

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Suatu negara membutuhkan sektor perekonomian sebagai salah satu sektor terpenting dalam berjalannya negara. Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang maju, apabila kegiatan perekonomiannya berjalan lancar dan masyarakat dalam negara tersebut dapat hidup secara makmur dan sejahtera. Sistem ekonomi di suatu negara juga besar dipengaruhi dari pola pikir serta budaya dan peradaban yang berkembang secara dalam masyarakat.¹

Dalam suatu sistem perekonomian terdapat penggerak, dan penggerak dari perekonomian Indonesia adalah perbankan. Perbankan memiliki peran penting dalam berjalannya perekonomian negara, seperti sebagai fungsi transmisi (*transmission function*), fungsi menghimpun dan menyalurkan dana (*intermediation function*), fungsi mentransformasikan dan mendistribusikan resiko dalam perekonomian (*transformation and distribution of risk function*), dan fungsi untuk menstabilkan kondisi perekonomian (*stabilization function*).²

Menjalankan sistem perbankan di Indonesia didukung dengan adanya peran bank yang sangat signifikan. Perbankan juga memiliki fungsi yang sangat penting bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Salah satu alasan terpenting dari pentingnya

¹ Agus Waluyo, *Ekonomi Konvensional VS Ekonomi Syariah: Kritik terhadap Sistem Ekonomi Kapitalis, Ekonomi Sosialis, dan Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Ekuilibria, 2017), hal. 11

² H. Bachtiar Simatupang, "Peranan Perbankan dalam Meningkatkan Perekonomian Indonesia", *Jurnal Riset Akutansi Multiparadigma (JRAM)*, Vol. 6, No. 2, Desember 2019, hal. 136

perbankan bagi masyarakat di Indonesia adalah fungsinya untuk menstabilkan perekonomian.

Notaris merupakan salah satu profesi penunjang dalam kegiatan perbankan. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU Jabatan Notaris):

“Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya”.

Notaris merupakan pejabat negara yang oleh negara diberikan sebagian kewenangan dalam hal memberikan pelayanan jasa untuk masyarakat pada bidang hukum perdata, yang secara khususnya memberikan pelayanan jasa dalam hal pengurusan sertifikat tanah, melaksanakan dan membuat perjanjian, dan hal lain yang memiliki keterkaitan atas penerbitan akta oleh Notaris yang masuk sebagai akta autentik.³ Notaris merupakan aparatur publik, dalam rangka menjaga asas hukum seperti perbuatan hukum dalam keperdataan yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan sebagian pekerjaan pelayanan publik negara.⁴ Notaris tersebut merupakan satu-satunya pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik yang berisikan tentang seluruh perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diinginkan oleh orang yang memiliki kepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, yang dapat memberikan jaminan atas kepastian tanggal terjadinya perbuatan, menyimpan akta, memberikan grosse, dan menyimpan salinan

³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta: Erlangga, 2001), hal. 2

⁴ Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris/PPAT dalam Pembuatan Akta*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2012), hal. 10

sepanjang akta yang dibuat selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Bank merupakan lembaga yang sangat penting dalam masyarakat, dikarenakan masyarakat membutuhkan bank untuk menjalankan kesehariannya dalam bidang keuangan. Bank dibutuhkan untuk menjamin kestabilan perekonomian masyarakat. Seringkali masyarakat membutuhkan peminjaman uang dengan jumlah yang besar untuk meningkatkan perekonomian masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, masyarakat dapat melakukan peminjaman uang dengan bank atau yang biasa disebut dengan pengajuan kredit. Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan) dijelaskan bahwa:

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

Notaris memiliki kewenangan untuk membuat suatu perjanjian yang dimuat dalam bentuk akta perbankan dalam pelaksanaan perjanjian kredit ataupun pembiayaan. Akta tersebut merupakan akta autentik yang merupakan suatu alat bukti tertulis yang bersifat terkuat dan terpenuh.⁶ Hal tersebut sesuai dengan Pasal 1 angka 7 UU Jabatan Notaris, yang menyatakan:

“Akta Notaris yang selanjutnya disebut Akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”.

⁵ *Ibid*, hal. 31

⁶ Suparman Hasyim, *Kompetensi dan Sharia Compliance Notaris dalam Pembuatan Akta Akad Perbankan Syari'ah*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Ekonomi Syariah Indonesia, 2017), hal. 5

Akta perjanjian kredit yang dibuat oleh notaris merupakan instrumen yang mengikat debitur dan kreditur dalam hal bank melakukan penyaluran kredit kepada nasabah. Akta perjanjian kredit memberikan perlindungan serta kepastian hukum bagi kedua belah pihak yang merupakan suatu asas esensial dalam hukum perjanjian karena dalam melakukan perjanjian, setiap orang diberi kebebasan untuk memperjanjikan apa saja dan dengan siapa saja selama sesuai dengan syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPdata, yaitu:⁷

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.

Bank melaksanakan penyaluran kredit dengan menerapkan asas kehati-hatian yang merupakan salah satu asas terpenting dalam melaksanakan perjanjian kredit. Asas tersebut penting adanya bagi bank sebagai kreditur maupun nasabah sebagai debitur dikarenakan penerapan asas kehati-hatian memiliki dampak yang menguntungkan seluruh pihak. Tanpa adanya asas tersebut, berarti tidak terdapat kepercayaan antara pihak bank dan nasabah, yang mengakibatkan sulitnya perjanjian kredit untuk dilakukan. Melakukan perjanjian dalam menyalurkan kredit merupakan poin yang paling penting untuk dilakukan. Hal tersebut dikarenakan perjanjian merupakan dasar dan berlaku bagi hukum atas pelaksanaan penyaluran kredit atau pembiayaan.

⁷ Mariah Kamelia dan Anis Mashdurohatun, "Peran Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Kredit dalam Perspektif hukum Positif dan Hukum Islam", Jurnal Akta, Vol. 4, No. 4, Desember 2017, hal. 576

Dalam menjalankan fungsinya dengan tetap menjunjung tinggi asas kehati-hatian tersebut, bank mewajibkan pemberian agunan oleh debitur sebagai jaminan atas penyaluran kredit yang diberikan oleh bank sebagai kreditur. Agunan tersebut merupakan kekayaan berupa harta benda yang dimiliki oleh debitur yang akan dijadikan agunan apabila timbul keadaan ketidakmampuan debitur dalam melunasi utang yang dimiliki atas penyaluran kredit yang telah dilakukan.⁸ Sebagai bentuk perlakuan yang didasari dengan asas kehati-hatian, pihak bank sebagai kreditur diwajibkan untuk meneliti jaminan yang dijadikan sebagai agunan terhadap penyaluran kredit.

Selain itu, dalam menjalankan asas kehati-hatiannya, bank memberikan kewajiban bagi Notaris terkait dalam pelaksanaan penyaluran kredit untuk membuat surat keterangan (*covernote*) sebagai salah satu jaminan bank untuk mengeluarkan kredit yang akan diberikan kepada nasabah. Memberikan kewajiban ini kepada Notaris merupakan salah satu dari banyak hal dalam pelaksanaan prinsip kehati-hatian oleh lembaga perbankan. Salah satu contoh lainnya adalah dengan melakukan pengecekan secara teliti akan seluruh calon nasabah dari bank, seperti melakukan pengecekan latar belakang calon nasabah.

Covernote tersebut merupakan suatu surat keterangan yang diterbitkan oleh Notaris setelah terjadinya suatu perjanjian kredit yang memiliki tujuan untuk menjadikan perjanjian tersebut mengikat agunan atas kredit yang dikeluarkan oleh

⁸ Firdaus R., dan Ariyanti., *Manajemen Perkreditan Bank Umum*, (Bandung: Alfabeta, 2004), hal. 87

bank.⁹ Mengeluarkan *covernote* tersebut merupakan salah satu syarat formil dalam dilakukannya pencairan kredit bank. Dalam penyaluran kredit, *covernote* memiliki peran yang esensial sebagai bukti penjaminan yang mengikat bagi pihak bank dalam menyalurkan kredit, sehingga Notaris menerbitkan *covernote* dengan maksud bahwa Notaris tersebut masih terikat akan penyelesaian pengikatan jaminan.¹⁰ *Covernote* tersebut menunjukkan bahwa Notaris telah melaksanakan proses pengikatan perjanjian kredit sesuai dengan persyaratan. Hanya saja, dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, tidak terdapat pengaturan mengenai penerbitan *covernote*. Kewenangan Notaris berdasarkan Pasal 15 UU Jabatan Notaris merupakan:

- “(1) Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 1. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 2. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 3. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 4. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
 5. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;

⁹ Bayu Ilham Cahyono, “Analisis Sistem dan Prosedur Pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah Syariah (KPRS) Murabahah untuk Mendukung Pengendalian Intern (Studi pada PT. BTN Syariah Cabang Jombang), Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 25, No. 1, Agustus 2015.

¹⁰ Royani, *et.all*, “Problematika Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-hatian Perbankan terhadap *Covernote* sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan”, PhD diss., Universitas Sebelas Maret, 2015, hal. 192

6. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
 7. membuat Akta risalah lelang.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan”.

Terlihat dengan jelas bahwa dalam peraturan perundang-undangan, tidak terdapat kalimat yang menyatakan bahwa pembuatan *covernote* Notaris merupakan hal yang wajib untuk dilakukan, bahkan tidak termasuk ke dalam wewenang Notaris. *Covernote* bukanlah suatu produk yang diterbitkan oleh notaris yang tertera dalam UU Jabatan Notaris, melainkan hanyalah sebuah surat keterangan, sebagaimana seperti definisinya, berfungsi untuk memberikan keterangan atas perbuatan hukum dalam proses perjanjian kredit antara debitur dan kreditur.

Bagi pihak bank, *covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris memegang peran penting dan memiliki manfaat yang besar bagi pelaksanaan penyaluran kredit, antara lain:¹¹

1. Memberikan kepastian serta kevalidan kepada pihak bank bahwa dokumen-dokumen yang dibutuhkan dalam hal pengikatan perjanjian kredit telah diikat dengan sempurna oleh pejabat yang berwenang, yaitu Notaris. Kepastian ini membuat bank meyakini bahwa semua prosedur telah dijalankan dengan sempurna dan pencairan kredit dapat dilakukan.
2. Memberikan pernyataan bahwa telah terjadi suatu perbuatan hukum antara kreditur dan debitur, sehingga *covernote* merupakan alat bukti sah yang menunjukkan bahwa telah terjadi penandatanganan akta perjanjian kredit

¹¹ Rina Shahriyani Shahrullah dan Welly Abusono Djufri, “Tinjauan Yuridis *Covernote* Notaris/PPAT terkait Pemasangan Hak Tanggungan Agunan Bank”, *Journal of Law and Policy Transformation*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2017, hal. 156

dan perjanjian pemasangan hak tanggungan antara kreditur dan debitur. *Covernote* pun juga menyatakan bahwa Notaris akan melakukan pengurusan dokumen otentik yang dibutuhkan.

3. *Covernote* memberikan suatu kepastian hukum bagi bank sebagai prasyarat dalam mencairkan permohonan kredit dari debitur, yang mana bank meyakini bahwa telah benar terjadi suatu pengikatan dokumen akta dengan sempurna oleh pejabat yang berwenang yaitu Notaris.

Dapat dilihat bahwa *covernote* memberikan kepastian hukum bagi pihak bank. Namun, kurangnya pengaturan mengenai *covernote* yang berlaku di Indonesia, menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Notaris yang bersangkutan. Tidak terdapatnya patokan atau panduan yang secara resmi dikeluarkan sebagai dasar dari pembuatan *covernote*, dapat menimbulkan kesemena-menaan atas pembuatan *covernote*. Hal ini dapat menciptakan ketidakselarasan isi dari *covernote* sebagai produk yang notaris terbitkan, yang merupakan menjadi sepenuhnya tanggungjawab dari notaris yang membuat dan menerbitkannya.

Hal tersebut sangat disayangkan, karena *covernote* dalam prakteknya digunakan sebagai dasar atas pencairan kredit oleh bank serta menjadi bukti pengikatan, dan juga merupakan sebuah norma umum bagi perbankan yang menjadi suatu bentuk hukum kebiasaan yang meyakini bahwa *covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris dapat dipegang kepercayaannya dan menjadi jaminan sementara atas pencairan bagi nasabah yang telah ternilai layak terhadap kredit

tersebut.¹² Di Indonesia, kebiasaan telah diyakini dan diterima sebagai hukum yang harus ditaati.¹³

Bank menganggap *covernote* tersebut sebagai bukti yang kuat atas terjadinya suatu perjanjian kredit. Hanya saja pada kenyatannya, masing-masing bank telah memiliki *draft* atas *covernote* yang akan dikeluarkan oleh Notaris, yang mana *draft* tersebut pun tidak seragam antar bank. Hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi Notaris sebagai penerbit *covernote*.

Merujuk kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28D ayat 1, dinyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Hal tersebut berlaku terhadap seluruh masyarakat Indonesia, termasuk Notaris, yang dalam hal ini dapat menjadi dirugikan karena isi atas *covernote* telah ditentukan oleh bank, yang dapat ditimbulkan atas permintaan pihak bank untuk mencantumkan beberapa poin yang dapat merugikan notaris di dalam *draft covernote* yang bank siapkan. Padahal, suatu *covernote* hanyalah surat keterangan yang notaris susun dan terbitkan, bukan ditentukan isinya oleh bank yang terkait dalam proses perjanjian kredit.

Bank dapat meminta pertanggungjawaban Notaris apabila di kemudian hari terdapat hambatan/masalah antar nasabah dan bank yang “didasari” dengan isi yang terdapat dalam *covernote*. Sebelum perjanjian kredit dilakukan Notaris telah melakukan pengecekan sertifikat ke Kantor Badan Pertanahan Nasional untuk

¹² *Ibid*, hal. 158

¹³ *Ibid*, hal. 158

mencari tahu status tanah yang akan dijadikan sebagai agunan, seperti apakah sertifikat dalam keadaan bersih atau sedang dalam sengketa. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa hal tersebut dapat saja berubah di kemudian hari setelah terjadinya akad perjanjian kredit, yang dapat ditimbulkan oleh berbagai jenis faktor eksternal. Walaupun Notaris telah menjalankan kewajibannya dalam melakukan perjanjian kredit ini. *Draft covernote* yang diberikan oleh bank masih mencakup kalimat yang menyatakan bahwa Notaris bertanggungjawab apabila terjadi permasalahan hukum di kemudian hari.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut, penulis tertarik untuk membahas mengenai **“Kajian Pengaturan Isi *Covernote* yang dibuat oleh Notaris dalam Perjanjian Kredit Bank”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, didapatkan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimana pengaturan tentang bentuk dan isi *covernote* yang dibuat oleh Notaris dalam perjanjian kredit bank yang dapat melindungi seluruh pihak?
2. Bagaimana kepastian hukum *covernote* yang dibuat oleh Notaris dalam perjanjian kredit bank?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami pengaturan tentang bentuk dan isi *covernote* yang dibuat oleh Notaris dalam perjanjian kredit bank yang dapat melindungi seluruh pihak.

2. Untuk memahami kepastian hukum *covernote* yang dibuat oleh Notaris dalam perjanjian kredit bank

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Diharapkan dapat menjadi tambahan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan tugas dan fungsi notaris atau hukum notariat.

1.4.2 Manfaat praktis

Diharapkan dapat menjadi tambahan bahan acuan bagi notaris dalam pembuatan akta-akta.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dituangkan dalam bab-bab khusus yang terdiri atas 5 (lima) bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi uraian kajian pustaka mengenai topik penelitian yang terdiri atas tinjauan teori dan tinjauan konseptual.

BAB III METODE PENELITIAN

Berisi jenis penelitian, jenis data, jenis perolehan data, jenis pendekatan, serta analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Berisi hasil penelitian serta analisis dari penelitian.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi kesimpulan serta saran dari penelitian yang telah dibuat.

