi. 2010. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Nono Anwar Makarim. 1995. *Aspek Hukum Commercial Paper di Indonesia*, Makalah dalam Seminar Nasional Tentang Commersia Paper Sebagai Alternatif Pendanaan di Jakarta
- Rawls, Jhon. 2006. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Judul asli *A Theory of Justice*. Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Roedjiono. 1995. *Commercial Paper Dalam Prespektif Hukum Surat Berharga di Indonesia*, Makalah Penataran Dosen Hukum Dagang. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada
- Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumnus
- , 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing
- , 2009. *Hukum dan Perilaku Hidup Baik adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Jakarta: Kompas
- , 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Sentosa Sembiring. 2008. *Hukum Dagang*. Edisi Revisi Cetakan Ketiga. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Soehartono. 2014. "Mengembangkan Pemikiran Hakim Dalam Penyelesaian Sengketa". *Jurnal Hukum Yustisia Universitas Sebelas Maret*. Edisi 88. Januari-Maret 2014
- Soetandyo Wignjosebroto. 2008. *Hukum dalam Masyarakat Perkembangan dan Masalah sebuah Pengantar ke Arah kajian Sosiologi Hukum*. Jatim: Bayumedia Publishing
- Sudiko Mertokusumo. 2010. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Sutan Remmy Sjahdeini. 1993. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*. Jakarta:Institut Bankir Indonesia (IBI)

-----, 1977. *Beberapa Pokok Pikiran Mengenai Reformasi Hukum Perbankan di Indonesia*. Makalah disampaikan pada kuliah umum di Universitas Diponegoro Semarang

Thain, Gerald J. 1994. *A basic Outline of The Law of Commercial Paper*, 1994, Makalah dalam seminar nasional Hukum Surat Berharga di Bandung

Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius

Usman Rachmadi. 2001. *Dimensi Hukum Surat Berharga Warkat Perbankan dan Pasar Uang*. Jakarta : Djambatan

Peraturan Perundangan

Undang- undang No.10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No.7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.28/52/KEP/DIR Tentang Persyaratan Penerbitan dan Perdagangan Surat Berharga Komersial (Commercial Paper) Melalui Bank Umum di Indonesia, tanggal 11Agustus 1995 dan Surat Edaran Bank Indonesia No. 28/ 49/UPG Tentang Persyaratan Penerbitan dan Perdagangan Surat Berharga Komersial (Commercial Paper) Melalui Bank Umum di Indonesia, tanggal 11 Agustus 1995