

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara hukum. Negara berdasarkan atas hukum ditandai dengan beberapa asas diantaranya adalah bahwa semua perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku.

Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum menuntut antara lain, bahwa “lalu lintas dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.”¹

Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan hukum yang baik dan adil tanpa membedakan. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yaitu didasarkan pada kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum yang adil adalah hukum yang memenuhi maksud dan tujuan hukum yaitu keadilan.

Peran serta fungsi hukum untuk mencapai tujuan hukum juga mengatur kehidupan bermasyarakat dan segala jenis profesi dalam berbagai bidang di dalam kehidupan bermasyarakat. Salah satu profesi yang diatur dengan hukum yaitu profesi Notaris. “Seorang Notaris kerap juga dikatakan sebagai seorang pejabat

¹ Abdul Ghofur Anshori, *Perspektif Hukum Dan Etika* , UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

yang mulia. Hal ini dikarenakan profesi itu sendiri sangatlah erat kaitannya dengan hubungan kemanusiaan”.²

Notaris sebagai pejabat publik memberikan kepastian terhadap tindakan yang dilakukan masyarakat yang dalam sebuah perikatan yang dibuat dan dicantumkan di dalam akta yang berbentuk akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna, akta Notaris mempunyai peran yang sangat penting dalam setiap hubungan dalam bermasyarakat, karena begitu pentingnya peran akta Notaris tersebut maka dalam membuat akta untuk menghindari tidak sah nya dari suatu akta yang dibuat maka perlu aturan yang mengatur mengenai kewenangan Notaris. “Notaris diberikan kewenangan hukum untuk memberi pelayanan umum kepada masyarakat, teristimewa dalam pembuatan akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna berkenaan dengan perbuatan hukum di bidang keperdataan”.³

Peranan Notaris sangat penting dalam membantu menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat dan kedudukan Notaris dalam masyarakat sangat diperlukan karena masyarakat membutuhkan Notaris yang keterangan-keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tandatangannya serta segel (capnya) memberikan jaminan dan bukti yang sempurna untuk menuangkan kemauan masyarakat ke dalam bentuk akta. Notaris sebagai pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik, sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Sebagaimana

²Putu Bellania Ariawan, "Kepastian Hukum Wilayah Jabatan Notaris Sebagai Pemegang Protokol Notaris Yang Berakhir Masa Jabatannya", *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Magister Kenotariatan Universitas Udayana, Bali, Vol. 3, 2018, hlm. 327.

³Kartika Hesti, "Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Yang Dibuatnya Yang Memiliki Nilai Pembuktian Dibawah Tangan Sesuai Pasal 41 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris". *Repository Universitas Gajah Mada*, Yogyakarta, 2015.

disebutkan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Menyebutkan bahwa “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”.

Kewenangan lainnya dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, terdapat ketentuan yang menjelaskan wewenang Notaris yaitu:

- (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,
 - 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.

Kewenangan yang diberikan akan selalu menimbulkan beban tanggung jawab terhadap seseorang yang diberikan wewenang tersebut sehingga orang yang

diberi kewenangan mempunyai tanggung jawab terhadap apa yang dibuatnya. “Kewenangan Notaris dalam pembuatan akta otentik memiliki konsekuensi lahirnya tanggung jawab yang sangat besar dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat”.⁴

Sebagai salah satu profesi hukum maka Notaris memiliki kode etik profesi dalam menjalankan profesinya, profesi Notaris berdasarkan nilai moral, sehingga pekerjaannya harus berdasarkan kewajiban, yaitu ada kemauan baik pada dirinya sendiri, tidak bergantung pada tujuan yang hendak dicapai. Notaris dalam menjalankan tugas dan kewajiban harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Suatu akta yang dibuat oleh Notaris perlu dijamin ke otentikannya, Notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai pejabat umum, Notaris harus tunduk dan mematuhi semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Notaris dan syarat-syarat lainnya yang wajib dipenuhi oleh setiap Notaris dalam menjalankan tugasnya. Dilain pihak, Notaris merupakan suatu jabatan kepercayaan yang dipercaya oleh masyarakat untuk menuangkan secara tertulis apa yang menjadi kehendak dari para penghadap ke dalam suatu akta yang telah ditentukan oleh undang-undang. Sehingga Notaris dalam menjalankan tugas dan kewenangannya haruslah bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak serta menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum yang akan dituangkan dalam suatu akta otentik.

⁴Yeni Rahman, "Limitasi Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Dibuatnya (Analisis Yuridis Pasal 65 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)", *Tesis, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 2015.

Adapun yang merupakan etika Notaris dalam menjalankan tugasnya yang merupakan prinsip umum etika Notaris seperti Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya dibatasi oleh umur (biologis) Notaris yang bersangkutan sehingga dari segi pertanggung jawabannya terhadap akta yang dibuat dihadapan dan oleh Notaris, apakah pertanggungjawabannya dibatasi oleh umur Notaris yang bersangkutan atau oleh akta itu sendiri.

Lumban Tombing menyatakan “Lembaga Kenotariatan adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang ada di Indonesia, lembaga ini timbul dari kebutuhan manusia yang menghendaki adanya suatu alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada dan atau terjadi diantara mereka.”⁵ Pentingnya peranan Notaris dalam membantu menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat lebih bersifat pencegahan terjadinya masalah hukum, dengan cara penerbitan akta otentik yang dibuat Notaris terkait dengan status hukum, hak dan kewajiban seseorang dalam hukum dan lain sebagainya, yang berfungsi sebagai alat bukti yang sempurna.

Peranan notaris sangat penting dalam membantu menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat, karena notaris sebagai pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik, sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris disebutkan pentingnya profesi Notaris yakni terkait dengan pembuatan akta otentik. Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh

⁵G. H. S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, cetakan. V, Jakarta Gelora Aksara Pratama, 1999, hlm. 2.

peraturan perundang-undangan dalam rangka kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Selain akta otentik yang dibuat dan di hadapan Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.

G. H. S. Lumban Tobing menyebutkan:

Kepastian dan perlindungan hukum itu tampak melalui akta otentik yang dibuatnya sebagai alat bukti yang sempurna di Pengadilan. Alat bukti sempurna karena akta otentik memiliki tiga kekuatan pembuktian yaitu kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*), kekuatan pembuktian formal (*formele bewijskracht*) dan kekuatan pembuktian material (*materiele bewijskracht*).⁶

Syamsir, Elita Rahmi, dan Yetniwati menyebutkan bahwa “kegiatan Notaris merupakan kegiatan tertata sesuai dengan prosedur dalam artian bahwa Notaris dan para pihak dengan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum harus tersimpan dengan baik.”⁷ Kedudukan Notaris dalam masyarakat sangat diperlukan karena masyarakat membutuhkan Notaris yang keterangan-keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercaya, yang tanda tangan serta segel (capnya) memberikan jaminan dan bukti yang sempurna untuk menuangkan kemauan masyarakat ke dalam bentuk akta. Notaris sebagai pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik, sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Jabatan

⁶*Ibid*, hlm. 55-59.

⁷Syamsir, Elita Rahmi, dan Yetniwati, ‘Prospek Cyber Notary Sebagai Media Penyimpanan Pendukung Menuju Profesionalisme Notaris’, *Recital Review*, Vol 1, hlm. 134.

Notaris, menyebutkan bahwa “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”.

Sebagai salah satu profesi hukum maka Notaris memiliki kode etik profesi dalam menjalankan profesinya, profesi Notaris berdasarkan nilai moral, sehingga pekerjaannya harus berdasarkan kewajiban, yaitu ada kemauan baik pada dirinya sendiri, tidak bergantung pada tujuan yang hendak dicapai. Notaris dalam menjalankan tugas dan kewajiban harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 16 huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris menentukan bahwa notaris wajib bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan para pihak yang terkait dalam perbuatan hukum yaitu:

- (1) Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib:
 - a. bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;
 - b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
 - c. melekatkan surat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
 - d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
 - e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya
 - f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;
 - g. menjilid Akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
 - h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;

- i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
 - j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
 - k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
 - l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
 - m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
 - n. menerima magang calon Notaris.
- (2) Kewajiban menyimpan Minuta Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak berlaku, dalam hal Notaris mengeluarkan Akta in Originali.
- (3) Akta in Originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
- a. Akta pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun;
 - b. Akta penawaran pembayaran tunai;
 - c. Akta protes terhadap tidak dibayarnya atau tidak diterimanya surat berharga;
 - d. Akta kuasa;
 - e. Akta keterangan kepemilikan; dan
 - f. Akta lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Akta in originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibuat lebih dari 1 (satu) rangkap, ditandatangani pada waktu, bentuk, dan isi yang sama, dengan ketentuan pada setiap Akta tertulis kata-kata "BERLAKU SEBAGAI SATU DAN SATU BERLAKU UNTUK SEMUA".
- (5) Akta in originali yang berisi kuasa yang belum diisi nama penerima kuasa hanya dapat dibuat dalam 1 (satu) rangkap.
- (6) Bentuk dan ukuran cap atau stempel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l ditetapkan dengan Peraturan Menteri.
- (7) Pembacaan Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar Akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup Akta serta pada setiap halaman Minuta Akta diparaf oleh penghadap, saksi, dan Notaris.

- (8) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dikecualikan terhadap pembacaan kepala Akta, komparasi, penjelasan pokok Akta secara singkat dan jelas, serta penutup Akta.
- (9) Jika salah satu syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m dan ayat (7) tidak dipenuhi, Akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.
- (10) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) tidak berlaku untuk pembuatan Akta wasiat.
- (11) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana di maksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf I dapat dikenakan sanksi berupa
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pemberhentian sementara;
 - c. pemberhentian dengan hormat; atau
 - d. pemberhentian dengan tidak hormat.
- (12) Selain dikenai sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (11), pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf j dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris.
- (13) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n dapat dikenai sanksi berupa peringatan tertulis.

Fungsi dan peran Notaris dalam gerak pembangunan nasional yang semakin kompleks dewasa ini tentunya makin luas dan makin berkembang, sebab kelancaran dan kepastian hukum yang dijalankan oleh semua pihak makin banyak dan luas, dan hal ini tentunya tidak terlepas dari pelayanan dan produk hukum yang dihasilkan oleh Notaris. Pemerintah dan masyarakat luas tentunya mempunyai harapan agar pelayanan jasa yang diberikan oleh Notaris kepadanya benar-benar memiliki nilai dan bobot yang dapat dipertanggungjawabkan. Notaris mempunyai peran serta dalam aktivitas menjalankan profesi hukum yang tidak dapat dilepaskan dari persoalan-persoalan mendasar yang berkaitan dengan fungsi serta peranan hukum itu sendiri, yang mana hukum diartikan sebagai kaidah-kaidah yang mengatur segala kehidupan masyarakat. Wiratni Ahmadi menyatakan bahwa “Tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan profesi hukum dalam melaksanakan jabatannya tidak dapat dilepaskan dari keagungan hukum itu

sendiri, sehingga Notaris diharapkan bertindak untuk merefleksikannya di dalam pelayanannya kepada masyarakat.”⁸

Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris, akan tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Artinya Notaris sebagai pengabdian hukum, menjalankan salah satu tugas pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan alat bukti. Dengan demikian oleh Undang-Undang diberikan kepadanya kepercayaan yang begitu besar dan secara umum dapat dikatakan bahwa setiap pemberian kepercayaan kepada seseorang ada tanggung jawab di atas bahunya, baik itu berdasarkan hukum maupun berdasarkan moral. Kiranya dapat dipahami, bahwa seorang Notaris didalam menjalankan jabatannya sekalipun telah memiliki ketrampilan hukum yang cukup, akan tetapi tidak dilandasi tanggung jawab dan tanpa adanya penghayatan terhadap keluhuran dan martabat jabatannya serta nilai-nilai ukuran etika, tidak akan dapat menjalankan tugas jabatannya, sebagaimana yang dituntut oleh hukum dan kepentingan masyarakat umum.

Notaris sebagai pejabat umum bertugas melayani kepentingan umum dalam lingkup membuat akta-akta autentik. Pasal 1868 KUH Perdata menyebutkan bahwa “suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.” Dapat disimpulkan menurut Pasal 1868 KUHPPerdata bahwa agar suatu akta mempunyai otensitas harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam pasal ini yaitu pembuatan akta

⁸Wiratni Ahmadi, *Pendidikan Magister Kenotariatan*, (Bandung : makalah disampaikan pada pengenalan pendidikan Magister Kenotariatan Universitas Padjadjaran, 2000), hlm. 1-2.

dibuat dihadapan pejabat umum, bentuk akta itu sesuai dengan aturan undang-undang, dan pejabat yang membuat akta tersebut harus memiliki kewenangan dalam pembuatan akta tersebut. Pasal 1868 KUHPerdara “suatu akta otentik ialah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta dibuat.”

Keberadaan notaris di Indonesia saat ini semakin dibutuhkan oleh masyarakat, terutama yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang bersifat hukum *privat* (perdata). Pekerjaan notaris merupakan pekerjaan yang melayani jasa terhadap kebutuhan masyarakat yang melakukan suatu perbuatan hukum, perjanjian atau suatu penetapan yang diharuskan oleh Undang-Undang atau yang dikehendaki oleh para pihak yang membuatnya.

Selain akta-akta yang dibuat oleh Notaris terdapat surat yang menjadi objek penelitian ini yaitu berupa *covernote* yang umum diterbitkan oleh Notaris terkait permintaan untuk peminjaman kredit kepada lembaga perbankan. *Covernote* adalah sebuah surat yang berisi keterangan yang dibuat oleh seorang notaris dimana *covernote* tersebut dibuat oleh Notaris pada saat telah terjadinya perjanjian kredit dengan tujuan untuk menjadikan perjanjian yang mengikat agunan dari sebuah perjanjian kredit yang dikeluarkan bank. Bank dalam hal ini bertindak selaku kreditor atau pemberi kredit. Alasan dikeluarkannya *covernote* adalah karena seorang notaris yang belum dapat menyelesaikan pekerjaan yang dilakukannya terkait dengan wewenang dan tugasnya dalam hal penerbitan sebuah akta autentik.

Covernote yang merupakan surat keterangan yang berisikan pernyataan kesanggupan dari Notaris untuk melaksanakan apa yang diinginkan oleh pihak kreditur dalam hal ini bank/ finance, dimana isi *covernote*, memuat mengenai telah ditandatanganinya perjanjian kredit, antara pihak debitur dengan kreditur, telah diserahkannya jaminan sebagai agunan oleh debitur kepada kreditur, telah ditandatanganinya akta pemberian hak tanggungan, namun semuanya itu masih dalam proses oleh Notaris.

Damang juga menyebutkan :

“*covernote* tersebut dibuat dalam bentuk surat keterangan yang dibuat oleh notaris sendiri atas suatu tindakan hukum para pihak yang dilakukan dihadapan notaris, *covernote* ini terkadang menjadi instrument pamungkas untuk menutup semua tindakan hukum tersebut untuk menindaklanjuti tindakan hukum yang lain, contoh ketika perjanjian kredit, yang kemudian dibuatkan SKMHT dan atau APHT, karena semuanya telah ditandatangani oleh para pihak dihadapan notaris, meskipun secara administratif kenotariatan belum selesai, maka untuk kepentingan bank (pemberi kredit) dan para pihak (debitur), notaris akan membuat/ mengeluarkan *covernote* yang menyatakan bahwa tindakan hukum para penghadap tersebut telah selesai dilakukan, jika bank telah menerima *covernote* seperti itu, telah cukup alasan bagi bank untuk mencairkan kredit tersebut kepada debitur. Sehingga pada dasarnya *covernote* tersebut dapat dilakukan notaris dalam segala situasi dan kondisi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan notaris.”⁹

Covernote sangat dibutuhkan oleh kreditur selaku pihak yang berpiutang (pemberi pinjaman), karena memuat kesanggupan Notaris di dalam menjalankan isi dari *covernote* tersebut. Tanpa adanya *covernote* ini, pihak kreditur (bank) belum bisa untuk mencairkan dana kepada debitur. Di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris tidak dijumpai istilah *covernote* ini, sehingga *covernote* bukan merupakan akta autentik. Karena baru bisa dikatakan akta autentik harus

⁹Damang, ‘Covernote’, 2019 <<http://psyco-legal.blogspot.com/2011/07/cover-note-oleh-notaris.html>>.

memenuhi beberapa unsur. Di dalam Pasal 1868 KUHPerdara berbunyi “Akta autentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu sendiri”.

Dalam pembuatan akta autentik harus memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdara) yaitu akta tersebut harus dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, akta tersebut harus dibuat dalam bentuk yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang, pejabat umum yang membuat akta harus mempunyai kewenangan untuk membuat akta tersebut, baik kewenangan berdasarkan daerah (wilayah) kerjanya atau waktu pada saat akta tersebut dibuat, Sifat tertulis suatu perjanjian yang dituangkan dalam sebuah akta tidak membuat sahny suatu perjanjian yang dibuat secara tertulis tersebut dapat digunakan sebagai alat bukti di kemudian hari, karena suatu perjanjian harus dapat memenuhi syarat-syarat sahny perjanjian yang telah diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara.

Covernote dikeluarkan oleh notaris karena notaris belum tuntas menyelesaikan pekerjaannya dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangannya untuk menerbitkan akta otentik. Dalam permohonan perjanjian kredit, apabila persyaratan untuk kelengkapan permohonan pengajuan kredit belum lengkap secara keseluruhan, seperti mengenai dokumen penjaminan.¹⁰ Untuk mengatasi kurang lengkap dokumen hukum tersebut diatas ini umumnya Notaris menyelesaikannya melalui pembuatan *covernote* sebagai pemberitahuan atau

¹⁰Bonny Oktafian, Ridwan, and Achmad Syarifuddin, 2019, ‘*Legalisasi Perjanjian Kredit Oleh Notaris Yang Berbeda Dengan Notaris Pembuat Covernote*, *Repertorium Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol 8, hlm. 84.

keterangan bahwa surat- surat tanah nasabah pemohon kredit masih dalam proses pensertifikatan ataupun masih dalam proses roya, balik nama atau pun proses pemecahan apabila sudah bersertifikat. “Kondisi ini disebabkan tanah sebagai objek jaminan belum mempunyai bukti kepemilikan yang sah, belum didaftarkan sehingga belum bisa dijadikan sebagai objek jaminan dalam bentuk hak tanggungan.”¹¹

Bank dalam prakteknya menggunakan *covernote* sebagai bukti terhadap pengikatan jaminan atau sebagai pegangan sementara bagi bank dalam mencairkan kredit. *Covernote* muncul berdasarkan praktek kebiasaan dan kebutuhan yang mendesak, kebutuhan tersebut salah satunya adalah untuk mencairkan kredit bagi calon nasabah sebagai debitur telah dinyatakan layak untuk memperoleh fasilitas kredit. Selain alasan ketatnya persaingan dalam dunia perbankan serta guna mendapatkan nasabah untuk perputaran dana dan adanya kekhawatiran terkait proses pencairan kredit yang terlalu berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama yang bisa menimbulkan kekecewaan bagi nasabah yang akhirnya jera dan bahkan bisa mencari bank lain.

Bank dalam hal ini tampaknya tidak mengikuti mekanisme yang ditentukan dalam UU Perbankan dan UU Hak Tanggungan sehingga dengan cepat saja mengeluarkan, mencairkan kredit tanpa melihat bahwa perjanjian kredit tersebut tidak diikat dengan hak tanggungan yang sempurna. UU Hak Tanggungan telah menentukan batas waktu pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (selanjutnya akan disebut SKMHT) mengenai

¹¹*Ibid.*, hlm. 85.

hak atas tanah yang sudah terdaftar wajib diikuti dengan pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (selanjutnya akan disebut APHT) selambat-lambatnya satu bulan sesudah diberikan. Adapun SKMHT untuk hak atas tanah yang belum terdaftar wajib diikuti dengan pembuatan APHT selambat-lambatnya tiga bulan sesudah diberikan, jika tidak dalam waktu yang ditentukan tersebut maka batal demi hukum. Proses perjanjian kredit tindakan pemberian hak tanggungan sampai terbitnya suatu sertifikat hak tanggungan memerlukan berbagai proses hingga memerlukan waktu yang tidak sedikit, sehingga Notaris dalam usahanya memberikan kepastian kepada pihak bank untuk bisa menyetujui mencairkan kredit sebelum pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) selesai dan sertifikat hak tanggungan terbit, Notaris membuat surat keterangan atau *covernote*. “*Covernote* dalam hal pencairan kredit oleh bank kepada nasabahnya berfungsi sebagai pegangan bank, setelah *covernote* dikeluarkan oleh notaris.”¹² Bank harus menggunakan prinsip kehati-hatian dalam pencairan kredit yang menggunakan *covernote* tersebut agar tidak terjadi kredit yang macet.

Notaris ataupun pihak Bank sesuai perjanjian, dapat mengajukan perpanjangan waktu ataupun penerbitan *covernote* yang baru sesuai dengan batas waktu yang dibutuhkan. Namun apabila setelah perpanjangan waktu atau penerbitan *covernote* yang baru tugas Notaris yang ada di dalam *covernote* belum terselesaikan, artinya hal tersebut merugikan pihak kreditur. Lewat waktu atau daluwarsanya *covernote* yang terkadang dengan adanya *covernote* dapat merugikan pihak kreditur, sebab dengan dikeluarkannya, *covernote* yang

¹²I Gede Arya Wijaya, 2019 ‘Kekuatan Hukum *Covernote* Notaris Sebagai Produk Hukum Notaris’, *Acta Comitatus*, hlm. 95.

daluwarsa ini diartikan bahwa seluruh pekerjaan dan tanggung jawab dalam penyelesaian akta perihal pencairan kredit di bank dengan agunan menjadi tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan diawal.

Covernote memegang peranan yang penting dalam pelaksanaan pencairan kredit, dimana *covernote* digunakan sebagai bukti pengikatan jaminan dan pegangan sementara bagi bank dalam mencairkan kredit. *Covernote* bukan akta autentik dan juga bukan akta dibawah tangan, melainkan hanya surat biasa yang hanya menjelaskan kesanggupan atau pernyataan Notaris untuk menerangkan bahwa hal yang Notaris kerjakan masih belum selesai atau masih dalam proses penyelesaian. Walaupun *Covernote* dibuat oleh pejabat umum yaitu Notaris, namun tidak ada kewenangan Notaris dalam pembuatan suatu *covernote*. *covernote* hanyalah suatu kebiasaan yang terjadi dalam praktek Notaris.

Covernote dari proses hingga penggunaanya melibatkan 3 (tiga) unsur yaitu Notaris, Kreditur dan Debitur. Kondisi kekosongan norma (*vacum of norm*) ini menyebabkan ketiga unsur tersebut tidak mendapat kepastian hukum dari pada kekuatan hukum *Covernote* tersebut dan begitu vitalnya peran *covernote* dalam dunia perbankan sehingga perlu atas suatu kepastian hukum mengenai kekuatan hukum *covernote* karena pengaturan *covernote* tidak ada didalam UU Jabatan Notaris maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuatan Akta Tanah (selanjutnya disebut PP PPAT).

Fungsi *covernote* dalam dunia perbankan menjadi sangat penting sebagai payung hukum sementara sampai dengan proses yang dilakukan Notaris/ PPAT

selesai dan diserahkan akta otentik tersebut kepada kreditur, namun *covernote* tidak diatur dalam Undang-Undang. UU Jabatan Notaris, UUHT, Undang-Undang Perbankan dan PP PPAT, tidak ada satupun dari peraturan tersebut yang mengatur mengenai *covernote*. Sangat penting bagi seorang notaris untuk dapat memahami serta menerapkan ketentuan yang telah diatur oleh Undang-Undang supaya masyarakat umum yang tidak mengetahui serta kurang memahami aturan hukum dapat mengetahui serta memahami dengan benar sehingga dapat mencegah masyarakat untuk melakukan hal-hal yang bertentangan dengan hukum yang berlaku. Pembuatan *covernote* dilakukan karena kebutuhan dan hanya menjadi pegangan sementara Bank sampai dengan diserahkan seluruh akta dan jaminan yang telah didaftarkan.¹³

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai *covernote*, dan terdapat kekosongan hukum pada *covernote*. Oleh karena itu penulis akan mengangkat perihal *covernote* dalam bentuk proposal tesis dengan judul **Tanggung Jawab Notaris Rekanan Bank Terhadap Covernote Yang Daluwarsa**.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan *covernote* yang dibuat oleh notaris dalam kredit perbankan ?

¹³Desy Amelia Rosyidah, 2019 '*Tanggung Jawab Notaris Dalam Mengelurkan Covernote Dalam Perjanjian Pembiayaan Di Perbankan Syariah*', *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, Vol 3, hlm. 178.

2. Bagaimana tanggung jawab Notaris dalam hal penerbitan *covernote* yang telah dikeluarkan daluwarsa ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis kedudukan *covernote* yang dibuat oleh notaris dalam kredit perbankan.
2. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis tanggung jawab Notaris dalam hal penerbitan *covernote* yang telah dikeluarkan daluwarsa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Secara Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran guna menambah dan mengembangkan wawasan akademis dibidang ilmu hukum dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan tanggung jawab notaris rekanan Bank Terhadap *covernote* yang daluwarsa.

2. Manfaat Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan yang berguna dan bermanfaat bagi kaum praktisi tentang tanggung jawab notaris rekanan Bank Terhadap *covernote* yang daluwarsa.

E. Kerangka Konseptual

1. Tanggung Jawab

Menurut Sugeng Istanto sebagaimana yang dikutip oleh I Dewa Made Dwi Sanjaya menyebutkan bahwa, "pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas semua hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan."¹⁴ Menurut Ridwan Halim, "tanggung jawab hukum adalah sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan."¹⁵ Secara umum tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.

Tanggung jawab itu bersifat kodrati, artinya sudah menjadi bagian kehidupan manusia, bahwa setiap manusia pasti dibebani dengan tanggung jawab. Apabila ia tidak mau bertanggung jawab, maka akan ada pihak lain yang memaksakan tanggung jawab itu. Dengan demikian tanggung jawab itu dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi pihak yang berbuat dan dari sisi kepentingan pihak lain. Tanggung jawab adalah ciri manusia beradab (berbudaya). Manusia merasa bertanggung jawab karena ia menyadari akibat baik atau buruk perbuatannya itu, dan menyadari pula bahwa pihak lain memerlukan pengabdian atau pengorbanannya.

¹⁴ I Dewa Made Dwi Sanjaya, *Op. Cit.*, hlm. 200.

¹⁵ Ridwan Hlm.im, 2013, *Hukum Administrasi Negara Dalam Tanya Jawab*, Ghlm.ia Indonesia, Jakarta, hlm. 23.

Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, tanggung jawab timbul karena telah diterima wewenang, tanggung jawab juga membentuk hubungan tertentu antara pemberi wewenang dan penerima wewenang, jadi tanggung jawab berarti melakukan perbuatan sebagai wujud kesadaran atas segala akibat yang ditimbulkan atas apa yang diperbuatnya.

2. Notaris

“Pejabat yang berwenang untuk membuat akta, khususnya akta autentik, yaitu Notaris. Notaris dikonstruksikan sebagai pejabat publik. Pejabat publik merupakan orang yang diberikan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat pada umumnya.”¹⁶ Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum yang bersenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Menurut R. Soegondo Notodisoerjo sebagaimana yang dikutip oleh Habib Adjie, “Notaris adalah pejabat umum *openbare ambtenaren*, karena erat hubungannya dengan wewenang atau tugas dan kewajiban yang utama yaitu membuat akta autentik.”¹⁷

Menurut Habib Adjie:

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.

¹⁶ Salim HS, 2016, *Teknik Pembuatan Akta Satu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

¹⁷ Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 62.

Keberadaan notaris diangkat oleh penguasa yang berwenang berdasarkan Undang- Undang, bukan sekedar untuk kepentingan pribadi dari orang yang diangkat notaris, tetapi untuk kepentingan masyarakat yang harus dilayani olehnya dan juga demi kepentingan Negara.¹⁸

Jabatan notaris yang luhur dan bermartabat adalah semi official dan merupakan jabatan yang unik, karena notaris adalah:

1. Pejabat umum tetapi bukan pegawai negeri;
2. Diangkat, dipindahkan, dipecat, dipensiunkan dan diberhentikan oleh pemerintah dan sebelum melaksanakan tugas jabatan dan disumpah oleh pemerintah tetapi tidak diberi gaji;
3. Melaksanakan suatu kekuasaan yang bersumber pada kewibawaan gezag pemerintah;
4. Terikat pada aturan khusus;
5. Dapat dipercaya oleh para pihak;
6. Menerima honorarium dari masyarakat yang dilayaninya akan tetapi juga wajib memberikan pelayanan hukum secara cuma-cuma kepada mereka yang tidak mampu;
7. Bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan para pihak yang berarti dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya ataupun oleh pihak lain;
8. Teliti;
9. Berkepribadian yang baik; dan
10. Dapat menjaga berlakunya undang-undang atau hukum positif atau dengan kata lain dapat menjadi filter dari pemerintah dalam menjalankan undang-undang.¹⁹

G.H.S. Lumban Tobing menyatakan bahwa:

“Wewenang utama notaris sebagai pejabat umum adalah membuat akta autentik. Otentisitas akta notaris tersebut di mana notaris dijadikan sebagai pejabat umum sehingga dengan demikian akta yang dibuat oleh notaris tersebut dalam kedudukannya memperoleh sifat autentik seperti yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUH Perdata yang dapat diperoleh jika akta yang bersangkutan memenuhi persyaratan :

1. Akta itu harus dibuat “oleh” (door) atau “dihadapan (ten overstaan) seorang pejabat umum;
2. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang;

¹⁸*Ibid*, hlm.10.

¹⁹*Ibid*, hlm. 11-12.

3. Pejabat umum oleh atau dihadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.”²⁰

3. Bank

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. 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.

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) 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. Menurut jenisnya, bank terdiri dari bank umum dan bank perkreditan rakyat.

4. Covernote

Pengertian *covernote* notaris dalam Kamus Bank Indonesia adalah surat keterangan yang menyatakan tentang suatu keadaan berdasarkan perjanjian tertentu; misalnya, dalam perjanjian kredit, sertifikat tanah milik debitur dikuasai oleh notaris dalam rangka proses balik nama; apabila bank setuju, dapat dibuat nota keterangan (*covernote*) tentang hal tersebut (*covernote*).

²⁰G.H.S Lumban Tobing, 1991, *Peraturan Jabatan Notaris*. Erlangga, Jakarta, hlm. 48.

Covernote merupakan surat keterangan atau sering diistilahkan sebagai catatan penutup yang dibuat oleh Notaris. Alasan Notaris mengeluarkan *covernote* biasanya karena Notaris belum menyelesaikan tugas dan kewenangannya dalam hal pembuatan akta autentik, misalnya dalam permohonan Perjanjian Kredit, Permohonan Ijin Mendirikan Bangunan, Permohonan Surat Keputusan Kemenkumhan, dan lain-lain. Untuk mengatasi permasalahan tersebut Notaris menyelesaikannya melalui *covernote* sebagai pemberitahuan atau keterangan bahwa surat-surat tanah nasabah permohonan kredit masih dalam proses pensertifikatan, proses roya, balik nama, ataupun proses pemecahan apabila sudah bersertifikat. Kondisi ini menyebabkan tanah sebagai obyek jaminan belum memiliki bukti kepemilikan yang sah, belum didaftarkan sehingga belum bisa dijadikan sebagai obyek jaminan dalam bentuk hak tanggungan. Proses pendaftaran hak atas tanah tersebut sedang dilaksanakan pada kantor Notaris (sekaligus PPAT) yang bersangkutan.²¹

Covernote Notaris dalam perbankan sendiri pada umumnya memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Identitas notaris/ PPAT dan wilayah kerjanya
- b. Keterangan mengenai tanggal, nomor dan jenis akta yang dibuat
- c. Keterangan bahwa akta perjanjian kredit atau surat hutang masih dalam proses penyelesaian di notaris.
- d. Proses pendaftaran hak atas tanah atau balik nama sertifikat hak atas tanah dan pengikatan jaminan kredit masih dalam proses penyelesaian di Kantor Pertanahan.
- e. Perjanjian kredit atau surat hutang dan pengikatan jaminan kredit apabila telah selesai akan diberikan kepada bank.
- f. Tempat dan tanggal pembuatan *covernote*, tanda tangan dan stempel notaris.

²¹*Ibid.*

5. Daluwarsa

Pasal 1946 KUH Perdata disebutkan bahwa, daluwarsa atau lewat waktu adalah suatu sarana hukum untuk memperoleh sesuatu atau suatu alasan untuk dibebaskan dari suatu perikatan dengan lewatnya suatu waktu tertentu dan dengan terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang. Mengenai lewat waktu atau daluwarsa ini diatur dalam Pasal 1946 sampai dengan Pasal 1993 KUH Perdata. Adapun, ketentuan mengenai daluwarsa yang menjadi alasan untuk dibebaskan dari suatu kewajiban diatur secara rinci pada Pasal 1967 s.d. 1977 KUH Perdata. Menurut Pasal 1967 KUH Perdata, semua tuntutan hukum, baik yang bersifat kebendaan maupun yang bersifat perorangan, hapus karena lewat waktu dengan lewatnya waktu 30 tahun, sedangkan orang yang menunjuk adanya lewat waktu itu, tidak usah menunjukkan suatu alas hak, dan terhadapnya tak dapat diajukan suatu tangkisan yang didasarkan pada iktikad buruk.

F. Landasan Teori

1. Teori Pertanggungjawaban

“Dalam teori pertanggungjawaban ini terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yaitu dalam kamus hukum menyebutkan liability dan responbilty.”²² Liability merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggungjawab, yang pasti yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau

²² Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 318.

kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang. Sedangkan Responsibility yang merupakan tanggungjawaban atas suatu kewajiban baik dalam putusan maupun dalam ketrampilan dalam memikul tanggungjawab itu sendiri.

Lebih lanjut menurut pendapat Ridwan HR bahwa:

Responsibility berarti hal yang dapat dipertanggung jawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggung jawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik.²³

Menurut Abdulkadir Muhammad sebagaimana yang dikutip I Dewa Made Dwi Sanjaya teori tanggungjawab dalam perbuatan melanggar hukum (tort liability) dibagi menjadi beberapa macam, yaitu :

- a. Tanggungjawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (intentional tort liability), tergugat melakukan harus sudah perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggungjawab 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).
- c. Tanggungjawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (strict liability), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan.²⁴

Salah satu teori yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah teori dari Hans Kelsen mengenai tanggung jawab hukum. Satu konsep yang

²³ *Ibid.*

²⁴ I Dewa Made Dwi Sanjaya, *Loc. Cit.*

berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah tanggung jawab hukum. “Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, berarti bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.”²⁵ “Dalam teori tradisional dibedakan dua jenis tanggung jawab yaitu tanggung jawab yang didasarkan atas kesalahan dan tanggung jawab mutlak.”²⁶

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa :²⁷

Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence), dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dan kesalahan (culpa). walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.

Teori pertanggungjawaban digunakan penulis untuk menjawab permasalahan tanggungjawab bank kaitannya dengan notaris dalam menerbitkan covernote untuk kepentingan pihak perbankan.

2. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermanya, yaitu *theorie der aitoritat*. Kewenangan menurut H.D. Stoud, adalah : “Keseluruhan aturan-aturan yang

²⁵ Hans kelsen, 2014, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, General Theory Of Law and State, Terjemahan Raisul Muttaqien*, Nusa Media, Bandung, hlm. 95.

²⁶ *Ibid*, hlm 95.

²⁷ *Ibid*, hlm 97.

berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.²⁸

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian kewenangan, yaitu: yang pertama adanya aturan-aturan hukum, dan yang kedua Sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksankannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Dan hubungan hukum itu ada yang bersifat publik dan privat.

Dalam hal ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan :

- a. Untuk menerapkan dan menegakkan hukum.
- b. Ketaatan yang pasti.
- c. Perintah.
- d. Memutuskan.
- e. Pengawasan.
- f. Yuridiksi.
- g. Kekuasaan.²⁹

Menurut Indro Harto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang meliputi :

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
- b. Delegasi, yaitu penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintah kepada organ yang lain.

²⁸Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian dan Disetasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm.183.

²⁹*Ibid*, hlm. 185.

- c. Mandat, yaitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau Pejabat yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.³⁰

3. Teori Kepastian Hukum

Bagi aliran positivisme, tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum, fungsi hukum dapat berjalan dan mampu mempertahankan ketertiban. Kepastian hukum adalah syarat mutlak setiap aturan, persoalan keadilan dan kemanfaatan hukum bukan alasan pokok dari tujuan hukum tetapi yang penting adalah kepastian hukum.

Menurut Utrecht, Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:

Pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³¹

“Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.”³² Menurut Radburch yang berpendapat cukup mendasar mengenai kepastian hukum, terdapat 4 (empat) hal yang berkaitan dengan makna kepastian hukum.

³⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 101.

³¹Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23.

³²Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 158.

Pertama, bahwa hukum itu positif yakni perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu berdasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan itu pasti. Ketiga, bahwa kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan, dan keempat, hukum positif tidak boleh mudah berubah.³³

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.

Teori kepastian hukum pada penelitian ini digunakan untuk menganalisis kedudukan covernote yang dibuat oleh notaris dalam pencairan kredit perbankan. Maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang peraturan atau ketentuan umum, di mana peraturan ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.

G. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan mengenai penelitian dalam proposal tesis ini terdapat beberapa penelitian terdahulu yang melakukan penelitian dengan perbedaan dan persamaan topik yang diteliti ini, maka dari itu penulis akan memaparkan beberapa penelitian yang serupa yang pernah dilakukan kemudian akan dijelaskan persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini, penelitian ini antara lain:

³³ Riduan Syahrani. *Op. Cit*, hlm. 24

1. Penelitian oleh Damayanti Ismail, Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya, 2017 dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Terkait *Covernote* Apabila Debitur Wanprestasi Atas Sertifikat Hak Tanggungan”. Pada penelitian tersebut yang menjadi perumusan masalahnya adalah akibat hukum yang diterima oleh Kreditur terkait *covernote* apabila debitur wanprestasi atas sertifikat hak tanggungan dan bentuk perlindungan hukum terhadap kreditur tersebut.
2. Penelitian oleh Silvia Anggraini Yusmi, Magister Kenotariatan, Universitas Jambi, 2020, dengan judul “Akibat Hukum Pencairan Kredit Pada Bank Yang Didasarkan Pada *Covernote* Notaris. Pada penelitian tersebut yang menjadi topik pembahasannya yaitu akibat hukum pencairan kredit pada bank yang didasarkan pada *covernote* Notaris dan pengaturan penggunaan *covernote* dalam pencairan kredit pada bank kedepannya dalam peraturan perundang-undangan..

Berdasarkan hasil pencarian telaah pustaka yang dilakukan oleh saya sebagai penulis, maka telah ditemukan penelitian yang hampir sama dengan penelitian yang ingin penulis lakukan, namun pada dasarnya penulisan tesis yang penulis buat tetaplah ada perbedaan. Kesamaan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian sebelumnya adalah tentang obyek yang diteliti yakni tentang *covernote* yang dibuat oleh notaris, namun fokus penelitian oleh penulis perbedaannya adalah tanggung jawab notrais rekanan bank atas *covernote* yang daluwarsa.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Adapun menurut

Bahder Johan Nasution menjelaskan sebagai berikut:

“Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum. normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.”³⁴

Penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel, koran dan majalah. Dalam penelitian ini meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis yang berhubungan dengan tanggung jawab Notaris rekanan Bank terhadap covernotenya yang daluwarsa.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute approach*)

“Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) yaitu ”dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.³⁵ Menurut Bahder Johan Nasution, pendekatan undang-undang atau *statuta aproach*

³⁴Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 87.

³⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Penada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 93.

dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.³⁶

b. Pendekatan Konseptual (***Conseptual Approach***)

Menurut Bahder Johan Nasution :

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti, sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu : tataran hukum dogmatik konsep hukumnya teknik yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.³⁷

Peter Mahmud marzuki menyatakan bahwa “pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.”³⁸ Pemahaman akan pandangan pandangan dan doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

c. Pendekatan Sejarah (***Historis Approach***)

Pendekatan sejarah adalah penelaahan serta sumber-sumber lain yang berisi tentang informasi-informasi mengenai masa lampau dan dilaksanakan secara sistematis, atau dalam kata lain penelitian yang mendeskripsikan gejala tetapi bukan yang terjadi pada saat atau pada waktu penelitian dilakukan.

³⁶ Bahder Nasution, *Op. cit*, hlm. 92.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm. 95.

3. Bahan Hukum Penelitian/Data Penelitian

“Pengumpulan bahan hukum dilakukan untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.”³⁹ Bahan hukum yang digunakan adalah meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang bersumber dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Peraturan Jabatan Notaris.
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
 - e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu :
 Bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yaitu: berbagai buku hasil karya para pakar, jurnal, hasil-hasil penelitian terdahulu, berbagai makalah hasil seminar atau kegiatan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu :

³⁹Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit*, hlm. 194.

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia/Inggris, ensiklopedia hukum maupun istilah lain, pihak – pihak yang diwawancarai.

4. Analisa Bahan Hukum

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu :

- a) *Menginventarisasi* yaitu dalam penelitian ini, pertama-tama peneliti melakukan pengumpulan semua informasi tertulis yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, internet kemudian dipilah yang ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang diteliti yaitu tanggung jawab Notaris rekanan Bank terhadap covernote yang daluwarsa, baru kemudian dipilih informasi relevan dan essensial, selanjutnya penulis menentukan isu hukumnya (*legal issue*).
- b) *Mengsistematisasikan*, yaitu informasi dan bahan hukum yang telah diinventarisasikan dan dipilah-pilah dengan mengambil bahan hukum yang ada relevansinya dengan materi yang dibahas kemudian disusun secara sistematis untuk mendapatkan gambaran mengenai permasalahan yang diteliti.
- c) *Menginterpretasikan*, semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelolah tatanan aturan yang ada, yang didalamnya berlangsung interpretasi,

pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan di dalam memahami isi dan tujuan dari penelitian maka penulis memaparkan rancangan dari bentuk dan isi dari Tesis secara keseluruhan.

- BAB I : Bab pendahuluan, yang menjelaskan mengenai latar belakang, perumusan masalah, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II : Bab kedua mengkaji lebih mendalam tentang pengertian dan konsep-konsep umum mengenai tanggung jawab notaris rekanan Bank Terhadap *covernote* yang daluwarsa.
- BAB III: Bab ini berisi tentang penelitian dan pembahasan mengenai kedudukan *covernote* yang dibuat oleh notaris dalam kredit perbankan.
- BAB IV : Bab ini berisi tentang penelitian dan pembahasan mengenai tanggung jawab bank atas pencairan kredit yang didasarkan pada *covernote* n tanggung jawab Notaris dalam hal penerbitan *covernote* yang telah dikeluarkan daluwarsa.
- BAB V : Bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan dan saran atas penelitian yang dilakukan oleh penulis mengenai tanggung jawab notaris rekanan Bank Terhadap *covernote* yang daluwarsa.