

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor keuangan di Indonesia merupakan salah satu sektor yang memiliki peranan penting dalam mendorong peningkatan perekonomian nasional dan ekonomi masyarakat. Perkembangan dan kemajuan pada sektor keuangan, baik bank maupun lembaga keuangan bukan bank perlu dipertahankan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (1) menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Selanjutnya Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam perspektif ekonomi, Bank merupakan lembaga keuangan yang mempunyai fungsi strategis dalam pembangunan nasional. 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.¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, tugas dan tanggung jawab perbankan didasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi, dimana 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. Oleh karena itu, peran perbankan menghimpun dana serta menyalurkan dana kepada masyarakat melalui kredit merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pemerataan pertumbuhan ekonomi. Prinsip utama dalam kegiatan perbankan adalah sebagai perantara antara pihak-pihak yang kelebihan dana dengan pihak-pihak yang memerlukan dana.²

Penyaluran kredit atau pembiayaan oleh bank adalah unsur yang terbesar dari kekayaan dan asset penentu keberhasilan bank dalam mengelola simpanan dan pinjaman nasabahnya. Pengertian kredit bank diuraikan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 , sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 11 berbunyi sebagai berikut:

¹ Jonker Sihombing, *Butir-Butir Hukum Perbankan*, (Jakarta: Redcrpet Studio, 2011) hal. 1

² 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

“Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.”

Sebagai salah satu Bank di Indonesia, Bank Tabungan Negara (selanjutnya disebut Bank BTN) juga menjalankan tugasnya dalam penyaluran kredit. Dalam penyaluran kredit, Bank Tabungan Negara menerapkan prinsip pemberian kredit dilakukan dengan prosedur yang berkesinambungan agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan untuk menghasilkan kredit yang sehat dan menguntungkan tanpa mengabaikan prinsip-prinsip kehati-hatian, prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) dan *Four Eyes Principles*. Pemberian kredit yang dilakukan oleh Bank harus memenuhi kriteria pemberian kredit yang sehat, yang meliputi tujuan kredit, sumber pembayaran, profil debitur, analisa kemampuan membayar, kondisi ekonomi, dan persyaratan kredit.

Tujuan dilakukannya prinsip kehati-hatian agar bank selalu dalam keadaan sehat menjalankan usahanya dengan baik dan mematuhi ketentuan dan norma hukum yang berlaku di dunia perbankan. Sebelum bank memberikan kredit, bank harus melakukan penelitian dan penilaian terlebih dahulu terhadap calon nasabah atau debitur. Prinsip kehati-hatian Bank diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan jo. Pasal 2 Peraturan OJK No 42.03/2017. Prinsip kehati-hatian adalah prinsip yang menegaskan bahwa dalam menjalankan fungsi utamanya, bank wajib untuk bersikap hati-hati dalam rangka melindungi dana masyarakat. Begitupun

dalam rangka pemberian kredit kepada perusahaan-perusahaan atau masyarakat untuk kepentingan pembiayaan. Prinsip ini juga diatur dalam Pasal 2 UU Perbankan:

“Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.”

Tujuan utama prinsip ini adalah untuk melindungi dana perbankan dari kredit macet yang nantinya dapat berakibat pada kesehatan dan kelangsungan dari bank itu sendiri. Oleh karena itu, diharuskan untuk setiap bank menerapkan prinsip kehati-hatian demi menciptakan perbankan yang sehat dan menghindari terjadinya kegagalan dalam menjalankan kegiatan usahanya. Tujuan diberlakukannya prinsip kehati-hatian itu supaya bank selalu dalam keadaan sehat, *likuid* dan *solvent*. Dengan diberlakukannya prinsip kehati-hatian diharapkan kadar kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tetap tinggi, sehingga masyarakat bersedia dan tidak ragu-ragu menyimpan dananya di bank.³

Dalam pembiayaan kredit tersebut terdapat dokumen kredit. Dokumen kredit adalah seluruh dokumen yang terkait dengan penyediaan fasilitas kredit. Kelengkapan dokumen kredit merupakan hal yang penting sebagai upaya pelaksanaan prinsip kehati-hatian dan perkreditan yang sehat, meminimalisasi resiko kerugian atas penyediaan fasilitas kredit kepada masyarakat dengan memenuhi kelengkapan dokumen kredit secara tertib, efisien, dan efektif, serta peningkatan profesionalisme pelayanan kepada

³ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 19

nasabah dan masyarakat. Dokumen kredit harus dikelola dengan administrasi yang baik disertai dengan keamanan yang baik dan unsur pengawasan ganda oleh dua pihak sesuai dengan prinsip pengendalian perkreditan.

Peran Notaris sangat diperlukan dalam pengikatan agunan di Bank, jika kredit yang disalurkan berjalan normal, dimana pengembaliannya tepat pada waktunya, maka bank terhindar dari risiko. Namun, jika kredit yang disalurkan tidak berjalan mulus, maka bank akan mengalami risiko kredit macet. Dalam rangka penanganan kredit macet tersebut, seringkali terjadi kesulitan dalam proses penyelesaiannya, dimana salah satu penyebabnya adalah dikarenakan pengikatan agunan yang tidak sepenuhnya yang dilakukan oleh Notaris, sehingga secara aktual Bank akan menanggung kerugian.

Peran Notaris sangat dibutuhkan oleh bank dalam hal pemberian kredit. Dalam perjanjian kredit ini Notaris berperan merumuskan kehendak bank dan nasabah dalam bentuk akta notarial atau akta otentik, membuat akta, membacakan isi akta, membuat perjanjian kredit, membuat perjanjian jaminan (APHT), dan mendaftarkan hak tanggungan. Hal ini berkaitan dengan risiko hukum atas harta kekayaan yang diagunkan oleh debitur sebagai agunan kredit. Jika kredit yang diberikan menjadi macet, penjualan agunan tidak menimbulkan masalah bagi bank dikemudian hari. Oleh karena itu, jasa notaris sangat dibutuhkan dalam dunia perbankan, karena aktifitas perbankan yang banyak melakukan transaksi dengan pihak nasabah, dimana transaksi tersebut dibuat dalam suatu perjanjian/kontrak.

Untuk menjamin kepastian hukum, misalnya pengingkaran, maka pihak bank tidak ingin mengambil risiko, untuk itu, maka perjanjian tersebut haruslah dibuat dalam bentuk akta otentik.

Ada 2 (dua) jenis akta perjanjian pinjaman yang dibuat oleh bank sebelum memberikan pinjaman, yaitu Akta yang dibuat tanpa perantara pejabat umum, ialah akta yang dibuat tanpa notaris, namun dibuat oleh bank dan nasabah debitur untuk perjanjian pinjaman tersebut. Akta otentik, adalah akta kontrak pinjaman yang dibuat oleh notaris, selaku pejabat umum sebagaimana yang diatur pada UUJN, pada tempat akta itu ditandatangani. Akta ini disebut juga akta notariil. Persamaan dari kedua akta perjanjian kredit tersebut yaitu sama-sama dapat dijadikan alat pembuktian bentuk tertulis. Adapun perbedaannya adalah dari segi kekuatan pembuktiannya. Isi Perjanjian Kredit atau Perjanjian Pembiayaan harus memenuhi syarat minimal yaitu jumlah hutang atau kredit, bunga, administrasi, provisi dan biaya-biaya, jangka waktu, cara pembayaran, klausula-klausula, jaminan.⁴

Untuk proses realisasi kredit, dilaksanakan setelah Notaris pada umumnya mengeluarkan dokumen yang disebut dengan *covernote*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN mengenai kewenangan Notaris untuk melakukan tindakan hukum tertentu. *Covernote* merupakan surat keterangan yang diberikan oleh notaris untuk menerangkan akta apa saja yang dibuat oleh Notaris berkaitan dengan ditandatangani akta supaya kredit dapat dilaksanakan. Pada prakteknya *covernote* diterbitkan sebagai

⁴ Santia Dewi, R. M. Fauwas Diradja, *Panduan Teori & Praktik Notaris*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), hal. 36-37

pegangan atau jaminan kepada Bank untuk mempercepat proses pencairan kredit kepada Debitur. Pada saat realisasi kredit notaris sudah mempersiapkan *covernote* sebagai bukti bahwa telah ditandatangani akta dan perbuatan hukum apa saja yang telah dilakukan. Notaris dalam menyelesaikan dokumen kredit yaitu perjanjian kredit maupun dokumen pengikatan jaminan. Dalam *covernote* yang dipersiapkan notaris terdapat tanggal diterbitkan dan jangka waktu Notaris untuk menyelesaikan hal-hal yang tercantum pada *covernote*.

Dokumen sertifikat dan dokumen pengikatan kredit dan jaminan merupakan elemen yang sangat penting, dimana ketersediaan dan kelengkapan sertifikat dan dokumen pengikatan dapat menjadi *second way out* saat debitur tidak mampu memenuhi kewajiban/wanprestasi dan sebagai kewajiban Bank untuk menyerahkan dokumen sertifikat kepada debitur pada akhir masa kredit.

Berdasarkan ketentuan Bank yang berlaku, pemberian kredit wajib didukung dengan agunan yang cukup dan diikat secara sempurna sesuai dengan ketentuan.⁵ Untuk fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) ke-I, agunan KPR berupa sertifikat belum dapat dikuasai secara sempurna karena memerlukan proses pemecahan, balik nama dan pengikatan. Oleh sebab itu komitmen Notaris/PPAT mutlak telah diterima dalam *covernote* untuk menjamin kepentingan Bank. Proses penyelesaian sertifikat dan dokumen pengikatan lainnya wajib dilakukan oleh Notaris/PPAT.

⁵ SE Nomor 58 Bank BTN

Dalam rangka meminimalisir risiko kerugian dan risiko reputasi Bank atas penyediaan fasilitas kredit kepada masyarakat dengan memenuhi kelengkapan Dokumen kredit secara tertib, efisien dan efektif, maka perlu diatur standarisasi kerja sama dengan Notaris sebagai acuan dalam pelaksanaan pembiayaan fasilitas kredit dan pengelolaan dokumen kredit. Kerja sama Bank BTN dengan Notaris akan mendukung kelancaran operasional bisnis Bank, meningkatkan peran Notaris yang cukup signifikan dalam hal penyelesaian dokumen kredit. Rendahnya monitoring terhadap pemenuhan komitmen Notaris dalam penyelesaian pekerjaan berbanding lurus dengan meningkatnya potensi resiko yang akan diterima oleh Bank BTN. Oleh karena itu diperlukan adanya pedoman sehingga kerja sama dengan Notaris dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan harapan Bank BTN.

Standarisasi kerja sama dengan Notaris dimaksudkan untuk:⁶

1. Memperoleh Notaris yang berkualitas sehingga mendukung tercapainya kredit yang berkualitas
2. Mewujudkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*
3. Meningkatkan kinerja dan profesionalisme Notaris rekanan untuk menyelesaikan dokumen sesuai jangka waktu yang ditetapkan
4. Memudahkan monitoring dan evaluasi secara langsung kepada Notaris Rekanan

⁶ MEMO No. 186/M/LGD/III/2017 Bank BTN

5. Mendukung pelaksanaan prinsip kehati-hatian dan prinsip-prinsip kerja sama yang sehat
6. Memberikan standarisasi sistem, serta memberikan kejelasan prosedur, tugas, wewenang, maupun peran masing-masing pihak yang terlibat dalam setiap proses kesepakatan perjanjian
7. Meminimalisir resiko kerugian dan reputasi Bank atas kerja sama yang dilakukan dengan Notaris

Hingga saat ini, tidak ada ketentuan baik yang secara umum atau khusus mengatur tentang *covernote*, oleh karena itu Bank BTN mengatur standarisasi *covernote* Notaris dalam rangka pengelolaan dokumen kredit terhindar dari potensi resiko. 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 *covernote* dengan memuat isi atas kesanggupan / janji Notaris kepada pihak yang membutuhkan *covernote* tersebut.⁷

Dalam prakteknya, terdapat salah satu Notaris rekanan Bank BTN yang tidak melaksanakan kewajiban dalam *covernote* yang ia terbitkan. Notaris SH tersebut telah bekerjasama dan menjadi rekanan Bank BTN sejak tahun 2011-2018. Selama 7 tahun Notaris tersebut telah membuat dokumen kredit lebih dari 2000 akta. Sebagaimana telah diatur dalam perjanjian kerjasama dengan Bank BTN, maka setiap Notaris wajib

⁷ Rizky Wulandari, “Dasar Pertimbangan Bank Dalam Pencairan Kredit Berdasarkan Cover note di Kabupaten Sleman”, Tesis, (Yogyakarta: Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada), hal5-6.

melakukan penyelesaian dan penyerahan dokumen kredit dan dokumen agunan termasuk sertifikat didalamnya sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan. Namun, Notaris tersebut tidak menjalankan kewajibannya sesuai dengan perjanjian kerjasama maupun dengan *covernote* yang ia buat dan serahkan kepada Bank BTN.

Didalam *covernote* Notaris wajib mencantumkan kepastian jangka waktu penyelesaian dan penyerahan sertifikat dan dokumen pengikatan maksimal dalam batas waktu yang sudah diatur oleh Bank BTN. Sesuai dengan ketentuan Bank BTN SE No 58/DIR/LGD/2016 batas waktu penyelesaian dan penyerahan sertifikat maksimal adalah 300 hari setelah penandatanganan Akta Jual Beli. Berdasarkan data dari Bank BTN Kantor Cabang Cimahi, terdapat 257 sertifikat debitur dari realisasi kredit selama tahun 2011-2018 yang belum diserahkan kepada Bank BTN. Notaris SH tersebut tidak menjalankan kewajibannya yang telah dijanjikan melalui *covernote-covernote* yang ia buat. Perpanjangan *covernote* sudah tidak dapat dilakukan dikarenakan sudah melebihi batas maksimal jangka waktu yang sudah ditentukan Bank BTN dan disepakati oleh Notaris melalui perjanjian kerjasama dengan Bank BTN.

Covernote yang dibuat oleh Notaris tersebut antara lain berisi keterangan bahwa dokumen jaminan sedang dalam proses penyelesaian. Bagi Bank, *covernote* merupakan salah satu dokumen yang penting untuk memenuhi penyelesaian jaminan agunan debitur. Tidak terpenuhinya jangka waktu dalam *covernote* akan berdampak pada bisnis Bank. Salah satu dampak apabila penyelesain dan penyerahan sertifikat tanah tidak

sesuai dengan jangka waktunya adalah, Bank tidak mendapatkan laba dikarenakan agunan yang tidak lengkap dokumennya maka dana yang dicadangkan di CKPN sebesar 100%, sebaliknya apabila proses penyelesaian dan penyerahan sertifikat tanah milik debitur dilaksanakan tepat waktu maka Bank akan mendapatkan laba karena dana yang dicadangkan bisa mencapai nol. Selain itu Bank BTN juga akan mendapat resiko reputasi dikarenakan meningkatnya keluhan/debitur yang sertifikat agunannya belum tersedia di Bank BTN, serta berpotensi terjadinya gagal bayar oleh debitur. Maka secara garis besar kerugian yang akan ditanggung oleh Bank BTN meliputi:

- 1) Bank BTN tidak menjadi kreditur preferen
- 2) Kehilangan objek jaminan berupa Sertifikat
- 3) Kehilangan asset perusahaan

Berdasarkan uraian diatas penulis akan membahas permasalahan tersebut dalam penelitian dengan judul **Tanggung Jawab Notaris Terhadap *Covernote* Notaris dalam Penyelesaian dan Penyerahan Sertifikat Kepada Bank Tabungan Negara.**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung jawab Notaris atas *covernote* yang diserahkan kepada Bank BTN?
2. Bagaimana tindakan atau upaya hukum Bank terhadap Notaris yang tidak melaksanakan kewajiban dalam *covernote* yang dibuatnya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab Notaris terhadap *covernote* sebagai keterangan penyelesaian Sertifikat tanah debitur.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Bank terhadap Notaris yang tidak melaksanakan kewajiban dalam *covernote*.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian antara lain :

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan yang dapat digunakan oleh pihak yang membutuhkan sebagai bahan kajian pada umumnya, dan khususnya pengetahuan dalam hal pertanggung jawaban notaris terhadap *covernote*.

2) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan acuan bagi para pihak dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, khususnya dibidang pembiayaan kredit di Bank berserta penyerahan jaminannya.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri atas :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori Perbankan, Tugas dan Tanggung Jawab Notaris, dan *Covernote*.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi uraian mengenai macam penelitian, tipe penelitian, jenis data yang dibutuhkan, Teknik/metode pengumpulan data, serta analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi pembahasan dan jawaban rumusan masalah mengenai tanggung jawab Notaris terhadap *Covernote* dalam penyelesaian dan penyerahan Sertifikat pada Bank.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan serta saran yang akan diberikan dalam penelitian ini