

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu peninggalan dari masa pemerintahan kolonial di Indonesia yang berlangsung beberapa abad adalah sistem hukum Indonesia, yang menganut *civil law system*.<sup>1</sup> Sistem hukum ini dianut oleh negara – negara di daratan Eropa ( Belanda, Perancis, Jerman dan lain – lain ), yang kemudian membawa dan memberlakukan hukum tersebut ke wilayah jajahannya. Pemberlakuan sistem hukum tersebut dilakukan dengan asas konkordansi, yang memberlakukan hukum yang sama dari negara kolonial ke wilayah kekuasaannya.<sup>2</sup>

Berbagai kodifikasi sebagai warisan sejarah, khususnya Belanda, yang masih berlaku sebagai hukum positif di Indonesia hingga saat ini, antara lain *Burgelijk Wetboek* ( Kitab Undang-undang Hukum Perdata ), *Wetboek van Koophandel* ( Kitab Undang-undang Hukum Dagang ) dan *Wetboek van Strafrecht* ( Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau KUHP ).<sup>3</sup>

Dalam setiap masyarakat, selalu ada norma yang mengatur hubungan masing-masing individu. Cicerom menyatakan “*ubisocietasibiis*”.

Pernyataantersebutmenandakan bahwa dalam setiap masyarakat selalu ada hukum yang berfungsi untuk mengatur perilaku mereka. Bahkan hukum merupakan bagian dari perkembangan budaya masyarakat. Tidak heran apabila dikatakan bahwa hukum adalah produk budaya (*law as a product*

<sup>1</sup> Djamali, R. Abdoel. 2010, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 10- 23

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 18

<sup>3</sup> Agustina, Shinta. 2014, *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Depok, Themis Book, hlm. 1

ofculture).<sup>4</sup>

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan KaumFungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.<sup>5</sup>

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.<sup>6</sup>

Kepastian hukum erat kaitannya dengan keberadaan Lembaga Notaris di Indonesia saat ini yang semakin dibutuhkan oleh berbagai lapisan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang bersifat Hukum Privat

---

<sup>4</sup> Ibid, hlm 2

<sup>5</sup> Rato, Dominikus. 2010, *Filsafat Hukum Mencari ; Memahami dan Memeahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 40 - 42

(Perdata)<sup>7</sup>. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut Undang-Undang Jabatan Notaris), menyatakan bahwa 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. Pekerjaan Notaris merupakan pekerjaan yang melayani jasa terhadap kebutuhan masyarakat yang melakukan suatu perbuatan, perjanjian atau sesuatu penetapan yang diharuskan oleh Undang-Undang atau sesuai yang dikehendaki oleh para pihak yang membutuhkannya. Pada hakekatnya keberadaan lembaga Notariat disebabkan karena adanya kebutuhan masyarakat akan alat bukti tertulis yang autentik yang dapat menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum, dalam lalu lintas kehidupan masyarakat.<sup>8</sup>

Disamping itu pembangunan ekonomisebagaibagian daripembangunan nasional, merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Dalam rangka memelihara kesinambungan pembangunan tersebut, yang parapelakunya meliputi baik pihak pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan badan hukum, meningkat jugakeperluan aktersebidanyadanayang sebagian besar diperoleh melalui kegiatan perkreditan.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 45- 50

<sup>8</sup> Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang ini berdasarkan undang – undang lainnya, Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

<sup>9</sup> Penjelasan umum point 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996

Lembaga perbankan sebagai salah satu lembaga keuangan mempunyai peran strategis dalam perekonomian suatu negara. Perbankan mempunyai fungsi utama sebagai lembaga intermediasi yaitu penghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya secara efektif dan efisien pada sektor-sektor riil untuk menggerakkan pembangunan dan stabilitas perekonomian negara. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (selanjutnya disebut Undang-Undang Perbankan) yang menyatakan 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.

Kredit dalam kegiatan perbankan merupakan kegiatan usaha yang paling utama merupakan pendapatan terbesar dari usaha bank berasal dari pendapatan kegiatan usaha kredit, yaitu berupa bunga dan provisi.<sup>10</sup> Pasal 1 angka (11) Undang-Undang Perbankan, menyatakan bahwa kredit adalah penyediaan uang ataupun tagihan-tagihan yang dapat disamakan dengan itu berdasarkan persetujuan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain dalam hal mana pihak peminjam berkewajiban melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga yang ditetapkan. Perjanjian kredit sendiri merupakan suatu perjanjian tidak bernama, walaupun dalam Undang-Undang Perbankan telah memberikan definisi mengenai kredit. Undang-Undang Perbankan hanya

---

tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah..

<sup>10</sup>Dhjumhana, Muhamad. 2000, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung: , hlm. 471

memberikan definisi mengenai kredit, tetapi tidak mengatur lebih lanjut mengenai bentuk maupun isi dari perjanjian kredit. Perjanjian kredit merupakan perjanjian tidak bernama karena perjanjian kredit belum ada pengaturan secara khusus baik dalam undang-undang maupun dalam Undang-Undang Perbankan.<sup>11</sup>

Prosedur dalam perkreditan umumnya dimulai dari adanya pengajuan permohonan kredit dari calon nasabah debitur, proses analisis kredit, proses pencairan kredit, sampai dengan proses umpan balik pelaksanaan kredit. Prosedur dan kebijakan kredit ini dilaksanakan sesuai dengan alur proses pemberian kredit dengan didukung dengan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) dalam penyaluran kredit. Prosedur dan tahapan ini ditempuh oleh bank agar tidak menimbulkan kredit bermasalah dikemudian hari.<sup>12</sup>

Prinsip kehati-hatian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perbankan menyatakan bahwa perbankan dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, bank umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan. Keyakinan tersebut diperoleh dari hasil penilaian permohonan kredit sebelum kredit tersebut disalurkan. Penilaian permohonan kredit yang dilaksanakan oleh bank dapat dilakukan dengan berbagai cara yakni melalui analisis prinsip 5C's *Principles*, yakni *Character* (watak), *Capacity* (kemampuan), *Capital* (modal), *condition of economy* (kondisi perekonomian), *Collateral* (Jaminan atau

---

<sup>11</sup> Hasan, Muhamad. 2011, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Nuansa Madani, Jakarta, hlm. 133

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm, 120

Agunan).<sup>13</sup>

Analisis kredit berdasarkan prinsip 5C akan membantu bank dalam meminimalisir terjadi kerugian bank akibat pemberian kredit. Dalam pemberian kredit, selain dikenal dengan prinsip 5C juga terdapat prinsip 4P dan 3R. Prinsip 4P meliputi *personality, purpose, prospect, dan payment*. Adapun prinsip 3R meliputi *returns, repayment, dan risk bearing ability*. Ketiga prinsip tersebut yang selalu dijadikan pedoman pihak perbankan dalam memutuskan persetujuan kredit.

Dalam praktek perbankan di Indonesia, pemberian kredit umumnya diikuti penyediaan jaminan<sup>14</sup> khusus oleh pemohon kredit, sehingga pemohon kredit yang tidak bisa memberikan jaminan sulit untuk memperoleh kredit dari bank. Jaminan tersebut dapat berupa benda bergerak maupun benda tidak bergerak seperti tanah. Namun demikian umumnya bank lebih menyukai jaminan yang berupa tanah yang diikat dengan Hak Tanggungan berdasarkan pada pertimbangan tanah merupakan jaminan yang amandanya nilai ekonomis yang relatif tinggi.<sup>15</sup> Jaminan yang diberikan oleh calon nasabah debitur adalah tanah yang sudah bersertifikat. Hal ini didasarkan pada Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut Undang-Undang Hak Tanggungan) yang menyatakan bahwa pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah

---

<sup>13</sup>Rachmat Firdaus dan Maya Ariyanti, 2004, *Manajemen Perkreditan Bank Umum*, Alfabeta, Bandung, hlm. 83-87

<sup>14</sup> Istilah "jaminan" merupakan terjemahan dari istilah *zekerheid* atau *cautio*, yaitu kemampuan debitur untuk memenuhi kewajiban atau melunasi perutangannya kepada kreditor, yang dilakukan dengan cara menahan benda tertentu bernilai ekonomis sebagai tanggungan atas pinjaman atau hutang yang diterima debitur terhadap krediturnya. Lihat Rachmadi Usman, 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 60

<sup>15</sup> Sutarno, 2004, *Aspek-aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, Alfabeta, Bandung, hlm. 140

Hak Tanggungan dan mencatatnya dalam bukutanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Disisi lain ketentuan mengenai harus adanya sertifikat hak atas tanah pada saat proses pemberian hak tanggungan ini tidaklah mutlak. Hal ini didasarkan pada Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perbankan, yang menyatakan bahwa tanah yang bukti kepemilikannya berupa girik, petuk, dan lain-lain yang sejenis dapat digunakan sebagai agunan. Hal ini juga dipertegas lagi dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Tanggungan<sup>17</sup>, yang menentukan bahwa pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah yang bukti kepemilikannya berupa girik, petuk, dan lain-lain yang sejenis masih dimungkinkan sebagai agunan menurut Undang-Undang Hak Tanggungan, asalkan pemberian hak tanggungan tersebut dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah tersebut. Kemungkinan ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemegang hak atas tanah yang belum bersertipikat untuk memperoleh kredit. Disamping itu, kemungkinan tersebut dimaksudkan juga untuk mendorong pensertipikatan hak atas tanah pada umumnya.

#### Undang-Undang Perbankan dan Undang- Undang Hak Tanggungan

---

<sup>16</sup>Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Pasal 13 ayat (3) Pendaftaran Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah Hak Tanggungan dan menca-tatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

<sup>17</sup>Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Penjelasan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Tanggungan, yang menentukan bahwa pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah yang bukti kepemilikannya berupa girik, petuk, dan lain-lain yang sejenis masih dimungkinkan sebagai agunan menurut Undang-Undang Hak Tanggungan, asalkan pemberian hak tanggungan tersebut dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah tersebut.

memang memberikan peluang terhadap tanah yang kepemilikannya masih berupa girik, petuk dan sejenisnya untuk dijadikan sebagai jaminan dengan hak tanggungan sehingga dalam perjanjian kredit walaupun tanah tersebut belum bersertifikat, untuk meneliti agunan tersebut bank dapat meminta bantuan atau jasa notaris artinya bahwa perjanjian kredit, pemberian hak tanggungan serta proses pendaftarannya dilakukan oleh notaris tersebut, sebagai bukti kesanggupan biasanya notaris mengeluarkan *cover note* sebagai syarat efektif pencairan kredit dalam perjanjian kredit.

*Cover Note* merupakan surat keterangan atau sering diistilahkan sebagai catatan penutup yang dibuat oleh Notaris. *Cover Note* dikeluarkan oleh Notaris karena Notaris belum tuntas menyelesaikan pekerjaannya dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangannya untuk menerbitkan akta autentik. *Cover note* Notaris sendiri pada umumnya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Surat perjanjian kredit atau surat hutang masih dalam proses penyelesaian di notaris.
2. Proses pendaftaran hak atas tanah atau balik nama sertifikat hak atas tanah dan pengikatan jaminan kredit masih dalam proses penyelesaian di Kantor Pertanahan.
3. Perjanjian kredit atau surat hutang dan pengikatan jaminan kredit apabila telah selesai akan diberikan kepada bank.

Proses perjanjian kredit, pemberian hak tanggungan sampai terbitnya sertifikat hak tanggungan memerlukan waktu, sehingga untuk memberikan kepastian kepada bank agar bisa menyetujui mencairkan kredit sebelum pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) selesai dan sertifikat hak

tanggung terbit, notaris membuat surat keterangan atau *cover note*. Dengan adanya *cover note* ini maka notaris menyanggupi untuk melakukan pengurusan hak atas tanah, pembuatan APHT, pendaftaran hak tanggungan sampai dengan terbitnya sertifikat hak tanggungan. *Cover note* yang dikeluarkan oleh notaris ini dijadikan pegangan bagi bank untuk mencairkan kredit kepada nasabah debitur.

Proses Pemberian hak tanggungan dengan pembuatan APHT pada dasarnya pemberi hak tanggungan wajib hadir sendiri dihadapan PPAT. Namun jika karena suatu sebab tidak dapat hadir sendiri, ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Dalam praktiknya dalam perjanjian kredit pembuatan SKMHT dari nasabah debitur kepada bank. SKMHT ini yang wajib dibuat dengan akta notaris atau akta PPAT. Undang-Undang Hak Tanggungan telah menentukan batas waktu pembuatan APHT dari SKMHT berdasarkan status hak atas tanah. SKMHT mengenai hak atas tanah yang sudah terdaftar wajib diikuti dengan pembuatan APHT selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sesudah diberikan. Adapun SKMHT mengenai hak atas tanah yang belum terdaftar wajib diikuti dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sesudah diberikan. SKMHT yang tidak diikuti dengan pembuatan APHT dalam waktu yang ditentukan tersebut di atas adalah batal demi hukum.

Batas waktu pembuatan APHT dari SKMHT ini adalah salah satu yang menyebabkan pengikatan jaminan dengan hak tanggungan atas tanah yang belum bersertifikat tidak sempurna. Tidak sempurnanya pengikatan jaminan ini terjadi karena seringkali terdapat sengketa atau keberatan dari anggota masyarakat atas proses pendaftaran hak atas tanah yang menyatakan bahwa tanah tersebut bukan

milik debitur atau debitur tidak dapat menunjukkan bukti-bukti perolehan tanah tersebut.

Kantor Pertanahan tidak akan menerbitkan sertifikat hak atas tanah tersebut sebelum adanya kejelasan mengenai status tanah tersebut. Dengan tidak terbitnya sertifikat hak atas tanah yang akan menjadi jaminan ini maka proses pendaftaran hak tanggungan tidak dapat diproses, yang mengakibatkan pengikatan jaminan tidak sempurna, sedangkan pencairan kredit telah dilaksanakan berdasarkan adanya *cover note* notaris.

Penggunaan *cover note* dalam perjanjian kredit juga tidak bisa dilepaskan dari peran bank itu sendiri. Bank dalam praktiknya seringkali karena alasan persaingan bisnis dalam mendapatkan calon nasabah debitur bertindak kurang hati-hati, karena kekhawatiran larinya nasabah debitur ke bank lain. Seharusnya bank dalam memberikan kredit tetap harus menempuh cara-cara untuk memastikan bahwa kredit yang akan disalurkan tidak akan bermasalah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 29 angka (3) Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bahwa dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank. Penggunaan *cover note* notaris dalam perjanjian kredit pada dasarnya tidak dilarang. Namun demikian notaris harus tetap berhati-hati dan saksama dalam melakukan pemeriksaan kebenaran dan keabsahan dokumen yang akan menjadi jaminan. Kewajiban untuk berhati-hati ini karena notaris yang memberikan jasanya kepada bank merupakan pihak terafiliasi. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka (2) huruf c Undang-Undang

Perbankan yang menyatakan bahwa salah satu pihak terafiliasi adalah pihak yang memberikan jasanya kepada bank, antara lain akuntan publik, penilai, konsultan hukum dan konsultan lainnya.

Bank dalam rangka mengamankan dan memastikan pengembalian kredit yang diberikan kepada nasabah debitur akan selalu meminta jaminan. Jaminan yang diminta oleh bank biasanya adalah jaminan yang bersifat khusus, yakni jaminan yang menunjuk pada benda-benda tertentu milik debitur. Hak Tanggungan merupakan lembaga jaminan yang memberikan kedudukan kreditur sebagai kreditur preferen, yang didahulukan pelunasannya piutangnya daripada kreditur lainnya dari hasil penjualan obyek jaminan. Hak Tanggungan ini telah diatur dalam Undang- Undang Hak Tanggungan. Pasal 10 ayat (1) Undang- Undang Hak Tanggungan menentukan bahwa pemberian Hak Tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut. Perjanjian pemberian hak tanggungan merupakan perjanjian yang sifatnya aksesoir dari adanya suatu perjanjian pokok yakni perjanjian kredit. Pemberian Hak Tanggungan ini dilakukan dengan pembuatan APHT oleh PPAT.

Umumnya dalam pemberian Hak Tanggungan disertai dengan sertifikat hak atas tanah yang tanahnya akan menjadi obyek Hak Tanggungan. Namun demikian terdapat pengecualiannya yakni didasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Hak Tanggungan yang menyatakan bahwa apabila obyek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah

memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan, pemberian Hak Tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.

Pemberian Hak Tanggungan tersebut wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan APHT. Pendaftaran Hak Tanggungan tersebut dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuatkan buku-tanah Hak Tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan. Hak Tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah Hak Tanggungan. Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Tanggungan yang memuat irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sertipikat Hak Tanggungan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Penggunaan *cover note* notaris dalam perjanjian kredit pada dasarnya tidak dilarang. Namun demikian, penggunaan *cover note* dalam perjanjian kredit akan menimbulkan masalah manakala nasabah debitur telah melakukan wanprestasi sedangkan pengikatan jaminannya belum selesai yakni dengan belum terbitnya Sertipikat Hak Tanggungan. Hal ini akan menjadikan kedudukan bank sebagai kreditur konkuren, sehingga bank tidak bisa mengeksekusi obyek jaminan tersebut karena kedudukan bank bukan sebagai kreditur preferen pemegang Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan sebagai salah satu hak kebendaan umumnya merupakan suatu ketentuan hukum yang bersifat memaksa (*dwingend recht*). Bank untuk

dapat disebut sebagai pemegang hak tanggungan yang berkedudukan sebagai kreditur preferen harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Hak Tanggungan. Hak Tanggungan tersebut lahir setelah adanya pendaftaran hak tanggungan, yang dibuktikan dengan terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan. Bank berkedudukan sebagai kreditur *preferen* apabila pendaftaran hak tanggungan di kantor pertanahan telah dilaksanakan dibuktikan dengan terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan. Hal ini untuk memenuhi asas publisitas dari hak tanggungan. Sehingga apabila terjadi pengikatan jaminan yang tidak sempurna yang menyebabkan tidak terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan, maka kedudukan bank dalam perjanjian kredit tersebut hanyalah sebagai kreditur konkuren. Bank belum mendapatkan perlindungan hukum sebagai kreditur *preferen* berdasarkan Undang-Undang Hak Tanggungan terkait atas pelunasan piutangnya, karena secara yuridis kedudukan bank belumlah sebagai pemegang hak tanggungan.

Bank dalam perjanjian kredit dalam konteks tidak terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan walaupun tidak mendapatkan perlindungan hukum dari Undang-Undang Hak Tanggungan, tetapi ditinjau dari hukum jaminan tetap mendapatkan perlindungan. Perlindungan hukum terhadap bank dalam hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata. Kedua Pasal inilah yang disebut dengan jaminan umum atau jaminan menurut undang-undang. Jaminan umum timbulnya tidak diperjanjikan secara khusus, tetapi timbulnya karena undang-undang.<sup>18</sup>

Pasal 1131 KUH Perdata menyatakan bahwa segala kebendaan si berutang,

---

<sup>18</sup>Usman, Rachmadi. Op.Cit, hlm. 30

baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan. Seluruh harta kekayaan milik debitur akan menjadi jaminan pelunasan atas utang debitur kepada semua kreditur. Kekayaan debitur dimaksud meliputi kebendaan bergerak maupun benda tetap, baik yang sudah ada pada saat perjanjian utang piutang diadakan maupun yang baru akan ada di kemudian hari yang akan menjadi milik debitur setelah perjanjian utang piutang diadakan. Dengan demikian, seluruh harta kekayaan debitur akan menjadi jaminan atas pelunasan perutangnya. Jaminan umum ini dilahirkan karena undang-undang, sehingga tidak perlu ada perjanjian jaminan sebelumnya. Pasal 1132 KUHPerdara menyatakan bahwa kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagikan menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing, kecuali apabila diantara para piutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan.<sup>19</sup>

Perlindungan hukum bagi bank dalam hal tidak sempurnanya pengikatan jaminan yang menyebabkan tidak terbitnya sertifikat hak tanggungan pada dasarnya masih mendapatkan perlindungan dari Pasal 1131 KUHPerdara dan Pasal 1132 KUHPerdara. Namun demikian perlindungan yang diberikan oleh Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUHPerdara hanya memberikan kedudukan bank sebagai kreditur konkuren. Hal ini tentunya kurang memberikan perlindungan bagi bank mengingat sebagai kreditur konkuren bank harus berbagi secara proporsional dengan kreditur-kreditur lainnya dalam hal pelunasan piutangnya

---

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm. 35

dari hasil penjualan seluruh harta kekayaan debitur. Dalam hal ini sangat dimungkinkan kredit yang diberikan kepada debitur tidak sepenuhnya dapat kembali, dalam hal tidak cukupnya harta kekayaan debitur untuk melunasi utangnya yang harus dibayarkan kepada para krediturnya secara proporsional. Selain itu, upaya-upaya yang dapat dilaksanakan oleh bank sebagai kreditur pada umumnya masih dapat dimungkinkan yakni melalui proses litigasi maupun secara non litigasi. Namun demikian, upaya-upaya tersebut memerlukan proses yang memakan waktu dan biaya yang tentunya hal ini tidak dikehendaki oleh bank.

Dalam praktek perbankan dewasa ini, jaminan yang bersifat umum tersebut belum memberikan perlindungan hukum (kurang menimbulkan rasa aman) secara maksimal dalam memberikan perlindungan bagi Kreditur selaku pemberi pinjaman kepada Debitur untuk menjamin kredit yang telah diberikan selam ini. Pihak Lembaga Perbankan (Bank) memerlukan jaminan yang ditunjukkan diikat secara khusus untuk menjamin hutang-hutang yang harus dibayarkan oleh Debitur kepada Kreditur. Jaminan ini dikenal dengan jaminan khusus yang timbul karena adanya perjanjian khusus antar pihak Kreditur/Bank dengan Debitur/Nasabahnya. Dalam hal ini, kerap yang terjadi adalah Debitur dengan jaminan berupatannya yang kemudian dibebani dengan konsekuensi bahwa Hak Tanggungan adalah sebagai jaminan atas pinjaman kreditnya kepada Kreditur/Bank.

Perjanjian kredit sebagai perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian pembebanan jaminan dengan hak tanggungan sebenarnya merupakan bentuk perlindungan bagi bank dan nasabah debitur. Adanya perjanjian kredit ini memberikan kepastian hukum bagi bank untuk menuntut hak-haknya sebagai

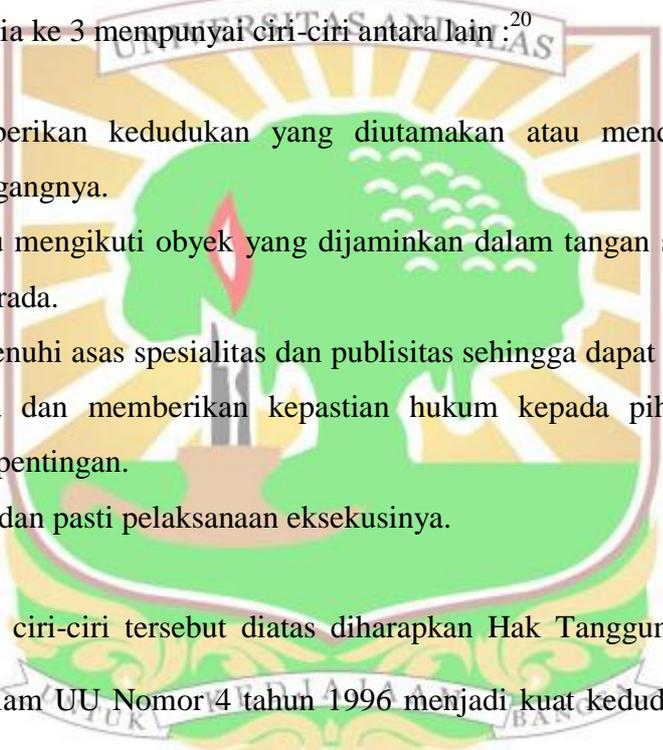
kreditur kepada nasabah debitur dalam pelaksanaan perjanjian kredit. Selain itu, dengan adanya perjanjian kredit yang diikat dengan hak tanggungan ini juga dapat melindungi nasabah debitur.

Undang-Undang Hak Tanggungan telah menentukan hak dan kewajiban bagi kreditur dan debitur. Selain itu, Undang-Undang juga telah menentukan larangan-larangan bagi kreditur dalam pelaksanaan eksekusi jaminan. Salah satu pasal yang melindungi hak debitur terdapat dalam Pasal 12 Undang-Undang Hak Tanggungan yang menentukan bahwa janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk memiliki obyek Hak Tanggungan apabila debitur cidera janji, batal demi hukum. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan debitur dari tindakan sewenang-wenang kreditur. Undang-Undang Hak Tanggungan juga telah melarang tindakan-tindakan dalam hal eksekusi hak tanggungan yakni dalam Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Hak Tanggungan yang menentukan bahwa setiap janji untuk melaksanakan eksekusi Hak Tanggungan dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan adalah batal demi hukum. Artinya bahwa kreditur tidak diperbolehkan melakukan eksekusi hak tanggungan secara sewenang-wenang selain yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Hak Tanggungan, bahkan apabila terdapat janji-janji untuk melaksanakan eksekusi hak tanggungan yang bertentangan dengan Undang-Undang Hak Tanggungan adalah batal demi hukum.

Selain itu, dengan adanya hak tanggungan ini juga dapat melindungi debitur, manakala hasil dari penjualan benda obyek jaminan hak tanggungan terdapat selisih (sisa) uang dari hutang debitur, maka sisa uang dari penjualan atau

pelelangan tersebut merupakan hak debitur. Ketentuan ini tentunya juga akan memberikan perlindungan hukum bagi debitur. Jaminan memiliki fungsi yang sangat penting dalam suatu perjanjian kredit yang berfungsi memberikan jaminankepastian bagi kreditur akan kembali dana yang telah disalurkan kepada nasabah debitur.

Hak Tanggungan sebagai salah satu lembaga hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu sebagaimana diuraikan dalam penjelasan UU Nomor 4 tahun1996 alenia ke 3 mempunyai ciri-ciri antara lain :<sup>20</sup>

- 
- a. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegangnya.
  - b. Selalu mengikuti obyek yang dijaminakan dalam tangan siapapun obyek itu berada.
  - c. Memenuhi asas spesialitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
  - d. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Dengan ciri-ciri tersebut diatas diharapkan Hak Tanggungan atas tanah yang diatur dalam UU Nomor 4 tahun 1996 menjadi kuat kedudukannya dalam hukum jaminan mengenai tanah. Dengan demikian, manfaat adanya Hak Tanggungan adalah memberi kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap Kreditur-Kreditur lain. Kredit yang dijamin dengan hak atas tanah tersebut, apabila Debitur tidak lagi mampu membayarnya dan terjadi adanya wanprestasi dan kredit menjadi macet, maka pihak Kreditur tentunya tidak mau dirugikan dan akan mengambil pelunasan utang Debitur tersebut dengan cara

---

<sup>20</sup> *Ibid*

mengeksekusi jaminan kredit tersebut dengan cara menjualnya secara pelelangan umum agar Debitur juga tidak terlalu dirugikan.

Berdasarkan uraian di atas maka penggunaan *cover note* dalam perjanjian kredittidak bisa dilepaskan dari peran bank itu sendiri, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta selain Akta yang menjadi kewenangan PPAT<sup>21</sup>, dan akta yang dikeluarkan oleh Notaris adalah akta autentik.<sup>22</sup> Di antara akta dan surat yang dibuat oleh Notaris, yang menarik perhatian peneliti adalah surat berupa Surat Keterangan atau disebut dengan “*Cover Note*” yang juga sering dikeluarkan oleh Notaris terutama berkaitan dengan Permohonan Pinjaman Kredit pada lembaga perbankan, Permohonan Perijinan disebuah Instansi, dan juga Kelengkapan-kelengkapan yang dibutuhkan seorang klien pada Notaris tersebut.

*Cover Note* sesungguhnya merupakan surat keterangan atau disebut sebagai catatan penutup yang dibuat oleh Notaris. Sebagaimana telah diketahui bahwa kewenangan membuat akta autentik adalah kewenangan Notaris dan juga kewenangan PPAT, dari cara pembuatannya akta dibedakan menjadi 2 (dua) yakni akta autentik dan akta dibawah tangan. Akta autentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum yang berwenang untuk dimana akta itu dibuat. *Cover Note* walaupun bukan sebagai produk Notaris secara peraturan perundang-undangan, namun digunakan sebagai alat dalam mencairkan kredit dan juga sebagai alat untuk memenuhi kelengkapan berkas yang belum diperoleh pada

---

<sup>21</sup> Ilmar, Aminuddin. 2013, *Hukum Tata Pemerintahan Identitas Universitas Hasanuddin*. Makassar, Merujuk pada dasar perolehan kewenangan, bahwa notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan berasal dari undang-undang yang merupakan kewenangan atribusi yang artinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang- undangan yang dalam hal ini adalah UUJN, sehingga kewenangan yang didapat melalui atribusi adalah merupakan kewenangan asli

<sup>22</sup> KomarA., 1984, *Notarial Berkomunikasi*, Alumni, Bandung, hlm. 86

pengajuan proses pengajuan Ijin pada suatu instansi<sup>23</sup>. *Cover Note* yang berisikan surat keterangan tentang belum selesainya suatu surat yang nantinya dijadikan Hak Tanggungan dalam sebuah perjanjian kredit dikeluarkan oleh seorang PPAT yang adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi wewenang untuk membuat akta peralihan Hak atas tanah<sup>24</sup>. akta pembebanan hak tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Jadi apabila dikeluarkan *Cover Note* yang merupakan surat keterangan biasa yang dikeluarkan oleh seorang Notaris yang nota bene adalah PPAT sekaligus, karena adanya pekerjaan mereka yang masih belum selesai, atau hak tanggungan belum bisa diterbitkan dan didaftarkan oleh seorang PPAT tersebut<sup>25</sup>. Diperlukan pengaturan konsekuensi hukum untuk memberikan kepastian hukum dan dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemberi dan penerima kredit serta pihak yang terkait mendapat perlindungan melalui suatu lembaga jaminan yang kuat dan dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan<sup>26</sup>.

*Cover Note* bukanlah akta autentik<sup>27</sup>, karena bukan produk resmi Notaris dan tidak ditegaskan dalam undang-undang perihal kewenangan Notaris, untuk mengeluarkan *Cover Note*. Karena akta autentik syaratnya harusnya bentuknya dibuat sesuai dengan perundang-undangan dan dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang sedangkan *Cover Note* tidak memiliki kriteria akta autentik tetapi

---

<sup>23</sup> Usman, Rachmadi. 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.397

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm .34

<sup>25</sup> Andasmita, Komar. 2004, *Notaris I*, Sumur Bandung, hlm. 45

<sup>26</sup> Supianto, 2015, *Hukum Jaminan Fidusia*, Garudhawacana, Jember, hlm. 35

<sup>27</sup> Pasal 1868 Kitab Undang – Undang Perdata, merupakan sumber untuk otentitas akta Notaris, Suatu akta autentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang – Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai – pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.

hanya berupa surat keterangan yang dikeluarkan oleh Notaris. *Cover Note* yang dikeluarkan oleh Notaris juga bukan dijadikan sebagai bukti agunan, akan tetapi hanya sebagai pengantar pada Bank yang akan mengeluarkan kredit<sup>28</sup>. *Cover Note* bagi instansi yang memerlukan bukan juga berarti sebagai kelengkapan berkas akan tetapi sebagai jaminan bahwa ternyata benar berkas yang dibutuhkan instansi atau klien adalah benar-benar dalam proses, setidaknya ada kepercayaan yang terbangun antara notaris dengan Bank, antara Notaris dengan Instansi, dan juga antara notaris dengan Klien.<sup>29</sup>

*Cover note* 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. Pada prakteknya, bank bisa mengeluarkan dan berdasarkan *cover note* yang dikeluarkan oleh notaris yang bersangkutan.

*Cover note* tersebut dibuat dalam bentuk surat keterangan yang dibuat oleh notaris sendiri atas suatu tindakan hukum para pihak yang dilakukan oleh para pihak dihadapan notaris. *Cover note* sebenarnya bukanlah unsur atau bagian dalam proses pembuatan sertifikat hak tanggungan, maka dalam pembuatan sertifikat hak tanggungan, *cover note* menjadi bagian dari proses terbentuknya dua peristiwa hukum perjanjian yaitu perjanjian pinjaman kredit dan perjanjian agunan/jaminan hak tanggungan. *Cover note* ini sering dijadikan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, sebagai pegangan sementara

---

<sup>28</sup> Harahap, M. Yahya. 1986, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, hlm. 6

<sup>29</sup> R. Subekti, 1992, *Kumpulan Karangan Tentang Hukum Perikatan, Arbitrase Dan Peradilan*, alumni, Bandung, hlm. 17

bagi bank dalam perjanjian kredit. Pencairan kredit bank biasanya dapat dilakukan dengan dasar *cover note* yang telah dikeluarkan oleh notaris dan pada dasarnya *cover note* tersebut dapat dilakukan dalam segala situasi dan kondisi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan notaris.

Notaris yang mengeluarkan *Cover Note* bukanlah sekedar memberikan surat keterangan baik mengenai jaminan debitur sebagai pemberi hak tanggungan maupun jaminan kelengkapan berkas pada suatu instansi<sup>30</sup>. Tentu saja dalam mengeluarkan *Cover Note* tersebut ada konsekuensi hukumnya, apabila dalam perjalanan proses penerbitan sertifikat hak tanggungan terjadi masalah dan berlarut-larut dalam penyelesaiannya, baik kendala dalam proses pemecahan sertifikat, balik nama, ataupun kendala lain yang terjadi dalam serangkaian proses penerbitan sertifikat hak tanggungan, hal ini dapat membawa permasalahan dikemudian hari.

Berdasarkan uraian yang sudah penulis jelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGUNAAN COVER NOTE NOTARIS DALAM PEMBERIAN KREDIT DENGAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN DI BANK”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penggunaan *Cover Note* notaris dalam pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan di bank?

---

<sup>30</sup> HS, Salim. 2014, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat Di Indonesia (buku kesatu)*, Sinar Grafika, Jakarta., hlm. 15.

2. Bagaimana tanggung jawab notaris yang membuat *cover note* dalam pemberian kredit perbankan di Indonesia?
3. Bagaimana kedudukan *Cover Note* dalam hukum perbankan dan hukum jaminan?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengungkap, menggali, dan memahami penggunaan *Cover Note* oleh Notaris yang menjalankan jabatannya dalam pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan di bank.
2. Menemukan dan menggali tanggung jawab notaris pembuat *cover Note* dalam pemberian kredit di bank.
3. Mengungkap, mengkaji dan menganalisis sejauh manakah kedudukan *Cover Note* dalam hukum perbankan dan hukum jaminan

### D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap hasil penelitian yang dilakukan di beberapa universitas di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa penelitian tentang *cover note* dikaji dalam praktek perbankan khususnya pemberian kredit dan akibat dari hukum *cover note*. Untuk perbandingan, di bawah ini dijelaskan beberapa hasil penelitian (tesis atau disertasi) yang mengkaji permasalahan yang memiliki kemiripan dengan judul penelitian ini, antara lain :

1. Nama Penulis : Zulhaimi

Judul Tesis : Kedudukan *Cover Note* Dalam Perjanjian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan

Kesimpulan<sup>31</sup> : Kedudukan hukum *cover note* sebagai akta otentik yang dikeluarkan pejabat yang berwenang tidak terpenuhi jika dilihat dari aspek kewenangan yang dimiliki oleh Notaris karena tidak ada dalam pasal UUJN.

Perguruan Tinggi : Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2015.

2. Nama Penulis : Jeane Angkow

Judul Tesis : Kekuatan Hukum Penerbitan *Covernote* Oleh Notaris/Ppat Dalam Pembuatan Akta Di Bidang Pertanahan

Kesimpulan<sup>32</sup> : Tidak ada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan peraturan lainnya yang terkait yang mengatur tentang *covernote*, yang seolah-olah mempunyai kekuatan hukum yang sempurna dan mengikat para pihak seperti akta otentik, sedangkan *covernote* hanya merupakan surat keterangan atau pernyataan Notaris yang bentuk suratnya pun tidak mengikuti bentuk suatu akta otentik karena hanya terdiri dari kop surat, tandatangan serta cap notaris, sehingga hanya mengikat notaris saja.

---

<sup>31</sup>Zulhaimi. 2015. *Kedudukan Cover Note Dalam Perjanjian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan. Tesis*

<sup>32</sup>Jeane Angkow. 2015. *Kekuatan Hukum Penerbitan Covernote Oleh Notaris/Ppat Dalam Pembuatan Akta Di Bidang Pertanahan. E-Tesis*

Perguruan Tinggi : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015.

3. Nama Penulis : Alya Nurhafidza, S.H. dan Dr. Aad Rusyad Nurdin, S.H.,M.Kn.

Judul Tesis : Dampak Covernote Bermasalah Yang Dikeluarkan Oleh Notaris Bagi Bank Syariah Sebagai Kreditur Dalam Pencairan Perjanjian Murabahah (Putusan Nomor 217/Pdt.G/2017/PN.Mlg)

Kesimpulan<sup>33</sup> : Dengan tidak adanya pengaturan yuridis secara spesifik terhadap covernote menyebabkan covernote hanya mengikat Notaris sebagai pihak yang membuat dan mengeluarkan covernote. Terhadap Notaris, covernote memiliki akibat hukum dilihat dari dua sisi. Yang pertama yaitu sisi tanggung jawab Notaris secara perdata. Sanksi keperdataan adalah sanksi yang dijatuhkan atas kesalahan yang diperbuat dengan sebab wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Sanksi tersebut berwujud dalam ganti biaya, penggantian rugi, dan pengenaan bunga yang dibebankan pada Notaris yang melakukan kesalahan dari gugatan korban yang dirugikan. Yang kedua, tanggung jawab secara administratif ialah pengenaan sanksi terhadap Notaris diatur pada akhir Undang Undang Jabatan Notaris.

Perguruan Tinggi : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.

---

<sup>33</sup> Alya Nurhafidza, S.H., Dr. Aad Rusyad Nurdin, S.H., M.Kn. 2019. *Dampak Covernote Bermasalah Yang Dikeluarkan Oleh Notaris Bagi Bank Syariah Sebagai Kreditur Dalam Pencairan Perjanjian Murabahah* (Putusan Nomor 217/Pdt.G/2017/Pn.Mlg). E-Thesis.

4. Nama Penulis : Siska Novista  
Judul Tesis : Tanggung Jawab Notaris-Ppat Dalam Mengeluarkan  
*Covernote*

Kesimpulan<sup>34</sup> :1). Problematika hukum yang terjadi dengandikeluarkannya *covernote* berasal dari dalam dan dari luar Notaris. Problematika dari dalam Notaris berasal dari ketidakhati-hatian — danketidaktegasan Notaris dalam melakukan pengecekan sertifikat dan pengecekan kecocokan semua identitas. Problematika dari luar Notaris adalah ketidakhati-hatian bank dalam memilih debitur, serta ketidakcermatan bank dalam melakukan survei dan seluk beluk objek yang akan dijaminkan.

2). Tanggungjawab atas *covernote* yang di buat Notaris-PPAT menjaditanggung jawab Notaris-PPAT sepenuhnya, dimana Notaris-PPAT harus bertanggungjawab untuk memenuhi segala sesuatu yang telah diperjanjikan di dalam *covernote* yang dibuat.

Perguruan Tinggi : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,  
2018.

5. Nama Penulis : Michael Boy Sembiring  
Judul Tesis : Akibat Hukum Penerbitan *Covernote* oleh Notaris/PPAT  
Terhadap Pihak-Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan

---

<sup>34</sup>Siska Novista. 2019. *Tanggungjawab Notaris-Ppat Dalam Mengeluarkan Covernote. E-Tesis.*

Kesimpulan<sup>35</sup> : 1) Kepastian hukum covernote yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT sebagai dasar pencairan kredit dalam perjanjian kredit perbankan, covernote bukan suatu perjanjian jaminan yang dapat menjamin kepastian selesainya pengurusan pendaftaran hak tanggungan, covernote tidak ada diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui bahwa covernote dijadikan sebagai dasar pencairan kredit dalam perjanjian kredit perbankan sangat tidak memberikan kepastian sebagai jaminan dilihat dari segi peraturan perundang-undangan yang tidak ada mengatur mengenai covernote.

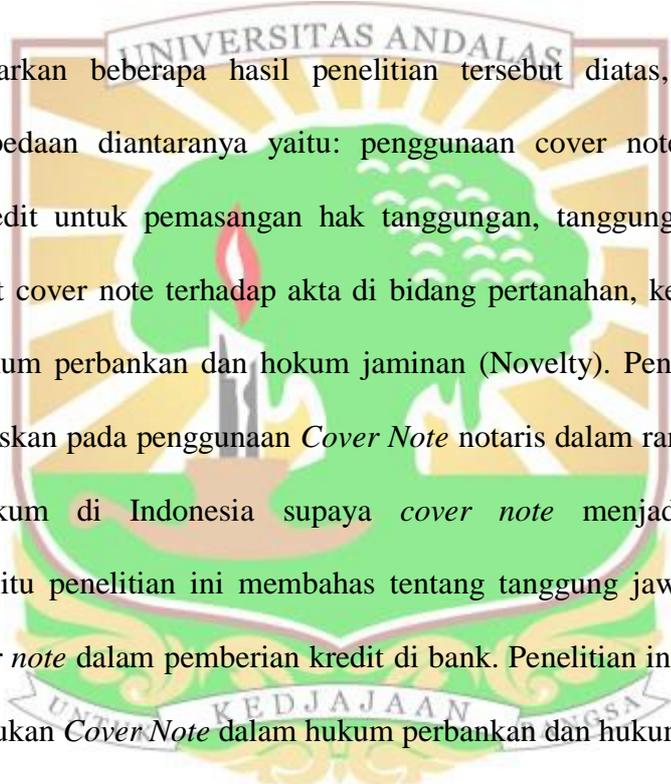
2). Tanggung jawab debitur apabila tidak dapatnya diselesaikan pengurusan hak tanggungan sesuai dengan keterangan covernote, debitur tetap harus memenuhi prestasinya sesuai dengan yang diperjanjikan debitur karena perjanjian kredit Universitas Sumatera Utara 99 tetap sah dan apabila berdasarkan peristiwa bank membatalkan perjanjian kredit maka debitur bertanggung jawab mengembalikan uang hasil pencarian fasilitas kredit. Tanggung Jawab notaris/PPAT apabila tidak dapat diselesaikannya pengurusan hak tanggungan sesuai dengan keterangan covernote yang dibuat, notaris/PPAT akan mendapatkan sanksi berupa *blacklist* oleh bank dimana hilangnya kepercayaan oleh bank terhadap notaris/PPAT dalam

---

<sup>35</sup>Michael Boy Sembiring. 2019. *Akibat Hukum Penerbitan Covernote oleh Notaris/PPAT Terhadap Pihak-Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan*. 2019

hal kemampuan notaris/PPAT untuk menyelesaikan suatu pekerjaan yang diberikan sehingga bank akan membatasi pemberian pekerjaan atau bahkan menghentikan hubungan kerja terhadap notaris/PPAT dan jika tidak terselesaikannya covernote akibat kesengajaan memuat keterangan palsu maka notaris/PPAT akan diberhentikan tidak hormat.

Perguruan Tinggi : Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan, 2019.



Berdasarkan beberapa hasil penelitian tersebut diatas, maka terlihat beberapa perbedaan diantaranya yaitu: penggunaan cover note notris dalam pemberian kredit untuk pemasangan hak tanggungan, tanggung jawab notaris yang membuat cover note terhadap akta di bidang pertanahan, kedudukan cover note pada hokum perbankan dan hokum jaminan (Novelty). Penelitian ini akan lebih menfokuskan pada penggunaan *Cover Note* notaris dalam rangka pemberian kepastian hukum di Indonesia supaya *cover note* menjadi kewenangan notaris. Selain itu penelitian ini membahas tentang tanggung jawab notaris yang membuat *cover note* dalam pemberian kredit di bank. Penelitian ini juga mengkaji tentang kedudukan *Cover Note* dalam hukum perbankan dan hukum jaminan.

## **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dan akan diperoleh dengan adanya penelitian ini dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat penelitian yang bersifat teoritis<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Secara teoritis berguna sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, seperti upaya pengembangan wawasan keilmuan peneliti, pengembangan teori ilmu hukum,

- 1) Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap wawasan dan pengetahuan dalam ilmu hukum umumnya dan khususnya profesi Notaris terutama berkaitan *Cover Note* notaris dalam rangka pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan di bank.
- 2) Penelitian ini menambah bahan kepustakaan tentang penggunaan *Cover Note* notaris dalam rangka pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan di bank

2. Manfaat penelitian yang bersifat praktis <sup>37</sup>

- 1) Penelitian ini mampu menjadikan pegangan dan pedoman serta memberikan masukan di dalam optimalisasi penggunaan produk-produk Notaris yang ada karena perkembangan di lapangan seperti *Cover Note* bagi pembentuk undang-undang, pejabat negara, praktisi hukum maupun kalangan akademisi hukum serta masyarakat secara luas.
- 2) Penelitian ini memberikan gambaran tentang penggunaan *Cover Note* notaris dalam rangka pemberian kredit jaminan hak tanggungan di bank.

## F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

---

pengembangan teknologi berbasis industri, dan pengembangan bacaan bagi pendidikan hukum. Lihat dalam: Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 66.

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm 67, Dari segi praktis berguna sebagai upaya yang dapat dipetik langsung manfaatnya, seperti peningkatan keahlian meneliti dan ketrampilan menulis, sumbangan pikiran dalam pemecahan suatu masalah hukum, acuan pengambilan keputusan yuridis, dan bacaan baru penelitian ilmu hukum.

## 1. Kerangka Teoritis

Untuk menjawab permasalahan, sebagaimana yang tertuang dalam perumusan masalah, maka penelitian ini akan menggunakan beberapa teori hukum. Teori hukum mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam penelitian ini, karena teori hukum tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum<sup>38</sup>. Meuwissen menyatakan bahwa tugas teori hukum menganalisis dan menerangkan pengertian hukum (pengertian dari hukum) dan berbagai pengertian hukum atau konsep yuridik (konsep yang digunakan dalam hukum).<sup>39</sup>

Penelitian ini akan menggunakan beberapa landasan teori yakni: a) teori kepastian hukum sebagai teori utama (*grand theory*); b) teori kewenangan (*state organ*) merupakan teori pendukung (*middle range theory*) dan teori Tanggung Jawab sebagai teori aplikatif (*applied theory*). Secara ringkas maka dapat dikatakan bahwa teori-teori tersebut di atas digunakan untuk memberikan landasan dan sebagai bahan-bahan berpikir untuk menganalisa permasalahan yang telah dirumuskan. Berikut akan dijelaskan teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

### a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan

---

<sup>38</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Disertasi (Buku Kedua)*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 1

<sup>39</sup> Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Penerjemah) B. Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, hlm. 7

kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari [Montesquieu](#).

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

[Gustav Radbruch](#) mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :<sup>40</sup>

1. bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
2. bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
3. bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
4. hukum positif tidak boleh mudah diubah.”

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri.

---

<sup>40</sup>[Gustav Radbruch](#) dalam Rahardjo, Satjipto, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 40

Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.<sup>41</sup>

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:<sup>42</sup>

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi

---

<sup>41</sup>*Ibid*, hlm 42

<sup>42</sup>Jan M. Otto dalam Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, hlm. 38

hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>43</sup> kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.

Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut : Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep

---

<sup>43</sup> Mertokusumo, Sudikno. 2011, [\*Teori Hukum \(edisi revisi\)\*](#), Jakarta Cahaya Atma, hlm. 25.

tertentu pula. Kedua, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ketiga, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Menurut Peter Mahmud Marzuki,<sup>44</sup> teori kepastian hukum adalah ”bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau yang tidak boleh, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal – pasal dalam undang – undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.”

Kepastian hukum dapat pula bermakna adanya konsistensi peraturan dan penegakan hukum. Bagir Manan menerjemahkan pengertian

---

<sup>44</sup> Marzuki, Peter Mahmud. 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Group, Jakarta, hlm. 158

kepastian hukum dalam beberapa komponen. Komponen – komponen yang dimaksud antara lain :

1. Kepastian aturan hukum yang diterapkan.
2. Kepastian proses hukum, baik dalam penegakan hukum maupun pelayanan hukum.
3. Kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu keputusan hukum;
4. Kepastian waktu dalam proses hukum ; dan
5. Kepastian pelaksanaan, seperti kepastian eksekusi putusan hakim.<sup>45</sup>

Bachsan Mustofa menjelaskan tentang kepastian hukum mempunyai 3 arti, yaitu :

“Pertama, pasti mengenai pengaturan peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintahan tertentu yang abstrak. Kedua, pasti mengenai kedudukan hukum dari subjek dan obyek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan – peraturan hukum administrasi negara, Ketiga, mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang – wenang ( *eigenrechting* ) dari pihak manapun, juga tindakan pemerintah”.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

---

<sup>45</sup> Manan, Bagir. 2007, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dalam UU Nomor 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Jogjakarta, hlm. 20

Lon Fuller<sup>46</sup> mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat,

---

<sup>46</sup>Lon Fuller, 1971, *The Morality of Law* , hlm. 54 – 58

mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

## b. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, dalam bahasa Belanda *Theorie Van Het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der autoritat*<sup>47</sup>. Bahwa cover note yang diterbitkan oleh notaris merupakan kewenangan lain dari jabatan Notaris, Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yang diberikan undang – undang. H.D Stout, sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan H.R, menyebutkan bahwa :

*“Bevoedheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging enuitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in hetnbestuursrechtelijke rechtsverkeer”*<sup>48</sup> ( Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan – aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek

<sup>47</sup> Salim, Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. PT. RadjaGrafindo, Cet II, hlm. 183.

<sup>48</sup> H.D Stout de Betekenissen van de Wet, W.E.J Tjeek- Wilink – Zwolle, 1994, hlm. 102. Dalam Johan Yasin, 1994, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Deeppublish, Budi Utama, Yogyakarta, hlm. 45.

hukum publik di dalam hubungan hukum publik)<sup>49</sup>.

Berdasarkan pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D Stoud di atas, terkandung 2 ( dua) unsur kewenangan, yaitu :

1). Adanya aturan hukum ;

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang – undangan, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya.

2). Sifat hubungan hukum

Sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum, hubungannya bersifat publik atau privat.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang – wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang – kurangnya terdiri tiga unsur atau elemen, yaitu :<sup>50</sup>

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang

---

<sup>49</sup> Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Cet Ke – 7. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 98.

<sup>50</sup> Salim, *Op. Cit*, hlm. 184.

baik standar umum ( semua jenis wewenang ) dan standar khusus ( untuk jenis wewenang tertentu ).

Sedangkan menurut F.A.M Stroink, kewenangan berdasarkan hukum publik, kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan. Wewenang publik itu dapat bersifat ketatanegaraan ( *staatsrechtelijk bevoegdheid* ) maupun administrasi ( *administratief bevoegdheid* ). Wewenang yang bersifat ketatanegaraan maupun wewenang yang diberikan dan dilaksanakan oleh lembaga – lembaga negara, sedangkan wewenang yang bersifat administratif yang diberikan dan dilaksanakan oleh organ – organ administrasi atau pemerintah. Selanjutnya dijelaskan oleh F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek, bahwa kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi ( *het begrip bevoegdheid is dan ook lebergrip in het Staats en administratief recht* )<sup>51</sup> .

Sedangkan mengenai cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, menurut H.D Van Wijk dan Willem Konijnenbelt adalah :

- a). *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang – undang kepada organ pemerintah).
- b). *Delegatie* : *overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgan aan een ander* ( delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya ).

---

<sup>51</sup> Lihat F.A.M Stroink, 2006, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 135.

c). *Mandat : een bestuursorgan laatzijn names hem uitoefenen door een ander* ( mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya ).

Dalam beberapa literatur ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*) Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote mach*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah- kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Kewenangan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan- jabatan (*een ambten*

*complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum.

### c. Teori Tanggung Jawab

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya<sup>52</sup>. Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan<sup>53</sup>. Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya<sup>54</sup>. Menurut hukum perdata dasar pertanggung jawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian

---

<sup>52</sup> Hamzah, Andi. 2005 *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia. hlm. 35.

<sup>53</sup> Notoatmodjo, Soekidjo. 2010. *Etika dan Hukum*, Rineka Cipta, hlm. 62

<sup>54</sup> Triwulan, Titik. 2011, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat*, prestasi pustaka, hlm. 48

dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Prinsip dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai resiko usahanya.

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu.<sup>55</sup>

- 1) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- 2) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).

## 2. Kerangka Konseptual

---

<sup>55</sup> Muhammad, Abdulkadir. 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, hlm. 29

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep- konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.<sup>56</sup> Sebelum membahas lebih lanjut dalam menganalisa masalah yang menjadi obyek penelitian ini, terlebih dahulu akan diuraikan penggunaan istilah dan pengertian dalam judul. Hal ini dilakukan mengingat pengertian dari suatu pemahaman tidak dapat dilepaskan dari istilah yang dipergunakan, terutama sekali dalam lapangan ilmu hukum, istilah mempunyai kedudukan dan arti yang penting. Suatu istilah dipergunakan untuk menentukan apa yang hendak diberikan sebagai pengertian. Dengan demikian penggunaan suatu istilah juga mempengaruhi ruang lingkup persoalan yang hendak dikupas dan diselidiki.<sup>57</sup>

Penelitian ini merumuskan judul penelitian: “Penggunaan Cover Note Notaris Untuk Kepastian Hukum Dalam Pemberian Kredit Perbankan ”. Berdasarkan muatan judul tersebut, Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga di dukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan defenisi – defenisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yang dijabarkan sebagai berikut :

- a. **Cover Note adalah** Surat keterangan yang diberikan oleh Notaris kepada Bank yang berisi keterangan bahwa pada tanggal tertentu telah dilaksanakan penandatanganan Akta Perjanjian Kredit dan Akta Pemberian Jaminan antara Debitur dan Pihak Bank, serta keterangan

---

<sup>56</sup> Soekanto, Soerjono. 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 132

<sup>57</sup> Soemantri, Sri. 1971, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 6-7

lainnya. *Cover Note* hanya menjadi pegangan sementara bagi bank sehingga diserahkannya seluruh akta dan jaminan yang telah didaftarkan melalui jasa Notaris/ PPAT. *Cover Note* pada umumnya berisi keterangan Notaris antara lain mengenai :

1. Penyebutan identitas Notaris/ PPAT dan wilayah kerjanya;
2. Keterangan mengenai jenis, tanggal dan nomor akta yang dibuat;
3. Keterangan mengenai pengurusan akta, sertifikat, balik nama atau lain sejenisnya yang masih dalam proses.
4. Keterangan mengenai pihak yang berhak menerima apabila proses telah selesai dilakukan
5. Tempat dan tanggal pembuatan *Cover Note*, tanda tangan dan stempel notaris

- b. Notaris** adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang ini berdasarkan undang – undang lainnya. <sup>58</sup>
- c. Hak Tanggungan** adalah hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah yang 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-tanah itu, untuk pelunasan

---

<sup>58</sup> Pasal 1 angka 1, Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

utang tertentu, yang memberikan kedudukan utamakan kreditur tertentu terhadap kreditor-kreditor lainnya.<sup>59</sup>

## G. Metode Penelitian

Sebagaimana diketahui kata metode berasal dari kata Yunani "*methods*" atau dari kata latin "*methodus*" yang berarti upaya untuk mencari pengetahuan dan memeriksa secara rasional (atau meneliti) dan cara melakukan kegiatan penelitian.<sup>60</sup> Metode penelitian pada dasarnya tidak lebih dari tiga langkah sederhana, yaitu dengan melakukan pengamatan dengan cermat, menyusun penjelasan berdasarkan temuan-temuan yang masih belum dipahami, kemudian menguji penjelasan tersebut<sup>61</sup>. Menemukan berarti berusaha mendapatkan sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan berarti memperluas dan menggali dalam apa yang sudah ada, sedangkan menguji kebenaran dilakukan jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>62</sup> Dalam penelitian hukum harus dilakukan dengan aktivitas-aktivitas untuk mengungkap kebenaran hukum yang dilakukan secara terencana dan metodologis, maka dalam penelitian ini digunakan metode sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian Disertasi ini menggunakan penelitian hukum sosiologis empiris

---

<sup>59</sup> Pasal 14, Undang – Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda – benda yang berkaitan dengan tanah

<sup>60</sup> Hartono, C.G.G Sunaryati. 2006, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, hlm. 105-106

<sup>61</sup> Stephan S. Carey, 2004, *A Beginner's Guide to Scientific Method*, Wasworth Cengage Learning, (Penerjemah) Irfan M Zakkie, 2015, *Kaidah-Kaidah Metode Ilmiah Panduan Untuk Penelitian dan Critical Thinking*, Nusamedia, Bandung, hlm. 8

<sup>62</sup> Saebani, Beni Ahmad. 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 13.

yang bersifat kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek – aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam kalangan notaris, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.<sup>63</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam disertasi ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini dimaksud untuk mengumpulkan informasi atau data tentang penggunaan Cover Note sebagai surat notaris dalam pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan di bank.

## 3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer atau data dasar ( *primary data atau basic data* ) dan data sekunder ( *secondary data* ) . Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku para notaris dalam melaksanakan tugas dan jabatannya terhadap penggunaan *cover note* . Data sekunder, mencakup dokumen – dokumen resmi, buku – buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.<sup>64</sup> Kemudian data sekunder bersumber dari dokumen terutama bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.<sup>65</sup>

Data yang digunakan dalam penelitian ini :

1. Data Primer / Data Lapangan

---

<sup>63</sup> Ali, H. Zainuddin. 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

<sup>64</sup> Soekanto, Soerjono. 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 11-22

<sup>65</sup> Ali, H. Zainuddin. 2009, *Metode Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 11 – 12

Data Primer adalah data yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian di lapangan yang diperoleh langsung dari para notaris se-Kabupaten Kampar dan beberapa notaris yang berada diluar Provinsi Riau, para pihak bank yang menjadi rekanan dan pihak Badan Pertanahan Nasional kabupaten Kampar yang dilakukan dengan wawancara/*interview*, teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur maksudnya pertanyaan telah disusun dan disiapkan sebelumnya, tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk menanyakan suatu hal yang ada kaitannya dengan pertanyaan yang sedang ditanyakan dengan pertanyaan selanjutnya, wawancara ini dilakukan dengan pihak – pihak yang terkait dalam masalah.

## 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini utamanya bersumber dari bahan hukum yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang – undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan di atas. Adapun peraturan yang dipergunakan adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ( Tap

MPR)

3. Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
4. Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang – Undang Pokok Agraria.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Undang – Undang tentang Hak Tanggungan.
6. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan

Fidusia.

7. Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
9. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perbankan.

b. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum memberikan penjelasan mengenai hal bahan hukum Primer yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, diantaranya :

- 1) Hasil penelitian berupa Disertasi;
- 2) Makalah yang disajikan dalam seminar nasional ataupun seminar internasional;
- 3) Jurnal ilmiah terregistrasi yang diterbitkan oleh lembaga pendidikan, lembaga pemerintahan, lembaga profesi atau

lembaga lainnya yang diakui;

4) Surat kabar baik media cetak ataupun online;

5) Buku- buku literatur yang berkaitan dengan obyek penelitian;

6) Wawancara dengan pihak terkait yang mendukung data-data penelitian ini.

- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti berasal dari Kamus Hukum dan Eksiklopedia yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

#### 4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Riau, khususnya di Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru kepada para notaris se-kabupaten Kampar dan kota Pekanbaru, bank – bank yang telah menjadi rekanan, pejabat Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kampar dan Kepala Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau. Penentuan lokasi penelitian ini didasarkan pada teknik *purposivesampling* (penarikan sampling secara sengaja) dengan anggapan dengan anggapan atau pendapatnya ( *judgment* ) sendiri mewakili populasi penelitiannya.<sup>66</sup>

#### 5. Metode Pengumpulan Data

---

<sup>66</sup> Manasse Malo, Sri Tristoningtias, 1989, *Metode Penelitian Masyarakat*, Pusata Antar Universitas Ilmu – ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 106

Dalam penelitian hukum pendekatan yang relevan adalah metode dokumen, pengamatan dan wawancara dan daftar pertanyaan (*questionnaire*)<sup>67</sup>. Berdasarkan hal tersebut maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara Mendalam (*in depth interview*) dan studi dokumen.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

#### 1. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan–bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Langkah – langkah yang ditempuh untuk melakukan studi dokumen dimaksud dimulai dari studi dokumen terhadap bahan hukum primer, kemudian baru bahan hukum sekunder dan tertier.<sup>68</sup>

2. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*) yaitu melakukan pertanyaan tanya jawab/wawancara yang dilakukan berulang kali dengan responden di lokasi penelitian. Responden terdiri dari para anggota notaris se-kabupaten Kampar, seluruh bank rekanan peneliti dan pihak dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kampar.

### 6. Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan adalah model Miles dan Huberman, yaitu aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan

---

<sup>67</sup> Amiruddin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 68

<sup>68</sup> Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 13 – 14

berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah sempurna. Aktivitas dalam analisis data yaitu *data reduction* ( redaksi data ), *data display* ( penyajian data ), dan *data conclusion drawing /verification* ( kesimpulan dan verifikasi )<sup>69</sup>



---

<sup>69</sup> Matthey B. Miles, A. Michael Huberman, 2007, *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber Tentang Metode – Metode Baru*, UI Press, Jakarta, hlm 16

