

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Masyarakat yang membutuhkan dana segar selalu meminta bantuan pada Lembaga keuangan baik itu bank maupun non bank. Bank adalah perantara antara pihak-pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of fund*) dengan pihak-pihak yang kekurangan dan memerlukan dana (*lack of fund*). Oleh karena itu, perbankan akan bergerak dalam kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan, bank melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan sistem pembangunan.¹

Bisnis utama dari perbankan salah satunya yaitu penyalur dana masyarakat dalam bentuk kredit, dasar dari bisnis perbankan adalah kepercayaan dimana masyarakat yang berkelebihan dana menyimpan dananya di bank (dalam bentuk simpanan) dan bank menyalurkan kembali dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkan dana dalam bentuk pinjaman (kredit). Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 2 UU Perbankan yang merumuskan bahwa, “Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.

¹ Djumhana, 2000, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung hlm. 1

Pemberian kredit yang dilakukan oleh Bank kepada nasabah akan dilakukan dengan melakukan perjanjian atau kesepakatan yang dituangkan dalam sebuah akta perjanjian kredit secara tertulis dihadapan Notaris/ Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peran signifikan seorang Notaris / PPAT dalam perbuatan hukum khususnya dalam ruang lingkup hukum perdata salah satunya adalah membuat akta otentik. Notaris /PPAT adalah Pejabat yang menjadi bagian dari subyek sistem tersebut.

Ditinjau dari segi hukum, pelaksanaan perjanjian kredit akan menimbulkan hak dan kewajiban untuk menyerahkan uang yang diperjanjikan kepada debitur tetapi kreditur juga mempunyai hak untuk menerima pelunasan atas pinjaman tersebut.² Perlindungan yang diberikan kepada kreditur sebagai jaminan pelunasan hutangnya maka debitur akan memberikan suatu jaminan berupa benda atau barang.

Dalam hal ini benda berupa tanah merupakan objek jaminan untuk pembayaran piutang yang disukai oleh Bank dan Lembaga keuangan lainnya, yang akan memberikan fasilitas kredit. Sebab tanah pada umumnya mudah dijual, harganya akan terus meningkat, mempunyai tanda bukti hak dan dapat dibebani hak tanggungan yang memberikan hak-hak istimewa kepada kreditur. Tentu saja tidak semua tanah memiliki sifat atas dalam keadaan sebagaimana disebut diatas.³

² AS Mahmoeddin, 1995, *Apakah Kredit Bank Itu?*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.3.

³ Arie S. Hutagalung, 1999, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 215

Jaminan yang dikehendaki oleh kreditur adalah sedemikian rupa, sehingga kreditur mempunyai hak istimewa yaitu mendapat pelunasan hutangnya terlebih dahulu dari hasil penjualan barang yang dijamin. Selain itu hak kreditur terus melekat pada jaminan walaupun benda yang dijamin itu sudah dijual, dihibahkan atau dengan cara lain tidak menjadi milik atau hak yang menjamin sehingga kreditur tetap dapat menjual barang-barang jaminan dan mengambil hasil penjualannya untuk pelunasan hutangnya.

Agar tanah sebagai jaminan kredit dapat memenuhi kehendak kreditur tersebut maka tanah itu harus dibebani dengan hak jaminan. Hak jaminan yang membebani tanah sebagaimana yang dimaksud diatas menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 disebut Hak Tanggungan.⁴ Hak Tanggungan menurut Pasal 1 UU Hak Tanggungan adalah:

Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT yang kemudian harus didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN).

⁴ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 331

Di dalam suatu perjanjian Hak Tanggungan terdapat dua pihak yang mengikatkan diri, yaitu sebagai berikut:⁵

- a. Pemberi Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menjaminkan objek Hak Tanggungan (debitor).
- b. Pemegang Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menerima Hak Tanggungan sebagai jaminan dari piutang yang diberikannya

PPAT merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah. Akta tersebut ditentukan bentuknya oleh peraturan perundang-undangan dan dijadikan bukti bahwa telah dilakukannya perbuatan hukum atas tanah.

Pemberi Hak Tanggungan wajib hadir dihadapan PPAT dalam pemberian Hak Tanggungan. Pihak yang tidak dapat hadir dihadapan PPAT, dapat menunjuk pihak lain sebagai kuasa, dan membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (selanjutnya disebut SKMHT) yang berbentuk akta otentik. Pembuatan SKMHT menurut UU Hak Tanggungan, dapat dilakukan oleh Notaris ataupun kepada PPAT yang keberadaannya sampai pada wilayah kecamatan. Tidak tertutup kemungkinan dalam hal pemberian kredit oleh Bank, terdapat beberapa persyaratan terkait tanah yang akan dijaminkan tersebut yang belum terpenuhi.

Berkaitan dengan proses Hak Tanggungan yang masih berjalan, Notaris/PPAT akan membantu calon debitur untuk meyakinkan Bank

⁵ Adrian Sutedi, Hukum Hak Tanggungan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 54

dengan mengeluarkan covernote, yang berisikan pernyataan Notaris/PPAT bahwa sedang terjadi proses Hak Tanggungan. PPAT mengeluarkan covernote sebagai payung hukum sementara sebelum segala proses di kantor PPAT selesai hingga diserahkannya Sertifikat kepada kreditur. Hal tersebut dikarenakan hak tanggungan masih harus dilakukan proses roya, balik nama, masih berupa hak milik adat, atau masih proses pendaftaran tanah di Badan Pertanahan setempat. Dalam istilah kenotariatan arti dari cover note adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat

Notaris/PPAT dalam melakukan perbuatan hukum guna terlaksananya pencairan kredit dalam dunia perbankan haruslah sesuai dengan ketentuan dan prosedur Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Notaris/PPAT bertanggung jawab melakukan pemeriksaan mengenai dokumen dan sertifikat yang berkaitan dengan kebenaran dan keaslian identitas dan objek jaminan sebelum Notaris / PPAT membuat akta otentik. Notaris/PPAT harus memastikan bahwa jaminan atas Hak Tanah tersebut tidak sedang dibebani dengan Hak Tanggungan atau merupakan hak yang seharusnya dari si debitur. Notaris/PPAT terlebih dahulu melakukan pengecekan sertifikat ke Kantor Badan Pertanahan Nasional atau BPN untuk mengetahui status tanah tersebut. Apakah sertifikat tersebut dalam keadaan bersih (tidak sedang dibebani Hak Tanggungan), tidak dalam sengketa, dan tidak diblokir.

Oleh karena itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya seorang Notaris/PPAT harus bertindak hati-hati agar tidak terjadi persoalan sebagaimana kasus yang pernah terjadi disalah satu Bank Milik Pemerintah Daerah Kalimantan Barat di mana terjadi kasus seorang Notaris yang ada di Kota Pontianak yang mengeluarkan *covernote* sebagai suatu pegangan bank dalam mengeluarkan atau mencairkan kredit yang diminta oleh debitur ternyata jaminan yang diberikan debitur tidak dapat dijadikan hak tanggungan karena merupakan tanah negara, sehingga menimbulkan kerugian bagi si Notaris tersebut. Dimana Notaris/PPAT tersebut harus mengganti kerugian sampai 4 M sebagaimana pinjaman yang dilakukan oleh debitur akibat tidak memeriksa secara mendalam jaminan sertifikat yang diajukan oleh debitur.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut pada penelitian tesis dengan judul :” **ANALISIS YURIDIS TERHADAP *COVERNOTE* YANG DIBERIKAN NOTARIS / PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) KEPADA BANK YANG TIDAK SESUAI DENGAN JAMINAN “**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi permasalahan di dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Proses dan Prosedur Pembuatan *Covernote* yang Ditujukan pada Bank ?

2. Bagaimanakah Tanggung Jawab Notaris / Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap *Covernote* yang Diberikan Kepada Bank yang Tidak Sesuai Dengan Jaminan

1.3. Kaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan penulis dan penelusuran melalui berbagai media seperti internet, telah ditemukan beberapa penelitian yang terkait dengan judul yang penulis ambil dengan judul penelitian tesis diantaranya :

1. Penelitian Tesis dengan judul : TANGGUNG JAWAB NOTARIS-PPAT DALAM MENGELUARKAN COVERNOTE oleh SISKA NOVISTA, S.H dengan rumusan masalah sebagai berikut : 1. Kapan saat yang tepat Notaris-PPAT mengeluarkan covernote ? 2. Apakah urgensi dan problematika hukum dengan dikeluarkannya covernote ? 3. Bagaimana tanggung jawab Notaris-PPAT dalam mengeluarkan covernote ?
2. Penelitian Tesis dengan Judul : URGENSI PENGATURAN COVERNOTE DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2004 TENTANG JABATAN NOTARIS BERBASIS KEMANDIRIAN NOTARIS oleh HERLINA WULANDARI dengan rumusan masalah sebagai berikut : 1. 1. Apa esensi dan urgensi pengaturan mengenai covernote yang dikeluarkan oleh

Notaris dalam kaitannya dengan perjanjian kredit 2. Bagaimana karakteristik covernote yang dikeluarkan Notaris sebagai wujud kemandirian Notaris sebagai pejabat umum dalam perjanjian kredit. Teori yang digunakan adalah teori Pertanggung jawaban hukum dan teori kemandirian moral serta Teori Perlindungan Hukum

3. Penelitian berupa Tesis di Universitas Gajah Mada Yogyakarta dengan judul, “Perlindungan Hukum Terhadap bank Atas covernote Yang Dibuat Oleh Notaris”. Ditulis Oleh Aysa Kiranasari, (Studi Magister Kenotariatan Tahun 2013, yang memuat rumusan masalah, bagaimana perlindungan hukum bagi bank atas covernote yang dibuat oleh Notaris, dan bagaimana tanggung jawab Notaris terhadap covernote yang dikeluarkannya. Dengan hasil membahas tentang Perlindungan hukum bagi Notaris sebagai kreditur terhadap covernote yang diterbitkan oleh Notaris bersifat lemah hukum. Covernote bukan merupakan akta Notaris tetapi hanya merupakan surat Keterangan yang menyatakan bahwa barang jaminan masih dalam proses penyelesaian. Bank beum bias dianggap mempunyai jaminan karena jaminan belum diikat secara yuridis formal. Tanggung jwab Notaris terhadap covernote seakan-akan Notaris bertindak sebagai *Personal guarantee* / penjaminan, karena Notaris menjadi pihak ketiga yang ikut andil dalam perjanjian kredit debitur. Dengan demikian tanggung jawab Notaris terhadap covernote dan kredit debitur adalah menjamin atas kredit yang dikeluarkan oleh bank kepada debitur.

Berdasarkan kedua penelitian tersebut, terdapat perbedaan antara penelitian kedua penulis diatas dengan apa yang akan ditulis oleh penulis yang mengajukan judul penelitian tentang Analisis Yuridis Terhadap Covernote Yang Diberikan Notaris Kepada Bank Yang Tidak Sesuai Dengan Jaminan terdapat perbedaan pada fokus permasalahan berkaitan

1. Bagaimanakah Proses dan Prosedur Pembuatan Covernote yang Ditujukan pada Bank ?
2. Bagaimanakah Tanggung Jawab Notaris terhadap Covernote yang Diberikan Kepada Bank yang Tidak Sesuai Dengan Jaminan ?

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memaparkan Proses dan Prosedur Pembuatan *Covernote* yang Ditujukan pada Bank
2. Untuk mengetahui dan mengungkapkan Tanggung Jawab Notaris / Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap *Covernote* yang Diberikan Kepada Bank yang Tidak Sesuai Dengan Jaminan

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perbankan dan teknik pembuatan akta

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi para pelaku kegiatan perbankan, serta Notaris dalam melaksanakan tugasnya untuk membantu masyarakat dalam pembuatan akta perjanjian kredit bank.

1.6. Kerangka Pemikiran

1.6.1. Tinjauan Pustaka

Berkaitan dengan teori dapat kita rujuk pendapat yang dikemukakan oleh Neuman, yang menyatakan bahwa teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia.⁶ Dengan kata lain teori merupakan cara yang ringkas untuk berfikir tentang dunia dan bagaimana dunia itu bekerja. Jan Gijssels dan Mark van Hoccke juga mengartikan teori sebagai sebuah sistem pernyataan-pernyataan (klaim-klaim), pandangan-pandangan dan pengertian-pengertian yang saling berkaitan secara logikal berkenaan dengan suatu bidang

⁶ W.L. Neuman, 1991, *Social Research Methods*, Allyn and Bacon, London, hlm. 10

kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga menjadi mungkin untuk menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat diuji.⁷

Kemudian Bruggink memberikan pendapat tentang teori, dimana menurutnya teori adalah proses atau aktivitas dan sebagai produk atau hasil aktivitas itu, dan hasil itu terdiri atas keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan tentang suatu objek tertentu.⁸ Selain tentang teori dalam penelitian ini juga menggunakan Istilah hukum di mana dalam bahasa Inggris hukum yaitu *law*, dan bahasa belanda yaitu *recht*, kemudian oleh John Austin hukum di definisikan sebagai peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada makhluk yang berakal oleh makhluk yang berakal yang berkuasa atasnya.⁹

Untuk menganalisis data yang diperoleh maka dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teori. Adapaun teori yang digunakan adalah teori hukum, teori perjanjian kredit perbankan, teori berkaitan dengan Notaris dan Akta, teori kewenangan, teori tanggung jawab hukum serta teori jaminan. Teori berasal dari bahasa Inggris yaitu *theory of law* dan dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtstheorie*.

Jan Gijssels dan Mark van Hoccke memiliki pendapat bahwa teori hukum adalah cabang Ilmu Hukum yang dalam suatu perspektif

⁷ Jan Gijssels dan Mark Van Hoccke, 2000, *Apakah Teori Hukum Itu*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, hlm. 88

⁸ J.J.H. Bruggink, 1999, *Rechts Reflectie, Grondbegrippen uit Rechtstheorie (Refleksi Tentang Hukum)*, Alih Bahasa B. Arif Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 160.

⁹ Salim, 2010, *Perkembangan Teori dalam Teori Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 22

interdisipliner secara kritis menganalisis berbagai aspek atas gejala hukum masing-masing secara tersendiri dan dalam kaitan keseluruhan baik dalam konsepsi teoritis maupun dalam penjabaran praktis dengan mengarah pada pemahaman yang lebih baik dan suatu penjelasan yang jernih atas bahan-bahan yuridis.¹⁰

Teori hukum pada hakikatnya erat kaitannya dengan ilmu pengetahuan, merupakan dasar dan pertanggungjawaban atas pernyataan mengenai pengetahuan hukum yang dinyatakan oleh seorang ahli hukum. Pengetahuan ini diperoleh melalui akal dan panca indera dengan berbagai metode penelitian dan metode penulisan. Peran teori hukum adalah untuk menganalisa pengetahuan dari panca indera tersebut dan menuangkannya menjadi sebuah pernyataan.

Kegiatan perbankan salah satunya adalah memberikan fasilitas kredit kepada masyarakat agar dapat membantu kegiatan usaha masyarakat. Secara etimologis istilah kredit berasal dari bahasa latin, *credere*, yang berarti kepercayaan. Istilah kredit perbankan hampir dipersamakan dengan hutang piutang pada umumnya, meskipun dalam hukum perdata, antara utang dan kredit merupakan dua perbuatan hukum yang berbeda sehingga memiliki konsekuensi yuridis.

Dalam bahasa sehari-hari kata kredit sering diartikan mendapatkan barang dengan membayar cicilan atau angsuran di kemudian hari atau mendapatkan pinjaman uang yang pembayarannya dilakukan di kemudian

¹⁰ Ibid, hlm. 55

hari dengan cicilan atau angsuran sesuai perjanjian. Artinya kredit dapat berbentuk barang atau berbentuk uang. Baik kredit berbentuk barang maupun kredit berbentuk uang dalam hal pembayarannya dengan menggunakan metode angsuran atau cicilan tertentu.¹¹

Pasal 1 angka 11 UU Perbankan, memberikan definisi kredit sebagai berikut: “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 hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan bunga”. Tujuan kredit adalah untuk mengembangkan pembangunan dengan berdasarkan prinsip ekonomi yaitu dengan pengorbanan sekecil-kecilnya dapat diperoleh keuntungan sebesar-besarnya maka pada umumnya tujuan kredit secara ekonomis adalah untuk mendapat keuntungan.¹²

Kredit merupakan salah satu bentuk perjanjian tak Bernama. Perjanjian yang aman bagi para pihak sebaiknya dibuat dihadapan pejabat umum yang berwenang. Untuk mengetahui kaitan pejabat umum dan akta otentik dalam pembuatan akta perjanjian kredit terdapat ketentuan harus dibuat dihadapan Notaris

Jasa Notaris khususnya terkait akta-akta autentik, sangat dibutuhkan masyarakat di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan maraknya masyarakat yang menggunakan jasa Notaris dalam tiap kegiatan masyarakat yang

¹¹ Kasmir, 2005, hlm. 72

¹² Thomas Suyatno, 2007, hlm. 15

berhubungan dengan hal-hal yang bersifat perdata seperti perjanjian waris, perjanjian kuasa, dan hal-hal perdata lainnya. Notaris mempunyai kewenangan yang begitu luas khususnya terkait dengan akta-akta autentik yang dibuatnya.

Notaris merupakan pekerjaan dengan keahlian khusus. Jabatan ini menuntut pengetahuan luas serta tanggung jawab dalam melayani kepentingan umum dalam setiap pekerjaannya. Oleh karena itu, dalam setiap akta yang dibuatnya, Notaris perlu memperhatikan dan menjalankan setiap prosedur pembuatan akta sesuai perundang-undangan yang berlaku, termasuk mematuhi kode etik notaris.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Pasal 15 menyebutkan bahwa :

- (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 :
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
 - e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;

- f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau g. 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.

Berdasarkan ketentuan di atas, ditegaskan bahwa notaris adalah Pejabat Umum, yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani masyarakat. Dalam hal ini, Notaris adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta otentik. Keberadaan notaris selaku pejabat umum ini tidak hanya sekedar untuk melayani masyarakat yang membutuhkan jasanya tetapi juga atas perintah undang-undang.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan Bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam Bahasa Belanda, yaitu *theory van hetzag*, sedangkan dalam Bahasa Jerman, yaitu, *theorie der autoritat*.¹³ Teori kewenangan pada umumnya berasal dari 2 (dua) suku kata, yakni teori dan kewenangan. Menurut H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggynaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public di dalam hubungan hukum politik.¹⁴ Pada hakekatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan Negara untuk menjalankan roda pemerintahan.

¹³ H. Salim HS., Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, hlm. 183

¹⁴ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 10

Indroharto mengatakan bahwa wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Wewenang dapat diperoleh dengan 3 (tiga) cara, yakni secara atribusi, delegasi dan mandat.¹⁵

- a. Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yakni pemberian wewenang pemerintah baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disinilah dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah baru.
- b. Wewenang yang diperoleh secara delegasi, yakni terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.
- c. Wewenang yang diperoleh secara mandate, yakni tidak terjadinya suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Dalam rangka menegakkan hukum, Notaris mengemban amanat yang menyangkut kepentingan masyarakat secara umum, oleh karena itu wajib bagi seorang Notaris untuk memiliki tanggung jawab secara profesional terhadap amanat yang diembannya. Tanggung jawab dan etika profesi sangat berkaitan erat dengan integritas dan moral, apabila tidak

¹⁵ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan tata Usaha Negara*, Cet.1, Jakarta, Pustaka Harapan, hlm. 90

memiliki integritas dan moral yang baik maka seorang notaris tidak dapat diharapkan memiliki tanggung jawab serta etika profesi yang baik pula.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.¹⁶ Setiap orang akan dimintakan tanggung jawab atas setiap perbuatan yang dilakukan baik kepada orang perorang maupun badan hukum.

Hukum jaminan adalah aturan hubungan hukum antara penjamin (debitur) dan penerima jaminan (kreditur) sebagai akibat dari pengenaan hutang (kredit) tertentu dengan jaminan (benda atau orang tertentu). Undang-undang hukum jaminan tidak hanya mengatur keamanan hukum kreditor sebagai pemberi hutang, tetapi juga perlindungan hukum bagi debitur sebagai penerima utang. Menurut J Satrio, hukum jaminan adalah aturan hukum yang mengatur jaminan piutang kreditor kepada debitur. Menurut uraian Satrio, hal ini menyangkut hak kreditor dan mengabaikan hak debitur. Pada hakikatnya, hukum jaminan adalah suatu peraturan hukum yang mengatur hubungan antara penjamin (debitur) dan penerima jaminan (kreditur) sebagai akibat dari pengenaan hutang (kredit) tertentu dengan jaminan (benda atau orang tertentu).¹⁷

¹⁶ Ibid hlm. 81

¹⁷ Ibid

1.6.2. Kerangka Konseptual

Suatu perjanjian kredit yang dilakukan perbankan dapat mengakibatkan resiko yang besar sehingga bank dituntut berhati-hati dalam mengelola risiko kredit untuk meminimalkan potensi kerugian dengan memerhatikan asas-asas prekreditasi yang sehat diantaranya adalah asas kepercayaan. Asas kepercayaan Perbankan juga dimaksudkan dalam hal menggunakan jasa Notaris.

Salah satunya dengan penerbitan Surat Pernyataan Notaris atau biasa disebut dengan *Covernote*. *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris sebagai jaminan bagi kreditur bahwa Notaris akan menjamin seluruh proses pengurusan baik surat-surat maupun dokumen hukum untuk pengurusan jaminan debitur ke kreditur dapat terlaksana. *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT sendiri bukanlah merupakan akta autentik, melainkan hanya surat keterangan yang dikeluarkan oleh kantor Notaris/PPAT, dimana di dalam surat keterangan tersebut menerangkan mengenai pengurusan apa saja yang sedang diproses di kantor Notaris/PPAT yang bersangkutan, sehingga pada dasarnya *covernote* tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat antara debitur dan kreditur. *Covernote* Notaris merupakan kebiasaan yang dilakukan oleh para Notaris yang berisi suatu pernyataan atau keterangan Notaris yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak/penghadap untuk akta akta tertentu telah dilakukan dihadapan Notaris.

Covernote yang dibuat oleh Notaris/PPAT akan memberikan suatu kepastian bagi Bank dalam mencairkan dana yang dipinjam oleh debitur. Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir. Sehingga tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada di masyarakat.

Sedangkan menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Sementara pengertian yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah sebab, dengan adanya peraturan yang berifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan serta apa yang boleh dilakukan oleh negara terhadap seorang individu.¹⁸

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban.¹⁹ Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.²⁰ Sebuah konsep

¹⁸ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 55

¹⁹ Ibid, hlm 55

²⁰ Ibid, hlm. 57

yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.²¹

1.7. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan mempergunakan cara pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder, yang disebut penelitian kepustakaan. Selanjutnya untuk menunjang dan melengkapi fakta yang ada, yaitu norma (kaedah) untuk penelitian kepustakaan dari pelaku untuk penelitian lapangan.²²

Penelitian ini dititik beratkan pada studi kepustakaan, sehingga data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan dari pada data primer. Untuk menunjang dan melengkapi data yang telah diperoleh melalui studi kepustakaan, penulis melakukan penelitian lapangan (*field research*). Untuk itu dalam penelitian ini telah ditetapkan wilayah (lokasi) dan objek penelitian.

Hasil penelitian ini selanjutnya dianalisa dengan mempergunakan cara deskriptif, karena dari hasil penelitian ini diharapkan dapat

²¹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Bandung, hlm 95

²² Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, hlm. 51

digambarkan secara menyeluruh dan sistematis sinkronisasi peraturan serta isi dalam sebuah Akta Otentik yang dibuat dihadapan Notaris.

1. Bahan Penelitian

Penelitian hukum ini berpijak pada jenis penelitian kepustakaan yang ditunjang oleh penelitian dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Penelitian Kepustakaan

Bahan penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder dan bahan-bahan hukum tersier

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat antara lain :

1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan

2) Undang-Undang Negara RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

b. Bahan Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari :

1) Berbagai buku yang membahas tentang hukum perbankan, pengetahuan tentang pembuatan akta otentik.

2) Bahan-bahan seminar dan diskusi mengenai tugas dan jabatan Notaris maupun penjelasan lebih lanjut mengenai bahan primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari ;

1) Black's Law Dictionary, disusun oleh Jhon M. Echols dan Hasan Shadily

2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

2. Penelitian Lapangan

Salah satu jenis data lain yang hendak penulis peroleh adalah data primer yang diperlukan untuk melengkapi data yang dihasilkan dari penelitian kepustakaan, sehingga untuk memperolehnya penulis perlu melakukan penelitian lapangan (*field research*). Oleh karena itu, untuk mendukungnya diperlukan penentuan wilayah (lokasi) dan subjek penelitian.

a. Wilayah (lokasi) Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di kota Pontianak khususnya pada Kantor Notaris Dan Bank yang melaksanakan pemberian kredit pada nasabah

b. Subjek Penelitian

Subjek penelitian, yaitu responden ditetapkan dengan teknik non random sampling berupa *purposive sampling*, yaitu penelitian menggunakan pertimbangannya sendiri dengan berbekal ilmu pengetahuan yang cukup tentang narasumber dan responden, bahwa narasumber dan responden berhubungan erat dengan masalah yang

akan diteliti, dengan narasumber antara lain beberapa Notaris di Kota Pontianak, 1 Bank Umum Daerah di Kota Pontianak selanjutnya data yang diperoleh dianalisis bersifat kualitatif serta perilaku responden memberikan gambaran yang sama sehingga dapat dianggap cukup memadai sebagai responden.

3. Alat Pengumpulan Data

Sejalan dengan tipologi penelitian yang dipergunakan di dalam penelitian ini, maka alat yang dipergunakan untuk pengumpulan data adalah :

1. Untuk bahan penelitian kepustakaan :

Studi dokumen yang berarti mempelajari bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier

2. Untuk bahan penelitian lapangan :

Penelitian dilapangan dilakukan penulis dengan melakukan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber, yang meliputi : 3 Notaris yang bertugas membuat akta perjanjian kredit , 1 orang staff kredit bank swasta nasional di Kota Pontianak

4. Jalannya Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu :

1. Tahap Persiapan

Tahap ini dimulai dengan penelusuran dan pengumpulan bahan-bahan kepustakaan, terutama ditujukan pada buku-buku, makalah, referensi

serta hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan juga pra penelitian yang bermaksud untuk memperoleh data maupun gambaran awal mengenai lokasi dan subjek penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian dan konsultasikan dengan dosen pembimbing dan diadakan penyempurnaan sampai mendapat pengesahan dari dosen pembimbing. Tahap ini dilanjutkan dengan penyusunan instrument penelitian yang diikuti dengan pengurusan surat izin untuk melakukan penelitian.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap ini kegiatan yang dilakukan adalah pelaksanaan penelitian kepustakaan dan pelaksanaan penelitian lapangan. Pada penelitian kepustakaan, yang pertama dilakukan adalah memeriksa bahan pustaka dari berbagai perpustakaan dengan penelusuran katalog yang ada. Kemudian memeriksa bahan hukum primer yang kemudian diteruskan dengan neneriksa bahan hukum sekunder dan tersier. Setelah menemukan bahan-bahan yang relevan dengan objek penelitian, kemudian bahan tersebut diklasifikasikan. Kegiatan ini diikuti dengan melakukan pencatatan terhadap kutipan-kutipan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas, sedangkan penelitian lapangan dengan menggunakan pedoman wawancara dan kuisisioner yang telah disusun dan dipersiapkan sebelumnya.

3. Tahap penyelesaian

Tahap ini merupakan tahap pengolahan yang telah diperoleh pada tahap pelaksanaan. Pengolahan data dimaksudkan untuk memberi arti terhadap seluruh data yang terkumpul. Kemudian dilanjutkan dengan penulisan laporan awal dengan senantiasa mengkonsultasikan dengan dosen pembimbing untuk perbaikan dan penyempurnaan. Setelah itu, penulis menyusun laporan akhir.

5. Analisis Hasil Penelitian

Data yang telah diperoleh melalui penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dikelompokkan sesuai dengan permasalahan yang akan di bahas. Data tersebut metode yang dipergunakan untuk menganalisis kejelasan. Adapun metode yang dipergunakan untuk menganalisis data tersebut adalah metode kualitatif, yaitu suatu tata cara yang menghasilkan data deskriptif analisis yang dinyatakan responden secara tertulis maupun lisan.