

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perbankan sebagai lembaga keuangan mempunyai peran penopang perekonomian yang berguna sebagai penunjang tercapainya pembangunan nasional, melalui kegiatan-kegiatan dan jasa-jasa yang melayani kebutuhan pembiayaan bagi semua sektor perekonomian.¹ Kredit pada hakekatnya merupakan tugas pokok bank dalam menerima dan memberikan kredit sebagai sumber pendapatan utama yang diperoleh dari bunga kredit.²

Pelaksanaan kegiatan perkreditan tersebut berisiko bagi bank sebagai kreditur. Untuk mengurangi dan memperkecil risiko dalam pelaksanaan kredit, bank membutuhkan jaminan kredit sebagai kepastian pelunasan utang debitur. Jaminan pemberian kredit memberikan jaminan perlindungan, baik bagi kemananan dan kepastian hukum kreditur bahwa kreditnya akan tetap kembali walaupun nasabah debiturnya wanprestasi.³

Proses pencairan kredit membutuhkan waktu yang tidak cepat, khususnya dengan jaminan tanah menggunakan jaminan hak tanggungan. Apabila jaminan berupa tanah/bangunan, pertama-tama dilakukan pemeriksaan tentang kepemilikannya, keabsahannya, kebenaran dan keaslian jaminan tersebut.⁴ Perlu dilihat jenis hak tanah, pemilik yang berhak atas tanah, dan hak atas tanah

¹ Salim HS, 2008, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.157.

² Badriah Harun, 2010, *Penyelesaian Sengketa Kredit Bermasalah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm.2.

³ Muhammad Djumhana, 2006, *Hukum Perbankan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 361.

⁴ Soetomo, 2000, *Pedoman Jual Beli Tanah Peralihan Hak dan Sertifikat*, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 127

tersebut telah dibebani dengan hak tanggungan atau tidak. Terkait hal tersebut, diperlukan peran notaris untuk mempercepat pencairan kredit dengan menerbitkan surat keterangan atau yang dikenal dengan istilah *covernote* sebagai bukti kesanggupan dan syarat efektif pencairan kredit dalam perjanjian kredit.⁵

Menurut kamus Bank Indonesia, *covernote* adalah surat keterangan yang menyatakan bahwa dokumen yang sedang dalam proses pengurusan di kantor notaris yang bersangkutan akan tetapi belum selesai pengurusannya, sedangkan klien (pihak yang berkepentingan) membutuhkan pencairan kredit secepatnya untuk digunakan sesuai keperluan.⁶ Pada prakteknya, bank bisa mengeluarkan dana berdasarkan *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris. *Covernote* tersebut dibuat oleh notaris dalam bentuk surat keterangan atas suatu tindakan hukum para pihak dihadapan notaris. *Covernote* menjadi bagian dari proses terbentuknya dua peristiwa hukum perjanjian yaitu perjanjian pinjaman kredit dan perjanjian agunan/jaminan hak tanggungan.⁷

Covernote ini sering dijadikan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, sebagai pegangan sementara bagi bank dalam perjanjian kredit. Pencairan kredit bank biasanya dapat dilakukan dengan dasar *covernote* yang telah dikeluarkan oleh notaris dan pada dasarnya *covernote* tersebut dapat dilakukan dalam segala situasi dan kondisi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan notaris.

⁵ P.N.H. Simanjutak, 2015, *Hukum Perdata Indonesia*, PT Kharisma Putera Utama, Jakarta, hlm. 286.

⁶ Bank Indonesia, 2015, Kamus Bank Indonesia, Serial Online Maret-November (Cited 2015 Agustus 25), available from: URL : <http://www.bi.go.id/id/Kamus.aspx?id=C>. diakses pada 19 Januari 2022.

⁷ Habib Adjie, 2012, *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 12.

Peran dan fungsi serta kedudukan *covernote* dalam dunia perbankan menjadi sangat penting, tetapi fakta yuridisnya *covernote* tidak diatur dalam perundang-undangan. Baik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, maupun pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atau Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.⁸

Pembuatan *covernote* dilakukan karena adanya kebutuhan dan hanya menjadi pegangan sementara untuk bank sampai dengan diserahkannya seluruh akta dan jaminan yang telah didaftarkan melalui notaris. Notaris untuk membuat *covernote* terkait dengan asas kebebasan berkontrak, yang termuat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara yang menyatakan bahwa semua kontrak (perjanjian) yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Notaris selaku pihak yang memiliki kapasitas untuk membuat *covernote* dengan memuat isi atas kesanggupan/janji notaris kepada pihak yang membutuhkan *covernote* tersebut.⁹

Penggunaan *covernote* antara pihak Bank dengan Notaris/PPAT, *covernote* menjadi dasar dan bukti bahwa telah dilaksanakan penandatanganan akta/perjanjian yang mana perbuatan hukum ini terkait erat dengan proses pemasangan hak tanggungan dan pencairan kredit oleh bank. *Covernote* diberikan oleh notaris dikarenakan Notaris membutuhkan waktu untuk melaksanakan permintaan bank, seperti akta perjanjian kredit hingga pendaftaran akta hak tanggungan. Dengan penerbitan *covernote* disini

⁸ P.N.H. Simanjutak, *Loc.cit.*

⁹ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 65.

bermaksud memberikan kedudukan hukum/*legal standing* bagi pihak Bank dalam melaksanakan perbuatan hukum.¹⁰

Alasan Notaris mengeluarkan *Covernote* biasanya karena notaris belum menuntaskan pekerjaannya yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya untuk menertibkan akta otentik. Contohnya dalam permohonan Perjanjian Kredit, apabila persyaratan untuk kelengkapan permohonan pengajuan kredit belum tuntas secara keseluruhan, seperti mengenai dokumen penjamin. *Covernote* ini sering dijadikan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan pegangan sementara bagi bank dalam mencairkan kredit. Dalam kondisi hak tanggungan sebab *Covernote* menjadi bagian dari proses terbentuknya dua peristiwa hukum yaitu perjanjian pinjaman kredit dan perjanjian agunan / jaminan hak tanggungan.¹¹

Tidak ada satu pasal pun dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maupun diperaturan perundangan yang menegaskan bahwa Notaris dapat mengeluarkan *covernote* untuk menerangkan bahwa akta yang akan dikeluarkan masih dalam proses berjalan. *Covernote* bukanlah produk hukum Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris maupun dalam peraturan perundangan, padahal dalam industri perbankan *covernote* ini memiliki kekuatan yang mengikat dan sudah berupa norma yang berlaku umum (*best practice*) bagi pihak perbankan dan sudah menjelma menjadi salah satu bentuk hukum kebiasaan (*customary law*).¹²

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Liliانا Tedjasaputro, 2003, *Etika Profesi Notaris (dalam penegakan hukum pidana)*, BIGRAF Publishing Yogyakarta, hal. 86.

¹² Habib Adjie, *Loc.cit.*

Covernote dapat dipercaya dan dijadikan sebagai suatu pegangan/jaminan sementara dalam pencairan kredit oleh pihak Bank, sehingga dapat dikatakan telah terjadi suatu kekosongan hukum (*vacuum of law*) dimasyarakat, karena memang hingga saat ini masih belum diatur dalam hukum positif Indonesia. Kekosongan hukum yang sudah berjalan lama dalam praktek keseharian secara lebih nyata dapat kita temukan dalam praktek pemberian kredit oleh Bank kepada debiturnya, yang terkait dengan dokumen penjaminan, hal ini sudah menjadi *best practice*/norma serta kesepakatan yang lazim dan umum diterapkan antara pihak perbankan dengan Notaris.

Covernote Notaris menerangkan suatu keadaan dalam perbuatan hukum. Penandatanganan dokumen-dokumen kredit dan penyerahan obyek agunan seperti sertifikat hak atas tanah debitur sebagai agunan bank merupakan hal yang tidak terpisahkan dengan pencairan kredit bank kepada debiturnya. Oleh karena itu, penerbitan dan kedudukan *covernote* Notaris terkait pencairan kredit bank dapat dipandang sebagai suatu alat bukti yang kuat bagi bank dalam pelaksanaan pencairan kredit kepada debiturnya.

Kemitraan antara Notaris dan bank merupakan hubungan hukum (*law binding*) yang memiliki tanggungjawab yang mengikat antara kedua belah pihak. *Covernote* Notaris menjadi bagian tak terpisahkan dari proses terbentuknya dua peristiwa hukum yaitu perjanjian kredit dan perjanjian pemasangan hak tanggungan atas agunan.¹³ *Covernote* Notaris yang diterima bank memiliki fungsi sebagai alat bukti hukum yang kuat, dan juga berisi pernyataan Notaris bahwa dokumen legal yang diminta oleh bank telah ditandatangani oleh debitur serta

¹³ Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm. 149.

pemberian janji-janji Notaris untuk menyelesaikan dokumen legal/akta sesuai jangka waktu yang telah disepakati.

Penggunaan *covernote* sudah menjadi *best practice* dan berlangsung berulang-ulang dalam jangka waktu yang lama serta memegang peran penting terkait pengikatan hak tanggungan atas obyek jaminan debitur dan pencairan kredit bank.¹⁴ Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka akan berakibat hukum terhadap *covernote* yang dikelurakan serta timbul suatu permasalahan mengenai kekuatan pembuktian *covernote* jika terjadi permasalahan dalam proses permohonan kredit. Dari uraian latar belakang tersebut dapat menjadi dasar atas disusunnya sebuah karya tulis ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul "**Kekuatan Mengikat *Covernote* Notaris Dalam Perjanjian Kredit Pada Lembaga Perbankan**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan pada sub bab tersebut maka terdapat dua permasalahan yang akan dikaji dalam pembahasan, yaitu:

1. Bagaimana dasar kewenangan notaris terhadap *covernote* yang dibuatnya dalam pencairan kredit perbankan?
2. Bagaimana kekuatan hukum *covernote* yang dibuat oleh notaris dalam pencairan kredit perbankan?

¹⁴ Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, 2013, *Prinsip – Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta, hlm. 79-90.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian kaitannya dengan penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1.3.1 Tujuan umum

- 1 Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui, memahami dan memberikan kontribusi keilmuan terkait teori-teori ilmu hukum, serta perkembangan ilmu hukum.
2. Serta berupaya untuk dapat melakukan pengembangan ilmu hukum yang ada sejalan dengan paradigma *science asa process* (ilmu dalam proses). Dengan pradigma ini, ilmu tidak akan pernah berakhir untuk mencari kebenaran khususnya ilmu hukum perdata, perbankan dan kenotariatan.

1.3.2 Tujuan khusus

1. Untuk mengetahui dasar kewenangan menerbitkan *covernote* dalam melakukan proses perjanjian dan/atau permohonan kredit berdasarkan *covernote* yang dibuat oleh notaris, serta tanggungjawab notaris atas *covernote* yang dibuatnya dalam proses perjanjian dan/atau permohonan kredit pada lembaga perbankan.
2. Untuk mengetahui kekuatan hukum dan kekuatan yang mengikat *covernote* dalam proses perjanjian dan/atau permohonan kredit berdasarkan *covernote* yang dibuat oleh notaris beserta solusi dalam mengisi kekosongan hukum atas penggunaan *covernote*. Akibat hukum terhadap *covernote* yang dibuat oleh notaris dalam

proses perjanjian dan/atau permohonan kredit berdasarkan *covernote* notaris.

1.4 Metode Penelitian

Menurut Kartini Kartono, metode penelitian adalah cara-cara berpikir dan berbuat, yang dipersiapkan dengan baik untuk mengadakan penelitian dan guna mencapai tujuan.¹⁵ Dapat dipahami bahwa penelitian pada dasarnya ialah suatu kegiatan yang telah direncanakan menggunakan suatu metode ilmiah dan bertujuan untuk mendapatkan data baru guna mendapat kebenaran ataupun ketidak benaran dari suatu gejala yang ada.¹⁶

1.4.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan pada judul dan rumusan masalah dalam penelitian ini, menunjukkan bahwa penelitian ini menggunakan penelitian normatif yaitu penelitian yang menguraikan terhadap permasalahan-permasalahan yang ada, untuk selanjutnya dibahas dengan kajian teori-teori hukum kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam praktek hukum.¹⁷ Metode penelitian hukum normatif dipergunakan dengan titik tolak penelitian dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas jabatan Notaris¹⁸. Penelitian ini beranjak dari kekosongan norma dalam Pasal 15 dan 16 Undang-Undang

¹⁵ Kartini Kartono, 2005, *Metode Pembuatan Kertas Karya atau Skripsi limit Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm.58.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

¹⁷ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 3.

¹⁸ Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, hlm. 26.

Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, mengenai kewenangan Notaris dalam mengeluarkan *covernote* yang tidak diatur dalam Undang-undang Jabatan Notaris.

1.4.2 Jenis Pendekatan Penelitian

Terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam membahas permasalahan yang akan diteliti dalam skripsi ini, yaitu: Pendekatan analisis konsep hukum (*analytical and conceptual approach*) pendekatan ini beranjak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum undang, selain itu dalam kajiannya dikaitkan dengan Teori Kepastian Hukum dan Teori Petanggung Jawaban Hukum.

Pendekatan perundang-undangan (*The Statue Approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundangan-undangan dan regulasi yang terkait dengan kewenangan, kewajiban serta larangan Notaris dalam melaksanakan jabatannya. Terutama meneliti peraturan perundang-undangan khususnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris serta peraturan perundang-undangan lainnya mengenai tanggung jawab Notaris dalam melaksanakan jabatannya berkaitan dengan produk hukum yang dikeluarkannya.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian normatif ini penulis menggunakan tiga sumber bahan hukum, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam tesis ini adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
 - e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia;
 - f. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 - g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;
 - h. Kode Etik Notaris
2. Bahan hukum sekunder, dalam penelitian ini juga digunakan bahan hukum sekunder yaitu: bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian tesis ini meliputi: buku-buku literatur, jurnal, makalah, karya tulis hukum, kamus hukum, sumber dari internet dan bahan-

bahan hukum tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3. Bahan hukum tersier, adapun yang dimaksud bahan hukum tersier dalam penulisan tesis ini yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penulisan tesis ini meliputi kamus bahasa Indonesia, kamus hukum dan kamus bank sentral Republik Indonesia.

1.4.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan yaitu adalah dengan cara mengumpulkan dan menginventarisasi bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yang selanjutnya diklafikasikan menurut kelompoknya sesuai dengan hierarkhi peraturan perundang-undangan. Terhadap bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi dokumen (*study document*), yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*), dengan mengkaji, menelaah dan mengolah literatur, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

Studi dokumen dilakukan dengan sistem kartu (*card system*) yakni dengan cara mencatat dan memahami isi dari masing-masing informasi yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Penulisan tesis ini lebih menitik beratkan pada penelitian kepustakaan (*library research*) serta bahan-bahan lain yang dapat

menunjang dalam kaitannya dengan pembahasan permasalahan. Teknik ini dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi dan inventarisasi. Bahan hukum yang sudah terkumpul kemudian diolah sesuai dengan kebutuhan penelitian, melalui beberapa tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), penyusunan (*reconstructing*), sistematisasi berdasarkan pokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah (*systematizing*).

1.4.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Setelah semua bahan hukum terkumpul kemudian diklasifikasikan secara kualitatif sesuai dengan rumusan masalah. Bahan hukum tersebut dianalisa dengan teori-teori yang relevan kemudian ditarik kesimpulan untuk menjawab masalah. Dalam menganalisa bahan-bahan yang telah dikumpulkan maka penulis menerapkan teknik-teknik sebagai berikut:

1. Teknik interpretasi, diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusannya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.
2. Teknik evaluasi, berupa penilaian mengenai tepat atau tidak tepatnya suatu informasi baik diperoleh dari Bahan Hukum Primer maupun Sekunder juga diterapkan dalam penelitian ini untuk memperoleh hasil yang benar-benar sesuai dengan topik yang dibahas.
3. Teknik argumentasi mengetengahkan alasan-alasan yang merupakan hasil penalaran setelah dilakukannya teknik evaluasi. Dalam pembahasan masalah penelitian ini sedapat mungkin akan

dilakukan teknik argumentasi menurut kemampuan penulis yang serba terbatas.

4. Teknik sistematisasi merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum antara peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun antara yang tidak sederajat.
5. Teknik deskripsi merupakan teknik yang paling mendasar dan bersifat mutlak. Hal ini mengandung pengertian, teknik ini harus dilaksanakan dalam pembahasan hukum agar pembahasan dapat dipahami oleh orang lain. Dalam penelitian ini berdasarkan Teknik Deskripsi, isu-isu hukum digambarkan atau diuraikan secara lengkap dan jelas sehingga dapat diketahui duduk persoalannya dan dapat ditentukan arahnya untuk mencapai suatu solusi.

1.5 Sistematika penulisan

Teknik penyajian bahan hukum yang dipergunakan adalah teknik deskripsi analisis, dilakukan dengan memaparkan isi hukum dengan menguraikannya secara lengkap dan jelas untuk selanjutnya dilakukan pengklasifikasikan terhadap bahan-bahan hukum tertulis melalui proses analisis dan dikaitkan dengan teori, konsep serta doktrin para sarjana. Penafsiran sistematis dilakukan dengan titik tolak dari aturan suatu konsep/aturan hukum dan mengaitkannya dengan konsep/aturan hukum lainnya. Penafsiran secara gramatikal dilakukan dengan mencari arti/esensi dari suatu substansi aturan secara keseluruhan atau bagian-bagiannya tiap kalimat menurut bahasa hukum ataupun bahasa keseharian.¹⁹

¹⁹ Suprpto, 2013, *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, CAPS, Bogor, hlm.63