

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Bank merupakan lembaga keuangan yang mempunyai fungsi strategis dalam pembangunan nasional, karena berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (untuk selanjutnya disebut “UU Perbankan”), Bank adalah salah satu badan usaha yang memiliki kewenangan untuk menghimpun dana dari masyarakat berupa tabungan/simpanan dan menyalurkan dana kepada masyarakat berupa pinjaman/kredit. Peranan bank digambarkan sebagai lembaga intermediasi (*financial intermediary*) yang dapat diartikan bahwa Bank berperan untuk menghubungkan pemilik dana (*owner of funds*) dan pengguna dana (*user of funds*) di tengah-tengah masyarakat.<sup>1</sup>

Tugas dan tanggung jawab Bank secara singkat dapat ditemukan pada bagian konsiderans Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang menyebutkan bahwa perbankan berasaskan demokrasi ekonomi, di mana fungsi utamanya adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, serta memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.<sup>2</sup> Maka dari itu,

<sup>1</sup> Dr Jonker Sihombing, *Butir-Butir Hukum Perbankan*, Redcarpet Studio, 2011, hal 1.

<sup>2</sup> Butir B Konsiderans Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Peran perbankan menghimpun dana serta menyalurkan dana kepada masyarakat melalui kredit merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pemerataan pertumbuhan ekonomi. Karena prinsip utama dalam kegiatan perbankan adalah sebagai perantara antara pihak-pihak yang kelebihan dana dengan pihak-pihak yang memerlukan dana.<sup>3</sup>

Bank merupakan lembaga keuangan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan berbagai jenis risiko, oleh karena itu dalam menjalankan bidang usahanya Bank mengacu pada prinsip kehati-hatian (*prudential principle*). Pengaturan perbankan yang berdasarkan prinsip kehati-hatian tersebut menjadi pedoman bagi Bank dalam menjalankan setiap aspek, mulai dari aspek perizinan untuk melaksanakan bidang usaha perbankan, tingkat kesehatan Bank melalui *self assessment*, hingga perihal pemberian kredit.<sup>4</sup>

Pemberian kredit perbankan merupakan kegiatan yang mengandung risiko yang besar, salah satu risiko yang dihadapi oleh Bank dalam penyaluran dana melalui kredit adalah jika Nasabah tidak dapat melunasi pembayaran atas kredit yang diberikan oleh bank. Risiko sebagaimana disebut di atas, dapat menimbulkan kerugian bagi bank, untuk memitigasi risiko bank dalam menjalankan usahanya menjalankan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*). Prinsip kehati-hatian juga dituangkan dalam UU Perbankan, di mana dalam UU Perbankan ditegaskan bahwa bank menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib menerapkan

<sup>3</sup> Agnes Maria Janni W, *Peranan Perbankan Sebagai Lembaga Penyalur Kredit Bagi Masyarakat*, Serat Acitya – Jurnal Ilmiah UNTAG Semarang Vol. 7 No. 3 , 2018, hal 128.)

<sup>4</sup> Dr Jonker Sihombing, *Opcit* hal 62.

prinsip kehati-hatian guna melindungi dana masyarakat yang dipercayakan kepada bank.

Salah satu implementasi dari prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh Bank adalah melakukan penilaian pada calon debitur yang mengajukan kredit dengan menggunakan pendekatan 5 C (*the five C's of credit analysis*) yang terdiri dari:

1. *Character*
2. *Capacity*
3. *Capital*
4. *Condition*
5. *Collateral*

Prinsip 5C tersebut memberikan tanggungjawab kepada Bank untuk tetap melakukan analisis terhadap kemampuan dari para calon debitur untuk melunasi fasilitas kredit yang diajukan. Oleh karena itu, ketika Bank menyetujui permintaan fasilitas kredit dari Nasabah seharusnya Bank sudah memiliki penilaian yang didasarkan pada analisis 5C, bahwa debitur mampu untuk membayar fasilitas kredit tersebut.

Meskipun dalam UU Perbankan tidak terdapat peraturan yang mensyaratkan adanya perjanjian kredit dalam rangka realisasi kredit, namun dalam beberapa peraturan seperti Instruksi Presiden Kabinet No 15/EK/IN/10/1996 melarang bank untuk memberikan kredit tanpa ada perjanjian kredit. Oleh karena itu dalam setiap pemberian kredit atau realisasi kredit diperlukan adanya perjanjian kredit yang dibuat tertulis.

Dalam pelaksanaan perjanjian kredit akan menimbulkan hak dan kewajiban antara bank sebagai kreditur dan nasabah sebagai debitur. Ketika bank menyatakan setuju atas pengajuan hutang dari nasabahnya, maka bank akan menyerahkan sejumlah uang yang telah disesuaikan dengan penilaian kemampuan nasabah sebagai debitur, sebagai jaminan atas pelunasan hutang tersebut maka debitur wajib menyerahkan *collateral*/jaminan, yang dapat berupa jaminan pokok atau jaminan tambahan. Jaminan berfungsi untuk memberikan kepastian pelunasan utang atau pengembalian kredit sehingga apabila terjadi sesuatu yang tidak diinginkan atau terjadi kredit macet di kemudian hari, maka jaminan tersebut dapat berperan untuk melunasi utang tersebut melalui eksekusi jaminan tersebut..<sup>5</sup> Di sisi lain, kreditur juga mempunyai hak untuk menerima pelunasan atas pinjaman tersebut. Oleh karena itu, dalam rangka menjamin pelunasan kepada kreditur maka debitur akan memberikan suatu jaminan berupa benda bergerak bergerak ataupun benda tidak bergerak.

Hukum jaminan menganut asas *accessoir*, yang artinya adalah hak jaminan hanya dapat lahir ketika adanya perjanjian pokok, yaitu perjanjian kredit dan jaminan akan menjadi hapus dalam hal perjanjian pokok telah hapus. Pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut “**KUHPER**”) jaminan merupakan hak kebendaan dan bagian dari hukum benda dan memiliki sifat sebagai berikut:<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 222.

<sup>6</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Akumni, Bandung, 1983, hal 30.

1. Absolut, hak kebendaan sifatnya dapat dipertahankan terhadap setiap orang, sehingga hak kebendaan dapat menuntut setiap orang yang berusaha mengganggu haknya.
2. Bersifat *droit de suite*, artinya hak kebendaan mengikuti bendanya dimana pun bendanya berada, sehingga dalam hal terdapat hak kebendaan di atas suatu benda, maka kekuatan hak tersebut dapat ditentukan berdasarkan urutan kejadian (*droit de preference*).
3. Hak kebendaan memberikan wewenang kepada pemilik hak untuk dapat melakukan perbuatan hukum seperti menjual, menjaminkan atau menyewakan.

Oleh karena itu untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya kredit macet, Bank membutuhkan jaminan dari debitur pada saat pengajuan kredit, sebab dengan sifat hak kebendaan yang terdapat dalam jaminan sebagaimana telah dijabarkan di atas bank dapat mengamankan posisinya sebagai kreditur.

Salah satu objek yang dapat dijadikan sebagai jaminan dalam perjanjian kredit oleh debitur kepada bank dan/atau Lembaga keuangan *non-bank* sebagai kreditur adalah tanah. Sebagai benda tidak bergerak, tanah dapat dijadikan jaminan dalam pengajuan kredit sebab selain harganya akan terus meningkat, tanah sebagai benda tidak bergerak dapat dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (untuk selanjutnya disebut “UUHT”) menegaskan bahwa hak tanggungan sebagai satu-satunya lembaga

hak jaminan yang dapat dibebankan atas tanah berikut atau tidak berikut dengan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pada hak tanggungan terdapat beberapa unsur pokok yang terdiri dari:<sup>7</sup>

1. Hak tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan utang.
2. Objek hak tanggungan adalah hak atas tanah sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria.
3. Hak tanggungan dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja, tetapi dapat pula dibebankan berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu.
4. Utang yang dijamin harus suatu utang tertentu.
5. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, bahwa Hak Tanggungan merupakan hak jaminan yang sifatnya aksesoir, maka Hak Tanggungan lahir karena adanya perjanjian utang piutang terlebih dahulu. Jenis perjanjian utang piutang pada bank umumnya dituangkan ke dalam perjanjian kredit. Hingga saat ini tidak ada peraturan yang secara eksplisit mewajibkan Perjanjian Kredit untuk dibuat secara notariil, hal ini dikarenakan adanya asas kebebasan berkontrak dalam Perjanjian Kredit. Oleh karena itu, sepanjang isi dari Perjanjian Kredit tersebut dibuat

<sup>7</sup> Sutan Renny Sjahdeini, *Hak Tanggungan, Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah Yang Dihadapi oleh Perbankan*, alumni, Bandung, 1999, hal 11.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka Perjanjian tersebut memiliki kekuatan seperti undang-undang bagi Para Pihak dalam Perjanjian.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (untuk selanjutnya disebut “UUJN”) mengenal adanya 2 jenis akta notaris yaitu Akta *Relaas*, akta yang dibuat oleh notaris yang isi aktanya memuat uraian secara otentik mengenai suatu tindakan yang dilihat atau disaksikan oleh notaris dalam menjalankan jabatannya seperti akta RUPS atau akta risalah rapat suatu perseoran. Kemudian Akta *Partij*, yaitu akta yang dibuat di hadapan notaris di mana uraian aktanya adalah mengenai apa yang diterangkan oleh para pihak yang menghadap kepada notaris yang salah satu contohnya adalah Perjanjian Kredit.<sup>8</sup> Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Perjanjian Kredit dimungkinkan untuk dibuat dalam bentuk akta otentik.

Bentuk akta otentik dalam Perjanjian Kredit sangat penting, karena akta otentik sendiri mempunyai kekuatan pembuktian di depan pengadilan, sementara perjanjian kredit yang di bawah tangan sendiri dapat diingkari oleh salah satu Pihak. Oleh karena itu, peranan notaris dalam membuat Perjanjian Kredit sangat penting, hal ini dikarenakan sebagai pejabat umum notaris berfungsi untuk menjadi jembatan antara kreditur dan debitur dalam pembuatan akta Perjanjian Kredit.

Selain itu, kekuatan pembuatan yang dimiliki oleh akta autentik yang merupakan bukti sempurna karena mempunyai daya pembuktian kepada pihak

<sup>8</sup> Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013. Hal 7.

ketiga,<sup>9</sup> sementara perjanjian yang dibuat di bawah tangan memiliki kelemahan yakni tanda tangan dalam perjanjian tersebut dapat disangkal oleh salah satu pihak, sehingga meskipun tidak ada ketentuan mengenai bentuk dari perjanjian kredit itu sendiri, pada umumnya pihak bank sebagai kreditur akan memilih untuk membuat perjanjian kredit secara notariil, hal ini dikarenakan untuk memitigasi risiko kredit macet yang dapat timbul di kemudian hari.

Pada proses pembuatan perjanjian kredit dengan hak tanggungan, Notaris biasanya mengeluarkan dokumen yang disebut dengan *covernote*. *Covernote* merupakan surat keterangan yang diterbitkan oleh notaris untuk menyatakan Objek yang akan diberi hak tanggungan masih dalam proses pengurusan administrasi di badan pertanahan, pada prakteknya *covernote* diterbitkan sebagai pegangan atau jaminan kepada Bank untuk mempercepat proses pencairan kredit kepada Debitur.

Hingga saat ini, tidak ada peraturan baik yang secara umum atau khusus mengatur tentang *covernote*. Namun demikian, *covernote* sendiri diterbitkan karena adanya kebutuhan dari Debitur yang ingin segera menerima fasilitas kredit dari Bank. Pembuatan *covernote* dilakukan karena adanya kebutuhan dan hanya menjadi pegangan sementara Bank sampai dengan diserahkannya seluruh akta dan jaminan yang telah didaftarkan. Notaris selaku pihak yang memiliki kapasitas untuk membuat

<sup>9</sup> Pasal 1870 KUH Perdata “suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.”



*covernote* dengan memuat isi atas kesanggupan / janji Notaris kepada pihak yang membutuhkan *covernote* tersebut.<sup>10</sup>

Jika dilihat dari kewenangannya baik Notaris ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya disebut “**PPAT**”) tidak disebutkan adanya kewenangan untuk membuat *covernote* dalam hal pemberian kredit, namun kenyataan yang terjadi dalam dunia perbankan *covernote* dapat menjadi solusi bagi jaminan yang masih dalam pengurusan administrasi atau kekurangan data objek jaminan.

Tidak adanya aturan pasti dan jelas yang mengatur mengenai *covernote* menyebabkan ketidakpastian mengenai bentuk dan isi dari *covernote*. Masing-masing notaris dapat mengeluarkan *covernote* yang bentuknya berbeda satu sama lain, dan dengan isi yang beraneka ragam pula. Meskipun belum adanya aturan pasti akan *covernote* yang dikeluarkan notaris, pada kenyataannya *covernote* sudah diterima oleh banyak pihak dan dijadikan dasar untuk melakukan perbuatan hukum. Oleh karena itu mengeluarkan *covernote* sebagai dasar pemberian kredit memiliki risiko yang cukup tinggi,

Sebagaimana yang terjadi pada Kasus yang terjadi pada Bank BNI Kantor Cabang Pekanbaru yang telah diputus oleh Mahkamah Agung dengan Nomor Putusan No. 1590 K/Pid.Sus/2015 dimana Bank BNI Cabang Pekanbaru mencairkan permohonan kredit sebesar Rp 40.000.000.000,- (empat puluh miliar Rupiah) yang diajukan oleh Erson Napitupulu, Direktur PT Barito Riau Jaya.atas permohonan kredit tersebut

<sup>10</sup> Rizky Wulandari, 2015: *Dasar Pertimbangan Bank Dalam Pencairan Kredit Berdasarkan Cover note di Kabupaten Sleman*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hal5-6.

Debitur menjaminkan *covernote* dari Notaris Hardiyanti Hoesodo, S.H. yang isinya menerangkan bahwa objek jaminan berupa tanah sebanyak 500 persil di Desa Sako Margasari Kecamatan Logas Tanah Darat Kabupaten Kuantan Singingi tersebut dalam proses peningkatan menjadi Sertifikat Hak Guna Usaha. Akan tetapi pada kenyataannya tanah tersebut diketahui belum pernah diajukan hak atas tanah kepada kantor pertanahan Kabupaten Kuantan, disamping itu diketahui bahwa tanah tersebut masih milik warga setempat dan masyarakat dari Desa Sako Margasari menyatakan tidak pernah menjual lahan kebun kepada pihak manapun.. Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas penulis tertarik untuk menindaklanjutinya dalam bentuk penelitian atas **Pertanggungjawaban Notaris Sebagai Pihak Yang Mengeluarkan *Covernote* Dalam Rangka Realisasi Kredit Berkaitan Dengan Putusan Mahkamah Agung No. 1590 K/Pid.Sus/2015.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana keabsahan dari *covernote* dalam realisasi kredit ?
2. Bagaimana pertanggungjawaban notaris atas *covernote* yang dikeluarkan dalam rangka realisasi kredit pada Putusan Mahkamah Agung No. 1590 K/Pid.Sus/2015 ?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan dan/atau dasar hukum dari *covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris-PPAT.

- b. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab Notaris-PPAT dalam mengeluarkan *covernote*.

## 2. Manfaat Penelitian

### a. Secara Akademis

Agar dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan studi ilmu hukum serta menambah bahan kepustakaan ilmu hukum khususnya tentang produk-produk notaris ataupun PPAT sebagai akta autentik khususnya atas kepastian hukum *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris bagi kepentingan para pihak.

### b. Secara Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan bagi pihak Bank dan calon nasabah yang menggunakan jaminan atas tanah yang haknya belum terdaftar serta bagi mereka yang berkecimpung dalam pembebanan hak atas tanah sebagai jaminan sedangkan hak atas tanah tersebut belum terdaftar

## 1.4. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, terdiri dari lima bab, dengan penjelasan sebagai berikut:

**Bab I Pendahuluan**, yang menjelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan metode penelitian dalam tesis ini.

**Bab II Tinjauan Pustaka** dalam bab ini penulis akan menjelaskan secara umum mengenai Hak dan Kewajiban Notaris, peran *covernote* dalam perbankan serta mengenai perjanjian kredit.

**Bab III Metode Penelitian** yang akan menjabarkan tentang metode pendekatan, sifat penelitian, metode pengumpulan data dan metode analisis data yang digunakan dalam proses penulisan tesis ini.

**Bab IV Pembahasan dan Analisis**, di dalam Bab ini penulis akan menjabarkan kasus posisi dalam Putusan Mahkamah Agung Putusan Mahkamah Agung Nomor 1590 K/Pid.sus/2015 untuk kemudian menganalisa akibat hukum dari *covernote* yang dijadikan jaminan dalam realisasi kredit.

**Bab V Kesimpulan dan Saran**, yang menjadi penutup dalam tesis ini di mana penulis akan menyimpulkan hasil penulisan dan saran.