

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kondisi ekonomi masyarakat di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk pertumbuhan ekonomi yang fluktuatif, tingkat inflasi yang bervariasi, dan perubahan kebijakan pemerintah adalah beberapa faktor yang mempengaruhi kondisi ekonomi masyarakat. Dinamika ekonomi yang kompleks ini menciptakan tantangan tersendiri bagi masyarakat. Kebutuhan yang bervariasi, mulai dari kebutuhan konsumtif seperti renovasi rumah atau biaya pendidikan anak, hingga kebutuhan produktif seperti modal usaha sampingan, seringkali mendorong individu untuk mencari sumber pendanaan tambahan.

Aktivitas pinjam-meminjam uang telah lama menjadi praktik di antara mereka yang menerima uang sebagai bentuk pembayaran.¹ Dengan adanya kegiatan pinjam-meminjam uang, masyarakat dapat memperoleh manfaat dalam meningkatkan taraf hidup dan mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi. Tidak hanya masyarakat dengan kondisi ekonomi rendah, namun terdapat juga masyarakat dengan kondisi ekonomi stabil melakukan kegiatan pinjam-meminjam uang dan menjadikan kegiatan tersebut sebagai sesuatu yang sangat diperlukan. Bank sebagai penyedia layanan keuangan menjadi solusi alternatif bagi masyarakat. Bank bertindak sebagai jenis lembaga keuangan yang melaksanakan perannya yaitu menyediakan kredit dan layanan keuangan lainnya.

¹ M. Bahsan, *Hukum Jaminan dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 23.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Perbankan), mendefinisikan: “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”. Dengan demikian, bank sebagai lembaga keuangan memiliki fungsi membantu dalam memenuhi kebutuhan dana kepada masyarakat dengan menyediakan pinjaman uang diantaranya dalam wujud kredit perbankan.

Upaya bank dalam memberikan solusi kepada masyarakat untuk membantu memenuhi kebutuhan pendanaan mereka salah satunya adalah kredit perbankan. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Perbankan, mendefinisikan: “Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga”. Artinya, terjadi kesepakatan antara bank dan debitur saat memberikan kredit perbankan.

Bank mendasarkan keputusan kredit mereka pada kepercayaan. Dalam pemberian kredit terdapat empat komponen utama yaitu, kepercayaan, waktu, risiko, dan prestasi.¹

1. Kepercayaan merujuk pada keyakinan bank bahwa nasabah debitur akan memenuhi kewajibannya untuk melunasi pinjaman sesuai dengan periode yang

¹ Budi Untung, *Kredit Perbankan di Indonesia* (Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 2000), 1.

telah disepakati. Tanpa adanya kepercayaan ini, bank tidak akan menyetujui atau mencairkan pinjaman.

2. Waktu merujuk pada adanya jeda waktu antara pencairan kredit oleh bank dan pelunasannya oleh debitur. Kedua proses ini tidak terjadi secara bersamaan, melainkan terpisah oleh periode tertentu sesuai perjanjian.
3. Risiko merupakan faktor yang selalu melekat pada setiap jenis kredit. Risiko ini muncul karena adanya jeda waktu antara pencairan dana dan pengembaliannya. Semakin lama jangka waktu pinjaman, semakin tinggi risikonya.
4. Prestasi terjadi ketika bank dan debitur telah mencapai kesepakatan terkait dengan persyaratan kredit. Pada saat itu, kedua belah pihak terikat dalam suatu hubungan hukum di mana bank memberikan dana (prestasi) dan debitur berkewajiban mengembalikannya beserta bunga yang telah disepakati (kontra prestasi).

Dalam proses pemberian kredit, bank sebagai kreditur memerlukan jaminan untuk memastikan bahwa debitur memenuhi kewajiban dalam membayar kembali pinjaman. Bank menganggap jaminan yang diberikan debitur merupakan salah satu objek yang menyangkut kepentingan bank. Bank perlu memastikan bahwa jaminan yang diterima merupakan jaminan yang bernilai dan berharga. Jaminan kredit berbentuk aset berwujud seperti bangunan, tanah, kendaraan, atau aset tidak berwujud seperti surat berharga.

Surat bernilai uang yang dikenal sebagai surat berharga dapat ditukarkan, dijamin sebagai jaminan saham, atau digunakan sebagai bukti penyertaan

modal. Oleh karena itu, surat yang bernilai uang sering disebut sebagai surat berharga (*commercial paper/waardepapier*) dalam lalu lintas perdagangan. Di sisi lain, surat dengan nilai seperti uang serta dapat diperdagangkan, maka surat tersebut dianggap sebagai surat berharga. Hal ini membagi surat menjadi dua kategori yaitu surat berharga (*negotiable instrument*) dan surat berharga berdasarkan Undang-Undang Perbankan.²

1. Surat berharga (*negotiable instruments*) didefinisikan sebagai surat yang sengaja dibuat untuk memenuhi suatu prestasi dengan membayar sejumlah uang, tetapi tidak dengan uang tunai melainkan menggunakan metode pembayaran lain.
2. Menurut Undang-Undang Perbankan, surat berharga ialah dokumen yang kerap diperdagangkan di pasar modal dan pasar uang. Surat ini dapat berupa pengakuan utang, wesel, saham, obligasi, sekuritas kredit, atau produk turunannya, dan menunjukkan adanya kewajiban dari pihak yang menerbitkannya.

Wirjono Prodjodikoro, menyatakan pada surat berharga terdapat karakteristik yang mirip dengan uang tunai karena fungsinya sebagai alat pembayaran. Dengan kata lain, surat-surat tersebut dapat diperjualbelikan, sehingga memungkinkan pemegangnya untuk mengonversi menjadi uang tunai (*negotiable instrument*).³ Pandangan Emmy Pangaribuan Simanjuntak, suatu surat dikatakan sebagai surat berharga dengan syarat memiliki nilai yang sama dan nilai

² Resika Triani Putri, et al., "Surat Berharga Sebagai Alat Legalitas Transaksi: Studi Tentang Struktur Dan Fungsinya," *Jurnal Sains Student Research* 2, no. 6 (2024): 390.

³ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Wesel, Cek dan Aksep di Indonesia* (Bandung: Sumur Batu, 1966), 5.

perikatan dasarnya sesuai, hal ini dengan tujuan dapat diperdagangkan atau diperalihkan. Tujuan dari Surat Berharga adalah untuk dapat diperdagangkan atau diperalihkan.⁴

Salah satu jenis jaminan yang dapat disertakan dalam transaksi kredit adalah Surat Keputusan (SK) pegawai. Dalam praktik administrasi, Surat Keputusan (SK) didefinisikan sebagai surat resmi berisi ketetapan yang dibuat oleh pejabat berwenang mengenai kebijakan suatu organisasi atau lembaga negara.⁵ Sebagai dokumen resmi, Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS ini diterbitkan oleh instansi pemerintah atau lembaga swasta untuk menyatakan kedudukan kepegawaian seseorang. Dalam praktiknya, Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS dapat menjadi jaminan kredit, dimana bank dapat menahan Surat Keputusan (SK) tersebut sebagai bentuk kepastian bahwa debitur akan memenuhi kewajibannya. Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS dalam penggunaannya sebagai jaminan kredit perbankan menimbulkan berbagai pertanyaan dan tantangan, baik dari segi hukum maupun praktik.

Menurut Widjaja, kepegawaian adalah aspek yang berhubungan dengan sumber daya manusia dan sangat esensial dalam setiap usaha kerja.⁶ Sejalan dengan itu, Soedaryono memberikan definisi yang lebih fokus pada individu, ia menyatakan bahwa kepegawaian adalah seseorang yang mengandalkan pekerjaannya disebuah organisasi, baik lembaga pemerintah maupun badan usaha

⁴ Ahyuni Yunus, "Tinjauan Yuridis Penggunaan Surat Berharga Dalam Operasional perbankan," *Maleo Law Journal* 4, no. 2 (2020): 115.

⁵ Titin Astini and Aah Johariyah, *Melakukan Proses Administrasi* (Bandung: Armico, 2004), 20.

⁶ Amalina Nurdeanty, "Ulasan Lengkap Mengenai Apa Itu Kepegawaian Adalah," *Talenta*, 29 September 2022, *Diakses* 19 Mei 2025, <https://www.talenta.co/blog/apa-itu-kepegawaian/>.

swasta sebagai sumber penghidupan.⁷ Disimpulkan kepegawaian merujuk pada segala hal yang berkaitan dengan pekerjaan pegawai, termasuk status dan hak-hak mereka. Profesi atau pekerjaan dikategorikan dalam kepegawaian. Dalam hal ini, profesi atau pekerjaan yang menjadi contoh dalam kepegawaian meliputi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan jenis kepegawaian lain yang umumnya disebut Non-PNS seperti, pegawai honorer, pegawai kontrak, pegawai swasta, atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

Surat Keputusan (SK) pengangkatan PNS adalah dokumen resmi yang menetapkan status seseorang sebagai pegawai negeri. Dokumen ini bukanlah benda berwujud atau surat berharga yang dapat dipindahtangankan. Menurut kajian yang dilakukan Dilla Afrilia, Wendra Yunaldi, dan Mahlil Adriaman (2023) melalui jurnalnya, secara yuridis, Surat Keputusan (SK) PNS tidak memenuhi kriteria untuk dijadikan jaminan kredit bank berdasarkan hukum jaminan yang berlaku di Indonesia. Hal ini karena Surat Keputusan (SK) PNS tidak memenuhi syarat sebagai jaminan, yaitu tidak berfungsi sebagai alat pelunasan utang, tidak termasuk kategori benda, dan tidak bisa dianggap sebagai surat berharga yang kepemilikannya dapat dialihkan. Oleh karena itu, Surat Keputusan (SK) PNS tidak termasuk jenis jaminan kebendaan maupun jaminan perorangan, melainkan diklasifikasikan sebagai hak istimewa (*privilege*).⁸

Berbeda dengan kajian yang dilakukan Verawati dan Safrina (2019) melalui jurnalnya, menyatakan bahwa perjanjian kredit sebagaimana diatur dalam

⁷ *Ibid.*

⁸ Dilla Afrilia, Wendra Yunaldi, and Mahlil Adriaman, "Analisis Yuridis SK Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Dijadikan Alat Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Perbankan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Perdata," *Innovative* 3, no. 4 (2023): 869-879.

Pasal 1320 KUHPdata, dengan jaminan Surat Keputusan (SK) PNS adalah sah karena memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian. Namun, perjanjian tersebut tidak memberi kepastian hukum mengenai pelaksanaan eksekusi benda jaminan karena Surat Keputusan (SK) PNS tidak memenuhi salah satu persyaratan benda jaminan yaitu dapat dinilai dengan uang dan mudah untuk dijual guna melunasi utang kredit. Meskipun demikian, beberapa bank menerima Surat Keputusan (SK) PNS sebagai jaminan kredit. Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa PNS memiliki pendapatan tetap dan stabil, sehingga dianggap memiliki kemampuan untuk memenuhi kewajiban kreditnya.⁹

Meskipun telah ada beberapa penelitian yang membahas tentang Surat Keputusan (SK) PNS sebagai jaminan kredit, masih terdapat kekurangan dalam kajian yang secara spesifik menganalisis manfaat Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS sebagai jaminan kredit perbankan. Penelitian yang ada cenderung lebih fokus pada jaminan berupa Surat Keputusan (SK) PNS, tanpa memberikan perhatian yang cukup pada aspek hukum dan sosial dari penggunaan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS. Padahal terdapat juga bank yang menjadikan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS sebagai jaminan kredit perbankan. Hal ini dapat menyebabkan ketidakpastian hukum mengenai apakah Surat Keputusan (SK) PNS dengan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS memiliki sifat yang sama? Selain itu, belum ada penelitian yang secara komprehensif mengkaji implikasi hukum dan sosial dari penggunaan Surat Keputusan (SK) pegawai non-

⁹ Verawati and Safrina, "Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai Pegawai Negeri Sipil (SK PNS) Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Bank," *JIM Bidang Hukum Keperdataan* 3, no. 3 (2019): 647-662.

PNS sebagai jaminan kredit, serta bagaimana hal ini dapat mempengaruhi hubungan antara bank dan debitur.

Merujuk pada pemaparan uraian yang telah disampaikan penulis, timbul ketertarikan untuk mengkaji lebih dalam permasalahan tersebut melalui penelitian skripsi yang mengkhususkan pada topik pembahasan mengenai Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS yang berjudul: “Analisis Yuridis Terhadap Surat Keputusan (SK) Pegawai Non-PNS Sebagai Jaminan Kredit Perbankan Pada Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Sultan Abdurrahman Kepulauan Riau”.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS memenuhi persyaratan hukum sebagai jaminan dalam perjanjian kredit perbankan?
2. Apakah mekanisme eksekusi jaminan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS memiliki kepastiaan hukum saat terjadi wanprestasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan mengkaji aspek hukum terkait penggunaan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS sebagai jaminan dalam perjanjian kredit perbankan.
2. Mengetahui dan menganalisis kepastian hukum mekanisme eksekusi jaminan Surat Keputusan (SK) pegawai non-PNS saat terjadi wanprestasi.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki orisinalitas yang membedakan dari kajian-kajian sebelumnya yang telah membahas mengenai Surat Keputusan (SK) Pengangkatan PNS dalam perjanjian kredit perbankan sebagai jaminannya. Beberapa penelitian terdahulu telah mengangkat isu serupa, namun dengan sudut pandang dan ruang lingkup yang berbeda.

1. Jurnal berjudul: “Analisis Yuridis SK Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Dijadikan Alat Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Perbankan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Perdata” yang disusun oleh Dilla Afrilia, Wendra Yunaldi, dan Mahlil Adriaman (2023). Penelitian ini menekankan pada analisis yuridis terhadap Surat Keputusan (SK) PNS yang dijadikan jaminan kredit, dengan kesimpulan bahwa Surat Keputusan (SK) PNS tidak memenuhi unsur jaminan kebendaan serta jaminan perorangan, melainkan sebagai *privilege*. Penelitian ini juga dilengkapi dengan studi kasus konkret di BRI Unit Baso terkait penyelesaian kredit bermasalah.¹⁰
2. Jurnal berjudul: “Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (SK PNS) Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Bank” yang disusun oleh Vewawati dan Safrina (2019). Mengkaji dasar hukum serta akibat hukum perjanjian kredit yang menjadikan Surat Keputusan (SK) PNS sebagai jaminan, serta menekankan pentingnya dokumen Surat Pengakuan Hutang (SPH) sebagai bentuk perjanjian kredit standar yang digunakan bank. Meski mengakui sahnya perjanjian tersebut berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdata,

¹⁰ Dilla Afrilia, Wendra Yunaldi, and Mahlil Adriaman, “Analisis Yuridis SK Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Dijadikan Alat Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Perbankan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Perdata,” 3, no. 4 (2023): 869-879.

namun penelitian ini juga menyoroti ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan eksekusi jaminan.¹¹

3. Skripsi berjudul: “Analisis Jaminan Utang Surat Keputusan Pengangkatan PNS Di Bank Dalam Perspektif Surat BKN Nomor: K.26-30/V.119-2/99” yang disusun oleh Nanda Putri Aulia (2018). Penelitian ini menawarkan perspektif yang berbeda, yaitu melalui analisis terhadap Surat BKN Nomor: K.26-30/V.119-2/99. Penelitian ini juga memperluas pembahasan dengan menyoroti peran perusahaan asuransi dalam perlindungan kredit serta penanganan debitur yang dipensiunkan secara mendadak, menjadi sebuah isu praktis yang belum banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya.¹²

Penelitian ini berbeda dari ketiga karya tersebut karena mencoba memperluas cakupan pembahasan dengan menelaah potensi penggunaan Surat Keputusan (SK) pegawai selain PNS sebagai jaminan kredit perbankan dengan menggunakan teori kepastian hukum, serta memfokuskan pada analisis mengenai perjanjian kerjasama antara instansi dan bank. Penelitian ini juga menyoroti kekosongan hukum yang ada serta dampak sosial yang mungkin timbul akibat praktik tersebut. Sebagai hasilnya, penelitian ini diharapkan mampu andil dalam memberikan kontribusi yang signifikan. Kontribusi tersebut mencakup pengembangan teori hukum jaminan dan praktik perbankan di Indonesia, khususnya terkait pemberian kredit.

¹¹ Verawati and Safrina, “Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai Pegawai Negeri Sipil (SK PNS) Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Kredit Bank,” 3, no. 3 (2019): 647-662.

¹² Nanda Putri Aulia, “Analisis Jaminan Utang Surat Keputusan Pengangkatan PNS Di Bank Dalam Perspektif Surat BKN Nomor: K.26-30/V.119-2/99” (Universitas Sriwijaya, 2018).