

**TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN
COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG
MENGAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN**

TESIS

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)



Oleh:

HANDINI ARTHA HUTAMI

NIM : 21302300222

Program Studi : Magister Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025**

**TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN
COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG
MENGAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN**

TESIS

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)

Oleh :

HANDINI ARTHA HUTAMI

NIM : 21302300222

Program Studi : Magister Kenotariatan



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025**

PERSETUJUAN TESIS

TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG MENGAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN

Oleh :

HANDINI ARTHA HUTAMI

NIM : 21302300222

Program Studi : Magister Kenotariatan

Disetujui oleh;
Dosen Pembimbing
Tanggal,



Dr. Hj. Arvani Witasari, S.H. M.Hum.

NIDN: 06.1510.6602

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H. M.H.

NIDN: 06.2004.6701

**TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN
COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG
MENGAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN**

TESIS

Oleh :
HANDINI ARTHA HUTAMI
NIM : 21302300222

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 29 Agustus 2025
Dan Dinyatakan Lulus

Tim Penguji
Ketua,


Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN. 0620046701

Anggota


Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN. 0615087903

Anggota


Dr. Hj. Arvani Witasari, S.H., M.Hum.

NIDN: 06.1510.6602

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unissula




Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN. 0620046701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **HANDINI ARTHA HUTAMI**

NIM : 21302300222

Progam Studi : Magister Kenotaritan

Fakultas / Progam : Hukum / Progam Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul **“TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN”** benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku. Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Semarang, 1 Agustus 2025



HANDINI ARTHA HUTAMI
21302300222

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **HANDINI ARTHA HUTAMI**

NIM : 21302300222

Progam Studi : Magister Kenotaritan

Fakultas / Progam : Hukum / Progam Magister

Dengan ini menyatakan karya ilmiah berupa tugas akhir Tesis dengan judul :
**TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN
COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG
MENGAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN**

Dan menyetujuinya menjadi hak untuk Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikan di internet atau tredia lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung

Semarang, 1 Agustus 2025



HANDINI ARTHA HUTAMI
21302300222

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

"Mulutmu adalah Harimaumu."

Tesis ini dipersembahkan untuk:

1. Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Ayah dan Ibu tercinta, terimakasih atas suportnya baik moril maupun materil kepada anakmu ini.
3. Kawan-kawan seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Almamaterku Universitas Islam Sultan Agung Semarang



ABSTRAK

Indonesia sebagai negara hukum mengutamakan kepastian hukum, di mana Notaris memiliki peran sentral dalam pembuatan akta otentik sebagai alat bukti yang kuat. Namun, praktik penggunaan "*covernote*" oleh Notaris, yaitu surat keterangan sementara mengenai proses hukum untuk jaminan, menimbulkan risiko signifikan. Meskipun bukan akta otentik dan tidak diatur formal dalam UU Jabatan Notaris (UUJN), *covernote* sering dijadikan dasar pencairan kredit oleh bank, menciptakan ilusi kepastian hukum dan potensi kerugian akibat kredit macet jika agunan bermasalah atau proses Notaris tidak tuntas.

Penelitian ini menggunakan metodologi hukum normatif, fokus pada pengkajian penerapan norma hukum positif melalui studi kepustakaan. Pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) menelaah UUJN dan undang-undang perbankan, sementara pendekatan analitis (Analytical Approach) mengkaji makna, asas, dan konsep hukum. Bahan hukum primer (undang-undang), sekunder (buku, jurnal), dan tersier (kamus) dianalisis secara preskriptif.

Hasil penelitian bahwa *covernote* Notaris, meskipun memfasilitasi kredit, bukanlah akta otentik dan tidak mengikat secara formal, sehingga berisiko menimbulkan kerugian bagi bank karena ilusi kepastian hukum, ketergantungan berlebih, dan potensi agunan bermasalah atau tidak sah. Tidak adanya standar formal penerbitan dan potensi penyalahgunaan oleh oknum Notaris memperparah risiko. Notaris tetap dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata (wanprestasi/PMH), pidana (penipuan, pemalsuan, korupsi), serta etik dan disipliner jika kelalaian dalam penerbitan *covernote* menimbulkan kerugian. Notaris wajib menerapkan kehati-hatian, verifikasi cermat, dan komunikasi transparan. Bank juga perlu memperketat prosedur internal, tidak bergantung penuh pada *covernote*, dan memantau progres secara aktif untuk mitigasi risiko demi menjaga keamanan transaksi dan integritas profesi.

Kata Kunci: *Covernote, Notaris, Pertanggungjawaban Hukum, Perbankan, Kredit.*

ABSTRAK

Indonesia, as a country governed by the rule of law, prioritizes legal certainty, with notaries playing a central role in creating authentic deeds as strong evidence. However, the practice of notaries using "covernotes," temporary certificates regarding legal proceedings for collateral, poses significant risks. Although not authentic deeds and not formally regulated in the Notary Law (UUJN), covernotes are often used as the basis for bank loan disbursements, creating the illusion of legal certainty and potential losses due to bad debts if collateral is problematic or the notarial process is incomplete.

This research uses a normative legal methodology, focusing on examining the application of positive legal norms through literature review. The Statute Approach examines the UUJN and banking laws, while the Analytical Approach examines the meaning, principles, and concepts of law. Primary legal materials (statutes), secondary (books, journals), and tertiary (dictionaries) are analyzed prescriptively.

The research found that notary covernotes, although facilitating credit, are not authentic deeds and are not formally binding, thus risking losses for banks due to the illusion of legal certainty, excessive dependence, and the potential for problematic or invalid collateral. The absence of formal standards for issuance and the potential for misuse by unscrupulous notaries exacerbate the risks. Notaries can still be held liable civilly (default/PMH), criminally (fraud, forgery, corruption), and ethically and disciplinarily if negligence in issuing covernotes results in losses. Notaries are required to exercise caution, thorough verification, and transparent communication. Banks also need to tighten internal procedures, not rely entirely on covernotes, and actively monitor progress to mitigate risks to maintain transaction security and professional integrity.

Keywords: Covernote, Notary, Legal Accountability, Banking, Credit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “ **TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN**”. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum di Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA).

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak terlepas dari berbagai keterbatasan dan kekurangan. Banyak hambatan dan tantangan yang dihadapi selama proses penelitian, namun berkat bimbingan, arahan, dan dukungan dari berbagai pihak, tesis ini akhirnya dapat diselesaikan. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang
2. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Nanang Sri Darmadi, SH., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Dr. Achmad Arifullah, SH., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Dr. Hj. Aryani Witasari, S.H, M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah dengan sabar memberikan arahan dan masukan hingga penyusunan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik dan tepat waktu, dan mohon maaf dalam berjalannya penelitian penulisan Tesis ini, penulis banyak melakukan kesalahan dan kelalaian.
6. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang

yang telah memberikan bimbingan serta ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi penulis selama menjalani perkuliahan, semoga ini bisa menjadi amal jariyah bagi bapak ibu kelak.

7. Segenap Staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan pelayanan yang baik bagi Penulis selama menjalani perkuliahan.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini jauh dari kata sempurna yang mungkin dalam proses pembuatannya tidak terlepas dari kekhilafan dan kekurangan, maka besar harapan Penulis akan adanya saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak guna menyempurnakan Tesis ini.

Harapan Penulis kiranya dengan adanya Tesis ini dapat membantu setiap pihak termasuk dalam memberikan pengetahuan yang lebih dengan adanya Tesis ini. Atas segala perhatian, dukungan dan kerja samanya Penulis Ucapkan Terimakasih.

Semarang, 1 Agustus 2025

HANDINI ARTHA HUTAMI
21302300222

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRAK	ix
KATA PENGANTAR.....	x
BAB I	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kegunaan Penelitian	6
E. Kerangka Konseptual.....	7
F. Kerangka Teoritis	16
G. Metode Penelitian	23
H. Sitematika Penulisan.....	29
BAB II.....	32
TINJAUAN PUSTAKA.....	32
A. Tinjauan Umum Tentang Covernote dalam Proses Pembiayaan Perbankan	32
1. Karakteristik Covernote.....	32
2. Kedudukan Covernote dalam Transaksi Kredit Perbankan.....	35
3. Potensi Risiko Hukum Covernote	37
B. Tinjauan Umum Tentang Pembahasan Mengenai Lembaga Perbankan dan Kredit	40
1. Pengertian Perbankan dan Fungsi Bank	41
2. Prinsip-prinsip Perkreditan	42
3. Risiko Kredit dan Kredit Macet	45
C. Tinjauan Umum Tentang Kredit menurut Hukum Islam	48

1. Konsep Kredit dalam Sistem Perbankan dan Relevansinya dengan Hukum Islam	51
2. Perbandingan Covernote dengan Jaminan dalam Hukum Islam	53
BAB III.....	56
PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	56
A. Faktor-Faktor yang Dapat Menyebabkan Covernote Notaris Berpotensi Menimbulkan Kerugian Bagi Lembaga Perbankan Dalam Proses Kredit Perbankan.	56
1. Aspek Hukum.....	56
2. Teknis Penggunaan Covernote	70
3. Etika Profesi	81
B. Tanggung jawab Notaris atas kerugian bank akibat pemberian covernote	89
1. Kedudukan Hukum dan Kekuatan Pembuktian Cover Note	91
2. Potensi Kerugian Bank Akibat Penerbitan Cover Note.....	96
3. Bentuk Tanggung Jawab Perdata Notaris.....	103
4. Bentuk Tanggung Jawab Pidana Notaris.....	106
5. Tanggung Jawab Etika dan Disipliner Notaris	109
6. Upaya Mitigasi Risiko bagi Notaris dan Bank	112
7. Pentingnya Kehati-hatian Notaris dalam Penerbitan Cover Note	116
8. Studi Kasus dan Implikasi Hukum Terkini	119
BAB IV	127
PENUTUP	127
A. Kesimpulan.....	127
B. Saran.....	128
DAFTAR PUSTAKA.....	13030

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hukum merupakan tatanan kehidupan nasional baik dalam bidang politik, ekonomi, social budaya, pertahanan dan keamanan.pada hakikatnya hukum merupakan perwujudan perlindungan kepentingan masyarakat yang dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan itu, Pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tertinggi Negara bertanggung jawab untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan.

Pengaturan mengenai jabatan notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat UUNJN). Berlakunya Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat dan notaris.¹

Seorang notaris dalam menetapkan suatu hal yang bersifat fungsional berkaitan dengan pelayanan jasa bidang keperdataan. Notaris mendapatkan kepercayaan oleh masyarakat dalam hal memperoleh konsultasi dan bantuan hukum mengenai kepengurusan akta otentik. Segala bentuk kepengurusan mengenai penetapan terhadap akta otentik yang kostatir atau ditetapkan adalah suatu kebenaran dari pembuat dokumen tersebut sebagai bagian dari

¹ G.H.S Lumban Tobing, 2001, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm.2

proses hukum yang membentuk suatu produk hukum, yaitu akta otentik yang dibuat oleh notaris.²

Notaris memberikan kepastian hukum melalui akta otentik yang dibuatnya. Akta notaris merupakan akta otentik yang memiliki kekuatan hukum dan kepastian hukum yang dapat dibuktikan dengan tulisan yang sempurna (*volledig bewijs*), serta tidak memerlukan alat bukti tambahan.³ Akta otentik yang dibuat oleh notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, tidak seperti akta dibawah tangan. Akta dibawah tangan merupakan akta yang dibuat oleh pihak-pihak berkepentingan tanpa bantuan pejabat umum.⁴

Salah satu produk hukum yang dikeluarkan notaris adalah *covernote* yang merupakan surat keterangan dalam kepengurusan sertifikat ataupun dokumen yang menjelaskan mengenai akta yang sedang dibuat oleh notaris sedang dalam proses dan dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam isi dari *covernote* tersebut. *Covernote* pada umumnya digunakan dalam proses permohonan kredit pada lembaga perbankan.⁵

Dikeluarkannya *covernote* oleh Notaris yang berisikan pernyataan. Pernyataan pada prinsipnya tidak digantungkan pada bentuk tertentu. Pernyataan demikian dapat diberikan secara tegas, namun juga tercakup

² Tan Thong Kie, 2011, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, Cetakan Kedua, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm.444.

³ A.A. Andi Prajitno, 2010, *Apa dan Siapa Notaris di Indonesia?*, Cetakan Pertama, Putra Media Nusantara, Surabaya, hlm.51

⁴ Taufik Makarao, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm.100

⁵ Pande Nyoman Putra Widiantera dan A.A Sagung Wiratni Darmadi, "Akibat Hukum *Covernote* Yang Dibuat Oleh Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah", *Artikel*, hlm.3

kedalam satu atau lebih perilaku. Terkecuali ditentukan lain, pernyataan tercakup kedalam penyampaian keterangan lain, dapat disampaikan dalam bentuk apapun juga atau tercakup dalam atau lebih perilaku.⁶ Pada dasarnya *covernote* muncul sebagai surat keterangan tidak hanya terjadi dalam hukum jaminan berupa sertifikat hak tanggungan, melainkan juga dapat dikeluarkan oleh notaris dalam akta yang lain seperti gadai, hipotik, fidusia.⁷

Covernote tersebut dibuat dalam bentuk surat keterangan yang dibuat oleh Notaris sendiri atas suatu tindakan hukum para pihak yang dilakukan oleh para pihak di hadapan Notaris. *Covernote* ini terkadang menjadi instrument pamungkas untuk menutup semua tindakan hukum tersebut untuk menindak lanjuti tindakan hukum yang lain.⁸ Selain menerbitkan bukti tertulis berupa akta otentik notaris sebagai pejabat umum juga membuat surat keterangan yang sering disebut sebagai *covernote*.

Notaris yang mengeluarkan akta ataupun *covernote* tidak sembarang memberikan keterangan mengenai proses pengurusan yang belum selesai. *Covernote* tidak digunakan sebagai jaminan dan bukti agunan, melainkan sebagai pengantar bagi pihak yang berkepentingan untuk memberikan kepercayaan dan memenuhi salah satu syarat permohonan kredit yang dilakukan oleh klien notaris.

Covernote sebenarnya bukanlah produk hukum notaris sebagaimana ditentukan dalam UUJN. *Covernote* hanyalah merupakan surat keterangan

⁶ *Ibid.*

⁷ Anke Dwi Saputro, 2008, *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang dan Di Masa Datang*, Gramedia, Jakarta, hlm. 115

⁸ *Ibid.*

dari notaris untuk kreditur yang menerangkan bahwa proses-proses yang berkaitan dengan perjanjian kredit antara kreditur dan debitur sementara dalam pengerjaan dari pihak notaris, seperti misalnya pembebanan agunan kredit.⁹

Pada praktiknya, Bank akan menyetujui permohonan kredit calon debitur hanya dengan dasar *covernote* yang diterbitkan oleh notaris. Hal tersebut kemudian menyebabkan terjadinya kerugian bagi bank, yaitu terjadinya kredit macet. Setiap analisis kredit harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan internal bank dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan perkreditan pada lembaga perbankan harus berdasarkan prinsip kehati-hatian bank sehingga kredit yang disalurkan dapat memberi manfaat kepada masyarakat dan mencegah terjadinya kredit macet.

Sebagai pejabat umum notaris dituntut untuk bertanggung jawab terhadap akta yang telah dibuatnya. Apabila akta yang dibuat ternyata dibelakang hari mengandung sengketa maka hal ini perlu dipertanyakan, apakah akta ini merupakan kesalahan notaris atau kesalahan para pihak tidak mau jujur dalam memberikan keterangannya terhadap notaris atautkah adanya kesepakatan yang telah dibuat antara notaris dengan salah satu pihak yang menghadap. Jika akta yang diterbitkan notaris mengandung cacat hukum yang terjadi karena kesalahan notaris baik karena kelalaiannya maupun karena kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris memberikan

⁹ Rahmiah Kadir, dkk, "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan *Covernote*", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31 No.2, Juni 2019, hlm.192

pertanggungjawaban.¹⁰ Tanggung jawab Notaris Indonesia secara jelas ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUJN.¹¹

Berdasarkan uraian di atas penulis bermaksud untuk menyusun penulisan mengenai tanggung jawab Notaris dalam pemberian *covernote* dengan mengambil judul **“TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP PEMBERIAN COVERNOTE DALAM KREDIT PERBANKAN YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN BAGI LEMBAGA PERBANKAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa saja faktor-faktor yang dapat menyebabkan *covernote* Notaris berpotensi menimbulkan kerugian bagi lembaga perbankan dalam proses Kredit Perbankan, mengingat *covernote* bukan merupakan produk hukum Notaris yang diatur dalam UUJN dan tidak diperuntukkan sebagai jaminan?
2. Bagaimana bentuk tanggung jawab Notaris atas kerugian bank akibat pemberian *covernote*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan menjadi arah dalam setiap penulisan dan menjadi tumpuan dalam meneliti, sehingga dalam penulisan dan penelitian ini memiliki tujuan yang selaras dengan rumusan masalah diatas. Adapun tujuan tersebut sebagai berikut:

¹⁰ Freddy Harris dan Leny Helena, 2017, *Notaris Indonesia*, Lintas Cetak Djaja, Jakarta, hlm.128

¹¹ *Ibid*, hlm. 46-47

1. Untuk Mengetahui dan menganalisi faktor-faktor yang dapat menyebabkan *covernote* Notaris berpotensi menimbulkan kerugian bagi lembaga perbankan dalam proses Kredit, mengingat *covernote* bukan merupakan produk hukum Notaris yang diatur dalam UUJN dan tidak diperuntukkan sebagai jaminan.
2. Untuk Mengetahui dan menganalisi bentuk tanggung jawab Notaris atas kerugian bank akibat pemberian *covernote*.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya mengenai sifat dan status hukum *covernote* Notaris yang saat ini belum diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Analisis yang mendalam terhadap *covernote* akan memperjelas kedudukannya dalam sistem hukum nasional, terutama dalam konteks hukum perbankan dan jaminan. Selain itu, penelitian ini akan mengkaji secara kritis batasan dan ruang lingkup tanggung jawab hukum Notaris ketika mengeluarkan surat keterangan yang bukan merupakan akta otentik, membuka wacana akademik mengenai perluasan atau pembatasan tanggung jawab pejabat publik di luar fungsi utamanya. Penelitian ini juga akan menganalisis secara teoritis persinggungan antara prinsip kehati-hatian perbankan dengan praktik penerimaan *covernote* sebagai dasar kredit, serta implikasi hukum yang

timbul dari potensi kerugian, yang akan memperkaya literatur mengenai analisis risiko hukum perbankan.

2. Manfaat Praktis

Dari aspek praktis, penelitian ini memiliki potensi besar untuk memberikan manfaat langsung kepada berbagai pihak. Bagi Notaris, hasil penelitian ini dapat menjadi panduan konkret mengenai risiko hukum dan bentuk tanggung jawab yang melekat pada pemberian *covernote*, serta memberikan saran praktis untuk meminimalkan risiko tersebut dan menjaga standar etika profesional. Bagi lembaga perbankan, penelitian ini akan menjadi bahan masukan berharga dalam meningkatkan analisis kredit, mengevaluasi kebijakan internal terkait dengan *covernote*, dan memperkuat penerapan prinsip kehati-hatian dalam pengambilan keputusan kredit guna mencegah kerugian. Masyarakat pengguna jasa Notaris dan perbankan juga akan memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai kedudukan hukum *covernote*, risiko terkait, dan pentingnya akta otentik. Terakhir, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar pertimbangan yang relevan bagi pihak regulator, seperti Kementerian Hukum dan HAM dan Otoritas Jasa Keuangan, dalam mengevaluasi praktik yang ada dan mempertimbangkan langkah-langkah pengaturan tambahan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang lebih baik bagi semua pihak yang terlibat.

E. Kerangka Konseptual

Konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.¹² Kerangka konsep dimaksudkan untuk memberikan batasan pembahasan sehingga tidak terjadi bias pada pelaksanaan penelitian. Dalam penelitian ini terdapat beberapa konsep yaitu :

1. Tanggung Jawab

Pengertian tanggung jawab dalam Kamus Umum Bahasa Besar Indonesia adalah keadaan dimana wajib menanggung segala sesuatu, sehingga berkewajiban menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Adapun tanggungjawab secara definisi merupakan kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggungjawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.

Tanggung jawab bersifat kodrati, yang artinya tanggungjawab itu sudah menjadi bagian kehidupan manusia bahwa setiap manusia dan yang pasti masing-masing orang akan memikul suatu tanggungjawabnya sendiri-sendiri. Apabila seseorang tidak mau bertanggungjawab, maka tentu ada pihak lain yang memaksa untuk tindakan tanggungjawab tersebut. Tanggungjawab adalah ciri manusia beradab (berbudaya).

Tujuan manusia berjuang itu untuk memenuhi keperluannya sendiri atau untuk keperluan pihak lain. Untuk itu ia menghadapi

¹² Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal.48

manusia lain dalam masyarakat atau menghadapi lingkungan alam. Dalam usahanya itu manusia juga menyadari bahwa ada kekuatan lain yang ikut menentukan, yaitu kekuasaan Tuhan. Dengan demikian tanggungjawab itu dapat dibedakan menurut keadaan manusia atau hubungan yang dibuatnya, atas dasar ini, lalu dikenal beberapa jenis tanggung jawab.¹³

Pada hakekatnya manusia tidak bisa hidup tanpa bantuan manusia lain, sesuai dengan kedudukannya sebagai makhluk sosial. Karena membutuhkan manusia lain maka ia harus berkomunikasi dengan manusia lain. Sehingga dengan demikian manusia disini merupakan anggota masyarakat yang tentunya mempunyai tanggungjawab seperti anggota masyarakat yang lain agar dapat melangsungkan hidupnya dalam masyarakat tersebut. Wajarlah apabila segala tingkah laku dan perbuatannya harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (liability). Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu responsibility dan liability. Menurut kamus hukum Henry Campbell Black dalam Black's Law Dictionary pengertian tanggungjawab yakni, tanggungjawab bersifat umum disebut responsibility sedangkan tanggungjawab hukum disebut liability. Liability diartikan sebagai condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty,

¹³ http://www.kompasiana.com/nopalmtq/mengenal-arti-kata-tanggung-jawab_5529e68b6ea8342572552d24, Diakses pada tanggal 1 Februari 2025, Pukul 19.08 WIB.

evil, expense or burden, condition which creates a duty to performact immediately or in the future.¹⁴ Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (konsekuensi hukum) yaitu tanggungjawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik atau kewajiban hukum.

Menurut Hans Kelsen, yang menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum yaitu suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Normalnya, dalam suatu kasus sanksi dikenakan terhadap pelaku (deliquent) adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab.¹⁵

2. Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.¹⁶

¹⁴ Henry Campbell Black, 1991, *Black's Law Dictionary*, St Paul Minn West Publishing. Co, Boston, hal. 914

¹⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2012, *Terjemahan Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. ke-2, Konstitusi Press, Jakarta, , hal. 56.

¹⁶ Pasal 1 Angka 1, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Istilah notaris berasal dari kata notarius yang mempunyai pengertian pejabat yang menjalankan tugas dari pemerintah dan tidak melayani masyarakat pada umumnya. Mereka yang melayani masyarakat pada umumnya dikenal dengan sebutan tabelliones. Tabelliones adalah pejabat yang melakukan penulisan untuk masyarakat umum yang membutuhkan keahliannya.¹⁷

Notaris menurut pasal 1 Undang-Undang tentang Jabatan Notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik, kecuali jika undang-undang menentukan lain.

Pejabat umum merupakan seseorang yang menjalankan sebagian fungsi publik dari negara, khususnya di bidang perdata. Pejabat umum tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu karena ia ikut serta melaksanakan suatu kekuasaan yang bersumber pada kewibawaan dari pemerintah. Jabatan notaris berbeda dengan jabatan-jabatan lainnya dalam masyarakat karena notaris memiliki sifat khusus atau ciri khas tersendiri.

3. *Covernote*

Covernote adalah surat keterangan yang diberikan oleh Notaris yang menerangkan bahwa telah terjadi penandatanganan akta perjanjian kredit atau akta lainnya yang telah diberi nomor akta dan tanggal akta, serta keterangan lainnya untuk pegangan bank atau pihak yang

¹⁷ G.H.S. Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hal. 49- 50.

berkepentingan. Surat keterangan ini dipergunakan selama akta dan pengurusan di Notaris sampai berkas jadi dan diberikan kepihak bank atau pihak yang berkepentingan.

Covernote berasal dari bahasa inggris yang terdiri dari dua kata yang terpisah, yakni cover dan note, dimana cover berarti tutup dan note berarti tanda catatan. Melihat arti dari kedua kata itu, maka covernote berarti catatan penutup. Istilah dalam kenotariatan, arti dari covernote adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat.¹⁸

Covernote adalah surat keterangan yang diberikan oleh notaris kepada pihak bank yang berisi keterangan bahwa pada tanggal tertentu telah dilaksanakan penanda-tanganan Perjanjian Kredit. Perjanjian adalah suatu peristiwa dimana dua orang atau dua pihak saling berjanji untuk melakukan suatu hal atau dapat dikatakan suatu persetujuan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan menaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu.¹⁹ Berdasarkan peristiwa itu timbul suatu hubungan hukum diantara pihak- pihak yang mengadakan perjanjian tersebut. Hubungan hukum yang merupakan suatu perikatan itu menjadi dasar bagi salah satu pihak untuk menuntut

¹⁸ I Dewa Made Dwi Sanjaya, "Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Covernote Dalam Pemberian Kredit", *Riau Law Journal*, Vol. 1, No. 2, November 2017, hlm 189.

¹⁹ Ibrahim Johannes. 2004. *Menguras Tuntas Kredit Komersial dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*. Bandung: Mandar Maju, hlm 10.

suatu prestasi dari pihak lain yang berkewajiban untuk memenuhi tuntutan dari pihak lain atau sebaliknya.

4. Perjanjian

Perjanjian adalah Perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dari peristiwa ini, timbullah suatu hubungan hukum antara dua orang atau lebih yang disebut Perikatan yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban masing-masing pihak.²⁰

Perjanjian adalah situasi di mana satu orang membuat janji kepada pihak lain atau di mana dua orang membuat janji satu sama lain. Masing-masing pihak dalam perjanjian mempunyai hak dan kewajiban sebagai akibat dari perjanjian itu yang menimbulkan suatu hubungan hukum.

Menurut undang-undang, perjanjian diartikan sebagai suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan diri dengan satu orang lain atau lebih dalam Pasal 1313 KUH Perdata. salah satu atau keduanya.

Sumber terpenting dari mana perjanjian berasal adalah perjanjian itu sendiri. Sebagian besar perikatan ini sebenarnya dibuat melalui perjanjian, tetapi seperti yang telah disebutkan, ada juga sumber lain. Nama undang-undang mencakup sumber-sumber tambahan ini.

²⁰ Pasal 1313, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Akibatnya, ada hukum yang menimbulkan perjanjian dan perjanjian yang tidak.

Para pihak yang membuat perikatan dapat subjek hukum sebagai manusia maupun subjek hukum bukan manusia seperti badan hukum, perkumpulan bisnis, perkumpulan social, organisasi public dan perkumpulan lainnya yang memenuhi syarat sebagai subjek hukum dan memiliki kompetensi (legal standing) untuk melakukan perbuatan hukum berupa perikatan tersebut.²¹

Perikatan itu dikeluarkan oleh perjanjian, yaitu hubungan antara mereka. Selain sumber lain, perjanjian merupakan sumber keterlibatan. Karena kedua belah pihak menyepakati suatu perbuatan tertentu, maka perjanjian itu disebut sebagai perjanjian. Perikatan (perjanjian dan perjanjian) dapat dinyatakan memiliki arti yang sama. Karena menyangkut perjanjian atau kesepakatan formal, keterlibatan kontrak lebih terbatas.

5. Kredit

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.²²

²¹ Purba, Hasim, 2022, *Hukum Perikatan & Perjanjian*, cet 1, Sinar Grafika , Jakarta, hal. 2.

²² Pasal 1 Angka 11, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Secara etimologis istilah kredit berdasar dari Bahasa Latin, yaitu *credere* yang memiliki kepercayaan. Dalam hal ini misalkan seorang nasabah debitur yang memperoleh kredit dari bank merupakan tentu seseorang yang telah mendapat kepercayaan dari bank, hal ini menunjukkan bahwa yang merupakan dasar dari pemberian kredit oleh bank kepada nasabah debitur adalah kepercayaan.²³

Sedangkan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian kredit adalah pinjaman uang dengan pembayaran pengembalian secara mengangsur atau pinjaman hingga batas jumlah tertentu yang diizinkan oleh bank maupun badan lain.²⁴

Menurut Kasmir kredit adalah sebagai berikut: “Kredit dalam bahasa sehari-hari diartikan memperoleh barang dengan membayar dengan cicilan atau angsuran dikemudian hari atau memperoleh pinjaman uang yang pembayarannya dilakukan dikemudian hari dengan cicilan atau angsuran sesuai dengan perjanjian”.

Menurut Thamrin Abdullah dan Francis Tantri Kredit adalah sebagai berikut: “Istilah kredit berasal dari bahasa Yunani *credere* yang berarti kepercayaan (*truth* atau *faith*). Oleh karena itu, dasar dari kredit adalah kepercayaan. Seseorang atau suatu badan yang memberikan kredit (kreditor) percaya bahwa penerima kredit (debitur) pada masa yang akan datang akan sanggup memenuhi segala sesuatu yang telah

²³ Hemansyah. Hukum Perbankan Nasional Indonesia. (Jakarta; Kencana Prenadamedia Group, 2005) hlm. 57

²⁴ *Ibid.*

dijanjikan. Apa yang telah dijanjikan itu dapat berupa barang, uang atau jasa”.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Kredit adalah penempatan aktiva (dana) yang telah dihimpun oleh bank yang disebut kreditur kepada pihak peminjam yang lazim disebut kreditur, dengan perjanjian akan mengembalikan sesuai dengan jangka waktu tertentu agar mendapat selisih bunga antara bunga dana dan bunga kredit.²⁵

F. Kerangka Teoritis

Kerangka teori meliputi teori hukum itu sendiri, ajaran hukum, asas hukum, konsep hukum dan adagium (*maxim*) hukum kendati harus diakui bahwa kedudukan teori hukum sebagai landasan teoritis adalah sangat strategis dalam membangun argumentasi hukum.²⁶ Oleh karena itu Bruggink secara sistematis memberikan pengertian teori hukum sebagai suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum yang untuk suatu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif.

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai

²⁵ Rezeky, Sri Nur. 2016. Tinjauan Atas Prosedur Pemberian Dan Pencairan Kredit Umum Pedesaan (Kupedes) Pada Pt.Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. Kantor Cabang Pamanukan Unit Karanganyar Subang. Disertasi.F akultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Komputer Indonesia.Bandung.

²⁶ I Made Pasek Diantha. 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 129

pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁷

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 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 yang bersifat umum itu individu

²⁷ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²⁹

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.³⁰

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

- a. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- c. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- d. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

²⁹ *Ibid*, hlm. 160

³⁰ chmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

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

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. 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.³¹

Selanjutnya Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.³²

³¹ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalamhukum>, diakses pada tanggal 14 Juni 2024, Pukul 23.30 WIB

³² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h.59

Kepastian hukum yang dituangkan dalam putusan hakim merupakan hasil yang didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang relevan secara yuridis serta dipertimbangkan dengan hati nurani. Hakim selalu dituntut untuk selalu dapat menafsirkan makna undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang dijadikan dasar untuk diterapkan. Penerapan hukum harus sesuai dengan kasus yang terjadi, sehingga hakim dapat mengkonstruksi kasus yang diadili secara utuh, bijaksana dan objektif. Putusan hakim yang mengandung unsur kepastian hukum akan memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum. Hal ini disebabkan putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, bukan lagi pendapat dari hakim itu sendiri yang memutuskan perkara, tetapi sudah merupakan pendapat dari institusi pengadilan dan menjadi acuan masyarakat dalam pergaulan sehari-hari.

Kepastian hukum sebagaimana keadilan dan kemanfaatan hukum adalah sesungguhnya sebuah doktrin. Doktrin kepastian hukum mengajarkan kepada setiap pelaksana dan penegak hukum untuk (demi terkendalikannya kepatuhan warga agar ikut menjaga ketertiban dalam kehidupan) mendayagunakan hukum yang sama untuk kasus yang sama. Doktrin ini mengajarkan agar setiap ahli hukum, khususnya yang tengah bertugas sebagai hakim, tidak menggunakan rujukan-rujukan normatif lain selain yang terbilang norma hukum guna menghukumi sesuatu perkara. Demi kepatuhan, hanya norma hukum yang telah diundangkan sajalah yang secara murni dan konsekuen boleh dipakai untuk

menghukumi sesuatu perkara. Tidaklah norma hukum ini boleh dicampuri pertimbangan-pertimbangan yang merujuk ke sumber-sumber normatif yang lain; seperti misalnya norma moral, rasa keadilan, ideologi politik, keyakinan pribadi, atau apapun lainnya. Diyakini orang, bahwa dengan dipatuhinya doktrin seperti itu hukum (sebagai suatu institusi) akan amat berdaya untuk mengefektifkan berlakunya kaidah-kaidahnya guna menata kehidupan dan menegakkan tertib didalamnya.

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, 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.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, sunyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi

dalam hal perbuatan yang bertentangan.³³ Hans Kelsen juga menyatakan bahwa kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut “kekhilapan” (*negligence*); dan kekhilapan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari “kesalahan” (*culpa*) walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.³⁴

Hans Kelsen mendefinisikan hukum adalah : *“A law is a despsychogized a command which does not imply a will in a psychological sense of the term a rule expressing the fact that somebody ought to be act in a certain way, without implying that anybody really ‘wants’ the person to act in that way”*.³⁵ Maksudnya adalah jalan kehidupan hukum merupakan suatu proses *konkretiserung* atau proses individualiserung atau proses permositivan, yaitu suatu proses yang bergerak dari norma yang abstrak atau norma hukum yang umum (*Generellen Rechtsnorm*) menuju ke norma yang kongkrit atau norma hukum yang khusus (*Individuellen Rechtsnorm*). Norma yang paling abstrak menurut Hans kelsen adalah *Grundorm* (norma dasar). Kemudian terdapat norma-norma lain yang secara bertingkat makin lama makin kongkrit.

³³ Hans Kelsen sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum deskriptif-Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007, hlm. 81.

³⁴ *Ibid*, hlm. 83.

³⁵ Yurisriyadi, *Ilmu Hukum Dogmatik dan Teoretik Serta Problema Penegakan Hukum*, Semarang: Undip Press Semarang, 2020, hlm 82

Ilmu pengetahuan hukum menurut Hans Kelsen menyelidiki sifat dari hirarki norma-norma, kekuatan berlaku dari tiap-tiap norma yang lebih tinggi, sampai akhirnya pada suatu hipotesa yang pertama. Hipotesa yang pertama disebut *Grund Norm*, dapat diterima oleh ilmu pengetahuan hukum akan tetapi apabila kita menuruni tangga urutan norma, maka semakin menjadi kongkrit atau lebih kongkrit. Disini akhirnya sampai pada norma yang memaksakan kewajiban pada individu tertentu yang mungkin berupa putusan pengadilan atau berupa perintah pejabat administrasi berupa perikatan yang timbul karena perjanjian antara dua orang. Pada hakikatnya putusan pengadilan, perintah pejabat administrasi atau perikatan tersebut hanya merupakan pelaksanaan norma yang lebih tinggi, dan ketiga bentuk tersebut meletakkan pelaksanaan pada individu-individu.³⁶

G. Metode Penelitian

Metodologi Penelitian adalah ilmu tentang metode-metode yang akan digunakan dalam melakukan suatu penelitian.³⁷ Penelitian hukum pada dasarnya di bagi dalam dua (2) jenis yakni Penelitian Normatif dan Penelitian Empiris. Penelitian Normatif, merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder sehingga disebut pula dengan penelitian kepustakaan, sedangkan yang dimaksud dengan Penelitian Empiris, adalah penelitian secaralangsung di masyarakat ada yang melalui kuisisioner ataupun wawancara secaralangsung.

³⁶ *Ibid*, hlm 83

³⁷ Abdurrahmat Sathoni, 2005. *Metode Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, RinekaCipta, Jakarta, hal. 98.

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Sebagaimana yang diketahui bahwa Ilmu Hukum mengenal dua jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³⁸

Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad bahwa penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah penelitian yang mencakup terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum.³⁹

Pada penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian hukum Normatif, yaitu Penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian normatif dapat diartikan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

2. Metode Pendekatan

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana. Jakarta, hal 35.

³⁹ Mukti Fajar dan Yuliaanto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.153

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa jenis pendekatan. Penulis memfokuskan penelitian pada Pendekatan sebagai berikut:

a. Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan undang-undang menurut Peter Mahmud Marzuki adalah :⁴⁰

“Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang ditangani. Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legilasi dan regulasi”

Pendekatan ini sering juga menggunakan istilah pendekatan juridis-normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.⁴¹ Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan ini biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormaannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktik-praktik penyimpangan, baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan

⁴⁰ *Ibid*, hal. 157.

⁴¹ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hal. 133-134.

perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

b. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan jika penelitian ditujukan untuk menelaah makna suatu istilah hukum dan dilihat dalam praktik hukum dan putusan pengadilan. Penelitian ini menelaah pengertian, asas, kaidah, sistem, dan konsep yuridis. Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapan dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Hal ini dilakukan melalui dua pemeriksaan: Pertama peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan. Kedua, mengkaji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum.⁴²

Penelitian normatif yang ditulis oleh penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dalam penelitian ini, perundang-undangan yang digunakan penulis adalah

⁴² Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, hal. 310.

UU Jabatan Notaris dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Soerjono Soekanto tidak menggunakan bahan hukum, tetapi menggunakan istilah data sekunder, atau dapat kepastakaan, yang didalamnya mengandung istilah bahan hukum. Penelitian hukum normatif mempunyai metode tersendiri dibandingkan dengan penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosial lainnya, hal ini berakibat pada jenis bahan hukum yang digunakan. Penelitian hukum normative diawali oleh konsep norma hukum, dalam penelitian hukum normatif bahan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:⁴³

a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 3) Kompilasi Hukum Islam.
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

b. Bahan hukum sekunder.

⁴³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 1.

Buku-buku, dokumen hasil penelitian di bidang hukum khususnya masalah Terhadap Transformasi Digital Melalui Tanda Tangan Elektronik Dalam Akta Notaris.

- c. Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari :

Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Ensiklopedia serta sarana ajar (*hand out*) tentang tata cara penulisan karya ilmiah.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data yaitu dengan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian in metode pengumpulan data, baik data primer maupun data sekunder dilakukan dengan cara :

- d. Data Primer

Adapun data primer diperoleh dan dikumpulkan dengan menggunakan metode observasi (lapangan) dan wawancara langsung dengan narasumber atau responden.

- e. Data Sekunder

Adapun data sekunder diperoleh dan dikumpulkan dengan menggunakan metode studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.

5. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil vengolahan data yang dibantu

dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya. Secara sederhana analisis data ini disebut sebagai kegiatan memberikan telaan, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, merambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan, pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasainya.⁴⁴

Dalam penelitian ini, sifat analisis data yang yang digunakan adalah Sifat analisis Preskriptif yang mempunyai maksud untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan- nya. Argumentasi di sini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogianya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.

H. Sitematika Penulisan

Penelitian ini disusun berdasarkan sistematika yang terbagi dalam tiga bab. Masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Garis besar sistematikapenulisan hukum ini terdiri dari:

BAB I : PENDAHULUAN,

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai latar belakang penulisan yang mendasari tesis ini, permasalahan yang akan dibahas, metode penelitian yang dipergunakan,

⁴⁴ Mukti Fajar dan Yuliaanto Achmad, *Op. Cit.* hal. 183.

serta pada akhir bab akan diuraikan mengenai sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA,

Bab ini merupakan tinjauan umum dimana penulis akan menjelaskan A. Covernote dalam Pembiayaan Perbankan Covernote: Surat keterangan notaris, jaminan awal non-otentik untuk percepatan kredit. Berisiko. B. Lembaga Perbankan & Kredit Bank: Intermediasi dana, diawasi OJK. Prinsip: Kehati-hatian, Analisis Kredit. Risiko: Kredit Macet. Jaminan: Mitigasi risiko. C. Kredit dalam Hukum Islam Kredit konvensional (bunga/riba) haram. Islam: Qardh, Mudharabah. Rahn: Jaminan Islam. Covernote: Solusi administratif, tidak ada padanan Islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN,

Bab ini akan menjelaskan serta menjawab rumusan masalah yang diangkat oleh penulis. Membahas A. Faktor Risiko *Cover Note* bagi Perbankan *Cover note* berisiko bagi bank karena statusnya yang bukan akta otentik, tidak mengikat hukum, dan menciptakan ilusi kepastian, bertentangan dengan prinsip kepastian hukum (Radbruch, Kelsen). Ketiadaan standar penerbitan memperparah risiko. Ketergantungan bank pada *cover note* demi efisiensi

mengabaikan kehati-hatian, sementara kelalaian Notaris dalam pemeriksaan jaminan adalah "kekhilapan" yang memicu tanggung jawab (Kelsen). Penyalahgunaan oleh oknum Notaris berisiko pidana dan etik, sehingga mitigasi risiko melalui kehati-hatian dan transparansi krusial (Kelsen). B. Bentuk Tanggung Jawab Notaris atas Kerugian Bank *Cover note* adalah janji mengikat yang memaksakan kewajiban pada Notaris (Kelsen). Kelalaian atau wanprestasi Notaris adalah "kekhilapan" yang memicu tanggung jawab (Kelsen). Tanggung jawab Notaris meliputi perdata (ganti rugi), pidana (jika ada unsur kesengajaan/penipuan), serta etik/disipliner. Studi kasus menegaskan penegakan tanggung jawab Notaris atas *cover note*.

BAB IV : PENUTUP,

merupakan bab terakhir dari tesis ini, penulis mengemukakan simpulan dari bab-bab yang ada sebelumnya yang merupakan jawaban singkat atas permasalahan tesis berdasarkan hasil analisis permasalahan. Serta penulis juga akan mengemukakan beberapa saran berkaitan dengan permasalahan tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Covernote dalam Proses Pembiayaan Perbankan

Covernote, sebuah dokumen yang diterbitkan oleh notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), memegang peranan penting dalam proses pembiayaan perbankan, terutama dalam hal pencairan kredit. Dokumen ini berfungsi sebagai surat keterangan atau jaminan awal dari notaris mengenai status suatu objek jaminan, yang seringkali menjadi syarat krusial bagi bank sebelum merealisasikan pemberian kredit. Meskipun bukan merupakan akta otentik, covernote memiliki implikasi hukum yang signifikan bagi para pihak yang terlibat dalam perjanjian kredit. Penerbitan covernote ini merupakan bagian dari praktik perbankan yang bertujuan untuk mempercepat proses pencairan kredit, namun juga menyimpan potensi risiko hukum yang perlu diwaspadai.

1. Karakteristik Covernote

a. Pengertian Covernote

Covernote dapat diartikan sebagai surat keterangan yang diterbitkan oleh seorang notaris atau PPAT. Dokumen ini pada dasarnya berisi pernyataan notaris mengenai status hukum suatu objek yang akan dijadikan jaminan oleh debitur kepada kreditur (bank).⁴⁵ Dalam konteks perjanjian kredit, covernote lazimnya diterbitkan oleh notaris sebagai tanggapan atas permintaan bank yang memerlukan kepastian mengenai keabsahan dan kelengkapan dokumen-dokumen

⁴⁵ Vebby Damayanti, Tanggung Jawab Notaris Dalam Membuat Cover Note Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah, Repertorium: *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol.9 No.1 Mei 2020. DOI: <https://doi.org/10.28946/rpt.v9i1.570>

terkait objek jaminan sebelum kredit dicairkan. Notaris dalam hal ini bertindak sebagai pihak ketiga yang independen, memberikan keterangan berdasarkan pemeriksaan dokumen yang ada pada saat itu.

Keberadaan covernote ini sangat vital karena berfungsi sebagai jaminan awal atau keyakinan bagi bank bahwa objek yang akan dijaminakan memang benar-benar ada, dimiliki oleh debitur, dan bebas dari segala tuntutan atau beban lain yang dapat menghalangi pengikatan jaminan secara sah. Dengan adanya covernote, bank dapat merasa lebih aman dalam memproses dan mencairkan dana kredit kepada debitur. Covernote ini seringkali mencakup informasi mengenai status sertipikat hak atas tanah, apakah sedang dalam proses pendaftaran, atau apakah ada potensi masalah hukum lain yang melekat pada objek tersebut.⁴⁶

b. Sifat Hukum Covernote (Bukan Akta Otentik, Bukan Jaminan)

Secara fundamental, covernote bukanlah akta otentik. Akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, seperti notaris, yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Covernote, meskipun diterbitkan oleh notaris, lebih bersifat sebagai surat keterangan atau pernyataan pendapat notaris mengenai suatu keadaan pada waktu tertentu, bukan sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian mutlak. Sifatnya lebih kepada surat biasa yang dikeluarkan oleh notaris.

⁴⁶ Dewi Rachmayania dan Agus Suwandono, "Cover Note Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan", *Jurnal Acta*, Vol. 1 No. 1, Desember 2017, ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, hlm. 76.

Oleh karena itu, covernote tidak dapat dianggap sebagai alat jaminan itu sendiri. Jaminan yang sah dalam hukum perdata, seperti Hak Tanggungan, Hak Gadai, atau Fidusia, memerlukan akta otentik yang dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Covernote hanya berfungsi sebagai pernyataan atau keterangan dari notaris yang memberikan keyakinan awal kepada bank mengenai objek jaminan.⁴⁷ Bank menggunakan covernote sebagai dasar pertimbangan untuk melanjutkan proses pencairan kredit, namun pengikatan jaminan yang sesungguhnya tetap harus melalui prosedur hukum yang benar, yaitu pembuatan akta jaminan yang otentik.

c. Alasan Penerbitan Covernote dalam Praktik

Penerbitan covernote dalam praktik perbankan didorong oleh beberapa alasan utama, terutama terkait dengan efisiensi dan percepatan proses pencairan kredit. Bank membutuhkan kepastian yang cepat mengenai status objek jaminan sebelum mengikat hak tanggungan atau jaminan lainnya. Proses pengikatan jaminan secara formal, seperti pendaftaran Hak Tanggungan, seringkali memakan waktu. Dalam situasi di mana debitur membutuhkan dana segera, covernote menjadi solusi untuk memberikan keyakinan awal kepada bank.

Selain itu, covernote juga berfungsi sebagai alat mitigasi risiko bagi bank. Dengan meminta covernote dari notaris, bank dapat memastikan bahwa notaris telah melakukan pemeriksaan awal terhadap

⁴⁷ Haliwela, Nancy Silvana "Rekaman Pembicaraan Telepon sebagai Alat Bukti Perjanjian Bank dengan Nasabah pada Bancassurance" *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata* Vol 1 No 2 Juli-Desember 2015, h.158

dokumen-dokumen jaminan. Notaris, dengan keahliannya, dapat mendeteksi adanya potensi masalah atau cacat hukum pada objek jaminan yang mungkin terlewatkan oleh pihak bank. Hal ini membantu bank dalam menerapkan prinsip kehati-hatian (due diligence) dalam setiap transaksi kredit. Penerbitan covernote juga mencerminkan kepercayaan bank terhadap profesionalisme dan integritas notaris sebagai penegak hukum.

2. Kedudukan Covernote dalam Transaksi Kredit Perbankan

a. Fungsi Covernote bagi Bank dan Debitur

Bagi bank, covernote memiliki fungsi yang sangat strategis dalam proses pembiayaan. Fungsi utamanya adalah sebagai alat untuk mempercepat proses pencairan kredit. Dengan adanya covernote, bank mendapatkan keyakinan awal mengenai status hukum objek jaminan, sehingga proses internal bank untuk persetujuan dan pencairan dana dapat berjalan lebih lancar dan efisien. Covernote memberikan semacam "lampu hijau" awal bagi bank untuk melanjutkan transaksi.

Selain itu, covernote juga berfungsi sebagai bentuk pertanggungjawaban awal dari notaris kepada bank mengenai objek jaminan. Bank mengandalkan keahlian notaris dalam memeriksa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek jaminan. Dengan covernote, bank merasa lebih yakin bahwa objek jaminan tersebut memiliki potensi untuk dijamin secara sah di kemudian hari.

Bagi debitur, keberadaan covernote juga dapat mempercepat realisasi pembiayaan yang mereka ajukan. Dengan adanya covernote, proses pencairan kredit menjadi lebih cepat, yang berarti debitur dapat segera memperoleh dana yang dibutuhkan untuk berbagai keperluan, seperti pengembangan usaha atau investasi. Namun, penting bagi debitur untuk memahami bahwa covernote bukanlah pengganti dari pengikatan jaminan yang sah.⁴⁸

b. Pergulatan Norma

Dalam praktiknya, covernote telah menjadi instrumen yang umum digunakan dalam transaksi kredit perbankan di Indonesia. Penggunaannya didorong oleh kebutuhan efisiensi dan kecepatan yang melekat dalam dunia bisnis. Namun, dari sudut pandang peraturan perundang-undangan, kedudukan covernote ini seringkali menimbulkan perdebatan.

Covernote bukanlah akta otentik dan secara hukum tidak dapat dijadikan sebagai alat jaminan itu sendiri. Jaminan atas benda tidak bergerak, seperti tanah, harus diwujudkan dalam bentuk Hak Tanggungan yang didaftarkan sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Begitu pula dengan jaminan atas benda bergerak yang memerlukan Fidusia atau Hak Gadai sesuai peraturan yang berlaku. Meskipun demikian, bank seringkali menjadikan

⁴⁸ Cedric Sean, Novyta Uktolseja, Nancy Silvana Haliwela, "Kekuatan Hukum Covernote Notaris Dalam Proses Takeover Perjanjian Kredit" *KANJOLI Business Law Review*, 1 (2) Desember 2023: 113-124

covernote sebagai syarat mutlak untuk mencairkan kredit, bahkan sebelum akta jaminan yang otentik selesai dibuat dan didaftarkan.

Pergulatan norma ini menunjukkan adanya kesenjangan antara praktik yang berkembang di lapangan dengan ketentuan hukum yang seharusnya. Bank, demi efisiensi dan praktik bisnis, mengandalkan covernote, sementara secara hukum, covernote tidak memiliki kekuatan sebagai jaminan.⁴⁹ Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai dasar hukum yang kuat bagi bank untuk menjadikan covernote sebagai syarat pencairan kredit.

3. Potensi Risiko Hukum Covernote

a. Kerugian Akibat Informasi Tidak Akurat/Palsu

Salah satu potensi risiko hukum yang melekat pada covernote adalah risiko kerugian yang timbul akibat informasi yang terkandung di dalamnya tidak akurat atau bahkan palsu. Notaris, dalam menerbitkan covernote, mengandalkan dokumen-dokumen yang diserahkan oleh pemohon atau pihak terkait. Jika dokumen-dokumen tersebut ternyata palsu atau mengandung informasi yang menyesatkan, maka covernote yang diterbitkan berdasarkan dokumen tersebut juga akan mengandung informasi yang tidak benar.

Apabila bank kemudian mencairkan kredit berdasarkan covernote yang berisi informasi tidak akurat, bank dapat mengalami kerugian finansial yang signifikan. Misalnya, jika covernote menyatakan bahwa

⁴⁹ Rahmiah Kadir dkk, *Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote*, h. 192

objek jaminan bebas dari beban lain, namun ternyata objek tersebut telah dibebani hak tanggungan sebelumnya, maka bank akan kesulitan mengeksekusi jaminan tersebut.⁵⁰ Dalam kasus seperti ini, bank bisa saja mengajukan tuntutan ganti rugi kepada notaris yang menerbitkan covernote, namun hal ini akan bergantung pada pembuktian adanya unsur kesalahan atau kelalaian pada pihak notaris.

Selain itu, jika objek jaminan ternyata tidak ada atau bukan milik debitur sebagaimana dinyatakan dalam covernote, bank akan kehilangan haknya atas jaminan tersebut, yang dapat mengakibatkan kredit macet. Potensi kerugian ini menuntut notaris untuk senantiasa berhati-hati dan melakukan verifikasi yang cermat sebelum menerbitkan covernote.

b. Kerugian Akibat Kelalaian Proses Pengikatan Jaminan

Risiko hukum lainnya timbul akibat kelalaian dalam proses pengikatan jaminan yang seharusnya mengikuti penerbitan covernote. Meskipun covernote berfungsi sebagai keyakinan awal, pengikatan jaminan yang sah dan mengikat secara hukum adalah syarat mutlak bagi bank untuk memiliki hak eksekusi atas objek jaminan. Jika bank lalai dalam menyelesaikan proses pengikatan jaminan yang otentik, misalnya tidak mendaftarkan Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan, maka bank tidak memiliki kedudukan hukum yang kuat jika terjadi wanprestasi oleh debitur.

⁵⁰ Hernawan Hadi dan M. Hudi Asrori, "Problematisa Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-Hatian Terhadap Cover Note Sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan", *Jurnal Tesis*, Magister Kenotariatan Universitas Negeri Surakarta, hlm. 193.

Dalam situasi seperti ini, covernote tidak dapat menggantikan fungsi akta jaminan yang otentik. Bank yang hanya mengandalkan covernote tanpa menyelesaikan proses pengikatan jaminan yang sah, berisiko kehilangan haknya atas jaminan tersebut jika ada pihak lain yang mengajukan hak lebih dahulu atau jika debitur melakukan tindakan hukum lain terhadap objek jaminan. Hal ini dapat menyebabkan kerugian besar bagi bank, terutama jika nilai jaminan tidak mencukupi untuk menutupi sisa kredit.

Oleh karena itu, meskipun covernote dapat mempercepat proses awal, bank tetap memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa seluruh proses pengikatan jaminan secara hukum telah selesai dan sah sebelum atau segera setelah pencairan kredit dilakukan.

c. Potensi Penyalahgunaan dan Dampaknya

Potensi penyalahgunaan covernote juga merupakan risiko hukum yang patut diwaspadai. Covernote dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, misalnya dengan memalsukan dokumen yang digunakan sebagai dasar penerbitan covernote, atau dengan memanipulasi informasi yang disampaikan kepada notaris.

Dampak dari penyalahgunaan covernote bisa sangat merugikan, baik bagi bank, debitur, maupun pihak ketiga. Bagi bank, penyalahgunaan dapat berujung pada kerugian finansial yang besar jika kredit yang diberikan ternyata tidak memiliki jaminan yang sah atau objek jaminan tersebut bermasalah. Bagi debitur, penyalahgunaan bisa

berimplikasi pada masalah hukum jika mereka terlibat dalam pemalsuan dokumen atau memberikan informasi palsu.

Selain itu, covernote yang diterbitkan berdasarkan informasi palsu atau dengan cara yang tidak benar dapat merusak kepercayaan publik terhadap profesi notaris. Notaris memiliki kewajiban untuk bertindak jujur, cermat, dan profesional dalam menjalankan tugasnya. Penyalahgunaan covernote oleh oknum notaris dapat menimbulkan tuntutan hukum dan sanksi disiplin, serta mencoreng citra profesi kenotariatan secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengawasan dan penegakan hukum yang ketat terhadap penerbitan covernote sangat diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan.

Covernote, meskipun bukan akta otentik, memiliki peranan penting dalam mempercepat proses pembiayaan perbankan. Namun, penting untuk memahami sifat hukumnya yang terbatas dan potensi risiko yang menyertainya. Bank dan notaris harus bekerja sama untuk memastikan bahwa praktik penerbitan dan penggunaan covernote tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku dan meminimalkan potensi kerugian bagi semua pihak.

B. Tinjauan Umum Tentang Pembahasan Mengenai Lembaga Perbankan dan Kredit

Lembaga perbankan memiliki peran sentral dalam perekonomian suatu negara, terutama melalui fungsi intermediasi keuangan yang melibatkan penyaluran kredit. Kredit perbankan memiliki pengaruh signifikan terhadap

pertumbuhan ekonomi,⁵¹ serta berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pendapatan. Sektor perbankan, baik konvensional maupun syariah, merupakan bagian integral dari sistem keuangan yang berfungsi menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit atau pembiayaan. Analisis terhadap kredit perbankan, faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta mitigasi risikonya menjadi krusial untuk menjaga stabilitas sistem keuangan.

1. Pengertian Perbankan dan Fungsi Bank

Perbankan merujuk pada segala sesuatu yang berkaitan dengan bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Bank sendiri adalah lembaga keuangan yang kegiatan utamanya adalah menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lain. Peran bank sebagai lembaga intermediasi keuangan sangat vital, di mana dana yang dihimpun dari pihak surplus dana (penabung) disalurkan kepada pihak defisit dana (peminjam). Kegiatan perbankan di Indonesia diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), yang juga mempublikasikan statistik perbankan secara berkala. Jurnal-jurnal seperti Jurnal Keuangan dan Perbankan,⁵² serta BanKu: Jurnal Perbankan dan Keuangan dan Jurnal Manajemen Perbankan Keuangan

⁵¹ Ika Novita Wardhani. (2011). Analisis Pengaruh Penyaluran Kredit Investasi Bank Umum Dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Malang (Periode 2001-2010). *Jurnal Ilmiah FEB Universitas Brawijaya Malang*, Vol 1, No, 1.

⁵² Nadya Wulandari, Hafid Aditya Pradesa, Pepi Zulvia, Iin Agustina, Analisis Faktor Tentang E-Service Quality Pada Aplikasi Jakone Mobile, *BanKu: Jurnal Perbankan dan Keuangan*, DOI : 10.37058/banku.v6i1.14344

Nitro [6] secara rutin membahas berbagai aspek terkait fungsi dan kinerja perbankan. Selain fungsi intermediasi, bank juga memiliki fungsi lain seperti menyediakan jasa pembayaran, memfasilitasi transaksi ekonomi, serta berperan dalam kebijakan moneter pemerintah. Kinerja perbankan di Indonesia terus menjadi objek penelitian, termasuk evaluasi terhadap kesehatan bank menggunakan pendekatan Risk Based Bank Rating (RBBR) yang dapat memengaruhi penyaluran kredit, terutama pada bank BUMN.

2. Prinsip-prinsip Perkreditan

Penyaluran kredit oleh bank tidak dapat dilakukan secara sembarangan, melainkan harus berlandaskan pada prinsip-prinsip perkreditan yang ketat untuk meminimalkan risiko. Prinsip-prinsip ini meliputi prinsip kehati-hatian bank dan analisis kredit yang mendalam. Kredit, sebagai salah satu bentuk penyaluran dana bank, didefinisikan sebagai penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Pentingnya prinsip kehati-hatian dan analisis kredit ini tidak hanya untuk menjaga kesehatan bank tetapi juga untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan melalui penyaluran kredit yang tepat sasaran [19]. Penelitian mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kredit perbankan di Indonesia seringkali menyoroti

pentingnya prinsip-prinsip ini dalam pengambilan keputusan kredit.⁵³ Bahkan, studi kasus pada bank konvensional di Indonesia juga menunjukkan bahwa faktor penentu penyaluran kredit sangat bergantung pada penerapan prinsip-prinsip ini [8].

a. Prinsip Kehati-hatian Bank (Prudential Banking Principle)

Prinsip kehati-hatian bank, atau *Prudential Banking Principle*, merupakan landasan utama dalam kegiatan perbankan, khususnya dalam penyaluran kredit. Prinsip ini mengharuskan bank untuk selalu berhati-hati dan cermat dalam setiap pengambilan keputusan terkait pemberian kredit guna menjaga stabilitas dan kesehatan bank. Penerapan prinsip kehati-hatian ini bertujuan untuk melindungi dana nasabah penyimpan dan menjaga kepercayaan publik terhadap sistem perbankan. Dalam konteks penyaluran kredit, prinsip kehati-hatian diwujudkan melalui penerapan prosedur yang ketat dalam menganalisis kelayakan calon debitur dan potensi risiko yang mungkin timbul. Hal ini mencakup penilaian terhadap karakter, kapasitas, modal, kondisi ekonomi, dan jaminan (5C's) dari calon peminjam. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) secara aktif mengawasi dan mengatur kepatuhan bank terhadap prinsip kehati-hatian ini untuk memastikan bahwa bank tidak mengambil risiko yang berlebihan yang dapat mengancam solvabilitasnya[14]. Kesehatan bank yang diukur dengan pendekatan

⁵³ Anggriawan, R., Ria Silvida, F. ., Gunawan, M. I. ., & Fadlli, M. D. . (2022). Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Kredit Perbankan Di Indonesia. *Elastisitas : Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 4(2), 231–243. Retrieved from <https://elastisitas.unram.ac.id/index.php/elastisitas/article/view/67>

Risk Based Bank Rating (RBBR) juga sangat berkaitan dengan penerapan prinsip kehati-hatian ini, karena aspek manajemen risiko menjadi salah satu komponen utama penilaian kesehatan bank.

b. Analisis Kredit dan Due Diligence Bank

Analisis kredit adalah proses evaluasi yang dilakukan oleh bank untuk menilai kelayakan calon peminjam dan risiko yang terkait dengan pemberian kredit. Proses ini merupakan implementasi dari prinsip kehati-hatian bank. Analisis kredit umumnya melibatkan penggunaan prinsip 5C: Character (karakter), Capacity (kapasitas), Capital (modal), Collateral (jaminan), dan Condition (kondisi ekonomi).

- 1) **Character** menilai reputasi dan integritas calon peminjam.
- 2) **Capacity** mengevaluasi kemampuan calon peminjam untuk melunasi utang berdasarkan arus kas yang dihasilkan dari usahanya atau penghasilannya.
- 3) **Capital** melihat permodalan atau kekayaan bersih yang dimiliki calon peminjam.
- 4) **Collateral** menganalisis nilai dan likuiditas jaminan yang ditawarkan.
- 5) **Condition** mempertimbangkan kondisi ekonomi makro dan mikro yang dapat memengaruhi kemampuan calon peminjam.

Selain 5C, bank juga sering mempertimbangkan aspek lain seperti prospek usaha dan tujuan penggunaan kredit. Proses *due diligence* bank merupakan bagian integral dari analisis kredit yang lebih komprehensif,

di mana bank melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap aspek hukum, keuangan, dan operasional calon peminjam untuk mengidentifikasi potensi risiko tersembunyi. Penelitian mengenai faktor yang memengaruhi kredit perbankan di Indonesia sering menekankan pentingnya analisis kredit yang akurat dalam meminimalkan risiko kredit macet. Penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR), misalnya, juga membutuhkan analisis yang cermat meskipun dengan persyaratan yang lebih fleksibel. Jurnal-jurnal seperti Jurnal Keuangan dan Perbankan dan Jurnal Riset Akuntansi & Keuangan Dewantara [8] secara rutin mempublikasikan studi mengenai efektivitas berbagai metode analisis kredit.

3. Risiko Kredit dan Kredit Macet

Risiko kredit merupakan risiko utama yang dihadapi oleh bank dalam kegiatan penyaluran dananya. Risiko ini timbul ketika pihak peminjam (debitur) gagal memenuhi kewajibannya untuk melunasi pinjaman beserta bunga sesuai dengan jadwal yang telah disepakati. Kegagalan pembayaran ini dapat mengakibatkan kerugian finansial bagi bank, yang pada gilirannya dapat mengancam kesehatan dan stabilitas bank secara keseluruhan. Kredit macet, atau *Non-Performing Loan* (NPL), adalah kondisi di mana debitur tidak lagi mampu memenuhi kewajiban pembayaran pokok atau bunga pinjaman dalam jangka waktu tertentu, biasanya lebih dari 90 hari setelah jatuh tempo. Tingginya tingkat kredit macet dapat berdampak negatif pada profitabilitas bank, menurunkan kepercayaan investor, dan bahkan berpotensi

memicu krisis keuangan jika tidak dikelola dengan baik. Oleh karena itu, manajemen risiko kredit menjadi sangat penting bagi bank untuk menjaga kinerja dan keberlanjutan operasionalnya. Analisis terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kredit perbankan di Indonesia seringkali berfokus pada upaya meminimalkan risiko kredit dan mencegah terjadinya kredit macet. OJK secara ketat memantau rasio NPL perbankan sebagai salah satu indikator kesehatan bank.

a. Faktor-faktor Penyebab Kredit Macet

Kredit macet dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang berasal dari internal bank maupun eksternal debitur atau kondisi ekonomi. Faktor internal bank yang dapat menyebabkan kredit macet antara lain kurangnya analisis kredit yang mendalam dan *due diligence* yang tidak memadai, kebijakan perkreditan yang longgar, serta pengawasan yang lemah terhadap penggunaan dana pinjaman oleh debitur. Kesalahan dalam menilai karakter, kapasitas, atau jaminan debitur juga berkontribusi pada peningkatan risiko kredit macet. Sementara itu, faktor eksternal yang sering menjadi penyebab kredit macet meliputi penurunan kondisi ekonomi makro yang berdampak pada sektor usaha debitur, seperti resesi ekonomi atau kenaikan suku bunga yang signifikan. Faktor lainnya adalah kondisi usaha debitur yang memburuk akibat persaingan, manajemen yang buruk, atau

bencana alam.⁵⁴ Perilaku debitur yang tidak jujur atau sengaja wanprestasi juga merupakan penyebab kredit macet. Penelitian menunjukkan bahwa variabel seperti inflasi, suku bunga, dan nilai tukar memiliki pengaruh signifikan terhadap kredit perbankan, yang pada gilirannya dapat memengaruhi risiko kredit macet. Kondisi sektor prioritas yang disalurkan kredit oleh bank juga memiliki potensi dampak terhadap pertumbuhan ekonomi dan risiko kredit.

b. Peran Jaminan dalam Mitigasi Risiko Kredit

Jaminan, atau agunan (*collateral*), merupakan salah satu instrumen penting dalam mitigasi risiko kredit yang diberikan oleh bank. Jaminan adalah aset yang diserahkan oleh debitur kepada bank sebagai pengaman atas pinjaman yang diterima, yang dapat dieksekusi oleh bank jika debitur gagal memenuhi kewajibannya. Peran jaminan adalah untuk mengurangi potensi kerugian bank jika terjadi kredit macet, meskipun jaminan tidak menghilangkan risiko kredit sepenuhnya. Jenis jaminan dapat bervariasi, mulai dari aset bergerak seperti kendaraan bermotor, persediaan barang, hingga aset tidak bergerak seperti tanah dan bangunan. Penilaian nilai jaminan dan likuiditasnya menjadi krusial dalam analisis kredit, karena jaminan yang tidak likuid atau nilainya lebih rendah dari pinjaman tidak akan efektif dalam melindungi bank. Meskipun demikian, bank tidak hanya bergantung pada jaminan. Prinsip 5C dalam analisis kredit menunjukkan bahwa jaminan

⁵⁴ Rizkia, D. A. (2019). *Determinan penyaluran kredit bank umum konvensional yang terdaftar di bursa efek indonesia*. INSTITUT PERTANIAN BOGOR.

(Collateral) hanyalah salah satu dari lima faktor utama, dan faktor-faktor lain seperti karakter dan kapasitas debitur seringkali dianggap lebih penting. Dalam konteks pinjaman seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR), jaminan bisa menjadi lebih fleksibel, namun analisis kelayakan usaha tetap menjadi prioritas. Penting untuk dicatat bahwa peran jaminan adalah sebagai *second way out* atau jalur pelunasan kedua bagi bank, setelah kemampuan utama debitur untuk membayar dari arus kas usahanya.

Lembaga perbankan dan aktivitas perkreditan merupakan pilar utama dalam mendukung aktivitas ekonomi dan pertumbuhan suatu negara. Pengelolaan risiko kredit melalui prinsip kehati-hatian, analisis kredit yang mendalam, dan peran jaminan yang efektif menjadi kunci untuk menjaga stabilitas sistem keuangan. Pemahaman yang komprehensif terhadap faktor-faktor penyebab kredit macet dan upaya mitigasinya sangat penting untuk memastikan penyaluran kredit yang sehat dan berkelanjutan, yang pada akhirnya akan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pendapatan.

C. Tinjauan Umum Tentang Kredit menurut Hukum Islam

Kredit dalam konteks perbankan merupakan salah satu instrumen keuangan yang memungkinkan individu atau badan usaha untuk memperoleh dana dari bank dengan kewajiban pengembalian di kemudian hari, seringkali disertai bunga.

Dalam perspektif hukum Islam, praktik perkreditan, khususnya yang melibatkan penambahan harga karena penangguhan pembayaran atau yang

dikenal sebagai bunga, telah menjadi subjek diskusi yang kompleks di kalangan ulama. Mayoritas ulama, termasuk dari mazhab Hanafi, Malikiyah, Syafi'iyah, dan Hanabilah, berpendapat bahwa jual beli secara kredit itu sendiri dibolehkan, sebagaimana dicontohkan dalam praktik jual beli *as-salam* dan diperkuat oleh firman Allah dalam QS. Al-Baqarah: 282 yang menekankan pentingnya pencatatan transaksi kredit. Penambahan harga pada kredit ini dipandang sebagai imbalan atas penundaan pembayaran atau penangguhan waktu, bukan sebagai riba yang haram, selama harga tersebut disepakati di awal transaksi dan tidak bersifat eksploitatif atau berlipat ganda secara berlebihan seperti praktik riba di masa jahiliyyah. Namun, jika dalam sistem kredit terdapat unsur bunga ribawi yang jelas, baik sedikit maupun banyak, maka hukumnya menjadi haram, karena riba secara tegas dilarang dalam berbagai tahapan penurunan Al-Qur'an, Yaitu :

QS. Al-Baqarah: 278

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴿٢٧٨﴾

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan tinggalkan sisa riba (yang belum dipungut) jika kamu orang-orang mukmin.

QS. Al-Baqarah: 279

فَإِنْ لَّمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِّنَ اللَّهِ وَرَسُولِهِ وَإِنْ تُبْتُمْ فَلَكُمْ رُءُوسُ أَمْوَالِكُمْ لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ ﴿٢٧٩﴾

Artinya : Jika kamu tidak melaksanakannya, ketahuilah akan terjadi perang (dahsyat) dari Allah dan Rasul-Nya. Akan tetapi, jika kamu bertobat, kamu berhak atas pokok hartamu. Kamu tidak berbuat zalim (merugikan) dan tidak dizalimi (dirugikan).

Dimana kedua ayat tersebut menyerukan untuk meninggalkan sisa riba. Oleh karena itu, keabsahan kredit dalam Islam sangat bergantung pada anatomi sistemnya; kredit yang murni syar'i dan bebas dari unsur riba adalah halal, sementara yang mengandung riba tetap haram.

Setelah memahami landasan hukum perkreditan dalam Islam, pembahasan selanjutnya akan beralih pada aspek teknis dan prosedural dalam pencairan kredit, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan *covernote*. Dokumen ini, yang diterbitkan oleh Notaris atau PPAT, berfungsi sebagai surat keterangan sementara yang menegaskan penyerahan dokumen jaminan dan statusnya dalam proses pendaftaran hak tanggungan atau pengikatan jaminan lainnya. Peran *covernote* dalam mempercepat pencairan kredit, terutama ketika dokumen jaminan asli masih dalam proses administrasi, menimbulkan pertanyaan mengenai kekuatan hukum dan kedudukannya dalam sistem hukum perbankan dan jaminan di Indonesia, yang akan diulas dari perspektif hukum umum, sembari mencoba mengaitkannya dengan prinsip-prinsip hukum Islam meskipun sumber spesifik mengenai *covernote* dalam konteks hukum Islam terbatas.

Proses pencairan kredit tidak jarang melibatkan penggunaan *covernote* yang diterbitkan oleh Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).⁵⁵ *Covernote* ini berperan sebagai surat keterangan sementara yang menyatakan bahwa dokumen jaminan telah diserahkan dan sedang dalam proses penyelesaian untuk pendaftaran hak tanggungan atau pengikatan jaminan lainnya. Meskipun *covernote* memiliki peran penting dalam mempercepat proses pencairan kredit,

⁵⁵ Singgih Budiyono, Gunarto Gunarto, Akibat Hukum *Covernote* Yang Dijadikan Dasar Perjanjian Kredit Di Perbankan, *Jurnal Akta*, Vol 4, No 4 (2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.30659/akta.v4i4.2615>

terutama saat dokumen jaminan asli masih dalam proses administrasi, kekuatan hukum dan kedudukannya dalam sistem hukum perbankan dan jaminan masih menjadi objek pembahasan. Artikel ini akan mengulas konsep kredit dan *covernote* dari perspektif hukum umum yang berlaku di Indonesia, dengan mencoba mengaitkannya dengan prinsip-prinsip hukum Islam, meskipun sumber-sumber yang tersedia tidak secara eksplisit membahas *covernote* dalam konteks hukum Islam.

1. Konsep Kredit dalam Sistem Perbankan dan Relevansinya dengan Hukum Islam

Kredit didefinisikan sebagai penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Dalam praktiknya, kredit perbankan di Indonesia tunduk pada hukum positif yang berlaku, di mana bunga adalah elemen inheren dari transaksi kredit konvensional.

Dalam hukum Islam, konsep pinjaman dikenal dengan istilah *qardh* atau *mudharabah*. *Qardh* adalah pinjaman tanpa imbalan tambahan (bunga), yang ditekankan sebagai bentuk tolong-menolong. Prinsip dasar dalam *qardh* adalah pengembalian pokok pinjaman tanpa adanya penambahan yang disyaratkan di awal, karena penambahan tersebut (*riba*) diharamkan dalam Islam. Sementara itu, *mudharabah* adalah akad kerja sama antara pemilik modal (*shahibul mal*) dengan pengelola (*mudharib*) untuk menjalankan suatu

usaha, di mana keuntungan dibagi berdasarkan kesepakatan dan kerugian ditanggung oleh pemilik modal (kecuali jika pengelola melakukan kelalaian) .

Perbedaan mendasar antara kredit konvensional dan prinsip keuangan Islam terletak pada keberadaan bunga. Sistem perbankan konvensional yang menganut konsep bunga secara eksplisit bertentangan dengan larangan riba dalam hukum Islam. Oleh karena itu, bank-bank syariah beroperasi dengan prinsip-prinsip yang menghindari riba, seperti *murabahah* (jual beli dengan keuntungan), *musyarakah* (bagi hasil usaha), atau *ijarah* (sewa) sebagai alternatif pembiayaan.⁵⁶

Meskipun demikian, ada beberapa aspek kredit konvensional yang secara prinsip dapat ditemukan padanannya dalam hukum Islam jika elemen ribanya dihilangkan. Misalnya, adanya jaminan dalam perjanjian kredit bertujuan untuk memberikan kepastian pengembalian dana kepada bank. Dalam hukum Islam, konsep jaminan (*rahn*) juga dikenal dan dibolehkan untuk memberikan kepercayaan dalam transaksi utang-piutang. Namun, tujuan utama dari jaminan dalam Islam adalah sebagai penguat kepercayaan, bukan sebagai alat untuk membenarkan adanya bunga atau keuntungan dari pinjaman murni.

Secara keseluruhan, kredit perbankan konvensional dengan bunga secara langsung bertentangan dengan prinsip riba dalam hukum Islam. Untuk itu, diperlukan modifikasi atau penggunaan akad-akad syariah yang sesuai untuk menjadikan transaksi kredit sejalan dengan syariat Islam. Kredit dari perspektif hukum positif Indonesia, di mana bunga adalah bagian integral,

⁵⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 158-160

sehingga tidak ada pembahasan spesifik mengenai keselarasan atau pertentangan langsung dengan hukum Islam terkait mekanisme kredit itu sendiri, kecuali rujukan umum pada larangan riba dalam konteks yang berbeda. Penting untuk dicatat bahwa perbankan syariah telah mengembangkan berbagai produk pembiayaan yang sesuai dengan prinsip syariah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa melanggar larangan

2. Perbandingan Covernote dengan Jaminan dalam Hukum Islam

Dalam hukum Islam, konsep jaminan dikenal dengan istilah rahn. Rahn adalah menahan suatu benda sebagai jaminan atas suatu utang atau kewajiban, di mana benda tersebut dapat dijual untuk melunasi utang jika pihak yang berutang tidak mampu membayar. Tujuan rahn adalah untuk memberikan kepercayaan dan kepastian bagi pemberi pinjaman bahwa utangnya akan terbayar.⁵⁷ Prinsip rahn dalam Islam adalah bahwa jaminan tidak boleh diambil manfaatnya oleh pemberi pinjaman kecuali jika ada kesepakatan yang dibolehkan syariat, dan jaminan harus dikembalikan setelah utang lunas.

Perbedaan mendasar antara covernote dan rahn adalah pada sifat dan kekuatannya. Covernote adalah surat keterangan sementara yang tidak memiliki kekuatan hukum sebagai jaminan yang dapat dieksekusi secara langsung. Ia hanyalah janji atau komitmen Notaris untuk menyelesaikan proses pengikatan jaminan di masa depan. Sementara itu, rahn dalam hukum Islam adalah penyerahan atau penahanan fisik suatu aset sebagai jaminan

⁵⁷ Subekti, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 3.

yang sah dan mengikat sejak awal transaksi. Aset yang di-rahn-kan sudah secara sah menjadi objek jaminan yang bisa dieksekusi sesuai prosedur syariah jika terjadi wanprestasi.

Meskipun keduanya bertujuan untuk memberikan kepastian, covernote beroperasi dalam kerangka hukum positif yang kompleks dengan proses administrasi pendaftaran jaminan, sedangkan rahn beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip syariah yang lebih langsung terkait dengan kepemilikan dan hak atas aset. Covernote adalah solusi praktis untuk menjembatani kesenjangan waktu dalam sistem birokrasi pendaftaran jaminan yang berlaku di Indonesia. Dalam hukum Islam, konsep seperti covernote tidak secara langsung dikenal karena transaksi qardh (pinjaman) atau pembiayaan syariah lainnya tidak melibatkan proses pendaftaran jaminan yang berbelarut-larut seperti dalam sistem hukum tanah di Indonesia.⁵⁸

Jika dikaitkan dengan prinsip kehati-hatian dalam Islam (ihtiyat), covernote bisa dianggap sebagai upaya untuk mengurangi risiko dalam transaksi. Namun, ihtiyat dalam Islam akan lebih menekankan pada kepastian dan kejelasan akad sejak awal, bukan pada penggunaan instrumen sementara yang kekuatan hukumnya masih diperdebatkan. Dalam konteks pembiayaan syariah, bank syariah akan memastikan bahwa jaminan telah terikat secara sah sesuai syariat sebelum pencairan dana dilakukan, atau menggunakan mekanisme lain yang sah secara syariah untuk mitigasi risiko.

⁵⁸ J.Satrio Hukum Jaminan, *Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm .4-6.

Sebagai contoh, dalam pembiayaan murabahah, bank akan membeli aset terlebih dahulu, lalu menjualnya kepada nasabah dengan keuntungan yang disepakati. Jaminan akan diikat setelah aset menjadi milik nasabah. Tidak ada kebutuhan untuk covernote dalam skema ini karena proses pemindahan kepemilikan dan pengikatan jaminan dapat dilakukan secara berurutan dan jelas. Oleh karena itu, covernote adalah produk hukum positif yang spesifik untuk mengatasi kendala administratif dalam sistem perbankan konvensional dan pendaftaran jaminan di Indonesia, dan tidak memiliki padanan langsung dalam konsep jaminan syariah yang lebih menekankan pada kejelasan dan kepastian akad dari awal.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-Faktor yang Dapat Menyebabkan Covernote Notaris Berpotensi Menimbulkan Kerugian Bagi Lembaga Perbankan Dalam Proses Kredit Perbankan.

1. Aspek Hukum

a. Tidak Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat

Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat oleh negara memiliki kewenangan untuk membuat akta otentik yang berfungsi sebagai alat bukti yang kuat dan sah dalam sistem hukum perdata di Indonesia. Tugas notaris memberikan bantuan tentang membuat akta otentik. Dan demikian, penting bagi notaris untuk dapat memahami ketentuan yang diatur oleh undang-undang supaya masyarakat umum yang tidak tahu atau kurang memahami aturan hukum, dapat memahami dengan benar serta tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan hukum.⁵⁹ Akta yang dibuat oleh notaris tidak hanya mencerminkan kehendak para pihak, tetapi juga memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna apabila memenuhi syarat formil dan materil sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, antara lain, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang

⁵⁹ Komar Andasasmita, 1983, *Notaris Selayang Pandang*, Cetakan ke-2, Bandung Alumni, Bandung, hlm. 2.

menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum dalam masyarakat.⁶⁰ Oleh karena itu, regulasi atau ketentuan yang dituangkan dalam akta notaris harus disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar memiliki legitimasi hukum yang mengikat para pihak yang terlibat.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁶¹

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

- a. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.

⁶⁰ Nawaaf Abdullah & Munsyarif Abdul Chalim, 2017, Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik, *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 4, hlm. 655.

⁶¹ *Op.Cit.* Dominikus Rato.

- c. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- d. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

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

Kekuatan hukum yang mengikat dari regulasi yang dibuat oleh notaris terletak pada sifat otentiknya yang memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum. Dalam hal ini, notaris wajib bersikap netral dan memastikan bahwa isi akta yang dibuat benar-benar mencerminkan kesepakatan para pihak serta tidak bertentangan dengan hukum. Akta otentik tersebut, menurut Pasal 1868 KUHPerdara menjelaskan bahwa “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.”⁶², mempunyai kekuatan pembuktian

⁶² KUHPerdara Pasal 1868.

yang sempurna bagi apa yang tertulis di dalamnya sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Dengan demikian, kekuatan mengikat tersebut menjadikan akta notaris sebagai instrumen penting dalam mencegah sengketa di kemudian hari.

Dalam konteks penegakan hukum, penting bagi notaris untuk memahami bahwa regulasi yang ia buat bukan sekadar dokumen administratif, melainkan produk hukum yang dapat menjadi dasar penentuan hak dan kewajiban hukum para pihak. Hal ini menegaskan bahwa setiap akta notaris harus disusun dengan kehati-hatian, profesionalisme, dan integritas tinggi agar tidak menimbulkan celah hukum. Regulasi yang disusun secara cermat dan sesuai ketentuan hukum akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang optimal, baik bagi para pihak yang berkepentingan maupun bagi proses peradilan jika terjadi sengketa.

Pembuatan akta otentik oleh notaris merupakan proses hukum yang memiliki ketentuan formil yang ketat dan diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna dan menjadi alat bukti utama di pengadilan, sehingga dalam pembuatannya tidak dapat dilakukan secara tergesa-gesa.

Beberapa alasan mengapa pembuatan akta otentik membutuhkan waktu dan proses yang lumayan panjang antara lain:

1) **Pemeriksaan keabsahan dokumen dan data pihak-pihak,**

notaris wajib melakukan pemeriksaan terhadap dokumen identitas, status hukum, dan kelengkapan administratif dari para pihak yang akan menandatangani akta. Untuk akta yang melibatkan objek jaminan (seperti tanah atau kendaraan), notaris perlu memverifikasi keaslian dan status hukum objek tersebut.

2) **Proses pengecekan dan koordinasi dengan instansi terkait,**

misalnya untuk pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), notaris harus melakukan pengecekan sertifikat ke Kantor Pertanahan (BPN). Jika menggunakan jaminan fidusia, notaris perlu mendaftarkan ke Direktorat Jenderal AHU untuk mendapatkan Sertifikat Jaminan Fidusia.

3) **Pembuatan draf dan pembacaan akta,** notaris harus

menyusun isi akta berdasarkan kesepakatan para pihak sesuai dengan peraturan hukum. Akta wajib dibacakan di hadapan para pihak dan ditandatangani langsung untuk memenuhi syarat sahnya akta otentik.

4) **Tanggung jawab hukum notaris,** notaris bertanggung jawab

atas isi dan kebenaran formal dari akta yang dibuatnya. Karena itu, ia harus teliti dan hati-hati dalam setiap tahap.

Dalam praktiknya, keterbatasan waktu dan kebutuhan mendesak dari pihak seperti bank atau debitur sering kali mengharuskan adanya bukti sementara bahwa proses hukum sedang berjalan. Di sinilah covernote berperan. Covernote merupakan surat keterangan atau sering diistilahkan sebagai catatan penutup yang dibuat oleh Notaris. Covernote dikeluarkan oleh Notaris karena Notaris belum tuntas menyelesaikan pekerjaannya dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangannya untuk menerbitkan akta otentik.⁶³ Meskipun bukan akta otentik dan tidak memiliki kekuatan hukum yang sama, covernote sering digunakan sebagai syarat administratif sementara agar proses lain seperti pencairan kredit dapat dilanjutkan. Dengan adanya covernote, lembaga perbankan dapat memperoleh jaminan sementara bahwa prosedur hukum dalam pengikatan kredit atau jaminan telah berjalan dan akan segera dituntaskan oleh notaris sesuai prosedur hukum.

Penggunaan covernote 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

⁶³ Muhaymiyah Tan Kamelo et.al., 2017, Pemberian Kredit dengan Jaminan Tanah Surat Keterangan (SK) Camat Pada PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. Cabang Medan Sisingamangaraja, *USU Law Journal*, Vol. 5 No. 1, hlm. 59.

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.⁶⁴

Covernote, meskipun sering digunakan dalam praktik perbankan sebagai jaminan administratif sementara, sejatinya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara formil sebagaimana halnya akta otentik. Oleh karena itu, penggunaan covernote dapat menimbulkan kerugian hukum bagi lembaga perbankan apabila tidak disertai dengan kehati-hatian. covernote tidak memenuhi unsur formal dari akta otentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 KUH Perdata, yaitu:

- 1) Tidak dibacakan di hadapan para pihak;
- 2) Tidak ditandatangani oleh semua pihak dan saksi;
- 3) Tidak dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang.

Akibatnya, covernote tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, dan tidak dapat dijadikan alat bukti otentik di pengadilan. Covernote pula tidak memiliki dasar hukum yang kuat karena Tidak disebutkan secara langsung dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN) serta tidak diatur dalam regulasi Bank Indonesia atau OJK sebagai dokumen legalitas jaminan kredit. Dengan kata lain, covernote hanyalah

⁶⁴ Rachmayani, D., & Suwandono, A., 2017, Covernote Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan, *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 1 No. 1, hlm. 79.

praktik kebiasaan administratif, bukan kewajiban hukum. Hal ini menjadikannya dokumen yang lemah secara yuridis.

Penulis menjelaskan bahwa *covernote* adalah surat di bawah tangan (*onderhandsche akte*), bukan akta otentik, namun memiliki kekuatan pembuktian signifikan dalam konteks hubungan Notaris-bank yang didasarkan pada kepercayaan dan itikad baik. Dari sudut pandang penulis, meskipun tidak diatur eksplisit dalam UUJN, *covernote* diakui secara luas dalam praktik dan kekuatannya timbul dari janji atau komitmen Notaris.

Namun, Penulis secara tegas menyoroti ketiadaan kekuatan hukum mengikat pada *covernote* sebagai akar masalah utama yang berpotensi merugikan perbankan. Penulis mengkontraskan secara tajam akta otentik yang merupakan produk hukum sempurna dengan *covernote* yang hanya sebatas "surat keterangan" administratif, yang tidak memenuhi syarat formal akta otentik dan tidak diatur dalam undang-undang maupun regulasi perbankan.

Dari sudut pandang penulis, hal ini menunjukkan bahwa Notaris, meskipun berwenang membuat akta otentik, tidak dapat memberikan kekuatan hukum mengikat pada *covernote* karena sifatnya yang non-formal, sehingga menimbulkan ironi dalam kewajiban kehati-hatian Notaris sebagai pihak terafiliasi bank. Relevansi kelemahan *covernote* ini dengan teori kepastian hukum

sangat jelas: covernote gagal memenuhi prinsip kepastian hukum yang ⁶⁵fundamental dalam teori hukum.

Jika dikaitkan dengan teori Gustav Radbruch tentang kepastian hukum: Radbruch menekankan bahwa hukum haruslah positif (tertulis), jelas, dan dapat ditaati untuk menciptakan kepastian hukum. Radbruch, dalam pandangannya tentang nilai-nilai dasar hukum, menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai fundamental (di samping keadilan dan kemanfaatan). Baginya, hukum haruslah mampu memberikan orientasi dan prediktabilitas bagi warga negara. Dalam konteks ini, covernote yang "bukan hukum positif," "tidak dirumuskan secara jelas," dan "tidak dapat ditaati sebagai dasar hukum yang kuat" (karena tidak diatur secara eksplisit) secara fundamental mengikis kepastian hukum dalam proses kredit. Kegagalan covernote sebagai hukum positif yang jelas berarti ia tidak dapat sepenuhnya menjalankan fungsi ini, sehingga menciptakan ketidakpastian dan potensi kerugian bagi bank.

Dengan demikian, fokus penulis pada ketiadaan kekuatan hukum mengikat pada covernote sejalan dengan kekhawatiran Kelsen dan Radbruch mengenai pentingnya kepastian hukum dalam sistem perundang-undangan. Covernote, meskipun memiliki

⁶⁵ Pierini, Jean Paul, Gustav Radbruch's 1946 essay "Statutory Lawlessness and Suprastatutory Law" and his sketched patterns for the criminal liability of judges for National Socialist crimes and German early courts practice, *SSRN Electronic Journal* VL - 6, 2021/02/11

fungsi praktis, gagal memenuhi kriteria formal kepastian hukum yang diperlukan untuk memberikan perlindungan maksimal bagi pihak-pihak yang terlibat, terutama perbankan.

b. Covernote Menimbulkan Ilusi Kepastian Hukum

Covernote sering kali menimbulkan ilusi kepastian hukum bagi lembaga perbankan, seolah-olah proses pengikatan jaminan telah memiliki dasar hukum yang sah dan dapat dijadikan pegangan dalam pencairan kredit. Dalam praktiknya, banyak bank menganggap covernote sebagai bukti bahwa notaris telah menjamin kelengkapan dokumen dan keabsahan jaminan, padahal covernote hanyalah surat keterangan sementara yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat dijadikan dasar kepastian hukum..

Persepsi ini menciptakan rasa aman yang semu, karena covernote tidak memberikan jaminan bahwa proses hukum yang sedang berlangsung (seperti pendaftaran hak tanggungan atau fidusia) akan selesai sesuai dengan ketentuan. Ketika kemudian terjadi wanprestasi dari debitur, bank tidak memiliki dasar eksekusi

hukum atas jaminan apabila akta otentik belum selesai dibuat. Dasar hukum bagi bank untuk melakukan eksekusi atas jaminan dalam kasus wanprestasi kredit (gagal bayar oleh debitur) merupakan elemen penting dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak kreditur. Dalam praktik perbankan, jaminan digunakan sebagai alat pengaman apabila debitur gagal

memenuhi kewajibannya. Oleh karena itu, mekanisme eksekusi atas jaminan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang memberikan kekuatan eksekutorial secara sah dan mengikat. Beberapa instrumen hukum yang menjadi dasar dalam pelaksanaan eksekusi jaminan oleh bank antara lain berasal dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Undang-Undang Hak Tanggungan, Undang-Undang Jaminan Fidusia, serta ketentuan dalam hukum acara perdata.

Dalam KUH Perdata, Pasal 1131 dan Pasal 1132 menyatakan bahwa segala barang milik debitur menjadi jaminan atas segala perikatan, baik yang bergerak maupun tidak bergerak, dan hasil penjualannya digunakan untuk membayar para kreditur secara proporsional. Ini merupakan dasar umum bahwa semua harta debitur dapat dijadikan jaminan utang. Sementara itu, dalam hal jaminan berupa tanah dan/atau bangunan, pelaksanaannya merujuk pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Melalui akta pemberian hak tanggungan (APHT) yang dibuat oleh notaris/PPAT dan didaftarkan di kantor pertanahan, maka bank sebagai pemegang hak tanggungan memiliki hak istimewa untuk mengeksekusi objek jaminan secara langsung (parate eksekusi) apabila terjadi wanprestasi.

Untuk jaminan berupa benda bergerak, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia memberikan

kekuatan hukum kepada sertifikat fidusia sebagai alat eksekusi yang setara dengan putusan pengadilan. Dengan demikian, jika debitur cidera janji, bank dapat melakukan eksekusi langsung terhadap objek fidusia tanpa perlu melalui proses pengadilan yang panjang. Selain itu, hukum acara perdata dalam HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*) dan RBg (*Rechtreglement voor de Buitengewesten*) menyediakan mekanisme eksekusi melalui pengadilan berdasarkan *grosse akta*, yaitu akta otentik yang memiliki kekuatan eksekutorial jika disertai dengan pernyataan "demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa."

Dalam kondisi tersebut, *covernote* tidak dapat digunakan sebagai alat bukti otentik maupun dasar hukum untuk menuntut hak, sehingga berpotensi menimbulkan kerugian hukum dan finansial yang besar bagi bank. Oleh karena itu, penggunaan *covernote* tanpa disertai pemahaman yang tepat terhadap status hukumnya justru menciptakan jebakan kepastian semu, yang bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dalam praktik perbankan.

Covernote bukanlah dokumen hukum resmi yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Ia hanya merupakan pernyataan pribadi dari Notaris bahwa suatu proses hukum, seperti balik nama sertifikat, pengecekan keaslian dokumen, atau pendaftaran hak tanggungan, sedang dalam tahap penyelesaian.

Covernote tidak menjamin bahwa proses tersebut akan selesai tepat waktu, tidak mengandung permasalahan, atau tidak melibatkan sengketa hukum. Namun demikian, lembaga perbankan sering kali menganggap covernote sebagai semacam jaminan legalitas, meskipun sebenarnya tidak demikian.

Selain itu, bahasa yang digunakan dalam covernote kerap kali menimbulkan persepsi keliru. Kalimat-kalimat seperti “dokumen sedang dalam proses dan akan selesai dalam waktu 30 hari kerja” sering dipahami oleh pihak bank sebagai bentuk kepastian bahwa dokumen pasti selesai tanpa kendala. Padahal, dalam praktiknya, proses hukum tersebut bisa saja tertunda, gagal, atau menghadapi kendala substantif yang signifikan.

Dalam rangka efisiensi dan pencapaian target, bank kerap kali tergoda untuk mencairkan kredit sebelum seluruh proses hukum terhadap agunan diselesaikan dengan sempurna. Kondisi ini menyebabkan proses pencairan dilakukan saat dokumen penting, seperti sertifikat yang belum balik nama, akta pembebanan hak tanggungan (APHT) yang belum dibuat, atau objek agunan yang masih bermasalah, belum benar-benar lengkap atau sah secara hukum.

Jika di kemudian hari timbul persoalan hukum, seperti sengketa atas tanah, proses yang tidak selesai, atau bahkan dokumen palsu, maka lembaga perbankan akan menanggung

sendiri risiko dan kerugiannya. Hal ini disebabkan karena covernote tidak memiliki kekuatan hukum dan tidak dapat dijadikan dasar tuntutan terhadap Notaris.

Dengan demikian, covernote menimbulkan ilusi kepastian hukum karena bentuk dan bahasanya memberikan kesan bahwa proses hukum telah aman dan pasti selesai, padahal kenyataannya masih bersifat sementara dan belum dapat dipastikan hasil akhirnya. Ketergantungan bank terhadap covernote dapat membuka peluang kelalaian prosedural, rasa percaya diri yang berlebihan, dan pada akhirnya mengakibatkan kerugian finansial.

Penulis menggunakan frasa yang sangat kritis, yakni "ilusi kepastian hukum" dan "rasa aman yang semu," untuk menggambarkan bagaimana bank seringkali salah menginterpretasikan covernote sebagai jaminan legalitas. Dari sudut pandang penulis, bank tertipu oleh persepsi bahwa notaris telah menjamin kelengkapan dan keabsahan dokumen, padahal covernote sama sekali tidak memiliki kekuatan eksekutorial layaknya akta otentik. Penulis secara cermat membandingkan covernote dengan instrumen hukum eksekusi jaminan yang sah, menegaskan bahwa covernote tidak dapat menjadi alat bukti otentik atau dasar hukum untuk menuntut, sehingga menimbulkan kerugian besar. Hal ini secara langsung bertentangan dengan teori kepastian hukum; alih-alih memberikan

pedoman yang jelas dan keamanan hukum (Kelsen, Utrecht), covernote justru menciptakan keyakinan yang salah. Menurut Radbruch, covernote tidak positif, tidak jelas, dan tidak dapat ditaati sebagai dasar hukum, sehingga secara aktif merusak kepastian hukum dengan menempatkan bank dalam kondisi ketidakpastian hukum yang tinggi meskipun merasa aman.

2. Teknis Penggunaan Covernote

a. Bank Terlalu Bergantung pada Covernote

Lembaga perbankan menunjukkan kecenderungan yang cukup kuat dalam mengandalkan keberadaan covernote dalam proses pemberian kredit kepada debitur. Ketergantungan ini tidak hanya disebabkan oleh alasan praktis dalam operasional perbankan, tetapi juga oleh beberapa faktor kelemahan sistemik dalam hubungan antara bank dan Notaris.

Salah satu faktor utama yang melatarbelakangi ketergantungan tersebut adalah adanya dorongan untuk memenuhi target operasional dan komersial. Sebagai lembaga bisnis, bank memiliki target penyaluran kredit yang harus dicapai dalam jangka waktu tertentu. Untuk memenuhi target tersebut, proses administrasi hukum sering kali dianggap sebagai hambatan teknis yang bisa disiasati melalui penggunaan covernote. Dokumen ini dianggap sebagai solusi praktis agar proses pencairan kredit tidak tertunda karena alasan administratif. Covernote muncul karena kebutuhan

mendesak debitur dan kreditur. Debitur sebagai pihak yang ingin kreditnya cepat dicairkan oleh pihak bank, dan pihak kreditur sebagai pihak yang ingin cepat mencairkan fasilitas kredit debitur karena dalam praktiknya di dunia perbankan terjadi persaingan usaha yang menuntut bank untuk cepat dalam memberikan fasilitas kredit.⁶⁶

Selain itu, covernote sering dipahami oleh pihak bank sebagai pengganti sementara dari dokumen jaminan yang seharusnya telah lengkap. Meskipun secara hukum covernote tidak memiliki kekuatan mengikat, isi dan redaksional dalam dokumen tersebut sering menimbulkan pemahaman bahwa proses hukum telah berjalan dan akan selesai sesuai waktu yang dijanjikan. Hal ini memberikan rasa aman semu bagi pihak bank, yang akhirnya menjadikan covernote sebagai dasar untuk mengambil keputusan penting seperti pencairan kredit.

Pemahaman hukum yang minim dari petugas kredit di lapangan juga menjadi faktor yang turut memperkuat ketergantungan ini. Banyak petugas bank yang menganggap covernote sebagai salah satu dokumen standar dalam kelengkapan kredit, tanpa menyadari bahwa dokumen tersebut tidak memiliki nilai jaminan hukum yang pasti. Akibatnya, mereka cenderung

⁶⁶ Budiyono, S., & Gunarto, G., 2017, Akibat Hukum Covernote Yang Dijadikan Dasar Perjanjian Kredit Di Perbankan, *Jurnal Akta*, Volume 4 No. 4, hlm. 790.

tidak melakukan verifikasi lebih lanjut terhadap status hukum agunan yang sebenarnya masih dalam proses.

Hubungan kerja sama yang terjalin secara berkelanjutan antara bank dan Notaris juga menumbuhkan rasa kepercayaan yang tinggi. Dalam banyak kasus, bank mempercayakan seluruh proses legalitas agunan kepada Notaris, dan menganggap bahwa Notaris pasti akan menyelesaikan seluruh tahapan hukum sesuai pernyataan dalam covernote. Padahal, Notaris tidak bertanggung jawab secara hukum terhadap isi covernote, karena dokumen tersebut hanya bersifat keterangan, bukan jaminan hukum.

Di sisi lain, ketiadaan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai covernote dalam peraturan perundang-undangan juga berkontribusi terhadap fenomena ini. Pada umumnya tidak ada aturan baku yang mengatur tentang bentuk dan tata cara penulisan covernote, akan tetapi penulisan covernote dilakukan atas kop surat Notaris, ditanda tangani dan di cap Notaris, sedangkan lainnya disesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor Notaris.⁶⁷ Tidak adanya standar hukum terkait bentuk, isi, maupun kekuatan hukum covernote menjadikan dokumen ini rawan disalahgunakan dan diinterpretasikan secara keliru sebagai bentuk jaminan atau kepastian hukum.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 790.

Tekanan dari pihak debitur serta kondisi mendesak, seperti kebutuhan akan dana yang cepat, turut mempengaruhi sikap bank dalam menggunakan *covernote* sebagai dasar untuk melanjutkan proses kredit. Dalam situasi seperti ini, *covernote* dijadikan sebagai dokumen kompromi agar proses pencairan dapat segera dilakukan meskipun dokumen hukum agunan belum lengkap secara formal.

Dengan demikian, ketergantungan lembaga perbankan terhadap *covernote* merupakan hasil dari perpaduan antara tuntutan efisiensi, kelemahan pemahaman hukum, kepercayaan institusional terhadap notaris, dan ketiadaan regulasi yang tegas. Akibatnya, *covernote* kerap digunakan melebihi fungsi aslinya, dan menimbulkan anggapan adanya kepastian hukum yang sebenarnya belum terbentuk secara sah.

Penulis mengidentifikasi "ketergantungan" berlebihan bank pada *covernote* sebagai masalah sistemik yang didorong oleh target operasional, pemahaman hukum yang minim dari petugas kredit, kepercayaan institusional terhadap notaris, dan ketiadaan regulasi yang jelas. Dari sudut pandang penulis, ini adalah kritik terhadap budaya internal perbankan yang mengesampingkan prinsip kehati-hatian demi efisiensi dan kecepatan. Ketergantungan ini, menurut penulis, adalah hasil dari pilihan sadar atau tidak sadar bank untuk beroperasi di luar kerangka kepastian hukum yang jelas. Dalam konteks teori kepastian hukum, ketergantungan ini secara

fundamental mengabaikan prinsip bahwa tindakan harus didasarkan pada aturan yang jelas dan diketahui (Kelsen, Utrecht). Bank memilih jalur yang kurang pasti demi kecepatan, dan dengan mengandalkan *covernote* yang bukan hukum positif dan tidak memiliki standar jelas, bank menjauhkan diri dari disiplin hukum yang diperlukan untuk mencapai kepastian hukum yang sejati.

b. Risiko Objek Jaminan Tidak Sah / Sengketa

Objek jaminan yang tidak sah atau sedang dalam sengketa berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi pihak perbankan, khususnya apabila kredit telah dicairkan hanya berdasarkan *covernote* yang diterbitkan oleh Notaris. *Covernote* merupakan dokumen yang menyatakan bahwa suatu proses hukum, seperti pengecekan sertifikat atau balik nama, sedang dalam proses penyelesaian. Namun, *covernote* bukanlah bukti sah bahwa objek jaminan telah memenuhi persyaratan hukum sebagai agunan yang dapat dieksekusi.

Ketika bank mencairkan kredit atas dasar *covernote*, terdapat asumsi bahwa dokumen-dokumen hukum terkait jaminan akan segera diselesaikan. Padahal, jika kemudian diketahui bahwa objek jaminan tersebut sedang disengketakan atau bahkan tidak sah (misalnya tanah warisan yang belum dibagi, aset atas nama orang lain tanpa kuasa sah, atau sertifikat ganda) maka bank akan menghadapi kesulitan hukum dalam mengeksekusi jaminan

tersebut. Kondisi ini mengakibatkan kredit yang telah dicairkan berisiko menjadi kredit bermasalah atau macet (non-performing loan/NPL), karena jaminan yang ada tidak dapat dijadikan alat pelunasan apabila debitur wanprestasi.

Berkaitan dengan hal ini, notaris juga mempertaruhkan jabatannya sebagai jabatan kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat dan pemerintah serta mempertaruhkan cap/ stempel jabatannya yang berlambang garuda. Di mana apabila apa yang tercantum dalam cover note tidak sesuai dengan yang terjadi . Maka, hal ini dapat mengurangi kepercayaan bank selaku kreditur/ masyarakat pengguna jasa notaris. Begitu pula dengan cap/ stempel yang ada di dalam cover note. Padahal hal tersebut merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh notaris karena lambang garuda tersebut hanya boleh digunakan secara limitatif oleh jabatan-jabatan yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tentang Tata Cara Penggunaan Lambang Negara (selanjutnya disebut PP Nomor 43 Tahun 1958) yang salah satunya adalah notaris. Dengan demikian jika penggunaan lambang Negara tersebut tidak sesuai dengan ketentuan seperti tersebut diatas sebagaimana diatur dalam Pasal 69 PP Nomor 43 Tahun 1958 ditegaskan bahwa dipidana dengan

penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak Rp 100.000.000 setiap orang.⁶⁸

Selain itu, covernote tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta otentik. Ia tidak dapat dijadikan dasar untuk menuntut Notaris apabila terjadi ketidaksesuaian antara isi covernote dengan kenyataan hukum objek jaminan. Covernote hanyalah pernyataan mengenai status proses, bukan jaminan hukum. Oleh karena itu, apabila terjadi sengketa terhadap objek jaminan, bank tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk menuntut pihak Notaris.

Sengketa terhadap objek jaminan juga dapat menghambat proses eksekusi. Jika suatu objek jaminan sedang diperkarakan di pengadilan, maka pelelangan atau pengambilalihan agunan tidak dapat dilakukan sampai terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Proses ini tidak hanya menghambat penyelesaian kredit bermasalah, tetapi juga menambah beban operasional bagi pihak bank, baik dari sisi waktu, tenaga, maupun biaya hukum. Selain itu, kondisi ini dapat berdampak pada reputasi bank, menurunkan tingkat kepercayaan dari pemangku kepentingan seperti nasabah, investor, dan otoritas pengawas.

Dengan demikian, pencairan kredit yang dilakukan hanya berdasarkan covernote atas objek jaminan yang belum sah atau

⁶⁸ Ramlie, H. S., 2017, "Pertanggungjawaban Hukum Bagi Notaris Terhadap Cover Note Yang Sudah Dikeluarkan Tetapi Sertifikat Tidak Dapat Diterbitkan", *Doctoral dissertation* Universitas Brawijaya, hlm. 93.

sedang bersengketa, menempatkan bank dalam posisi yang sangat rentan secara hukum dan finansial. Bank tidak memiliki kekuatan hukum yang cukup untuk menagih atau mengeksekusi jaminan secara efektif jika terjadi wanprestasi dari debitur. Oleh sebab itu, penggunaan *covernote* harus dilakukan dengan sangat hati-hati dan tidak dijadikan sebagai dasar utama dalam proses pencairan kredit.

Penulis menyoroti konsekuensi paling nyata dari ketergantungan pada *covernote*: risiko finansial dan operasional yang besar bagi bank jika objek jaminan ternyata tidak sah atau sedang dalam sengketa. Penulis memberikan contoh konkret (tanah warisan, sertifikat ganda) untuk menggambarkan kerugian yang mungkin terjadi, serta dampak buruk pada reputasi bank. Dari sudut pandang penulis, ini bukan hanya masalah bank, tetapi juga melibatkan notaris yang ceroboh dalam menerbitkan *covernote*, yang dapat menghadapi konsekuensi hukum serius (misalnya pidana penggunaan lambang negara). Risiko ini secara langsung menghantam inti kepastian hukum karena hak bank sebagai kreditur tidak dapat dipastikan atau dilindungi jika jaminan bermasalah. Menurut Radbruch, jika fakta mengenai objek jaminan tidak pasti atau bermasalah, maka dasar hukumnya goyah, dan *covernote* yang tidak menjamin keabsahan fakta ini berarti bank beroperasi tanpa dasar faktual yang kuat, yang sangat bertentangan dengan prinsip kepastian hukum.

c. Tidak Ada Standar Formal Penerbitan

Covernote tidak memiliki aturan tata cara penerbitannya secara formal karena covernote bukan merupakan produk hukum resmi yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Dalam praktik kenotariatan, covernote hanya berfungsi sebagai surat keterangan dari Notaris yang menyatakan bahwa suatu dokumen atau proses hukum, seperti pengecekan sertifikat atau balik nama, sedang dalam proses penyelesaian. Karena sifatnya yang hanya administratif dan tidak memiliki kekuatan sebagai akta otentik, maka covernote tidak tunduk pada ketentuan perundang-undangan mengenai tata cara penerbitan atau bentuk dokumen yang baku.

UUJN sebagai dasar hukum profesi Notaris tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai covernote, sehingga keberadaan dan penggunaannya lebih didasarkan pada kebiasaan praktik dan kebutuhan administratif pihak-pihak tertentu, seperti lembaga perbankan. Tidak adanya regulasi formal menyebabkan covernote bersifat fleksibel dan informal, yang berarti masing-masing Notaris dapat menyusunnya dengan format dan redaksi yang berbeda-beda sesuai dengan permintaan klien atau kebutuhan situasional.

Selain itu, belum terdapat peraturan dari organisasi profesi Notaris seperti Ikatan Notaris Indonesia (INI) yang mengatur secara tegas mengenai penerbitan covernote. Hal ini memperkuat

posisi covernote sebagai dokumen non-hukum yang tidak memiliki ketentuan standar terkait prosedur penerbitan, batasan penggunaan, atau tanggung jawab hukum Notaris atas isinya.

Peran covernote dalam praktik perbankan lebih menekankan pada fungsi praktis sebagai jaminan sementara bahwa proses hukum terhadap jaminan kredit sedang berlangsung. Namun, karena tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat, covernote kerap menimbulkan kesalahpahaman seolah-olah dokumen tersebut memberikan kepastian hukum. Di sisi lain, belum adanya larangan atau batasan formal dalam peraturan perundang-undangan membuat covernote terus digunakan secara luas dalam praktik, meskipun tanpa pedoman baku yang mengatur tata caranya.

Covernote itu hanya keterangan notaris dan apa yang dilakukan notaris berdasarkan order dari pihak bank. Jadi ada prosedurnya sebelum pemberian kredit di bank, analisa kredit terlebih dahulu kemudian diberikan ke komite kredit. Jika komite kredit sudah setuju atas berkas analisa tersebut, maka diteruskan ke administrasi kredit. Setelah admanistasi keredit selesai, kemudian order tersebut diserahkan ke notaris. Berdasarkan order dari bank tersebut, notaris kemudian membuatkan covernote. Namun notaris di sini harus independen tanpa adanya intervensi dari bank untuk segera dibuatkan yang mana notaris harus verifikasi juga dokumen-dokumen tersebut karena apabila terjadi

hal yang tidak diinginkan dalam artian isi dari covernote bermasalah tersebut, maka bank akan menyalahkan notaris yang membuat covernote tersebut.⁶⁹

Dengan demikian, ketiadaan aturan formal dalam penerbitan covernote disebabkan oleh status hukumnya yang tidak termasuk dalam lingkup kewenangan resmi Notaris menurut UUJN, sifatnya yang administratif dan informal, serta belum adanya kebijakan atau peraturan dari otoritas profesi maupun negara yang menetapkan standar penerbitannya. Hal ini mengakibatkan covernote tetap berada dalam wilayah abu-abu hukum dan menimbulkan potensi kerancuan dalam praktik, khususnya di sektor perbankan.

Penulis mengidentifikasi "wilayah abu-abu hukum" sebagai masalah utama covernote karena tidak adanya aturan tata cara penerbitan formal, baik dari UUJN maupun organisasi profesi notaris. Dari sudut pandang penulis, fleksibilitas dan informalitas covernote justru menjadi kelemahannya, membuka ruang bagi variasi dan potensi penyalahgunaan. Ini adalah kritik terhadap sistem yang memungkinkan sebuah praktik berkembang tanpa pengawasan atau kerangka regulasi yang memadai. Ketidadaan standar formal ini sangat merugikan kepastian hukum. Menurut Kelsen dan Utrecht, kepastian hukum membutuhkan aturan yang jelas, tidak multitafsir, dan dapat dilaksanakan; tanpa

⁶⁹ Kadir, R., 2018, "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote", *Doctoral dissertation* Universitas Hasanuddin, hlm. 65-66.

standar formal, covernote gagal memenuhi kriteria ini. Radbruch menekankan bahwa fakta harus dirumuskan dengan jelas untuk kepastian; covernote yang tidak memiliki format baku dan bisa berbeda-beda tidak dapat merumuskan fakta secara jelas dan seragam, menciptakan ketidakpastian hukum prosedural dan substantif.

3. Etika Profesi

a. Potensi Penyalahgunaan oleh Oknum Notaris

Covernote dalam praktik perbankan berpotensi menjadi sumber kerugian bagi lembaga keuangan, khususnya ketika diterbitkan oleh oknum Notaris yang tidak bertanggung jawab. Covernote, pada dasarnya, merupakan surat keterangan yang menyatakan bahwa suatu proses hukum, seperti pengecekan atau pengurusan dokumen agunan, sedang dalam tahap penyelesaian. Dokumen ini bersifat sementara dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana akta otentik.

Dalam praktik, bank sering menjadikan covernote sebagai dasar pencairan kredit karena menganggapnya sebagai bentuk jaminan sementara atas proses hukum yang belum selesai. Namun, karena covernote tidak diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan bukan termasuk produk hukum resmi, maka tidak terdapat ketentuan hukum yang menetapkan standar penerbitan maupun tanggung jawab hukum atas isinya. Hal ini

menciptakan ruang bagi oknum Notaris untuk menerbitkan covernote tanpa didukung oleh proses hukum yang sebenarnya. Tidak jarang dijumpai oknum notaris yang menerbitkan covernote secara sembarangan, bahkan tanpa melakukan verifikasi atau pengecekan hukum secara menyeluruh. Praktik ini berisiko besar karena memberikan ilusi legalitas terhadap suatu objek jaminan, padahal secara hukum belum memenuhi syarat formal sebagai jaminan yang sah.

Covernote yang diterbitkan secara tidak bertanggung jawab ini bisa digunakan oleh pihak bank untuk mencairkan kredit, meskipun proses hukum atas jaminan belum selesai atau bahkan bermasalah. Ketika terjadi wanprestasi, bank tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk mengeksekusi jaminan tersebut, dan kerugian berpotensi terjadi. Lebih jauh, penerbitan covernote yang tidak mencerminkan keadaan hukum sebenarnya bisa dikategorikan sebagai pelanggaran kode etik notaris, dan dalam kasus berat dapat dikenai sanksi administratif, perdata, hingga pidana. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf a UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN), notaris wajib bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan para pihak yang terkait. Apabila notaris dengan sengaja membuat pernyataan dalam covernote yang menyesatkan, hal itu merupakan bentuk maladministrasi dan pelanggaran integritas profesi.

Akibat dari praktik semacam ini, bank dapat mencairkan kredit kepada debitur dengan dasar agunan yang belum sah secara hukum. Jika di kemudian hari terbukti bahwa objek jaminan tidak memenuhi syarat atau bahkan sedang bersengketa, maka bank tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengeksekusi agunan tersebut. Hal ini dapat menyebabkan timbulnya kredit bermasalah atau macet, yang tentu akan berdampak langsung pada kerugian finansial bagi bank.

Lebih lanjut, karena covernote bukan merupakan dokumen hukum formal, lembaga perbankan mengalami kesulitan dalam meminta pertanggungjawaban dari Notaris. Tidak ada ketentuan hukum eksplisit yang dapat digunakan sebagai dasar tuntutan jika isi covernote ternyata menyesatkan atau tidak sesuai dengan kenyataan. Tanggung jawab hanya dapat dimintakan apabila dapat dibuktikan adanya unsur pelanggaran etik atau tindak pidana, seperti pemalsuan atau penipuan, yang proses pembuktiannya cenderung kompleks.

Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya bersifat materiil, tetapi juga berdampak terhadap reputasi bank di mata publik, investor, dan otoritas pengawas. Kepercayaan terhadap sistem pengelolaan risiko bank menjadi terganggu, dan dapat mempengaruhi penilaian lembaga oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Selain itu, praktik ini juga mencoreng kredibilitas profesi Notaris karena menimbulkan

kesan bahwa Notaris dapat digunakan sebagai alat legitimasi formal tanpa prosedur yang sah.

Dalam beberapa kasus korupsi yang melibatkan pembiayaan kredit atau pengadaan barang dan jasa, peran notaris tidak jarang menjadi sorotan, terutama ketika mereka menerbitkan covernote secara tidak sah yang kemudian digunakan untuk meyakinkan bank atau lembaga keuangan dalam proses pencairan dana. Meskipun covernote bukan dokumen yang memiliki kekuatan hukum mengikat, dalam praktiknya surat ini sering dijadikan dasar kepercayaan bahwa proses pengikatan jaminan atau pengecekan legalitas telah selesai atau setidaknya dapat dipastikan akan selesai dalam waktu dekat. Dalam berbagai putusan pengadilan tindak pidana korupsi, telah ditemukan contoh di mana notaris dijadikan tersangka atau terdakwa karena dianggap mengetahui bahwa covernote yang ia buat akan digunakan untuk tujuan melawan hukum. Oleh karena itu, keterlibatan notaris dalam praktik semacam ini tidak bisa dianggap sekadar kesalahan administratif, melainkan bisa masuk ke dalam ranah pidana korupsi jika memenuhi unsur kerugian negara dan penyertaan niat jahat (*mens rea*). Dalam tatanan teoritis, delik penyertaan sudah harusnya dapat difungsikan kepada Notaris/PPAT sebagai perluasan pertanggungjawaban apabila memenuhi atau terdapat kesalahan yaitu ada tindak pidana, dilakukan oleh orang yang mampu

bertanggung jawab, adanya hubungan batin antara orang dan tindak pidana, baik sengaja maupun kelalaian, serta tidak ada unsur pemaaf. Dalam tatanan praktis, suatu perbuatan melawan hukum atau pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris/PPAT sebenarnya dapat dikenakan sanksi administrasi, perdata ataupun pelanggaran kode etik jabatan kemudian dapat juga dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana ketika terdapat pelanggaran hukum secara penanganan perkara tindak pidana korupsi diperlukan pola penyelesaian yang terpadu dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi dilakukan secara tuntas, artinya apabila ada pihak- pihak lain yang turut terlibat mewujudkan tindak pidana maka sudah seharusnya mempertanggungjawabkan perbuatannya agar tercapai suatu keadilan dan kepastian hukum, untuk itu diperlukan pemahaman anatomi perkara secara komprehensif dan objektif agar tidak terjadi praktik penyimpangan dalam perkara sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum. formil atau setidaknya terdapat suatu penyertaan dalam tindak pidana.⁷⁰

Dengan demikian, keberadaan covernote yang diterbitkan tanpa tanggung jawab dan dasar hukum yang jelas menempatkan bank dalam posisi rentan dan merugikan. Kondisi ini menegaskan perlunya pengawasan lebih ketat terhadap praktik penerbitan

⁷⁰ Diva Murbarani, A., & Benni, B., 2024, Pertimbangan Penyidik Dalam Penetapan Notaris Sebagai Tersangka Pada Tindak Pidana Korupsi Kredit Fiktif Perbankan, *Unes Journal of Swara Justisia*, Volume 8 No. 3, hlm. 695.

covernote serta urgensi pengaturan hukum yang lebih tegas mengenai batasan dan tanggung jawab Notaris dalam konteks ini.

Penulis secara langsung menunjuk pada integritas profesi notaris sebagai faktor risiko, khususnya "oknum notaris yang tidak bertanggung jawab" yang memanfaatkan ketiadaan regulasi *covernote*. Dari sudut pandang penulis, ini adalah kritik terhadap sistem yang memungkinkan penyalahgunaan terjadi, di mana notaris dapat menerbitkan *covernote* tanpa proses hukum sebenarnya, menciptakan ilusi legalitas palsu. Penulis menekankan bahwa penyalahgunaan ini dapat bereskalasi dari pelanggaran etik menjadi tindak pidana, terutama dalam kasus korupsi, yang menunjukkan konsekuensi hukum yang serius bagi notaris. Hal ini secara langsung merusak kepastian hukum karena meruntuhkan kepercayaan pada sistem hukum dan pejabatnya (Kelsen, Utrecht). Jika notaris dapat menerbitkan dokumen yang menyesatkan tanpa konsekuensi hukum yang jelas, keamanan hukum terancam. Menurut Radbruch, penyalahgunaan berarti hukum positif tidak ditaati dan fakta yang disajikan tidak jelas atau palsu, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum moral dan faktual.

b. Tanggung Jawab Terbatas dari Notaris

Dalam konteks etika keprofesian, tanggung jawab seorang Notaris atas penerbitan *covernote* dalam pengajuan kredit di lembaga perbankan menjadi sangat terbatas. Hal ini disebabkan

karena covernote tidak termasuk dalam ruang lingkup kewenangan resmi seorang Notaris sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Covernote bukan pula merupakan produk hukum formal yang memiliki kekuatan pembuktian otentik, melainkan hanya berupa surat keterangan sementara mengenai proses pengurusan dokumen hukum.

Covernote tidak diatur secara tegas baik dalam UUJN maupun dalam Kode Etik Notaris. Ketiadaan aturan ini menyebabkan tidak adanya ketentuan formal mengenai tata cara penerbitan, struktur isi, maupun tanggung jawab hukum atas informasi yang tercantum dalam covernote. Notaris yang menerbitkan covernote tidak melalui prosedur formal notarial sebagaimana ketika membuat akta otentik. Prosedur seperti pembacaan, penandatanganan, dan pencatatan dalam buku khusus tidak dilakukan, sehingga covernote hanya bersifat sepihak dan tidak mengikat secara hukum.

Tanggung jawab Notaris atas isi covernote lebih bersifat moral dan etik umum. Artinya, selama Notaris bertindak berdasarkan niat baik dan tidak memiliki itikad buruk dalam memberikan informasi yang dimuat dalam covernote, maka ia tidak dapat dibebani pertanggungjawaban hukum secara langsung. Notaris hanya dapat dikenai sanksi etik jika terbukti secara nyata telah melakukan pelanggaran serius, seperti memberikan informasi palsu atau bertindak dengan maksud menipu. Namun, karena sifat covernote

yang informatif dan tidak mengikat, pembuktian atas unsur kesengajaan atau kelalaian dalam praktiknya sangatlah sulit dilakukan.

Tanggung jawab notaris dalam mengeluarkan covernote dalam melaksanakan tanggung jawabnya dalam pembuatan covernote dengan melakukan pengecekan dan verifikasi lebih dulu serta memastikan kelengkapan dokumen yang diperlukan sehingga meminimalisir potensi kesalahan yang dapat menimbulkan kerugian bagi perbankan. Sehingga dalam mengeluarkan covernote notaris harus menerapkan sistem kehati-hatian dengan tujuan benar-benar sudah mempunyai keyakinan atas janji yang telah disepakati sampai terpenuhinya covernote itu sendiri.⁷¹

Dengan demikian, posisi covernote sebagai dokumen tidak resmi dalam kerangka kenotariatan menjadikan ruang pertanggungjawaban Notaris atas isi covernote sangat terbatas, baik dari aspek hukum maupun etika keprofesian. Ini menunjukkan pentingnya regulasi dan pembatasan yang lebih jelas terkait penerbitan covernote agar tidak disalahgunakan dan merugikan pihak-pihak lain, khususnya lembaga perbankan yang menggunakannya sebagai dasar pengambilan keputusan kredit.

Penulis kembali menegaskan inti masalah: legalitas covernote yang lemah menyebabkan tanggung

⁷¹ Amin, Y., 2024, Tanggung Jawab Notaris dalam Mengeluarkan Covernote dalam Dunia Perbankan, *Jurnal Hukum Indonesia*, Volume 3 No. 1, hlm. 17.

jawab notaris atasnya sangat terbatas. Dari sudut pandang penulis, covernote berada di luar "ruang lingkup kewenangan resmi" notaris dalam UUJN dan bukan produk hukum formal, sehingga prosedur formal akta otentik tidak berlaku. Penulis mengakui adanya tanggung jawab moral dan etik notaris, tetapi secara realistis juga menunjukkan sulitnya menegakkan pertanggungjawaban hukum langsung karena sifat informatif dan tidak mengikat dari covernote. Ini adalah dilema di mana notaris memiliki kewenangan besar tetapi tanggung jawab hukumnya minim untuk produk ini. Tanggung jawab yang terbatas ini adalah manifestasi dari ketidakpastian hukum, karena menurut Kelsen dan Utrecht, kepastian hukum membutuhkan kejelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas suatu tindakan atau dokumen. Ketiadaan kejelasan ini berarti bank tidak memiliki kepastian mengenai jalur hukum untuk meminta pertanggungjawaban jika terjadi kerugian akibat covernote, sehingga tujuan kepastian hukum untuk melindungi hak-hak pihak yang dirugikan tidak tercapai secara optimal.

B. Tanggung jawab Notaris atas kerugian bank akibat pemberian covernote

Cover note adalah surat keterangan yang diterbitkan oleh Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berfungsi sebagai jaminan sementara bagi bank dalam proses pencairan kredit. Dokumen ini sangat

penting karena seringkali proses pengikatan jaminan, seperti pemasangan Hak Tanggungan atas sertifikat hak atas tanah, membutuhkan waktu yang tidak sebentar.⁷² Sementara itu, bank membutuhkan kepastian jaminan sebelum mencairkan dana kredit kepada debitur. Dalam situasi inilah *cover note* berperan sebagai surat pernyataan atau janji dari Notaris/PPAT bahwa akta pengikatan jaminan (misalnya, Akta Pemberian Hak Tanggungan/APHT) telah atau akan segera dibuat, dan proses pendaftarannya sedang atau akan segera diurus hingga terbitnya sertifikat Hak Tanggungan.

Fungsi utama *cover note* adalah untuk memberikan keyakinan dan dasar kepercayaan kepada bank untuk mencairkan dana kredit, meskipun jaminan pokok belum terdaftar secara sempurna.⁷³ Bank mengandalkan *cover note* ini sebagai bukti komitmen Notaris untuk menyelesaikan proses pendaftaran jaminan. Hal ini memungkinkan bank untuk mempercepat proses pencairan kredit, yang pada gilirannya membantu debitur mendapatkan dana lebih cepat untuk keperluannya. *Cover note* ini menjadi semacam "garansi" sementara dari Notaris/PPAT kepada bank bahwa objek jaminan yang diserahkan oleh debitur adalah sah, tidak dalam sengketa, dan akan segera terikat secara hukum sebagai jaminan kredit. Tanpa *cover note*, bank mungkin akan

⁷² Vebby Damayanti, Tanggung Jawab Notaris Dalam Membuat Cover Note Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Sedang Dalam Proses Pendaftaran Di Kantor Pertanahan, *Repertorium ; Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 9 No. 1 (2020): VOLUME 9 NOMOR 1 MEI 2020, DOI: <https://doi.org/10.28946/rpt.v9i1.570>

⁷³ MATUROHMAH, NUR NAIM (2025) *Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Consumer Pada Bank Syariah Indonesia Area Lampung*. Masters thesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

menunda pencairan kredit hingga seluruh proses pendaftaran jaminan selesai, yang bisa memakan waktu berbulan-bulan.

Secara praktis, Notaris menerbitkan *cover note* setelah menerima dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pengikatan jaminan, seperti sertifikat tanah, KTP debitur, dan surat persetujuan dari pasangan (jika ada).⁷⁴ Dalam *cover note* tersebut, Notaris biasanya menyatakan bahwa ia telah menerima dokumen jaminan, sedang memproses pembuatan akta pengikatan jaminan (misalnya APHT), dan akan segera mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan. Penting untuk dicatat bahwa *cover note* bukanlah akta otentik, melainkan surat di bawah tangan. Namun, kekuatan hukumnya timbul dari kepercayaan yang diberikan oleh bank kepada Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang dan memiliki integritas. Ketergantungan bank pada *cover note* sangat tinggi, menjadikannya dokumen yang vital dalam alur proses pemberian kredit perbankan.⁷⁵ Oleh karena itu, Notaris harus sangat berhati-hati dalam menerbitkan *cover note*, memastikan bahwa semua persyaratan terpenuhi dan proses pengikatan jaminan dapat diselesaikan sesuai janji. Kelalaian dalam hal ini dapat menimbulkan kerugian besar bagi bank dan konsekuensi hukum bagi Notaris.

1. Kedudukan Hukum dan Kekuatan Pembuktian Cover Note

Kedudukan hukum *cover note* Notaris dalam sistem hukum

Indonesia memiliki kekhususan tersendiri. Berbeda dengan akta otentik

⁷⁴ ali, arben (2021) *Penggunaan Cover Note Notaris Dalam Pemberian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan Di Bank*. Doctoral thesis, UNIVERSITAS ANDALAS.

⁷⁵ Nugraha Pratama Septiansyah Gusti, Peran Covernote Notaris Sebagai Dasarpencairan Kredit Oleh Bank, *Jurnal ; Education and Development*, Vol.11No.1Edisi Januari2023, pp.87-93, DOI:10.37081/ed.v11i1.4252

yang dibuat oleh Notaris, *cover note* bukanlah akta otentik.⁷⁶ *Cover note* dikategorikan sebagai surat di bawah tangan (*onderhandsche akte*) karena tidak memenuhi syarat formal sebagai akta otentik yang diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Meskipun demikian, *cover note* memiliki kekuatan pembuktian yang cukup signifikan, terutama dalam konteks hubungan kontraktual antara Notaris dan bank, yang didasarkan pada prinsip kepercayaan dan itikad baik.

Kekuatan pembuktian *cover note* terletak pada fungsinya sebagai bukti adanya janji atau komitmen Notaris kepada bank. Dalam praktiknya, *cover note* merupakan dokumen internal antara Notaris dan bank yang berisi pernyataan Notaris mengenai progres pengurusan jaminan.⁷⁷ Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam UUJN, keberadaan *cover note* diakui secara luas dalam praktik perbankan dan kenotariatan.⁷⁸ Kekuatan pembuktiannya di pengadilan dapat setara dengan akta otentik sepanjang pihak yang mengeluarkan (Notaris) tidak menyangkal kebenaran isinya, atau jika isi *cover note* tersebut didukung oleh bukti-bukti lain yang kuat. Namun, jika terjadi sengketa, *cover*

⁷⁶ Pande Nyoman Putra Widianara, Akibat Hukum Covernote Yang Dibuat Oleh Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Program Kekhususan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Udayana

⁷⁷ Gusti Ayu Putu Wulan Pradnyasari, Kedudukan Hukum Covernote Notaris Terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit, *Acta Comitatus*, Vol. 3 No. 3 Desember 2018, h. 446 - 457

⁷⁸ Cedric Sean, Novyta Uktolseja, Nancy Silvana Haliwela, "Kekuatan Hukum Covernote Notaris Dalam Proses Takeover Perjanjian Kredit" *KANJOLI Business Law Review*, 1 (2) Desember 2023: 113-124

note tetap memerlukan pembuktian lebih lanjut untuk memastikan kebenaran isinya dan kepatuhan Notaris terhadap janji yang diberikan.

Prinsip itikad baik (*goede trouw*) memainkan peran penting dalam kedudukan hukum cover note. Bank mencairkan kredit berdasarkan itikad baik bahwa Notaris akan menyelesaikan proses pengikatan jaminan sesuai dengan yang dijanjikan dalam cover note. Oleh karena itu, cover note dapat dianggap sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis atau persetujuan yang mengikat antara Notaris dan bank, yang menimbulkan hak dan kewajiban. Jika Notaris tidak memenuhi janjinya, hal ini dapat dianggap sebagai wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, yang dapat menimbulkan tanggung jawab hukum.

Meskipun bukan akta otentik, cover note tetap merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat umum, sehingga memiliki implikasi hukum yang serius.⁷⁹ Penting bagi Notaris untuk memahami bahwa penerbitan cover note bukan sekadar formalitas, melainkan sebuah pernyataan yang memiliki konsekuensi hukum. Kekuatan hukum cover note juga didasarkan pada Pasal 1338 KUH Perdata tentang kebebasan berkontrak, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Dengan demikian, meskipun tidak ada undang-undang khusus yang mengatur cover note, perjanjian yang timbul dari penerbitannya tetap mengikat para pihak. Oleh karena itu,

⁷⁹ <https://kumparan.com/hshjdndidbdj/kekuatan-hukum-atas-penerbitan-covernote-sebagai-produk-hukum-notaris-22hnUV1Q0sf> diakses pada 16 Juli 2025 pukul 17.15 WIB

Notaris harus memastikan bahwa setiap informasi dalam cover note adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan, serta memiliki kemampuan dan kesiapan untuk memenuhi janji-janji yang terkandung di dalamnya. Kegagalan dalam hal ini dapat menyebabkan Notaris menghadapi tuntutan hukum dan bahkan sanksi etika.

Penulis menyatakan bahwa covernote, meskipun bukan norma hukum abstrak (*Grundnorm*), berfungsi sebagai **norma konkret (Individuellen Rechtsnorm)** yang lahir dari perjanjian dan praktik. Hal ini sangat selaras dengan pemikiran Hans Kelsen mengenai **proses konkretisasi (konkretisierung) hukum**. Sebagaimana Kelsen menjelaskan, *"jalan kehidupan hukum merupakan suatu proses konkretisierung atau proses individualisierung atau proses permositivan, yaitu suatu proses yang bergerak dari norma yang abstrak atau norma hukum yang umum (Generellen Rechtsnorm) menuju ke norma yang kongkrit atau norma hukum yang khusus (Individuellen Rechtsnorm)."*⁸⁰

Dalam konteks ini, covernote adalah perwujudan konkret dari prinsip hukum yang lebih abstrak (seperti itikad baik dalam perjanjian - Pasal 1338 KUHPerdara) yang diterapkan pada hubungan spesifik antara Notaris dan bank. Kelsen juga menyebutkan bahwa "perikatan yang timbul karena perjanjian antara dua orang" adalah contoh dari norma yang semakin konkret dan meletakkan kewajiban pada individu.

⁸⁰ Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law* (Max Knight, Trans.). University of California Press..

Covernote, sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis yang mengikat berdasarkan itikad baik dan komitmen Notaris, persis masuk dalam kategori ini.

Penulis menggarisbawahi bahwa Notaris, dengan menerbitkan covernote, secara *de facto* mengemban kewajiban bahwa ia "*seharusnya*" (*ought to*) memenuhi janji tersebut. Konsep "*seharusnya*" ini adalah inti dari definisi hukum Kelsen. Kelsen sendiri mendefinisikan hukum sebagai: "*A law is a despsychogized a command which does not imply a will in a psychological sense of the term a rule expressing the fact that somebody ought to be act in a certain way, without implying that anybody really 'wants' the person to act in that way.*"⁸¹

Dalam hal covernote, meskipun tidak ada perintah 'psikologis' dari pihak lain, Notaris 'seharusnya' bertindak sesuai dengan komitmen yang diberikan. Kegagalan Notaris memenuhi janji ini (wanprestasi) akan memicu 'sanksi' dalam bentuk tuntutan hukum. Ini sesuai dengan teori tanggung jawab Kelsen. Kelsen menegaskan bahwa: "*seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, sunyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.*"

⁸¹ Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. Harvard University Press.

Jadi, ketika Notaris wanprestasi terhadap covernote, ia melakukan 'perbuatan yang bertentangan' dengan komitmennya, dan oleh karena itu, ia 'bertanggung jawab atas suatu sanksi' (yaitu, tuntutan hukum atau konsekuensi hukum lainnya).

Itikad Baik dan "Kekhilapan" (Negligence):

Prinsip itikad baik (Pasal 1338 KUHPerdara) yang menjadikan covernote mengikat menunjukkan adanya standar kehati-hatian dan kepatutan yang harus dipenuhi oleh Notaris. Jika Notaris gagal memenuhi komitmennya karena kelalaian atau ketidakhati-hatian, hal itu dapat dikaitkan dengan konsep "kekhilapan" (negligence) yang juga dibahas oleh Kelsen. Sebagaimana Kelsen menyatakan, *"kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut 'kekhilapan' (negligence); dan kekhilapan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari 'kesalahan' (culpa) walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan."* Meskipun wanprestasi bisa jadi lebih dari sekadar kekhilapan, konsep ini relevan jika kegagalan Notaris dalam covernote disebabkan oleh kurangnya kehati-hatian atau kelalaian dalam memenuhi janji yang telah dibuat berdasarkan kepercayaan dan itikad baik.

2. Potensi Kerugian Bank Akibat Penerbitan Cover Note

Penerbitan cover note oleh Notaris, meskipun bertujuan untuk mempercepat proses pencairan kredit, juga membawa potensi risiko

kerugian yang signifikan bagi bank jika Notaris tidak menjalankan tugasnya dengan cermat dan profesional. Kerugian bank dapat terjadi apabila Notaris gagal memenuhi komitmen yang tertera dalam cover note, sehingga jaminan yang seharusnya mengamankan kredit tidak dapat diikat secara sempurna atau tidak memiliki kekuatan hukum yang memadai.

Salah satu skenario utama kerugian adalah ketika Notaris lalai atau sengaja tidak mendaftarkan Hak Tanggungan atas sertifikat hak atas tanah yang telah dijanjikan dalam cover note. Bank mencairkan dana berdasarkan kepercayaan bahwa jaminan akan segera sempurna, namun ternyata proses pendaftaran terhambat atau bahkan tidak dilakukan sama sekali. Akibatnya, bank tidak memiliki jaminan yang kuat secara hukum untuk menagih kembali piutangnya jika debitur wanprestasi.⁸² Kerugian juga dapat terjadi jika Notaris gagal mengidentifikasi masalah pada objek jaminan, seperti sertifikat ganda, sengketa kepemilikan, atau objek jaminan yang sudah dijaminkan kepada pihak lain (double encumbrance). Notaris memiliki kewajiban untuk melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap status hukum objek jaminan sebelum menerbitkan cover note dan memproses akta pengikatan jaminan. Jika pemeriksaan ini lalai dilakukan dan objek jaminan ternyata bermasalah, bank akan menanggung risiko kerugian karena jaminan yang dipegang tidak sah atau tidak dapat dieksekusi.

⁸² Sembiring, Michael Boy, 2019, *Akibat Hukum Penerbitan Covernote oleh Notaris/PPAT Terhadap Pihak-Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan*, Thesis, Universitas Sumatera Utara

Selain itu, kerugian bank bisa timbul dari tindakan Notaris yang tidak beritikad baik atau adanya unsur penipuan. Misalnya, Notaris mengetahui bahwa objek jaminan bermasalah namun tetap menerbitkan cover note untuk memfasilitasi pencairan kredit, atau Notaris bekerja sama dengan debitur untuk memanipulasi informasi. Meskipun kasus seperti ini jarang terjadi, namun potensi kerugiannya sangat besar.⁸³ Contoh kasus yang relevan adalah Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS, yang menunjukkan bagaimana cover note dapat menjadi bagian dari permasalahan hukum jika terjadi penyalahgunaan.

Kerugian bank juga dapat diperparah jika debitur mengalami wanprestasi (gagal bayar) dan bank tidak dapat mengeksekusi jaminan karena status hukumnya yang belum sempurna atau bermasalah akibat kelalaian Notaris. Dalam situasi ini, bank akan kesulitan memulihkan dana yang telah dicairkan, yang berdampak pada kesehatan keuangan bank. Biaya litigasi untuk menyelesaikan sengketa dengan Notaris atau debitur juga akan menambah beban kerugian bank. Oleh karena itu, bank sangat bergantung pada integritas dan profesionalisme Notaris dalam memastikan bahwa cover note yang diterbitkan mencerminkan kondisi sebenarnya dan proses pengikatan jaminan akan diselesaikan dengan baik. Penting bagi Notaris untuk selalu berhati-hati dan

⁸³ Winarso, Ratih Puspitasari (2020) "Kekuatan Hukum Cover Note Yang Dibuat Oleh Notaris Berkaitan Dengan Prinsip-Prinsip Pemberian Kredit Di Pt Bank Bni Cabang Pare-Pare (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS)," Indonesian Notary: Vol. 2, Article 19. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol2/iss1/19>

memastikan bahwa semua proses berjalan sesuai prosedur hukum untuk menghindari potensi kerugian bagi bank dan diri Notaris itu sendiri.

Apabila pihak bank mengalami kerugian akibat kelalaian atau wanprestasi notaris dalam memenuhi isi *covernote*, maka tanggung jawab ganti rugi utamanya berada pada Notaris. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa *covernote* merupakan janji dan kesanggupan yang dibuat oleh notaris, di mana notaris memiliki kewenangan untuk membuat surat keterangan tersebut meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam UUN sebagai produk hukum yang mengikat secara otentik. Jika notaris lalai dalam melaksanakan kewajibannya, seperti tidak menyelesaikan pengikatan hak tanggungan sesuai jangka waktu yang dijanjikan dalam *covernote*, maka notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban perdata. Sesuai dengan Pasal 1243 KUH Perdata mengenai wanprestasi dan Pasal 1365 KUH Perdata mengenai perbuatan melawan hukum, notaris dapat dituntut untuk mengganti kerugian yang diderita oleh bank. Kerugian ini dapat mencakup biaya yang telah dikeluarkan bank, hilangnya potensi keuntungan, serta ketidakpastian posisi kreditur karena objek jaminan tidak dapat diikat secara sah.⁸⁴ Sanksi perdata berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan konsekuensi yang harus ditanggung notaris jika gugatan dari pihak yang dirugikan, dalam hal ini bank, terbukti.

⁸⁴ Dicky Irfandi, Mohamad Fajri Mekka Putra, Siti Hajati Hoesin, Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit (Studi Kasus Cover Note No: 209/Sk-Nf/Xii/2013 Dibuat Oleh Notaris Fmo Di Cikarang, Bekasi), *Jurnal Hukum*, Vol 1, Nomor 001, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019, hal.15

Namun, perlu dicatat bahwa bank juga dituntut untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dan tidak sepenuhnya mengandalkan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit tanpa analisis mendalam.

Penulis menjelaskan bahwa *covernote* adalah surat di bawah tangan (*onderhandsche akte*), bukan akta otentik, namun memiliki kekuatan pembuktian signifikan dalam konteks hubungan Notaris-bank yang didasarkan pada kepercayaan dan itikad baik. Dari sudut pandang penulis, meskipun tidak diatur eksplisit dalam UUJN, *covernote* diakui secara luas dalam praktik dan kekuatannya timbul dari janji atau komitmen Notaris. Penulis menggarisbawahi bahwa prinsip itikad baik (Pasal 1338 KUHPerdara) menjadikan *covernote* sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis yang mengikat, sehingga jika Notaris wanprestasi, dapat menimbulkan tanggung jawab hukum.

Dalam konteks Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen, penulis menyiratkan bahwa meskipun *covernote* bukan norma hukum abstrak (*Grundnorm*), ia berfungsi sebagai norma konkret (*Individuellen Rechtsnorm*) yang lahir dari perjanjian dan praktik. Hal ini sangat selaras dengan pemikiran Hans Kelsen mengenai proses konkretisasi (konkretisering) hukum. Sebagaimana Kelsen menjelaskan, "*jalan kehidupan hukum merupakan suatu proses konkretisering atau proses individualisering atau proses permositivan, yaitu suatu proses yang bergerak dari norma yang abstrak atau norma*

hukum yang umum (Generellen Rechtsnorm) menuju ke norma yang kongkrit atau norma hukum yang khusus (Individuellen Rechtsnorm)." *Covernote*, sebagai "perikatan yang timbul karena perjanjian antara dua orang," merupakan contoh nyata dari norma yang semakin konkret yang memaksakan kewajiban pada individu.

Notaris, dengan menerbitkan *covernote*, secara *de facto* mengemban kewajiban bahwa ia "*seharusnya*" (*ought to*) memenuhi janji tersebut. Konsep "*seharusnya*" ini adalah inti dari definisi hukum Kelsen. *Kelsen sendiri mendefinisikan hukum sebagai: "A law is a despsychogized a command which does not imply a will in a psychological sense of the term a rule expressing the fact that somebody ought to be act in a certain way, without implying that anybody really 'wants' the person to act in that way."* Ini berarti, Notaris terikat pada suatu cara bertindak tertentu sesuai komitmen yang telah diberikan.

Penulis sangat lugas dalam memaparkan berbagai skenario kerugian bank akibat *covernote* yang tidak ditangani dengan cermat. Penulis menyoroti kelalaian Notaris dalam pendaftaran Hak Tanggungan atau kegagalan mengidentifikasi masalah pada objek jaminan (sertifikat ganda, sengketa, double encumbrance) sebagai penyebab utama. Selain itu, penulis juga memperingatkan tentang tindakan Notaris yang tidak beritikad baik atau unsur penipuan, bahkan

mengaitkannya dengan kasus-kasus pidana seperti Putusan Pengadilan Tinggi Makassar.

Dari sudut pandang penulis, bank berada dalam posisi yang sangat rentan karena kepercayaan yang diberikan kepada Notaris. Penulis menyiratkan bahwa kelalaian Notaris dalam melakukan due diligence yang seharusnya menjadi bagian dari pelaksanaan norma konkret covernote akan secara langsung menyebabkan kerugian. Dalam kerangka Kelsen, kelalaian Notaris ini dapat dikategorikan sebagai "kekhilapan" (*negligence*), yaitu *kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum atau praktik. Kekhilapan ini, meskipun tidak selalu disertai niat jahat, tetap merupakan bentuk "kesalahan" (culpa) yang dapat memicu sanksi atau tanggung jawab.*

Kegagalan Notaris memenuhi janji dalam covernote, yang diakibatkan oleh kelalaian atau bahkan tindakan tidak beritikad baik dan penipuan (seperti yang disiratkan penulis dengan kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar), akan memicu "sanksi" dalam bentuk tuntutan hukum. Ini sesuai dengan teori tanggung jawab Kelsen. Kelsen menegaskan bahwa: "seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, sunyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan."

Jadi, ketika Notaris wanprestasi atau lalai (melakukan kekhilapan) terhadap covernote, ia telah melakukan "perbuatan yang bertentangan"

dengan komitmen dan kewajiban yang melekat pada norma konkret covernote tersebut. Akibatnya, Notaris tersebut "bertanggung jawab atas suatu sanksi" (yaitu, tuntutan ganti rugi oleh bank, bahkan potensi tuntutan pidana jika ada unsur penipuan).

3. Bentuk Tanggung Jawab Perdata Notaris

Tanggung jawab perdata Notaris atas kerugian bank akibat penerbitan cover note dapat timbul dari dua dasar utama: wanprestasi (ingkar janji) atau perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Notaris, sebagai pejabat umum, memiliki kewajiban untuk bertindak cermat, teliti, jujur, dan tidak berpihak dalam menjalankan tugasnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan Kode Etik Notaris.

Wanprestasi: Tanggung jawab perdata Notaris dapat muncul jika Notaris dianggap melakukan wanprestasi terhadap janji yang termuat dalam cover note. Meskipun cover note bukan akta otentik, ia dapat dianggap sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis atau pernyataan yang mengikat yang menimbulkan hak dan kewajiban antara Notaris dan bank.⁸⁵ Ketika Notaris menerbitkan cover note, ia berjanji akan menyelesaikan proses pengikatan jaminan (misalnya, pendaftaran Hak Tanggungan) dalam jangka waktu tertentu. Jika Notaris gagal memenuhi janji tersebut, misalnya karena lalai mendaftarkan jaminan,

⁸⁵ Rachmayani, D., & Suwandono, A. (2017). COVERNOTE NOTARIS DALAM PERJANJIAN KREDIT DALAM PERSPEKTIF HUKUM JAMINAN .*ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 1(1), 73-86. Retrieved from <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/view/159>

menunda proses tanpa alasan yang sah, atau tidak dapat menyelesaikan proses karena objek jaminan bermasalah yang seharusnya sudah diketahui Notaris sebelumnya, maka Notaris dapat dianggap wanprestasi. Akibat wanprestasi ini, bank yang telah mencairkan dana berdasarkan cover note dapat mengalami kerugian karena jaminan tidak sempurna. Bank berhak menuntut ganti rugi kepada Notaris atas kerugian yang dideritanya, yang mencakup kerugian materiil (misalnya pokok pinjaman yang tidak tertagih) dan biaya-biaya lain yang timbul.

Perbuatan Melawan Hukum (PMH): Notaris juga dapat diminta pertanggungjawaban secara perdata atas dasar perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUH Perdata). Perbuatan melawan hukum terjadi jika Notaris melakukan tindakan atau kelalaian yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya, melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kepatutan dan kehati-hatian yang seharusnya dilakukan. Dalam konteks cover note, PMH dapat terjadi jika Notaris dengan sengaja atau karena kelalaian berat:

- a. Menerbitkan cover note padahal Notaris mengetahui bahwa objek jaminan bermasalah (misalnya, sengketa, ganda, atau sudah dijaminkan ke pihak lain).
- b. Tidak melakukan pemeriksaan yang cermat terhadap dokumen dan status objek jaminan, padahal Notaris memiliki kewajiban untuk itu.
- c. Bersekongkol dengan debitur untuk menipu bank.

- d. Mengabaikan prosedur yang seharusnya dalam pengurusan jaminan, sehingga menyebabkan jaminan tidak dapat diikat atau dieksekusi.

Dalam kasus PMH, bank juga berhak menuntut ganti rugi kepada Notaris atas kerugian yang dideritanya.⁸⁶ Besaran ganti rugi akan ditentukan berdasarkan kerugian riil yang dialami bank akibat tindakan atau kelalaian Notaris.⁸⁷ Pentingnya kehati-hatian Notaris ditekankan dalam berbagai literatur, karena kelalaian sekecil apapun dalam penerbitan cover note dapat berujung pada tuntutan perdata yang serius dan merugikan reputasi Notaris.

Penulis menguraikan dengan jelas dua dasar utama tanggung jawab perdata Notaris: wanprestasi dan perbuatan melawan hukum (PMH). Penulis melihat covernote sebagai janji yang mengikat, sehingga kelalaian Notaris dalam memenuhi janji tersebut adalah wanprestasi yang dapat dituntut ganti rugi oleh bank. Lebih jauh, penulis menjelaskan bahwa PMH dapat terjadi jika Notaris dengan sengaja atau kelalaian berat menerbitkan covernote padahal mengetahui objek jaminan bermasalah atau tidak melakukan pemeriksaan cermat. Dari sudut pandang penulis, ini adalah mekanisme hukum yang tersedia bagi bank untuk menuntut keadilan. Relevansi dengan Kelsen sangat kuat di sini. Konsep "tanggung jawab"

⁸⁶ Yulinda Amin, Tanggung Jawab Notaris dalam Mengeluarkan Covernote dalam Dunia Perbankan, *Jurnal Hukum Indonesia*: Vol.3 No 1 Januari 2024, DOI: 10.58344/jhi.v3i1.671

⁸⁷ Awinda Nur Warsanti, Covernote Notaris Ppat Dalam Perjanjian Kredit Perbankan Berujung Pidana, *JURNAL HUKUM dan KENOTARIATAN*, Volume 6 Nomor 2 Mei 2022.

Kelsen berarti subjek akan dikenakan sanksi jika terjadi perbuatan yang bertentangan. Wanprestasi dan PMH adalah "perbuatan yang bertentangan" tersebut. Ganti rugi yang dituntut bank merupakan "sanksi" perdata yang dikenakan atas kegagalan Notaris memenuhi "kewajiban" atau "kehati-hatian" yang disyaratkan oleh norma (baik yang tertulis dalam perjanjian covernote maupun yang tersirat dari kewajiban jabatan).

4. Bentuk Tanggung Jawab Pidana Notaris

Selain tanggung jawab perdata, Notaris juga dapat menghadapi tanggung jawab pidana jika kelalaian atau perbuatannya terkait cover note mengandung unsur tindak pidana. Meskipun tidak selalu berujung pada pidana, potensi ini ada, terutama jika terdapat unsur kesengajaan, penipuan, atau pemalsuan.

Salah satu bentuk tanggung jawab pidana yang mungkin timbul adalah terkait dengan tindak pidana penipuan (Pasal 378 KUHP). Jika Notaris dengan sengaja menerbitkan cover note yang berisi keterangan palsu atau menyesatkan, dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dan menyebabkan kerugian bagi bank, maka Notaris dapat dijerat dengan pasal penipuan. Misalnya, Notaris menyatakan dalam cover note bahwa sertifikat jaminan sedang dalam proses pendaftaran Hak Tanggungan, padahal Notaris tahu sertifikat tersebut palsu atau sedang dalam sengketa berat yang tidak dapat diselesaikan. Dalam kasus seperti ini, Notaris

dianggap telah melakukan serangkaian kebohongan atau tipu muslihat yang mendorong bank untuk mencairkan kredit, sehingga bank menderita kerugian.

Tanggung jawab pidana juga bisa terkait dengan pemalsuan surat (Pasal 263 KUHP) atau pemalsuan dokumen. Meskipun cover note bukan akta otentik, jika Notaris memalsukan isi cover note atau menggunakan dokumen palsu dalam proses penerbitannya atau pengurusan jaminan, Notaris dapat dijerat dengan pasal pemalsuan. Contohnya, Notaris memalsukan tanda tangan pihak terkait atau memalsukan tanggal pengurusan dokumen untuk menutupi kelalaiannya. Kasus seperti yang terjadi pada Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS menunjukkan bagaimana Notaris dapat terlibat dalam kasus pidana jika ada indikasi penyalahgunaan wewenang atau perbuatan yang melanggar hukum pidana dalam konteks transaksi perbankan. Dalam kasus tersebut, Notaris dapat menjadi bagian dari tindak pidana korupsi jika cover note digunakan untuk memuluskan pencairan kredit yang tidak sesuai prosedur dan merugikan keuangan negara atau bank milik negara.

Selain itu, Notaris juga dapat dijerat dengan tindak pidana penggelapan (Pasal 372 KUHP) jika Notaris menerima dokumen jaminan dari debitur dan bank, namun kemudian menguasai atau menggunakan dokumen tersebut untuk kepentingan pribadi atau pihak

lain, sehingga menghambat proses pengikatan jaminan dan merugikan bank. Meskipun jarang terjadi, potensi ini ada jika Notaris bertindak di luar batas kewenangannya atau menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

Penting untuk dicatat bahwa untuk menjerat Notaris dengan tanggung jawab pidana, harus ada unsur kesengajaan (dolus) atau niat jahat untuk melakukan tindak pidana. Kelalaian biasa yang menyebabkan kerugian umumnya masuk dalam ranah perdata. Namun, jika kelalaian tersebut sangat berat dan disertai dengan niat untuk menipu atau memalsukan, maka dapat ditingkatkan menjadi tindak pidana. Proses hukum pidana terhadap Notaris akan melibatkan penyelidikan oleh kepolisian dan kejaksaan, dan jika terbukti bersalah, Notaris dapat dijatuhi hukuman penjara dan denda, serta dicabut izin praktiknya.

Penulis memperingatkan bahwa tanggung jawab Notaris tidak hanya terbatas pada ranah perdata, tetapi juga dapat meluas ke pidana jika terdapat unsur kesengajaan, penipuan, atau pemalsuan. Penulis secara spesifik menyebut pasal-pasal pidana seperti penipuan (Pasal 378 KUHP) dan pemalsuan surat (Pasal 263 KUHP), bahkan mengaitkannya dengan kasus korupsi di mana covernote dapat menjadi alat kejahatan. Dari sudut pandang penulis, ini adalah ancaman serius yang harus disadari Notaris, dan menekankan bahwa kelalaian berat yang disertai niat jahat dapat ditingkatkan menjadi tindak pidana.

Dalam perspektif Kelsen, tanggung jawab pidana adalah bentuk sanksi yang paling berat. Jika Notaris melakukan "perbuatan yang bertentangan" (seperti penipuan atau pemalsuan) dengan "niat jahat" (dolus), itu berarti Notaris tidak hanya gagal memenuhi kewajiban normatifnya, tetapi juga secara sadar melanggar norma hukum yang lebih tinggi, yang akan memicu sanksi pidana. Ini adalah manifestasi dari konsep Kelsen tentang "kesalahan" (culpa) yang lebih parah, yang disengaja.

5. Tanggung Jawab Etika dan Disipliner Notaris

Selain tanggung jawab perdata dan pidana, Notaris juga menghadapi tanggung jawab etika dan disipliner yang diatur oleh Kode Etik Notaris dan Dewan Kehormatan Notaris (DKN). Tanggung jawab ini muncul ketika Notaris melanggar prinsip-prinsip profesionalisme, integritas, kejujuran, dan kehati-hatian yang seharusnya melekat pada jabatannya, meskipun perbuatannya mungkin tidak selalu mencapai tingkat pelanggaran pidana atau wanprestasi perdata yang dapat dituntut di pengadilan.

Kode Etik Notaris mengatur berbagai pedoman perilaku yang harus dipatuhi oleh setiap Notaris dalam menjalankan profesinya. Pelanggaran terhadap kode etik ini, terutama dalam konteks penerbitan cover note, dapat berupa:

- a. Kelalaian dalam menjalankan tugas: Notaris yang tidak cermat dalam memeriksa dokumen jaminan, tidak melakukan

pengecekan status objek jaminan secara menyeluruh, atau menunda-nunda proses pendaftaran jaminan tanpa alasan yang jelas, dapat dianggap melanggar etika profesionalisme.⁸⁸

- b. Tidak beritikad baik: Jika Notaris mengetahui adanya masalah pada objek jaminan namun tetap menerbitkan cover note tanpa memberitahukan kepada bank, atau jika Notaris memiliki konflik kepentingan dalam transaksi tersebut, hal ini dapat dianggap sebagai pelanggaran itikad baik.
- c. Tidak menjaga kerahasiaan: Meskipun cover note adalah dokumen antara Notaris dan bank, Notaris tetap memiliki kewajiban untuk menjaga kerahasiaan informasi terkait debitur dan transaksi.
- d. Bertindak tidak jujur atau tidak adil: Notaris harus selalu bertindak jujur dan tidak memihak kepada salah satu pihak (debitur atau bank). Jika Notaris terbukti berpihak atau melakukan tindakan yang tidak jujur dalam kaitannya dengan cover note, ini adalah pelanggaran etika serius.

Pelanggaran etika ini akan dilaporkan kepada Majelis Pengawas Notaris (MPN) atau Dewan Kehormatan Notaris (DKN). DKN memiliki wewenang untuk memeriksa laporan pelanggaran etika dan memberikan sanksi disipliner kepada Notaris yang terbukti bersalah. Bentuk sanksi disipliner dapat bervariasi, mulai dari teguran lisan,

⁸⁸ <https://www.hukumonline.com/berita/a/pentingnya-notaris-berhati-hati-dalam-pembuatan-cover-note-lt6218ad300175e/> diakses pada 10 Juli 2025 pukul 14.19 WIB

teguran tertulis, skorsing sementara dari jabatan Notaris, hingga pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatan Notaris. Pemberhentian dari jabatan Notaris adalah sanksi terberat yang dapat dijatuhkan dan secara efektif mengakhiri karier Notaris.

Tanggung jawab etika ini sangat penting untuk menjaga marwah dan kepercayaan publik terhadap profesi Notaris. Bank dan masyarakat luas sangat bergantung pada integritas Notaris dalam setiap transaksi hukum. Oleh karena itu, Notaris harus selalu berhati-hati dan memastikan bahwa setiap tindakan, termasuk penerbitan cover note, dilakukan sesuai dengan standar etika tertinggi. Kegagalan dalam mematuhi kode etik tidak hanya merusak reputasi Notaris yang bersangkutan, tetapi juga dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap seluruh institusi kenotariatan.

Penulis menyoroti pentingnya tanggung jawab etika dan disipliner sebagai lapisan pengawasan tambahan terhadap Notaris, di luar ranah perdata dan pidana. Penulis menjelaskan bahwa pelanggaran Kode Etik Notaris (kelalaian, tidak beritikad baik, tidak jujur) dapat dilaporkan ke Majelis Pengawas Notaris atau Dewan Kehormatan Notaris, yang dapat menjatuhkan sanksi mulai dari teguran hingga pemberhentian. Dari sudut pandang penulis, tanggung jawab ini krusial untuk menjaga marwah profesi dan kepercayaan publik. Meskipun Kelsen fokus pada sanksi hukum formal, konsep "kewajiban" atau "apa yang seharusnya" (das sollen) dalam teorinya dapat

diperluas untuk mencakup norma-norma etika profesi. Pelanggaran etika oleh Notaris berarti tidak memenuhi "apa yang seharusnya" dilakukan oleh seorang profesional yang berintegritas. Sanksi disipliner yang dijatuhkan oleh DKN, meskipun bukan sanksi pidana atau perdata, tetap merupakan bentuk konsekuensi atau "sanksi" informal yang dikenakan atas "perbuatan yang bertentangan" dengan kode etik, yang bertujuan untuk menjaga tatanan normatif dalam komunitas profesi.

6. Upaya Mitigasi Risiko bagi Notaris dan Bank

Untuk meminimalkan potensi kerugian bagi bank dan menghindari tanggung jawab hukum bagi Notaris terkait penerbitan cover note, diperlukan upaya mitigasi risiko yang komprehensif dari kedua belah pihak.

a. Bagi Notaris:

- 1) **Pemeriksaan Dokumen yang Cermat:** Notaris harus melakukan due diligence yang sangat teliti terhadap semua dokumen yang berkaitan dengan objek jaminan, termasuk sertifikat tanah, identitas pemilik, dan riwayat kepemilikan. Pastikan tidak ada indikasi pemalsuan, sengketa, atau ganda.
- 2) **Verifikasi Langsung ke Kantor Pertanahan:** Sebelum menerbitkan cover note, Notaris sebaiknya melakukan pengecekan langsung ke Kantor Pertanahan setempat untuk memastikan status hukum objek jaminan, apakah ada blokir,

sita, atau hak pihak ketiga lainnya yang belum terdaftar. Ini adalah langkah krusial untuk mencegah masalah di kemudian hari.

- 3) Batasan Waktu yang Jelas: Dalam cover note, Notaris harus mencantumkan batasan waktu yang realistis untuk penyelesaian proses pendaftaran jaminan. Batasan waktu ini harus disepakati dengan bank dan debitur. Jika ada kendala, Notaris harus segera memberitahukan kepada bank.
- 4) Transparansi dan Komunikasi Aktif: Notaris wajib berkomunikasi secara transparan dengan bank mengenai setiap perkembangan atau kendala dalam proses pengurusan jaminan. Jika ada masalah yang timbul, Notaris harus segera memberitahukan kepada bank dan mencari solusi bersama.
- 5) Asuransi Profesi: Notaris sangat dianjurkan untuk memiliki asuransi profesi (professional indemnity insurance). Asuransi ini dapat memberikan perlindungan finansial jika Notaris dituntut ganti rugi akibat kelalaian profesional dalam menjalankan tugasnya, termasuk yang berkaitan dengan cover note.
- 6) Peningkatan Kompetensi: Notaris harus terus meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang peraturan perbankan, jaminan, dan pertanahan yang relevan.

- 7) Tidak Menerbitkan Cover Note Jika Ragu: Jika Notaris memiliki keraguan serius tentang legalitas objek jaminan atau kemampuan untuk menyelesaikan proses pengikatan jaminan, sebaiknya Notaris menolak untuk menerbitkan cover note. Kehati-hatian adalah kunci.

b. Bagi Bank:

- 1) Prosedur Internal yang Ketat: Bank harus memiliki prosedur internal yang jelas dan ketat terkait penerimaan dan validasi cover note. Ini termasuk verifikasi Notaris yang menerbitkan cover note dan memastikan bahwa cover note tersebut memenuhi standar yang ditetapkan bank.⁸⁹
- 2) Verifikasi Notaris: Bank sebaiknya memverifikasi izin praktik Notaris dan rekam jejak Notaris yang menerbitkan cover note.
- 3) Klausul Kontrak yang Jelas: Dalam perjanjian kredit, bank harus mencantumkan klausul yang jelas mengenai konsekuensi hukum bagi Notaris jika cover note yang diterbitkan bermasalah atau jika Notaris gagal memenuhi janjinya.
- 4) Pemantauan Progres: Bank harus secara aktif memantau progres pengurusan jaminan oleh Notaris sesuai dengan waktu yang dijanjikan dalam cover note. Jika ada keterlambatan, bank harus segera menindaklanjuti.

⁸⁹ <https://isknews.com/tanggung-jawab-mengenai-cover-note-notaris-ppat-dari-sisi-notaris-dan-bank/> diakses pada 16 Juli 2025 pukul 20.13 WIB

- 5) Tidak Sepenuhnya Bergantung: Meskipun cover note penting, bank tidak boleh sepenuhnya bergantung padanya. Bank harus tetap memastikan bahwa jaminan telah terikat secara sempurna sebelum menganggap risiko telah tereliminasi sepenuhnya.
- 6) Kerja Sama dengan Notaris Terpercaya: Bank sebaiknya menjalin kerja sama dengan Notaris yang memiliki reputasi baik, integritas tinggi, dan rekam jejak yang terbukti dalam menangani pengikatan jaminan.
- 7) Dengan menerapkan upaya mitigasi risiko ini secara bersama-sama, baik Notaris maupun bank dapat mengurangi kemungkinan terjadinya kerugian dan sengketa yang timbul dari penerbitan cover note, sehingga proses pemberian kredit dapat berjalan lebih aman dan efisien.

Penulis tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menawarkan solusi praktis melalui upaya mitigasi risiko yang komprehensif bagi kedua belah pihak. Bagi Notaris, penulis menekankan pentingnya due diligence yang cermat, verifikasi langsung ke BPN, batasan waktu yang jelas, transparansi, asuransi profesi, dan peningkatan kompetensi. Bagi bank, penulis menyarankan prosedur internal yang ketat, verifikasi Notaris, klausul kontrak yang jelas, pemantauan progres, dan tidak sepenuhnya bergantung pada covernote. Dari sudut pandang penulis, ini adalah langkah proaktif untuk mengurangi potensi kerugian dan sengketa, serta mendorong proses

kredit yang lebih aman dan efisien. Upaya mitigasi ini, dalam perspektif Kelsen, adalah implementasi dari norma-norma yang lebih konkret (aturan prosedur, pedoman praktik) yang dirancang untuk mencegah terjadinya "perbuatan yang bertentangan" atau "kekhilapan" yang dapat memicu sanksi. Dengan mematuhi norma-norma ini, baik Notaris maupun bank berupaya menghindari tanggung jawab hukum.

7. Pentingnya Kehati-hatian Notaris dalam Penerbitan Cover Note

Kehati-hatian atau prinsip prudence merupakan aspek fundamental yang harus dijunjung tinggi oleh Notaris dalam setiap aspek pekerjaannya, khususnya dalam penerbitan cover note. Dokumen ini, meskipun bersifat sementara dan tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang sebagai akta otentik, memikul beban kepercayaan yang sangat besar dari pihak perbankan.⁹⁰ Kelalaian atau ketidakcermatan Notaris dalam penerbitan cover note dapat berujung pada konsekuensi hukum yang serius, baik secara perdata, pidana, maupun etika, serta kerugian finansial yang signifikan bagi bank.

Notaris harus menyadari bahwa cover note bukanlah sekadar surat pengantar atau formalitas belaka. Ia adalah sebuah janji dan pernyataan tanggung jawab yang mengikat Notaris untuk menyelesaikan pengikatan jaminan sesuai dengan yang dijanjikan.⁹¹ Oleh karena itu,

⁹⁰ BETTY IRENE BIRE KIRE, 2023, *Pertanggungjawaban Notaris Atas Covernote Yang Dikeluarkan Yang Menjadi Suatu Dasar Kepercayaan Suatu Bank Dalam Perjanjian Kredit*, Skripsi, Fakultas Hukum UNDANA.

⁹¹ Malini, Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris, *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Volume 2No. 2Februari2023. DOI: <https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.164>

sebelum menerbitkan cover note, Notaris wajib melakukan serangkaian pemeriksaan dan verifikasi yang mendalam. Ini meliputi pemeriksaan teliti terhadap keabsahan dokumen jaminan (misalnya, sertifikat tanah), status kepemilikan, riwayat objek jaminan, serta memastikan bahwa objek tersebut bebas dari sengketa, sita, atau beban hukum lainnya. Melakukan pengecekan langsung ke Kantor Pertanahan dan instansi terkait lainnya adalah langkah yang tidak bisa diabaikan untuk memastikan validitas informasi.

Selain itu, Notaris harus memastikan bahwa ia memiliki kapasitas dan sumber daya yang memadai untuk menyelesaikan proses pengikatan jaminan dalam jangka waktu yang wajar dan realistis sesuai dengan yang tertera dalam cover note.⁹² Jika terdapat keraguan atau kendala yang berpotensi menghambat penyelesaian proses, Notaris harus secara jujur dan transparan menyampaikan hal tersebut kepada bank, bahkan jika itu berarti menunda atau menolak penerbitan cover note. Kehati-hatian ini juga mencakup penetapan jangka waktu yang jelas dan realistis dalam cover note itu sendiri, serta komunikasi yang proaktif dengan bank mengenai setiap perkembangan atau kendala yang mungkin timbul.

Pentingnya kehati-hatian ini juga ditekankan oleh Kode Etik Notaris yang mewajibkan Notaris untuk bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga integritas profesi. Pelanggaran terhadap prinsip

⁹² <https://www.hukumonline.com/berita/a/penggunaan-cover-note-dalam-pemasangan-jaminan-hak-tanggungan-lt62f21c7525039/> diakses pada 14 Juli 2025 pukul 15.18 WIB

kehati-hatian ini tidak hanya berpotensi menimbulkan tuntutan hukum, tetapi juga dapat merusak reputasi Notaris secara personal dan profesi kenotariatan secara keseluruhan. Sebuah kasus hukum atau sanksi disipliner akibat kelalaian dalam cover note dapat menghancurkan karier Notaris yang telah dibangun bertahun-tahun. Oleh karena itu, Notaris harus selalu menempatkan prinsip kehati-hatian sebagai prioritas utama dalam setiap keputusan terkait penerbitan cover note, demi melindungi kepentingan semua pihak yang terlibat dan menjaga kepercayaan publik terhadap profesi Notaris.

Penulis mengakhiri analisis dengan menekankan "pentingnya kehati-hatian" (prudence) sebagai prinsip fundamental bagi Notaris dalam setiap aspek pekerjaannya, khususnya dalam penerbitan covernote. Penulis menegaskan bahwa covernote adalah janji dan pernyataan tanggung jawab yang mengikat, yang menuntut pemeriksaan dan verifikasi mendalam, serta transparansi. Dari sudut pandang penulis, kelalaian dalam kehati-hatian dapat berujung pada konsekuensi hukum dan merusak reputasi. Konsep "kehati-hatian" ini sangat relevan dengan Kelsen's "kekhilapan" (negligence). Penulis secara implisit menyatakan bahwa "kehati-hatian" adalah norma perilaku yang "seharusnya" (ought to) diikuti oleh Notaris. Kegagalan untuk bertindak hati-hati berarti Notaris telah melakukan "kekhilapan," yang merupakan bentuk "kesalahan" (culpa) dan akan memicu tanggung jawab serta sanksi. Penulis menekankan bahwa ini adalah

norma yang harus diinternalisasi oleh setiap Notaris demi menjaga integritas profesi.

8. Studi Kasus dan Implikasi Hukum Terkini

Studi kasus terkait cover note Notaris dan implikasi hukumnya memberikan gambaran nyata tentang risiko yang mungkin terjadi. Salah satu contoh relevan adalah kasus yang diangkat dalam Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS. Meskipun detail lengkap kasusnya kompleks dan melibatkan tindak pidana korupsi, inti permasalahannya seringkali berakar pada penyalahgunaan atau kelalaian dalam penggunaan cover note sebagai dasar pencairan kredit. Dalam kasus semacam ini, cover note yang seharusnya menjadi alat untuk mempercepat proses, justru menjadi celah yang dimanfaatkan untuk perbuatan melanggar hukum, yang pada akhirnya merugikan bank.

Implikasi hukum terkini menunjukkan bahwa meskipun cover note bukan akta otentik, pengadilan semakin cenderung untuk mengakui kekuatan pembuktiannya sebagai bukti adanya janji atau komitmen Notaris kepada bank.⁹³ Jika Notaris gagal memenuhi komitmen tersebut dan menyebabkan kerugian bagi bank, pengadilan dapat menjatuhkan putusan yang menghukum Notaris untuk membayar ganti rugi berdasarkan prinsip wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Tren

⁹³ <https://literasihukum.com/kekuatan-hukum-covernote-notaris-di-pengadilan/> diakses pada 15 juli 2025 pukul 20.17 WIB]

ini memperkuat posisi bank dalam menuntut pertanggungjawaban Notaris jika terjadi kelalaian.

Selain itu, ada peningkatan kesadaran di kalangan penegak hukum dan praktisi mengenai potensi pidana yang terkait dengan cover note, terutama jika ada unsur kesengajaan, penipuan, atau pemalsuan. Kasus-kasus yang melibatkan Notaris dalam tindak pidana korupsi atau penipuan perbankan, di mana cover note menjadi salah satu elemen penting dalam skema kejahatan, menunjukkan bahwa tanggung jawab pidana Notaris bukanlah sekadar teori, melainkan ancaman nyata. Hal ini mendorong Notaris untuk lebih berhati-hati dan memastikan integritas dalam setiap tahapan proses yang berkaitan dengan cover note.

Implikasi lain yang berkembang adalah penekanan pada tanggung jawab etika dan disipliner. Dewan Kehormatan Notaris semakin proaktif dalam menindaklanjuti laporan pelanggaran etika yang berkaitan dengan kelalaian Notaris, termasuk dalam konteks cover note. Sanksi disipliner, mulai dari teguran hingga pemberhentian tidak hormat, menjadi alat untuk menjaga standar profesionalisme dan integritas profesi Notaris. Hal ini menjadi pengingat bagi Notaris bahwa konsekuensi dari kelalaian tidak hanya terbatas pada ranah hukum perdata atau pidana, tetapi juga dapat berdampak serius pada izin praktik dan reputasi profesional mereka.

Secara keseluruhan, studi kasus dan perkembangan hukum terkini menggarisbawahi bahwa Notaris memikul beban tanggung jawab yang berat dalam penerbitan cover note. Dokumen ini, yang awalnya dimaksudkan untuk memfasilitasi transaksi, dapat menjadi sumber masalah serius jika tidak ditangani dengan profesionalisme, kehati-hatian, dan integritas yang tinggi. Oleh karena itu, pemahaman mendalam tentang implikasi hukum cover note menjadi krusial bagi setiap Notaris untuk melindungi diri mereka sendiri dan menjaga kepercayaan publik serta bank.

Penulis menjelaskan bahwa covernote adalah surat di bawah tangan (onderhandsche akte), bukan akta otentik, namun memiliki kekuatan pembuktian signifikan dalam konteks hubungan Notaris-bank yang didasarkan pada kepercayaan dan itikad baik. Dari sudut pandang penulis, meskipun tidak diatur eksplisit dalam UUJN, covernote diakui secara luas dalam praktik dan kekuatannya timbul dari janji atau komitmen Notaris. Penulis menggarisbawahi bahwa prinsip itikad baik (Pasal 1338 KUHPerdara) menjadikan covernote sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis yang mengikat, sehingga jika Notaris wanprestasi, dapat menimbulkan tanggung jawab hukum.

Dalam konteks Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen, penulis menyiratkan bahwa covernote berfungsi sebagai *norma konkret (Individuellen Rechtsnorm)* yang lahir dari perjanjian dan praktik antara Notaris dan bank. Hal ini sangat selaras dengan pemikiran Hans

Kelsen mengenai proses konkretisasi (konkretisering) hukum. Sebagaimana Kelsen menjelaskan, "jalan kehidupan hukum merupakan suatu proses konkretisering atau proses individualisering atau proses permositivan, yaitu suatu proses yang bergerak dari norma yang abstrak atau norma hukum yang umum (*Generellen Rechtsnorm*) menuju ke norma yang kongkrit atau norma hukum yang khusus (*Individuellen Rechtsnorm*)."
(Hans Kelsen, *Konkretisasi Norma Hukum*). *Covernote*, sebagai "perikatan yang timbul karena perjanjian antara dua orang," merupakan contoh nyata dari norma yang semakin konkret yang memaksakan kewajiban pada individu, yaitu Notaris.

Notaris, dengan menerbitkan *covernote*, secara *de facto* mengemban kewajiban bahwa ia "seharusnya" (*ought to*) memenuhi janji tersebut. Konsep "seharusnya" ini adalah inti dari definisi hukum Kelsen. Kelsen sendiri mendefinisikan hukum sebagai: "A law is a despsychogized a command which does not imply a will in a psychological sense of the term a rule expressing the fact that somebody ought to be act in a certain way, without implying that anybody really 'wants' the person to act in that way." (Hans Kelsen, *Definisi Hukum*). Ini berarti, Notaris terikat pada suatu cara bertindak tertentu sesuai komitmen yang telah diberikan dalam *covernote*, terlepas dari niat psikologis.

Penulis sangat lugas dalam memaparkan berbagai skenario kerugian bank akibat *covernote* yang tidak ditangani dengan cermat,

menyoroti kelalaian Notaris dalam pendaftaran Hak Tanggungan atau kegagalan mengidentifikasi masalah pada objek jaminan (sertifikat ganda, sengketa, double encumbrance). Kelalaian Notaris dalam melakukan due diligence yang seharusnya menjadi bagian dari pelaksanaan norma konkret covernote ini, secara langsung menyebabkan kerugian bank.

Dalam kerangka Kelsen, kelalaian Notaris ini dapat dikategorikan sebagai "kekhilapan" (negligence), yaitu kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum atau praktik. Sebagaimana Kelsen menyatakan, "kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut 'kekhilapan' (negligence); dan kekhilapan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari 'kesalahan' (culpa) walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan." (Hans Kelsen, Kekhilapan/Negligence). Kekhilapan ini, meskipun tidak selalu disertai niat jahat, tetap merupakan bentuk "kesalahan" (culpa) yang dapat memicu sanksi atau tanggung jawab.

Penulis menguraikan dengan jelas dua dasar utama tanggung jawab perdata Notaris: wanprestasi dan perbuatan melawan hukum (PMH). Penulis melihat covernote sebagai janji yang mengikat, sehingga kelalaian Notaris dalam memenuhi janji tersebut adalah wanprestasi yang dapat dituntut ganti rugi oleh bank. Lebih jauh, penulis

menjelaskan bahwa PMH dapat terjadi jika Notaris dengan sengaja atau kelalaian berat menerbitkan covernote padahal mengetahui objek jaminan bermasalah atau tidak melakukan pemeriksaan cermat. Dari sudut pandang penulis, ini adalah mekanisme hukum yang tersedia bagi bank untuk menuntut keadilan.

Relevansi dengan Kelsen sangat kuat di sini. Konsep "tanggung jawab" Kelsen berarti subjek akan dikenakan sanksi jika terjadi perbuatan yang bertentangan. Wanprestasi dan PMH adalah "perbuatan yang bertentangan" tersebut. Ganti rugi yang dituntut bank merupakan "sanksi" perdata yang dikenakan atas kegagalan Notaris memenuhi "kewajiban" atau "kehati-hatian" yang disyaratkan oleh norma (baik yang tertulis dalam perjanjian covernote maupun yang tersirat dari kewajiban jabatan).

Penulis menggunakan studi kasus (misalnya Putusan Pengadilan Tinggi Makassar) untuk memberikan bukti nyata tentang risiko covernote dan penyalahgunaannya dalam praktik. Penulis juga menyoroti tren hukum terkini yang semakin mengakui kekuatan pembuktian covernote sebagai janji yang mengikat, serta peningkatan kesadaran tentang potensi pidana dan penekanan pada tanggung jawab etika/disipliner. Dari sudut pandang penulis, ini adalah "peringatan nyata" bagi Notaris bahwa konsekuensi kelalaian tidak lagi sebatas teori.

Dalam kerangka Kelsen, studi kasus ini menunjukkan bagaimana norma-norma hukum (pidana, perdata, etika) diterapkan secara konkret (Individualisierung) melalui putusan pengadilan dan sanksi disipliner. Sebagaimana Kelsen menjelaskan, "jalan kehidupan hukum merupakan suatu proses konkretisering atau proses individualisierung atau proses permositivan, yaitu suatu proses yang bergerak dari norma yang abstrak atau norma hukum yang umum (Generellen Rechtsnorm) menuju ke norma yang kongkrit atau norma hukum yang khusus (Individuellen Rechtsnorm)."⁹⁴ Putusan pengadilan adalah "norma yang memaksakan kewajiban pada individu tertentu," yang merupakan pelaksanaan dari norma-norma yang lebih tinggi. Ini menegaskan bahwa "tanggung jawab" Notaris atas perbuatannya dalam konteks covernote kini semakin ditegakkan melalui "sanksi" yang konkret, baik berupa ganti rugi, pidana, maupun pencabutan izin praktik.

Dengan demikian, ketika Notaris wanprestasi atau lalai (melakukan kekhilapan) terhadap covernote, ia telah melakukan "perbuatan yang bertentangan" dengan komitmen dan kewajiban yang melekat pada norma konkret covernote tersebut. Akibatnya, Notaris tersebut "bertanggung jawab atas suatu sanksi" (yaitu, tuntutan ganti rugi oleh bank, bahkan potensi tuntutan pidana jika ada unsur penipuan). Bank berada dalam posisi yang sangat rentan karena kepercayaan yang diberikan kepada Notaris, dan kerugian yang timbul adalah konsekuensi

⁹⁴ *Op.Cit.* Kelsen, H.

langsung dari pelanggaran kewajiban "seharusnya" yang diemban Notaris dalam kerangka covernote, yang kini semakin ditegakkan secara nyata melalui mekanisme hukum.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor yang dapat menyebabkan covernote Notaris berpotensi menimbulkan kerugian bagi lembaga perbankan dalam proses kredit perbankan meliputi aspek hukum seperti ketiadaan kekuatan hukum mengikat dan timbulnya ilusi kepastian hukum akibat sifatnya yang non-formal dan tidak diatur secara spesifik, serta faktor teknis penggunaan covernote seperti ketergantungan bank yang berlebihan, risiko objek jaminan yang tidak sah atau bersengketa, dan ketiadaan standar formal penerbitan yang membuka celah penyalahgunaan oleh oknum Notaris, yang pada akhirnya berujung pada terbatasnya tanggung jawab etika profesi Notaris..
2. Tanggung jawab Notaris atas kerugian bank akibat pemberian covernote merupakan isu krusial yang dibahas secara mendalam, mengupas kedudukan hukum dan kekuatan pembuktiannya sebagai norma konkret yang mengikat berdasarkan itikad baik, potensi kerugian yang dapat timbul dari kelalaian atau kesengajaan Notaris, hingga bentuk-bentuk tanggung jawab perdata (wanprestasi dan PMH), pidana (penipuan, pemalsuan), dan etika/disipliner yang dapat menimpa Notaris, serta menggarisbawahi pentingnya mitigasi risiko dan kehati-hatian melalui perspektif Teori

Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen yang menekankan konsep "seharusnya" (*ought to*) dan "sanksi" atas "perbuatan yang bertentangan."

B. Saran

Berdasarkan analisis terhadap potensi kerugian yang dapat ditimbulkan oleh *covernote* Notaris dalam proses kredit perbankan, serta implikasi hukum dan etika yang menyertainya, berikut adalah beberapa saran yang dapat diajukan kepada berbagai pihak terkait:

1. Penguatan Regulasi dan Pengawasan oleh Regulator, serta Peningkatan Kapasitas dan Kehati-hatian oleh Notaris: Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Bank Indonesia (BI), dan Kementerian Hukum dan HAM perlu merumuskan regulasi yang tegas dan komprehensif mengenai *cover note*, mencakup definisi, batasan, standar, serta tanggung jawab Notaris, guna mengisi kekosongan hukum. Regulator juga harus meningkatkan pengawasan terhadap praktik Notaris dan menyelenggarakan edukasi bagi bank serta Notaris. Di sisi lain, Notaris wajib menerapkan prinsip kehati-hatian maksimal dalam penerbitan *cover note*, melakukan pemeriksaan menyeluruh, bersikap transparan, memiliki asuransi profesi, serta terus meningkatkan kompetensi dan integritas, bahkan berani menolak menerbitkan *cover note* jika ragu.
2. Perubahan Pendekatan Bank dan Peningkatan Kolaborasi Berbasis Kepercayaan dan Transparansi: Lembaga perbankan harus mengurangi ketergantungan pada *cover note* sebagai dasar pencairan kredit, memprioritaskan kelengkapan dokumen jaminan otentik, dan memperketat

prosedur internal serta pelatihan petugas kredit mengenai risiko *cover note*. Bank perlu proaktif memverifikasi Notaris terpercaya, melakukan *cross-check* independen terhadap objek jaminan, serta membangun komunikasi yang transparan dan proaktif dengan Notaris mengenai progres pengelolaan jaminan. Kolaborasi yang didasarkan pada kepercayaan dan transparansi ini akan meminimalkan kesalahpahaman dan praktik yang merugikan, memastikan proses kredit berjalan aman dan efisien.



DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an dan Hadits

QS. Al-Baqarah: 282

QS. Al-Baqarah: 278

QS. Al-Baqarah: 279

Buku

Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Toko Gunung Agung.

Ali, Arben. 2021. *Penggunaan Cover Note Notaris Dalam Pemberian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan Di Bank*. Doctoral thesis, UNIVERSITAS ANDALAS.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Keenam. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Andasasmita, Komar. 1983. *Notaris Selayang Pandang*. Cetakan ke-2. Bandung: Alumni.

Anggriawan, R., Ria Silvida, F., Gunawan, M. I., & Fadlli, M. D. (2022). Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Kredit Perbankan Di Indonesia. *Elastisitas : Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 4(2), 231–243.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. 2012. *Terjemahan Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Cet. ke-2. Jakarta: Konstitusi Press.

Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary*. St Paul Minn: West Publishing. Co.

Budiyono, Singgih dan Gunarto Gunarto. 2017. Akibat Hukum Covernote Yang Dijadikan Dasar Perjanjian Kredit Di Perbankan. *Jurnal Akta*, Vol 4, No 4.

Fajar, Mukti dan Yuliaanto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Harris, Freddy dan Leny Helena. 2017. *Notaris Indonesia*. Jakarta: Lintas Cetak Djaja.

Hemansyah. 2005. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Ibrahim, Johannes. 2004. *Menguras Tuntas Kredit Komersial dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*. Bandung: Mandar Maju.
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media.
- Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Kadir, Rahmiah, dkk. 2018. *Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote*. Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin.
- Kadir, Rahmiah, dkk. 2019. "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote". *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31 No.2.
- Kelsen, Hans. 2007. *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum deskriptif-Empirik*. Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Lumban Tobing, G.H.S. 1999. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Erlangga.
- Lumban Tobing, G.H.S. 2001. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Erlangga.
- Malini. 2023. Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Volume 2 No. 2.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- MATUROHMAH, NUR NAIM. 2025. *Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Consumer Pada Bank Syariah Indonesia Area Lampung*. Masters thesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Muda, Irwan. 2018. "Pertanggungjawaban Notaris Atas Covernote Yang Dikeluarkan Yang Menjadi Suatu Dasar Kepercayaan Suatu Bank Dalam Perjanjian Kredit". Skripsi, Fakultas Hukum UNDANA.
- Prajitno, A.A. Andi. 2010. *Apa dan Siapa Notaris di Indonesia?*. Cetakan Pertama. Surabaya: Putra Media Nusantara.
- Purba, Hasim. 2022. *Hukum Perikatan & Perjanjian*. Cet 1. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rato, Dominikus. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

- Rizkia, D. A. 2019. *Determinan penyaluran kredit bank umum konvensional yang terdaftar di bursa efek indonesia*. INSTITUT PERTANIAN BOGOR.
- Saputro, Anke Dwi. 2008. *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang dan Di Masa Datang*. Jakarta: Gramedia.
- Sathoni, Abdurrahmat. 2005. *Metode Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sjahdeini, Sutan Remy. 1993. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Subekti. 1982. *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Tan Kamelo, Muhaymiyah et.al. 2017. *Pemberian Kredit dengan Jaminan Tanah Surat Keterangan (SK) Camat Pada PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. Cabang Medan Sisingamangaraja*. USU Law Journal, Vol. 5 No. 1.
- Tan Thong Kie. 2011. *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve.
- Tobing, G.H.S. Lumban. 2001. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Erlangga.
- Widiantara, Pande Nyoman Putra dan A.A Sagung Wiratni Darmadi. "Akibat Hukum Covernote Yang Dibuat Oleh Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah". Artikel.
- Widiantara, Pande Nyoman Putra. *Akibat Hukum Covernote Yang Dibuat Oleh Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Program Kekhususan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Winarso, Ratih Puspitasari. 2020. "Kekuatan Hukum Cover Note Yang Dibuat Oleh Notaris Berkaitan Dengan Prinsip-Prinsip Pemberian Kredit Di Pt Bank Bni Cabang Pare-Pare (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS)". *Indonesian Notary*, Vol. 2, Article 19.
- Yulinda Amin. 2024. Tanggung Jawab Notaris dalam Mengeluarkan Covernote dalam Dunia Perbankan. *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol.3 No 1.
- Yurisriyadi. 2020. *Ilmu Hukum Dogmatik dan Teoretik Serta Problema Penegakan Hukum*. Semarang: Undip Press Semarang.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1313.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1868.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 1 Angka 11.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pasal 1 Angka 1.

Jurnal

Damayanti, Vebby. 2020. Tanggung Jawab Notaris Dalam Membuat Cover Note Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah. *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol.9 No.1. DOI: <https://doi.org/10.28946/rpt.v9i1.570>

Damayanti, Vebby. 2020. Tanggung Jawab Notaris Dalam Membuat Cover Note Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Sedang Dalam Proses Pendaftaran Di Kantor Pertanahan. *Repertorium ; Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 9 No. 1. DOI: <https://doi.org/10.28946/rpt.v9i1.570>

Diva Murbarani, A., & Benni, B. 2024. Pertimbangan Penyidik Dalam Penetapan Notaris Sebagai Tersangka Pada Tindak Pidana Korupsi Kredit Fiktif Perbankan. *Unes Journal of Swara Justisia*, Volume 8 No. 3.

Haliwela, Nancy Silvana. 2015. "Rekaman Pembicaraan Telepon sebagai Alat Bukti Perjanjian Bank dengan Nasabah pada Bancassurance". *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata*, Vol 1 No 2.

Hernawan Hadi dan M. Hudi Asrori. "Problematika Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-Hatian Terhadap Cover Note Sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan". *Jurnal Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Negeri Surakarta*.

Ika Novita Wardhani. 2011. Analisis Pengaruh Penyaluran Kredit Investasi Bank Umum Dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Malang (Periode 2001-2010). *Jurnal Ilmiah FEB Universitas Brawijaya Malang*, Vol 1, No, 1.

Kadir, Rahmiah, dkk. 2019. "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote". *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31 No.2.

- Malini. 2023. Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Volume 2 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.164>
- Nawaaf Abdullah & Munsyarif Abdul Chalim. 2017. Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik. *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 4.
- Nugraha Pratama Septiansyah Gusti. 2023. Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Pencairan Kredit Oleh Bank. *Jurnal ; Education and Development*, Vol.11No.1. DOI: 10.37081/ed.v11i1.4252
- Pradnyasari, Gusti Ayu Putu Wulan. 2018. Kedudukan Hukum Covernote Notaris Terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit. *Acta Comitas* :, Vol. 3 No. 3.
- Rachmayani, D., & Suwandono, A. 2017. COVERNOTE NOTARIS DALAM PERJANJIAN KREDIT DALAM PERSPEKTIF HUKUM JAMINAN. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 1 No. 1.
- Rachmayania, D., & Suwandono, A. 2017. "Cover Note Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan". *Jurnal Acta*, Vol. 1 No. 1.
- Ramlie, H. S. 2017. "Pertanggungjawaban Hukum Bagi Notaris Terhadap Cover Note Yang Sudah Dikeluarkan Tetapi Sertifikat Tidak Dapat Diterbitkan". Doctoral dissertation Universitas Brawijaya.
- Sean, Cedric, Novyta Uktolseja, Nancy Silvana Haliwela. 2023. "Kekuatan Hukum Covernote Notaris Dalam Proses Takeover Perjanjian Kredit" *KANJOLI Business Law Review*, 1 (2).
- Sean, Cedric, Novyta Uktolseja, Nancy Silvana Haliwela. 2023. "Kekuatan Hukum Covernote Notaris Dalam Proses Takeover Perjanjian Kredit" *KANJOLI Business Law Review*, 1 (2) Desember 2023.
- Sembiring, Michael Boy. 2019. *Akibat Hukum Penerbitan Covernote oleh Notaris/PPAT Terhadap Pihak-Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan*. Thesis, Universitas Sumatera Utara.
- Winarso, Ratih Puspitasari. 2020. "Kekuatan Hukum Cover Note Yang Dibuat Oleh Notaris Berkaitan Dengan Prinsip-Prinsip Pemberian Kredit Di Pt Bank Bni Cabang Pare-Pare (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS)". *Indonesian Notary*, Vol. 2, Article 19.
- Wulandari, Nadya, Hafid Aditya Pradesa, Pepi Zulvia, Iin Agustina. Analisis Faktor Tentang E-Service Quality Pada Aplikasi Jakone

Mobile. *BanKu: Jurnal Perbankan dan Keuangan*. DOI : 10.37058/banku.v6i1.14344.

Lain-Lain

<https://isknews.com/tanggung-jawab-mengenai-cover-note-notaris-ppat-dari-sisi-notaris-dan-bank/> diakses pada 16 Juli 2025 pukul 20.13 WIB.

<https://kumparan.com/hshjdndidbdj/kekuatan-hukum-atas-penerbitan-covernote-sebagai-produk-hukum-notaris-22hnUV1Q0sf> diakses pada 16 Juli 2025 pukul 17.15 WIB.

<https://literasihukum.com/kekuatan-hukum-covernote-notaris-di-pengadilan/> diakses pada 15 juli 2025 pukul 20.17 WIB.

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalam-hukum>, diakses pada tanggal 14 Juni 2024, Pukul 23.30 WIB.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/pentingnya-notaris-berhati-hati-dalam-pembuatan-cover-note-lt6218ad300175e/> diakses pada 10 Juli 2025 pukul 14.19 WIB.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/penggunaan-cover-note-dalam-pemasangan-jaminan-hak-tanggungan-lt62f21c7525039/> diakses pada 14 Juli 2025 pukul 15.18 WIB.

http://www.kompasiana.com/nopalmtq/mengenal-arti-kata-tanggung-jawab_5529e68b6ea8342572552d24, Diakses pada tanggal 1 Februari 2025, Pukul 19.08 WIB.