

**AKIBAT HUKUM DAN BATAS TANGGUNG GUGAT NOTARIS ATAS PENERBITAN  
COVER NOTE PENDAFTARAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN DALAM  
PERJANJIAN KREDIT BANK**

**TESIS**



Oleh :

**Nama Mahasiswa : Amara Diva Abigail**

**No. Pokok Mhs. : 21921002**

**PROGRAM STUDI KENOTARIATAN  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2023**



AKIBAT HUKUM DAN BATAS TANGGUNG GUGAT NOTARIS ATAS PENERBITAN  
COVER NOTE PENDAFTARAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN DALAM PERJANJIAN  
KREDIT BANK

Oleh :

Nama Mahasiswa : Amara Diva Abigail  
No. Pokok Mhs. 21921002

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister (S-2) Kenotariatan

**Pembimbing 1,**

**Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.,**

Yogyakarta, 11 Desember 2023


**Pembimbing 2,**

**Dr. Agus Pandoman, S.H., M.Kn.,**

Yogyakarta, 18 Desember 2023

Mengetahui  
Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister  
Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



  
**Dr. Nurjihad, S.H., M.H.**



AKIBAT HUKUM DAN BATAS TANGGUNG GUGAT NOTARIS ATAS PENERBITAN  
COVER NOTE PENDAFTARAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN DALAM PERJANJIAN  
KREDIT BANK

Oleh :

Nama Mahasiswa : Amara Diva Abigail  
No. Pokok Mhs. 21921002

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister (S-2) Kenotariatan

**Pembimbing 1,**

  
**Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.,**

Yogyakarta, 11 Desember 2023

**Pembimbing 2,**

  
**Dr. Agus Pandoman, S.H., M.Kn.,**

Yogyakarta, 18 Desember 2023

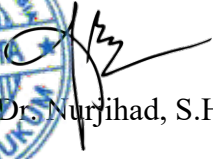
**Penguji**

  
**Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum**

Yogyakarta, 18 Desember 2023

Mengetahui  
Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister  
Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



  
Dr. Nurjihad, S.H., M.H.

## **MOTTO**

*“The best way to get started is to quit talking and begin doing”*

## **PERSEMBAHAN**

*“Saya persembahkan karya ini untuk kedua orang tua saya tersayang, yang telah mendukung saya dan menyayangi saya sepenuh hati, yang mengajarkan arti kehidupan yang penuh makna serta cinta kasih, perjuangan Putri ini untuk Mama dan Papa”*

*- Amara Diva Abigail, S.H -*

PERNYATAAN ORISINALITAS  
TESIS DENGAN JUDUL  
**AKIBAT HUKUM DAN BATAS TANGGUNG GUGAT NOTARIS ATAS  
PENERBITAN COVER NOTE PENDAFTARAN JAMINAN HAK  
TANGGUNGAN DALAM PERJANJIAN KREDIT BANK**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 11 Desember 2023  
Yang Menyatakan



  
**Almaria Diva Abigail, S.H**

## KATA PENGANTAR

*“Assalamu,alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”.*

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala anugerah, lindungan dan bimbingan-Nya. Sholawat serta salam selalu tercurah kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat hingga juriat hingga hari akhir.

Tesis yang berjudul “Akibat Hukum Dan Batas Tanggung Gugat Notaris Atas Penerbitan Cover Note Pendaftaran Jaminan Hak Tanggungan Dalam Perjanjian Kredit Bank” *alhamdulillah* telah selesai disusun. Tentunya penyusunan Tesis ini tidak lepas dari adanya bantuan dan dukungan serta kerja sama semua pihak yang terlibat langsung ataupun tidak langsung. Oleh karena itu penulis ucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Nurjihad,. SH., MH., selaku Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., selaku Dosen pembimbing pertama yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Tesis ini dengan penuh keihlasan dan kesabaran serta tauladannya.
5. Dr. Agus Pandoman, S.H., M.Kn., selaku Dosen Pembimbing kedua yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Tesis ini dengan penuh keihklasan dan kesabaran serta tauladannya.
6. Segenap Bapak/Ibu Dosen Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah

bersedia berbagi keilmuan dan pengalaman selama proses belajar mengajar dilaksanakan.

7. Seluruh jajaran tenaga kependidikan Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah membantu memperlancar penulisan Tesis ini.
8. Orang tua saya Bpk. Benny Marthadi Utama/ Ibu Arya Yudha Donorini dan Bpk. Tri Margana Hadiningrat/ Ibu Shinta Dini Yanti yang sudah memberikan semangat, dukungan serta doa dan motivasi yang tidak ada hentinya kepada penulis.
9. Seluruh teman-teman satu perjuangan MKN Angkatan-15 Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Tentunya penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam Tesis ini untuk menerima kritik dan saran terhadap penyempurnaan kedepannya, khususnya dalam hal terdapat beberapa rujukan yang tidak tercantumkan dalam referensi buku ini. Dalam hal ini penulis meminta maaf sebesar-besarnya, perlu diketahui tidak ada sama sekali niat kami dalam melakukan plagiasi atau tidak menghargai hasil karya para penulis sebelumnya, namun hal tersebut karena kelalain dari penulis sendiri.

Harapan penulis semoga Tesis yang sederhana ini bisa memberikan manfaat dalam pengembangan keilmuan, khususnya di bidang hukum untuk dapat dikaji dan dikembangkan pada penelitian yang lebih dalam.

*“Wassalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakutuh”*

Yogyakarta, 11.12.2023

Penulis



**Amara Diva Abigail, S.H**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas Penelitian .....	11
F. Kerangka Teori .....	16
G. Metode Penelitian .....	21
H. Sistematika dan Kerangka Penulisan .....	26
<b>BAB II KARAKTERISTIK COVER NOTE DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN DENGAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN</b>	
A. Makna dan fungsi Cover Note .....	28
B. Karakteristik Cover Note yang diterbitkan oleh Notaris.....	36
C. <i>Prudential Theory</i> atas penerbitan Cover Note oleh Notaris dalam perjanjian kredit perbankan.....	37
D. Penerbitan Cover Note pada perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan.....	41
<b>BAB III AKIBAT HUKUM PENERBITAN COVER NOTE OLEH NOTARIS DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN DENGAN JAMINAN HAK</b>	



**TANGGUNGAN YANG MENIMBULKAN KERUGIAN BAGI PIHAK  
BANK**

- A. Akibat hukum penerbitan cover note pada perjanjian kredit perbankan jika menimbulkan kerugian .....53**
- B. Akibat hukum dan batas-batas tanggung gugat notaris atas penerbitan cover note jika menimbulkan kerugian.....63**

**BAB IV PENUTUP**

- A. Kesimpulan .....78**
- B. Saran.....80**

**DAFTAR PUSTAKA**

## ABSTRAK

Notaris merupakan seorang pejabat umum yang memiliki kewenangan khusus yang diatur dalam undang-undang jabatan notaris. notaris memiliki kewenangan untuk membuat akta. notaris dapat membuat surat keterangan dalam proses pemberian kredit di perbankan yang disebut dengan covernote. penerbitan covernote dalam pendaftaran jaminan hak tanggungan dalam perjanjian kredit bank merupakan sebuah kebiasaan dalam dunia perbankan sekaligus menjadi alat bukti, beberapa permasalahan tersebut yang di uraikan menimbulkan fakta bahwa penggunaan covernote merupakan bukti dalam praktik sebagai pencairan kredit oleh bank dan ditemukan fakta yuridis dalam putusan pengadilan cover note yang dibatalkan karena dibuat tidak sesuai sebagaimana fungsi dan karakteristik cover note. Maka diperlukan analisa kaitannya dengan bagaimana karakteristik cover note dan bagaimana jika dalam penerbitannya terjadi kerugian demi tercapainya kepastian hukum. permasalahan dalam penelitian ini adalah: 1) Apa karakteristik cover note dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan? 2) Apa akibat hukumnya ketika penerbitan cover note oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan menimbulkan kerugian bagi pihak bank? Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative. penelitian ini memiliki tujuan Untuk menganalisis karakteristik cover note dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan, dan mengetahui akibat hukum serta batas-batas tanggung gugat atas penerbitan cover note oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan yang menimbulkan kerugian bagi pihak bank. teori yang digunakan ialah teori kehati-hatian, teori tanggung jawab, dan teori perlindungan hukum. Hasil menjelaskan Karakteristik Covernote bermakna surat berharga yang berisikan kehendak para pihak atas suatu perbuatan yang akan datang dengan karakteristik yang dijabarkan dan menjelaskan bahwa akibat hukum terhadap notaris pada prinsipnya segala kerugian yang ditimbulkan terkait dengan hak tanggungan notaris tidak bertanggung gugat, kecuali dapat dibuktikan terdapat unsur kesalahan atau resiko didalamnya, maka notaris bertanggung gugat atas cover note tersebut. Pengaturan khusus mengenai kewajiban Notaris mengeluarkan Covernote sampai saat ini belum ada. Notaris harus berhati-hati dalam membuat Covernote dan tetap harus memiliki standartsasi dalam produk yang di buatnya.

**Kata Kunci :** Covernote, Akibat hukum, dan Batas-batas tanggung gugat

## **ABSTRACT**

*A notary is a public official who has special authority as regulated in the notary position law. The notary has the authority to make deeds. A notary can make a statement in the process of granting credit in banking, which is called a covernote. The issuance of covernotes in registering collateral for mortgage rights in bank credit agreements is a habit in the banking world as well as being a means of evidence. Some of the problems described have given rise to the fact that the use of covernotes is evidence in practice of credit disbursement by banks and is found in juridical facts in court decisions. notes that were canceled because they were not made according to the function and characteristics of the note cover. So analysis is needed in relation to the characteristics of the cover note and what happens if a loss occurs in its publication in order to achieve legal certainty. The problems in this research are: 1) What are the characteristics of the cover note in a banking credit agreement with mortgage rights? 2) What are the legal consequences when the issuance of a cover note by a notary in a banking credit agreement with collateral rights causes losses for the bank? The research method used is normative juridical. This research aims to analyze the characteristics of cover notes in banking credit agreements with collateral rights, and determine the legal consequences and limits of liability for the issuance of cover notes by a notary in banking credit agreements with collateral rights which cause losses to the bank. The theories used are precautionary theory, responsibility theory, and legal protection theory. The results explain the characteristics of a Covernote which means a securities which contains the wishes of the parties for a future action with the characteristics described and explains that the legal consequences for the notary are in principle that all losses incurred in relation to the notary's mortgage rights are not liable, unless it can be proven that there is an element of error. or risks therein, then the notary is responsible for the cover note. There are currently no specific regulations regarding the Notary's obligation to issue a Covernote. Notaries must be careful in making covernotes and must still have standardization in the products they make.*

**Keywords:** *Covernote, legal consequences, and limits of liability*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Konsideran pada poin b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dijelaskan bahwa dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif, dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju, diperlukan penyesuaian di bidang ekonomi. Hal ini sesuai dengan pertimbangan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perbankan, dalam perkembangannya kebutuhan ekonomi semakin meningkat termasuk halnya kebutuhan akan tersedianya dana yang juga untuk mendukung pembangunan perekonomian nasional juga akan membutuhkan penyesuaian.

Perbankan memiliki fungsi yang dapat dilihat dalam ketentuan pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perbankan, yang merumuskan bahwa fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Dari pasal tersebut dapat ditarik bahwa fungsi bank dalam sistem hukum perbankan di Indonesia sebagai *intermediary* bagi masyarakat yang *surplus* dana dan masyarakat yang kekurangan dana. Penghimpun dana masyarakat dilakukan oleh bank berdasarkan pasal tersebut dinamakan “simpanan” sedangkan

penyalurannya kembali dari bank kepada masyarakat yang kemudian dinamakan kredit.<sup>1</sup> Dapat dikatakan juga bank sebagai perantara nasabah penabung atau debitur yang ingin melakukan peminjaman.

Kredit sebagai *core business* atau bisnis utama dalam perbankan, sehingga menjadi sumber keuntungan bagi perbankan, jika kredit yang disalurkan tersebut berkualitas bagus dan lancar, namun kredit juga berpotensi mendatangkan kerugian bagi bank jika kredit yang disalurkan tersebut berkualitas buruk atau menunggak yang kemudian menjadi kredit bermasalah atau *Non Performing Loan* (NPL). Sehingga dalam hal ini pihak Bank perlu memiliki jaminan untuk menjaminkan kepastian pengembalian hutang debitur. Hal tersebut juga ditegaskan dalam ayat 1 pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang menyebutkan bahwa :

“Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atau itikad dan kemampuan serta kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.”

Kredit dalam pelaksanaannya pada dasarnya juga mengandung risiko, maka dari itu bank dituntut kemampuan dan efektivitasnya dalam mengelola risiko kredit dan meminimalkan potensi kerugian sehingga bank wajib memerhatikan asas-asas perkreditan yang sehat.<sup>2</sup> Untuk mengurangi risiko tersebut jaminan pemberian

---

<sup>1</sup> Rani Apriani, Hartanto, *Hukum Perbankan dan Surat Berharga*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2019, hlm 26.

<sup>2</sup> Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, selanjutnya disebut Cetakan ke 7, PT Citra Aditya Bakti, 2018, hlm 453.

kredit merupakan faktor penting yang juga harus diperhatikan, karena merupakan bentuk keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan.

Pelaksanaan dalam pemberian kredit bank juga harus melakukan penilaian yang seksama terhadap debitur, menganalisis berdasarkan prinsip 5C yakni *Character* (watak), *Capacity* (kemampuan), *Capital* (modal), *Condition of economy* (kondisi perekonomian), dan *Collateral* (jaminan atau anggunan). selain prinsip 5C juga dapat menganalisa terlebih dahulu terkait dengan prinsip 4P dan 3R. Prinsip 4P meliputi *personality, purpose, prospect, dan payment*. Adapun prinsip 3R meliputi *returns, repayment, dan risk bearing ability*. Ketiga prinsip tersebut yang selalu dijadikan pedoman pihak perbankan dalam memutuskan persetujuan kredit,<sup>3</sup> sehingga dengan adanya jaminan akan membantu pihak bank dalam meminimalisir terjadi kerugian.

Salah satu lembaga jaminan yang dikenal dalam sistem hukum jaminan di Indonesia adalah jaminan hak tanggungan. Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan atau kedudukan yang *preference* kepada kreditur dalam hal ini ialah bank.<sup>4</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai hak tanggungan

---

<sup>3</sup> Dewi Rachmayania, Agus Suwandonob, *Covernote Notaris dalam Perjanjian Kredit dalam Perspektif Hukum Jaminan*, (Acta Diurnal, Volume 1, Nomor 1, Desember 2017), hlm 74.

<sup>4</sup> Habib Adjie, *Eksekusi Hak Tanggungan*, Jurnal Pro Justitia, Tahun XVII, Nomor 2 April 1999, hlm 72.

diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut Undang-Undang Hak Tanggungan).

Pada praktiknya *Cover note* seringkali menjadi instrumen pamungkas untuk menutup semua tindakan hukum atau untuk menindaklanjuti tindakan hukum lain. Seperti pada *cover note* yang diterbitkan oleh notaris dalam hal persyaratan formil untuk keperluan pencairan kredit yang diinginkan oleh kreditur yang belum sepenuhnya dipenuhi oleh debitur.<sup>5</sup> *Cover note* yang dibuat oleh Notaris seringkali dijadikan dasar persetujuan permohonan kredit oleh Bank. Penerbitan *cover note* inilah yang dipandang sebagai suatu alat bukti yang kuat bagi Bank terhadap pelaksanaan pencairan kredit kepada debiturnya. Salah satu objek jaminan kredit yang sering digunakan dan paling disukai pada kegiatan perbankan adalah jaminan berupa tanah, karena tanah memiliki nilai ekonomis dan harganya yang relatif tidak pernah turun.

*Covernote* merupakan surat keterangan atau surat berharga. *Cover note* berisikan kesanggupan dari notaris untuk melaksanakan apa yang diinginkan oleh kreditur mengingat sebagaimana perjanjian itu dibuat, dengan mengikuti alur tersebut, mengikatnya suatu perjanjian itu karena adanya pesesuaian kehendak.<sup>6</sup> Dalam teori konosemen *cover note* menerangkan segala sesuatunya, bahwa yang memberi keterangan tersebut bertanggungjawab, yang berarti merupakan surat

---

<sup>5</sup> Rahmiah Kadir, Farida Patittingi, Nurfaidah Said, Muhammad Ilham Arisaputra, *Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan Covernote*, (Mimbar hukum Volume 31, Nomor 2, Juni 2019), hlm 192.

<sup>6</sup> Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proposionalitas dalam Kontrak Komersil*, Kencana Cetakan ke 5, 2021, hlm 121.

berharga, dan sesuatu yang berharga menurut teori konosemen tersebut akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi penerbitnya. Dalam praktik, bisnis *cover note* dari notaris seringkali dipergunakan sebagai pengganti dari akta autentik untuk melangsungkan transaksi bisnis. Seperti contohnya pada transaksi pembiayaan antara bank sebagai kreditur dan nasabah sebagai debitur,<sup>7</sup> sehingga perlu dibedakan pengertian antara surat dan akta, surat yang dikeluarkan oleh notaris bukan merupakan akta, notaris dapat mengeluarkan surat untuk kepentingan administrasi dan surat menyurat, seperti surat keterangan (*cover note*), surat laporan mengenai wasiat ke Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan sebagainya.

Jaminan yang berupa tanah dalam penjelasannya, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), merupakan lembaga jaminan atas tanah adalah hak tanggungan. Pada tahun 1996 dilakukan unifikasi pengaturan hak jaminan atas tanah menjadi hak tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (selanjutnya disebut UUHT).<sup>8</sup> Pengertian Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 1 UUHT yaitu :

“Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk

---

<sup>7</sup><https://www.hukumonline.com/berita/a/penggunaan-cover-note-dalam-pemasangan-jaminan-hak-tanggungan-lt62f21c7525039/>, Akses pada tanggal 29 Maret 2023

<sup>8</sup> Moch, Isnaini, *Perkembangan Hukum Perdata Di Indonesia*, (Yogyakarta : Laksbang Grafika, 2013), hlm 130.



pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”

Proses dan Prosedur Pembebanan hak tanggungan juga diatur dalam pasal 10 ayat 1 UUHT bahwa pemberian hak tanggungan didahului janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu. Dan pada ayat 2 pemberian hak tanggungan dilakukan dengan pembuatan akta pemberian hak tanggungan oleh PPAT berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 terkait dengan pemberian hak tanggungan, bahwa pada tahap pemberian hak tanggungan dengan akta PPAT oleh pemberi Hak Tanggungan kepada kreditur yang bersangkutan belum lahir, hak tanggungan baru akan lahir pada saat dibuatnya buku tanah Hak Tanggungan oleh Kantor Pertanahan. Oleh karena itu pada saat didaftarkannya hak tanggungan merupakan hal yang penting. Lahirnya hak tanggungan merupakan momen yang penting sehubungan dengan munculnya hak tagih preferen dari kreditur serta menentukan kedudukan kreditur terhadap sesama kreditur dalam hal ada sita jaminan (*conservatoirbeslag*) atas benda.<sup>9</sup>

Sertifikat hak tanggungan baru lahir setelah didaftarkan ke kantor pertanahan sesuai dengan ciri dan sifat hak tanggungan yaitu bersifat spesialitas dan publisitas. Didalam praktiknya prosedur pembebanan hak tanggungan sudah terlaksana dengan baik akan tetapi yang terjadi dalam prosesnya sebelum dilakukan pendaftaran ke badan pertanahan Notaris/PPAT mengeluarkan Covernote, yang

---

<sup>9</sup> Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan, HakTanggungan*, buku 2, (Bandung : Citra Aditya Bakti), hlm 38.

merupakan catatan (akhir) atau penutup dari suatu kejadian atau untuk dunia notaris dapat disebut sebagai sesuatu catatan akhir dari suatu perbuatan yang dilakukan para pihak dihadapan notaris.<sup>10</sup>

Perjanjian kredit dalam perbankan akan melakukan penilaian layak atau tidaknya kredit tersebut, maka dalam pelaksanaannya modal diikat dengan norma dan prinsip kehati-hatian. Sehingga terhadap Cover jaminan harus pasti dapat dibuktikan dengan kelahirannya. Kelahiran hak tanggungan ini berdasarkan penjelasan diatas berkolerasi dengan preverensi bank sebagai kreditur, selama sertifikat hak tanggungan atau sertifikat jaminan belum terbit maka selamanya akan konkurer. *Cover note* dalam hal ini seharusnya hanya menjelaskan *progres report* dari pembebanan yang sedang diproses di kantor notaris. Namun pada praktiknya *cover note* sebagai suatu keterangan yang berisikan kesanggupan dari notaris untuk melaksanakan apa yang diamanatkan oleh kreditur yang dikeluarkan oleh notaris sebagai jaminan bagi kreditur bahwa notaris akan menjaminkan seluruh proses pengurusan baik surat maupun dokumen hukum untuk pengurusan jaminan dapat terlaksana, dan berdasarkan keterangan berikut diatas salah satunya juga seringkali terjadi masalah pada saat seperti misalnya pendaftaran, tidak terbitnya SHT, yang kemudian apakah notaris/PPAT bertanggung gugat jika terjadi kerugian pihak bank tersebut.

Berdasarkan contoh kasus yang terjadi menjelaskan akibat hukum yang terjadi Ketika covernote dijadikan dasar dalam pembebanan hak tanggungan dalam

---

<sup>10</sup> <http://habibadjie.dosen.narotama.ac.id/artikelkajian-hukum-kenotariatan>, Akses pada tanggal 26 September 2022 pukul 10.00 WIB.

perjanjian kredit, terdapat pada Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia ditemukan data 109 Putusan dengan permasalahan cover note.<sup>11</sup> Diantaranya dalam salah satu Putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt.g/2020/byw, Berdasarkan kasus posisi yang tertera dalam Cover Note Nomor 119/SK/NOTPPAT/V/2012 tanggal 31 Mei 2012, diketahui bahwa Notaris/PPAT SK telah memberikan janji dan kesanggupan kepada BTN untuk memberikan sertipikat yang telah dibalik nama dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak tanggal Cover Note. Notaris/PPAT SK dapat dikatakan telah menjamin suatu keadaan yang bukan merupakan kewenangannya untuk menjamin hal tersebut, yaitu selesainya proses balik nama sertipikat. Berdasarkan pertimbangan akibat hukum yang terjadi atas pemberian janji seperti demikian membuka celah bagi kreditur untuk menggugat Notaris/PPAT dalam hal proses balik nama tidak dapat dilaksanakan atau tidak selesai dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Sehingga dalam beberapa permasalahan tersebut diatas menimbulkan fakta bahwa penggunaan cover note merupakan bukti dalam praktik sebagai pencairan kredit oleh bank dan ditemukan fakta yuridis dalam putusan pengadilan cover note yang dibatalkan karena dibuat tidak sesuai sebagaimana fungsi dan karakteristik cover note. Maka diperlukan analisa kaitannya dengan bagaimana karakteristik *cover note* dan bagaimana jika dalam penerbitannya terjadi kerugian demi tercapainya kepastian hukum.

---

<sup>11</sup>[https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=covernote&jenis\\_doc=putusan&t\\_put=2021](https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=covernote&jenis_doc=putusan&t_put=2021)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

1. Apa karakteristik *cover note* dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan ?
2. Apa akibat hukum dan batas tanggung gugat ketika penerbitan *cover note* oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan menimbulkan kerugian bagi pihak bank ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis karakteristik *cover note* dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan.
2. Untuk menganalisis akibat hukum penerbitan *cover note* oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan yang menimbulkan kerugian bagi pihak bank.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa kontribusi pemikiran-pemikiran serta saran yang positif bagi perkembangan Ilmu Hukum secara umumnya, baik dalam Hukum Perdata khususnya dalam bidang Kenotariatan, yang berhubungan dengan *Cover note*

oleh Notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan hak tanggungan.

## 2. Manfaat Praktis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran-pemikiran yang positif serta menjadi salah satu bahan rujukan yang dapat memberikan manfaat dan kepastian bagi Notaris selaku praktisi, khususnya terkait dengan tindakannya berupa pembuatan *cover note* dalam perjanjian kredit perbankan dengan hak tanggungan.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan berupa usulan, masukan, ataupun sumbangan pemikiran-pemikiran bagi pemerintah, untuk dapat dijadikan acuan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di bidang hukum kenotariatan, dimana dalam hal ini agar lebih diperhatikan mengenai aturan yang berkaitan dengan pembuatan atau penerbitan *cover note* yang dibuat oleh Notaris, agar dapat memberikan kepastian serta perlindungan hukum bagi Notaris dalam upaya menjaga profesinya dalam menjalankan tugasnya.
- 3) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran-gambaran serta pemahaman hukum yang lebih mendalam serta lebih luas bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang akan melakukan perjanjian kredit perbankan dengan hak tanggungan dan memerlukan *cover note* yang dibuat oleh Notaris guna pencairan kredit tersebut. Sehingga dengan meningkatnya pengetahuan hukum dari masyarakat ini, maka akan memberikan rasa keamanan kepada masyarakat dalam bertindak yang kemudian dapat berdampak positif pada minimnya pelanggaran hukum dari masyarakat.

## E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini bukanlah penelitian yang pertama kali dilakukan. Sebelumnya telah dilakukan penelitian yang serupa dengan penelitian ini dengan berbeda topik dan pembahasan. Oleh karena itu untuk membuktikan orisinalitas penelitian ini dibutuhkan tinjauan terhadap penelitian-penelitian serupa yang sudah pernah dilakukan. Bagian ini akan memaparkan beberapa penelitian serupa yang pernah dilakukan kemudian akan dijelaskan perbedaannya dengan penelitian ini, sehingga dapat dibuktikan bahwa penelitian mengenai tema yang diangkat ini belum pernah dilakukan dan penting untuk dilakukan. Penelitian-penelitian yang telah dilakukan dengan kajian yang berhubungan dengan tema penelitian ini akan dipaparkan dalam tabel berikut :

Tabel 1 : Beberapa Hasil Penelitian Terdahulu

No	Bentuk/Tahun/ Judul	Penulis	Rumusan Masalah	Perbedaan
1.	Tesis/ 2021/ Magister Kenotariatan Universitas Sriwijaya/ Surat Keterangan ( <i>Cover note</i> ) Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Dasar Pencairan Kredit Bank (Kajian Dari Aspek Kedudukan, Pertimbangan, Dan Tanggungjawab Hukum)	Mutiara Hilma	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana kedudukan hukum surat keterangan (<i>cover note</i>) yang dibuat oleh notaris/PPA T dalam pencairan kredit bank?</li> <li>2. Bagaimana pertimbangan hukum bank yang menjadikan surat</li> </ol>	Perbedaan penelitian Mutiara Hilma dengan penelitian penulis adalah pada penelitian ini menganalisa terkait kedudukan, pertimbangan hukum, dan tanggungjawab Notaris/PPAT terhadap <i>cover note</i> dalam kredit bank, sedangkan dalam penelitian penulis menganalisa terkait dengan karakteristik <i>cover note</i> dalam perjanjian kredit

			<p>keterangan (<i>cover note</i>) sebagai dasar pencairan kredit bank?</p> <p>3. Bagaimana tanggungjawab hukum notaris/PPAT terhadap surat keterangan (<i>cover note</i>) yang menimbulkan masalah hukum dan merugikan bank dan calon debitur?</p>	<p>bank terhadap jaminan hak tanggungan terkait juga dengan akibat hukum jika terjadi kerugian.</p>
2.	<p>Tesis/ 2019/ Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya/ Urgensi Pengaturan <i>Cover note</i> Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Berbasis Kemandirian Notaris.</p>	<p>Herlina Wulandari</p>	<p>1. Apa esensi dan urgensi pengaturan mengenai <i>cover note</i> yang dikeluarkan oleh Notaris dalam kaitannya dengan perjanjian kredit ?</p> <p>2. Bagaimana karakteristik <i>cover note</i> yang dikeluarkan Notaris sebagai wujud kemandirian Notaris sebagai pejabat umum dalam</p>	<p>Perbedaan penelitian herlina wulandari dengan penelitian penulis adalah penelitian ini membahas tentang kemandirian notaris, sedangkan pada penelitian penulis membahas tentang karakteristik dan akibat hukum <i>cover note</i> jika terjadi kerugian dalam penerbitannya.</p>

			perjanjian kredit ?	
3.	Tesis/ 2018/ Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia/ Tanggung Jawab Notaris- Ppat Dalam Mengeluarkan	Siska Novista	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kapan saat yang tepat Notaris-PPAT mengeluarkan <i>cover note</i>?</li> <li>2. Apakah urgensi dan problematika hukum dengan dikeluarkannya <i>cover note</i>?</li> <li>3. Bagaimana tanggung jawab Notaris-PPAT dalam mengeluarkan <i>cover note</i>?</li> </ol>	Perbedaan penelitian Siska Novista dengan penelitian penulis adalah objek penelitian ini ialah Tanggung Jawab Notaris-PPAT dalam mengeluarkan <i>Cover note</i> , sedangkan objek penelitian penulis ialah karakteristik <i>cover note</i> oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan dan akibat hukumnya jika terjadi kerugian.
4.	Tesis/ 2017/ Magister Kenotariatan Universitas Jember/ <i>Cover note</i> Dalam Perjanjian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan	Dwi Wahyuni ng Chairani	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa latar belakang penerbitan <i>cover note</i> dalam perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan ?</li> <li>2. Bagaim ana bentuk konsekuensi penerbitan <i>cover note</i> dalam perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan ?</li> <li>3. Bagaimana pengaturan penerbitan <i>cover note</i> dalam perjanjian</li> </ol>	Perbedaan penelitian Dwi Wahyuning Chairania dengan penelitian penulis adalah dalam penelitian ini membahas latarbelakang, pengaturan dan konsekuensi pada <i>cover note</i> , sedangkan dalam penulisan penulis membahas kaitannya dengan karakteristik <i>cover note</i> , dan akibat hukum jika terjadi kerugian dalam penerbitannya sebagai jaminan.



			<p>kredit dengan jaminan hak tanggungan ?</p>	
--	--	--	---	--

Beberapa Hasil Penelitian Diatas Telah Memberikan Gambaran Dan Inspirasi Bagi Penulis Untuk melanjutkan penelitian terdahulu mengenai *Cover note* yang dibuat oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan. Mengingat dalam hal ini *cover note* sudah menjadi suatu jaminan yang sering digunakan oleh kreditur. Maka Jabatan atau profesi yang diberikan kepercayaan besar dan tinggi oleh masyarakat dengan apa yang dituangkan dalam bentuk produk hukumnya yang dapat dianggap sesuatu yang benar harus sesuai dengan pernyataan sebagaimana seharusnya. Karena ketika terdapat pernyataan notaris yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya maka akan berdampak pada tercidernya profesi notaris tersebut. sehingga Notaris dalam menjalankan tugas dan kewenangannya baik dalam pembuatan *cover note* dapat tetap dalam prinsip kehati-hatian yang akan meminimalisir permasalahan yang terjadi, dan memperhatikan disclaimer jaminan sebagaimana seharusnya.

## F. Kerangka Teori

### 1. *Cover Note*

*Cover Note* berasal dari bahasa inggris yang terdiri dari dua kata yang terpisah, yakni *cover* dan *note* dimana *cover note* berarti “penutup” dan *note* berarti “catatan”, sehingga *cover note* berarti “catatan penutup”. *Cover note* merupakan surat yang menerangkan bahwa adanya proses yang masih berjalan dalam pengurusan akta-akta yang belum selesai. Hal ini biasanya terjadi dalam perjanjian kredit yang mana membutuhkan sertipikat sebagai jaminan, namun

sertipikat yang akan dibebankan hak tanggungan tersebut yang menjadi perjanjian ikutan dalam perjanjian kredit tersebut belum dapat dipenuhi yang disebabkan oleh masih dalam proses, misalnya masih perlu dilakukan pengecekan sertipikat, balik nama, atau proses lainnya yang masih sedang berjalan.<sup>12</sup>

Pada umumnya pada prosedur *cover note* notaris tidak ada aturan baku yang mengatur terkait dengan bentuk dan tata cara penulisannya, akan tetapi penulisan dari *cover note* biasanya dilakukan di atas kop surat notaris, ditanda tanganu dan di cap notaris, sedangkan isinya menyesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor notaris tersebut.

## 2. Notaris

Konsideran menimbang pada huruf (c) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa notaris merupakan jabatakn tertentu yang menjalankan profesi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat, sehingga perlu mendapatkan perlindungan dan jaminan demi tercapainya kepastian hukum.

Dalam pasal 1 angka (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam undang-

---

<sup>12</sup> Rahmiah Kadir, Farida Patittingi, Nurfaidah Said, Muhammad Ilham Arisaputra, “Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan *Covernote*”, *Mimbar Hukum* Volume 31, Nomor 2, Juni 2019, Halaman 191-204.

undang ini. Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya harus berdasarkan wewenang yang telah ada pada jabatan notaris sendiri sebagaimana diatur dalam pasal 15 ayat (2), (2) dan (3) Undang-Undang-Jabatan Notaris, yang dapat dibagi menjadi :

- 1) Kewenangan umum notaris,
- 2) Kewenangan khusus notaris
- 3) Kewenangan notaris yang akan ditentukan kemudian.

Berdasarkan pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menegaskan bahwa salah satu kewenangan notaris adalah membuat akta secara umum, dalam ayat 92) mengatur mengenai kewenangan khusus dari notaris untuk melakukan tindakan hukum tertentu dan dalam ayat (3) mengenai kewenangan notaris yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang kemudian (*ius constituendum*).

### 3. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan secara epistemologi dalam bahasa Inggris disebut dengan protection. Menurut KBBI perlindungan dapat didefinisikan sebagai proteksi yang berarti proses atau perbuatan untuk melindungi, sedangkan protection menurut Black's Law Dictionary adalah the act of protecting atau dalam Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai cara untuk melindungi.<sup>13</sup> Perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia perlindungan dapat diartikan sebagai

---

<sup>13</sup> Bryan A. Garner, (2009) *Black's Law Dictionary*, ninth edition, St. paul, West, , hlm. 1343.

tempat berlindung, perbuatan atau hal dan sebagainya memperlindungi.<sup>14</sup> Berdasarkan definisi tersebut diatas bahwa Perlindungan berarti melindungi sesuatu dari segala hal yang dapat membahayakan dan ketika dikaitkan dengan manusia, perlindungan juga dapat diartikan sebagai sebuah pengayoman yang diberikan oleh seseorang kepada orang yang lebih lemah.

Menurut Utrecht, hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat.<sup>15</sup> Berdasarkan definisi bahwa hukum merupakan sebuah aturan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, yang bentuknya tertulis maupun tidak tertulis, yang bersifat memaksa, yang bertujuan untuk mengatur tingkah laku manusia dan ketika melanggar akan mendapatkan sanksi.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>16</sup> Perlindungan hukum menurut CST Kansil, merupakan upaya hukum yang diberikan oleh penegak

---

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. <https://kbbi.web.id/>. Diakses tanggal 1 September 2023

<sup>15</sup> C.S.T. Kansil, (1989), *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, Hlm 38.

<sup>16</sup> Rahayu, 2009, Pengangkutan Orang, [etd.eprints.ums.ac.id](http://etd.eprints.ums.ac.id). Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat UndangUndang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

hukum dengan bertujuan untuk memberikan rasa aman, baik dari pikiran ataupun fisik dari gangguan dan berbagai macam ancaman dari pihak manapun.<sup>17</sup>

Definisi pada perlindungan hukum diatas bahwa perlindungan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu wujud dari fungsi hukum itu sendiri, yaitu dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan serta kedamaian.

Perlindungan juga suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa keadilan.<sup>18</sup> Dalam konteks hukum, selain dibutuhkan kepastian dan pengawasan, dalam penegakan hukum juga dibutuhkan perlindungan. Perlindungan terkait dengan watak dan hakikat manusia yang membutuhkan rasa aman dalam hubungannya dengan orang lain. Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah "*zoon politicon*", makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, oleh karena tiap anggota masyarakat mempunyai hubungan antara satu dengan yang lain. Sebagai

---

<sup>17</sup> CST Kansil,( 1989), Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka. Hlm. 102

<sup>18</sup> R.Wiyono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta; Penerbit Kencana, 2006), hlm. 77.

mahluk sosial maka sadar atau tidak sadar manusia selalu melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*)<sup>19</sup>

Perbuatan hukum (*rechtshandeling*) diartikan sebagai setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja / atas kehendaknya untuk menimbulkan hak dan kewajiban yang akibatnya diatur oleh hukum. Perbuatan hukum terdiri dari perbuatan hukum sepihak seperti pembuatan surat wasiat atau hibah, dan perbuatan hukum dua pihak seperti jual – beli, perjanjian kerja dan lain – lain. Hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) diartikan sebagai hubungan antara dua atau lebih subyek hukum, hubungan mana terdiri atas ikatan antara individu dengan individu, antara individu dengan masyarakat atau antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain.<sup>20</sup>

Hubungan hukum ini hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain setiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masingmasing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda beda dan saling berhadapan atau berlawanan, untuk mengurangi ketegangan dan konflik maka tampil hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut yang dinamakan perlindungan hukum.<sup>21</sup>

Terdapat juga beberapa teori perlindungan hukum yang diutarakan oleh para ahli, seperti Setiono yang menyatakan bahwa perlindungan hukum

---

<sup>19</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedelapan, (Jakarta; Sinar Grafika, 2006), hlm. 46

<sup>20</sup> Uti Ilmu Royen, *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/Buruh Outsourcingstudi Kasus Di Kabupaten Ketapan*, (Semarang; Tesis - UNDIP, 2009), hlm. 52.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

merupakan tindakan untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum. Tetapi yang paling relevan untuk Indonesia adalah dari Philipus M.Hadjon. Dia menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat berupa tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Bersifat preventif artinya pemerintah lebih bersikap hati – hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan karena masih dalam bentuk tindakan pencegahan. Sedangkan bersifat represif artinya pemerintah harus lebih bersikap tegas dalam pengambilan dan pembuatan keputusan atas pelanggaran yang telah terjadi.<sup>22</sup>

#### 4. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam negara hukum. Menurut Radbruch<sup>23</sup> hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada hal – hal berikut:

1. kepastian hukum
2. keadilan
3. daya guna atau kemanfaatan.

Asas kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum yang memberi penjelasan kepada individu tentang perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan kekuasaan pemerintah.

---

<sup>22</sup> <http://www.ilmuhukum.net/2015/09/teori-perlindungan-hukum-menurut-para.html>. Akses tanggal 26 September 2022, pukul 10.10 WIB.

<sup>23</sup> O. Notohamidjojo, *Soal – Soal Pokok Filsafat Hukum*, (Salatiga, Griya Media, 2011), hlm. 33.

Kepastian hukum merupakan perlindungan yang sah menurut hukum sehingga setiap warga negara terlindungi dari tindakan sewenang – wenang. Dalam kondisi semacam ini, berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu sesuai dengan aturan yang berlaku. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena kepastian hukum akan menjamin ketertiban. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan tercapainya ketertiban masyarakat. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Kepastian hukum sebagaimana dipahami orang, bukanlah produk otomatis dari hukum. Dengan bernegara, tidak serta merta muncul kepastian – kepastian dalam masyarakat.<sup>24</sup> Gustav Radbruch menyampaikan tentang tiga nilai dasar (Grundwerten) yaitu: Keadilan (Gerechtigkeit), kemanfaatan (Zweckmaeszigkeit) dan kepastian hukum (Rechtssicherheit), yang satu sama lainnya tidak selalu harmonis, melainkan saling berhadapan, bertentangan dan berketegangan (spannungs-verhaeltnis). Teori ini dapat dipergunakan untuk dapat mengatasi persoalan dalam hal perlindungan hukum bagi notaris.

---

<sup>24</sup> Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang – Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal*, (Jakarta; Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 290.



## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif adalah yuridis normatif dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>25</sup> Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundangundangan.<sup>26</sup>

### **2. Objek dan Subjek Penelitian**

Obyek dalam penelitian ini adalah makna fungsi dan karakteristik covernote dan ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan cover note dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan.

Subjek penelitian adalah Notaris ataupun pihak Bank dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta putusan-putusan Pengadilan yang mengatur tentang Konsekuensi terkait dengan prosedur dan penerbitan covernote dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan.

---

<sup>25</sup> Amiruddin & Zainal asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada Jakarta, hlm 118.

<sup>26</sup> Soekarto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm 20.

### 3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data penelitian atau bahan hukum adalah informasi atau keterangan yang benar mengenai objek penelitian. Bahan hukum dalam penelitian normatif dapat berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu keterangan-keterangan yang diperoleh dari literatur perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Bahan hukum primer meliputi :

*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuatan Akta Tanah.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 42 /POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan Dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan Atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan data atau keterangan yang diperoleh dari : buku-buku teks yang membicarakan sesuatu dan/atau permasalahan hukum, termasuk berupa skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar dan putusan hakim.<sup>27</sup> Selain itu bahan hukum sekunder juga merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

- a. Kamus hukum
- b. Kamus Inggris-Indonesia
- c. Kamus Umum Bahasa Indonesia
- d. Ensiklopedia

## H. Teknik Pengumpulan atau Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini merupakan Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan

---

<sup>27</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta :Sinar Grafika, 2010), hlm 54.

dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis, pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isi dalam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

## **I. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>28</sup>
2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan Konseptual yaitu suatu metode pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum, yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>29</sup>
3. Pendekatan Kasus (*case approach*), Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasuskasus yang berkaitan

---

<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta; Kencana, 2011), hlm 93.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm 138

dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap. Kasus itu dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain.<sup>30</sup> Pendekatan ini oleh penulis dijadikan sebagai metode untuk meneliti kejadian-kejadian praktek walk out yang dilakukan oleh anggota DPR sebagai objek dari penelitian ini.

## **J. Analisis Penelitian**

Dalam analisis penelitian ini diperoleh ada 2 macam yang pertama adalah data perundangan yang akan dilakukan inventarisasi (mengumpulkan bahan hukum), kemudian melalulan sistemisasi (melakukan pengurutan sesuai dengan pengelompokan pembahasan). Dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus sehingga dapat menganalisa bagaimana karakteristik *cover note* dan akibat hukum yang terjadi jika mengalami kerugian dalam penerbitannya, dengan metode analisis dalam penelitian normatif tersebut dengan metode kualitatif artinya dalam bentuk kalimat-kalimat yang telah disusun secara sistematis berdasarkan pada asas dan prinsip hukum yang berlaku. Demi tercapainya kepastian hukum dalam analisis peneliti. Sedangkan jika terdapat data hasil wawancara dipergunakan untuk menguatkan data primer yang diperoleh dari studi pustaka.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm 138

## **K. Sistematika dan Kerangka Penulisan**

Bab I dalam penelitian ini merupakan pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang masalah, identifikasi, pembatasan serta rumusan masalah untuk memudahkan penelitian ini. Pada bab ini memuat landasan pemikiran yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah temuan (data) dari penelitian yang telah dilakukan ini yang kemudian data tersebut diolah berdasarkan penelitian yang sudah dipaparkan.

Bab II adalah uraian mengenai tinjauan umum dan tinjauan yuridis atas objek penelitian yang telah dilakukan. Pada bab ini diuraikan mengenai tinjauan umum *Cover note* oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan.

Bab III berisi analisis mengenai judul yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu karakteristik *Cover note* oleh notaris dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan dan akibat hukum jika terjadi suatu kerugian, penelitian akan menganalisis hasil temuan-temuan selama penelitian dilakukan kemudian dibedah menggunakan teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian yang telah dilakukan.

Bab IV adalah penutup. Pada bab ini peneliti akan menguraikan kesimpulan dari temuan-temuan pada bab-bab sebelumnya dan analisis yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, kemudian peneliti juga akan memberikan saran guna pembangunan hukum itu sendiri.

## BAB II

### KARAKTERISTIK COVER NOTE DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN DENGAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN

#### A. Makna dan Fungsi Cover Note

Cover note berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata yang terpisah, yakni cover dan note, dimana cover berarti “penutup” dan Note berarti “catatan penutup” berdasarkan arti kedua kata tersebut, maka cover note berarti “catatan penutup”.<sup>31</sup> Fungsi dan Tujuan Cover note dalam praktiknya merupakan akta atau dokumen yang sedang dalam proses pengurusan di kantor notaris akan tetapi belum selesai pengurusannya, sedangkan klien (pihak yang berkepentingan) membutuhkan akta atau dokumen tersebut, yang kemudian Notaris dapat mengeluarkan surat keterangan yang menyatakan bahwa akta atau dokumen sedang dalam pengurusan di kantor notaris tersebut. Sesuai jika dibandingkan dengan Black, s Law Cover note dalam penjelasannya, *“cover note. A written statement by an insurance agent confirming that coverage is in effect. The cover note is distinguished from a binder, which is prepared by the insurance company.”* Mengatakan bahwa cover note merupakan pernyataan tertulis oleh agen asuransi yang mengkonfirmasi bahwa cakupan tersebut berlaku, cover note dibedakan sebagai bahan pengikat yang dibuat oleh perusahaan asuransi. dengan demikian cover note merupakan surat keterangan

---

<sup>31</sup> Widya Indrayeni, Tesis : *“Akibat Hukum Diterbitkannya Cover Note Oleh Notaris terhadap Pihak-pihak yang Berkepentingan dalam Transaksi Kredit Perbankan.”*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2012), hlm 43.

atau pernyataan yang dikeluarkan sebagai pegangan sementara atau sebagai pengikat bagi pihak yang berkepentingan tersebut. pada umumnya prosedur cover note notaris tidak ada aturan baku yang mengatur mengenai bentuk dan tata cara penulisannya, akan tetapi penulisan dari cover note biasanya dilakukan di atas kop surat notaris, ditanda tangani dan di cap notaris, sedangkan isinya disesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor notaris tersebut.

Berdasarkan praktiknya Habib Adji juga menyatakan bahwa secara etimologis covernote memiliki makna terdiri dari 2 kata, yaitu : cover berarti penutup atau membungkus dan note berarti catatan, sehingga cover note ialah catatan penutup. Bentuk lain dari cover note yaitu keterangan dari notaris sehingga dapat disimpulkan bahwa cover note merupakan catatan (akhir) atau penutup dari suatu kejadian atau perbuatan hukum atau dapat disebut sebagai suatu catatan akhir dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang dilakukan di hadapan notaris.

Dasar hukum Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya secara normative berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 juncto Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris (UUJN). Dalam Undang-undang Jabatan Notaris tidak ada satu pasal dan ayat yang mengatur tentang Covernote. Tapi Covernote di kalangan Notaris merupakan Living Law atau kebiasaan atau hukum yang hidup dalam pelaksanaan tugas jabatan Notaris. Pembuatan covernote oleh Notaris sifatnya fakultatif artinya tidak semua tindakan para penghadap yang dibuat/dilakukan di hadapan Notaris setelah



selesai harus dibuat covernote. Notaris dapat membuat covernote antara lain ketika, ada permintaan dari para penghadap sendiri yang telah melakukan tindakan hukum di hadapan Notaris, dan Ketika sebagai Keterangan dari Notaris atas permintaan para penghadap, bahwa ada perbuatan hukum/tindakan hukum yang masih dalam proses penyelesaian.

Substansi covernote secara konstitutif ialah menciptakan hubungan hukum baru atau memutuskan suatu hubungan hukum yang telah ada, dapat juga secara delkaratif yaitu pernyataan suatu keadaan atau hubungan hukum dan tidak berpendapat apapun hanya menyajikan fakta. Terdapat 4 Alasan yang harus diperhatikan pada prinsipnya dalam membuat covernote. berdasarkan data/dokumen/fakta yang ada atau terjadi dihadapan notaris, bukan berisi analisis dari notaris tentang Tindakan perbuatan penghadap yang dilakukan dihadapan notaris, bukan kesimpulan dari notaris tentang Tindakan perbuatan para penghadap yang dilakukan dihadapan notaris, dan bukan berisi pengharaoan para penghadap yang dicatat oleh notaris, jangan sampai terjadi covernote yang memberi harapan palsu.<sup>32</sup>

Covernote tidak memiliki format baku, dan sebagai tindakan *Living Law*, Covernote harus mengandung 3 (tiga) aspek yaitu : <sup>33</sup>

1. Formal. Berkaitan dengan formalitas yang harus dilakukan, misalnya : harus dibuat diatas kertas yang berkop surat Notaris, ada judulnya Covernote/Keterangan, ada nomor pengeluaran Covernote/Keterangan,

---

<sup>32</sup> Habib Adjie, 2023, *Perlindungan Terhadap Notaris Terkait Penerbitan Covernote Dalam Perspektif Pidana Dan Perdata*, Seminar Kenotariatan IMMKUNDIP, diakses 26 Oktober 2023.

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm 29.

mencantumkan nama Notaris yang membuatnya, ada isi yang dterangkan, mencantumkan tanggal Covernote / keterangan dibuat, nama, stempel jabatan dan tanda tangan Notaris, serta tata cara pembuatannya.

2. Materil. Berkaitan dengan substansi yang disebut dalam Covernote/Keterangan sesuai perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak secara lengkap di hadapan atau oleh notaris . Misalnya : jenis perbuatan hukum para penghadap/pihak, disebutkan pula nomor dan tanggal aktanya.
3. Lahiriah. Bahwa dalam hal ini Covernote / Keterangan harus dilihat apa adanya, sehingga tidak perlu ditafsirkan lain.

Cover Note seorang Notaris di gunakan untuk mempercepat proses pencairan kredit, pihak bank meminta covernote kepada notaris yang bersangkutan sebagai jaminan bahwa sertifikat tersebut akan selesai dalam jangka waktu yang telah ditentukan sesuai dengan isi dari covernote notaris. Covernote digunakan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, karena adanya kebutuhan serta hanya menjadi bukti sementara sampai notaris menyelesaikan akta kepemilikan tanah yang sedang dalam proses kepada pihak bank.<sup>34</sup> Peran serta fungsi dan kedudukan covernote tidak diatur dalam instrumen peraturan perundangan, terutama dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

---

<sup>34</sup> Simanjuntak, P.N.H, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta : PT Kharisma Putera Utama.

Covernote dalam dunia perbankan ini telah menjadi hukum kebiasaan atau *customary law* dan dianggap telah memiliki kekuatan mengikat yang berlaku antara para pihak, sebagai jaminan sementara dalam proses pencairan kredit sesungguhnya telah terjadi kekosongan hukum dalam pelaksanaannya, karena tidak diatur dalam peraturan perundangan dan tidak termasuk dalam produk hukum notaris. Sehingga praktik penggunaan covernote sebagai bukti jaminan merupakan sebuah praktik tanpa didasari atas suatu instrumen hukum dalam pelaksanaannya, dan Ketika cover note tidak diatur maka seorang Notaris berdasarkan para ahli kenotariatan harus mendekatinya dan memaknainya secara analogis.

Menurut teori konosemen atau (Bill of Landing) di dalam perundang-undangan Indonesia yang diatur di dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUH Daging) yaitu pasal 504 samapai dengan pasal 517b. Definisi konosemen disebutkan didalam pasal 506 alenia pertama sebagai berikut :

“Konosemen adalah surat yang bertanggal, dalam mana si pengangkut menerangkan, bahwaia telah menerima barang-barang tersebut untuk diangkutnya ke suatu tempat tujuan tertentu dan menyerahkannya disitu kepada seorang tertentu, begitu pula menerangkan dengan syarat-syarat apakat barang barang itu akan diserahkannya.”

Konosemen ini merupakan dokumen yang terpenting dalam pengapalan barang, hal ini dikarenakan konosemen mencakup dua kepentingan yaitu kepentingan perniagaan dan kepentingan pengangkutan barang yang disebut dalam konosemen yang bersangkutan. Konosemen tidak hanya berfungsi sebagai tanda bukti penerimaan barang saja, tetapi juga merupakan surat

berharga yang mudah diperjualbelikan. Konosemen juga memiliki sifat kebendaan (*droit de suite, zaaksvolg*) dimana setiap pemegang konosemen berhak menuntut penyerahan barang yang disebut dalam konosemen yang bersangkutan dimanapun barang itu berada.<sup>35</sup>

Dalam pengangkutan laut, identitas barang muatan dicantumkan suatu surat berharga yang disebut konosemen atau *bill of lading*. Konosemen atau *bill of lading inilah* yang disebut dengan surat muatan. Dalam konosemen memuat identitas kepada siapa barang-barang itu harus diserahkan. Konosemen dapat diterbitkan atas pengganti atau atas tunjuk. Selain itu konosemen juga harus memuat identitas barang yang akan diangkut itu dan pencatatan itu seberapa mungkin hendaknya diperinci guna mencegah timbulnya kemungkinan perselisihan mengenai identitas barang-barang angkutan itu pada saat penyerahannya. Biasanya di dalam konosemen atau bill of lading diterangkan tentang keadaan waktu barang diterima untuk diangkut dengan menentukan klausula *receive for shipment in apparent good order and condition*, dan dengan adanya keterangan itu menjadi bukti tentang keadaan barang.<sup>36</sup>

Konosemen Atau dalam Undang-undang pelayaran dikenal dengan *bill of landing*, jika dalam KUHD dikenal dengan konsep konosemen adalah penyerahan bendanya, sehingga jika pada cover note merupakan sifat

---

<sup>35</sup> Ridwan Khairandy, 2013, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Cetakan pertama FH UII Press, Yogyakarta, hlm 358

<sup>36</sup> Rizal Aljufri, Goldlieb N, Meiske T, *Tanggungjawab Para Pihak Dalam Perjanjian Pengangkutan Barang Melalui Laut*, Lex Privatum Vol. VIII/No. 2/Apr-Jun/2020, hlm 119

kebendaan , yaitu benda yang akan datang, seperti yang dikatakan pada pasal 1131 BW semua harta kekayaan milik debitur baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada merupakan jaminan dari kreditur. Cover note ini membicarakan tentang harta kekayaan yang baru akan datang, karna dalam cover note diterangkan jika proses sudah selesai proses terhadap balik nama sertifikat yang dilakukan oleh notaris maka benda akan diserahkan kebank, sehingga masuk pada ketentuan surat berharga.

Dalam teori Konosemen Cover note sama dengan konsep ini termasuk dalam surat berharga yaitu konosemen Atau dalam Undang-undang pelayaran dikenal dengan *bill of landing*, jika dalam KUHD dikenal dengan konsep konosemen adalah kaitannya dengan penyerahan bendanya. Jika pada cover note juga merupakan sifat kebendaan, yaitu benda yang juga akan datang, seperti yang dikatakan pada pasal 1131 BW semua harta kekayaan milik debitur baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada merupakan jaminan dari kreditur. Cover note ini membicarakan tentang harta kekayaan yang baru akan datang, karna dalam cover note diterangkan jika proses sudah selesai proses terhadap balik nama sertifikat yang dilakukan oleh notaris maka benda akan diserahkan ke bank, atau Ketika notaris menyatakan yang bertandatangan dibawah ini, menerangkan, sehingga masuk pada ketentuan surat berharga.

Secara terminologi cover note memiliki makna yaitu sebagai alat bukti yang dapat digunakan “sementara” bahwa seseorang dijamin sampai akhir oleh apa yang diterangkan pada surat keterangan tersebut. Cover Note juga memiliki unsur didalamnya yaitu sebagai alat bukti tertulis dengan konsekuensi

yuridisnya, pengakuan, dan menuju sesuatu yang dituju (bersifat kebendaan).<sup>37</sup> Selain itu, Cover Note bukan hanya sebagai alat bukti, tetapi juga sebagai surat berharga karena dapat dilakukan transaksi, ada sesuatu yang melekat dalam cover note yaitu kewajiban penyerahan kebendaan yang dituangkan pada isi cover note tersebut, meskipun hanya berlaku sementara, namun secara analoginya cover note menjadi surat berharga pada pasal 504 KUHPerdara, maka tanggung jawab berada pada notaris ditempat, untuk itu diperlukannya prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaannya.

Dalam pengertiannya Cover Note berdasarkan Keputusan Rapat Pleno Pengurus Pusat yang Diperluas menjelaskan, 12 Januari 2017 merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT untuk mendukung pelaksanaan jabatannya. Pada umumnya, Cover Note berisikan pernyataan bahwa pekerjaan tertentu dalam kaitannya dengan pembuatan akta autentik masih dalam proses. Oleh karena itu, akta autentik belum dapat dikeluarkan dan diserahkan kepada para pihak karena adanya alasan-alasan yang dibenarkan secara hukum, Cover Note sendiri bukan merupakan akta autentik, karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata.<sup>38</sup> Sehingga dalam pengertiannya bahwa cover note pada dasarnya bukan merupakan akta autentik, melainkan cover note merupakan surat keterangan yang dikeluarkan sebagai pegangan bagi pihak yang berkepentingan.

---

<sup>37</sup> Agus Pandoman, 2022, *Cover Note Notaris & Permasalahannya, Tanggung Jawab & Perlindungan Hukum Pada Notaris*, Materi Seminar Fakultas Hukum Unsoed, diakses pada tanggal 18 Oktober 2022.

<sup>38</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (INI), Keputusan Rapat Pleno Pengurus Pusat yang Diperluas, 12 Januari 2017, Lampiran III hlm. 18.

## B. Karakteristik Cover Note yang diterbitkan oleh Notaris

Menurut para ahli dan praktik kenotariatan kedudukan cover note dapat dilihat bahwa berdasarkan kewenangan notaris cover note bukan merupakan produk hukum notaris, kemudian tidak ada dasar hukum dalam UUJN atau pun pengaturan lainnya, Tujuan cover note pada dasarnya diberikan sesuai karakteristik perbuatan hukum, peristiwa, bahkan merupakan *progress report*, sehingga cover note bukan merupakan sebuah jaminan dalam arti hukum jaminan, karena dalam konsep jaminan ialah (*marketable, asentety, transfable, secure*), sehingga cover note hanya merupakan surat keterangan.<sup>39</sup>

Karakteristik atau ciri cover note yang diterbitkan oleh notaris tidak ada aturan baku yang mengatur mengenai bentuk dan tata cara penulisannya, akan tetapi penulisan dari cover note sering kali di atas kop surat notaris, ditandatangani dan di cap notaris, sedangkan isinya disesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor notaris tersebut. Walaupun tidak adanya pengaturan baku mengenai bentuk dan isi Cover Note, karakteristik Cover Note pada umumnya memuat keterangan Notaris/PPAT antara lain mengenai:

1. penyebutan identitas Notaris/PPAT dan wilayah kerjanya;
2. keterangan mengenai jenis, tanggal dan nomor akta yang dibuat;
3. keterangan mengenai pengurusan akta, sertipikat, balik nama atau lain sejenisnya yang masih dalam proses;

---

<sup>39</sup> Prof, Agus Yudha Hernoko, 2022, *Cover Note Notaris & Permasalahannya, Tanggung Jawab & Perlindungan Hukum pada Notaris*, Materi Seminar Fakultas Hukum Unsoed, diakses pada tanggal 18 Oktober 2022.

4. keterangan mengenai jangka waktu penyelesaian proses;
5. keterangan mengenai pihak yang berhak menerima dokumen apabila proses telah selesai dilakukan;
6. tempat dan tanggal pembuatan Cover Note, tanda tangan dan stempel Notaris.<sup>40</sup>

Karakteristik surat keterangan atau cover note dalam praktiknya terdapat 2 karakteristik surat statement atau surat pernyataan yang dikeluarkan oleh Notaris dalam praktiknya dengan frasa “yang bertandatangan dibawah ini dengan ini menerangkan”, bersifat menerangkan, kemudian karakteristik yang kedua yaitu *information*, jika bersifat informasi maka frasa yang dikemukakan ialah “atas permintaan, menerangkan bahwa yang bersangkutan sedang memproses”, sehingga bersifat *sertificate of informasion*. sehingga ketika terjadi informasi yang salah karena permintaan pernghadapnya, namun jika statement yang pertama maka notaris yang bertanggungjawab.

### **C. Prudential Theory atas penerbitan Cover Note dalam perjanjian kredit perbankan**

Menurut Scott Idleman terdapat teori kehati-hatian yang dapat diterapkan oleh profesi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya. Dalam Batasan Normatif Selain kendala praktis dalam pelaksanaan keterbukaan peradilan yang dikemukakan oleh Scott C.Idleman, juga adanya batasan normatif tertentu atau nilai-nilai-prinsip dan cita-cita dengan teori kehati-hatian dalam keterbukaan,

---

<sup>40</sup> Rahmiah Kadir, et. al., “Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan Covernote,” Jurnal Mimbar Hukum 2 (Juni 2019), hlm. 196.



Secara khusus dalam suatu keterbukaan diperlukan teori kehati-hatian tersebut, terdapat tiga unsur dalam teori kehati-hatian yaitu: urgensi moral atau etika, legitimasi institusional terkait dengan ketaatan dan kepatuhan, dan kebutuhan untuk menggunakan hukum fraseologi.<sup>41</sup>

1. Urgensi Moral atau Etika, Philip Bobbitt dan Guido Calabresi, dalam buku mereka *Tragic Choices*, berpendapat bahwa kurangnya keterusterangan dan keterbukaan peradilan mungkin dapat dibenarkan sebagai cara untuk menutupi konflik nilai yang mendasar. 'Seperti yang dijelaskan Calabresi dalam karyanya yang menyebutkan bahwa jenis dalih yang dirancang menyembunyikan permasalahan atau konflik menjadi nilai dasar. Ketidakjujuran baik yang dipilih atau karena kegagalan untuk melihat jauh ke sudut-sudut gelap, lebih disukai karena keterbukaannya. Sehingga moral dan etika suatu kejujuran menjadi nilai yang mendasar dalam penilaiannya.<sup>42</sup>
2. Legitimasi Institusional, terkait dengan ketaatan dan kepatuhan masyarakat. Nilai kedua ini mengatakan bahwa dari persaingan nilai atau batasan normatif berkaitan dengan legitimasi institusional peradilan. Sebelumnya telah disarankan bahwa salah satu pembenaran yang mungkin untuk persyaratan keterbukaan adalah otoritas peradilan, bahwa keputusan pengadilan tidak akan sepenuhnya otoritatif jika tidak memiliki keterusterangan atau keterbukaan. Otoritas benar-benar

---

<sup>41</sup> Idleman Scott, *"A Prudential Theory of Judicial Candor"*, (2005), Faculty Publications, hlm 1381.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 1386

menjadi sebuah kekhawatiran, maka kita harus mengakui bahwa otoritas, atau konsep terkait legitimasi institusional, juga dapat dipertahankan secara signifikan melalui penghindaran keterusterangan. Sejauh hal ini benar, maka legitimasi institusional harus dipahami dengan baik sebagai salah satu nilai yang saling bersaing dibandingkan dengan alasan keterusterangan.<sup>43</sup>

3. Fraseologi Hukum, Jenis nilai yang ketiga dan terakhir adalah kebutuhan akan fraseologi hukum. Telah dibahas hubungan antara konsep pemberitahuan dan kebutuhan hakim untuk menyampaikan keputusannya dalam istilah-istilah tertentu, dan pentingnya hubungan ini sehubungan dengan keterusterangan peradilan. Pada titik ini secara konseptual berkaitan dengan perlunya kepastian hukum, namun tidak secara jelas melemahkan struktur logis internal dari alasan-alasan utama yang mendukung keterbukaan. Hal ini merupakan tuntutan, yang dibebankan kepada hakim berdasarkan budaya hukum kita dan pada budaya tersebut dengan berbagai kekuatan sosial dan sejarah, untuk menyatakan suatu kasus dan penyelesaiannya dalam istilah hukum yang jelas. Hal ini merupakan tuntutan agar hakim pada dasarnya mengubah keragaman kondisi manusia dan proses pengalaman manusia, termasuk intuisi awal hakim itu sendiri, ke dalam tata bahasa hukum yang spesifik. dengan lemah nya hukum dan itikad buruk maka hakim dapat memilah yaitu tidak dapat secara diskresi mementingkan factor

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm 1388

tententu namun dengan memperhatikan dan mempertimbangkan hal buruk dan baik yang terjadi dengan keterbukaan.<sup>44</sup>

Sebagai surat keterangan yang diterbitkan oleh Notaris/PPAT dalam rangka menunjang pelaksanaan jabatannya, Notaris/PPAT harus mempertanggungjawabkan isi dan pelaksanaan Cover Note tersebut, sehingga dalam mengeluarkan Cover Note, Notaris/PPAT harus bersikap hati-hati agar tidak membawa kerugian bagi para pihak, terutama kreditur, dan juga untuk melindungi dirinya sendiri. Dalam hal ini Notaris juga dapat menerapkan Teori Kehati-hatian yang dikemukakan oleh Scott Idleman, bahwa dalam membuat atau menerangkan keterbukaan sangat penting nilai-nilai atau unsur yang perlu di perhatikan. Notaris dapat secara moral dan etika dengan baik dalam melaksanakan tugasnya, kemudian memiliki nilai ketaatan dan kepatuhan dalam seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku, kode etik dan peraturan jabatan notaris, dan memiliki kebebasan bertindak untuk memilah hal yang baik dan buruk dalam melaksanakan kewajibannya tidak larut dengan jabatan atau perbuatan yang tidak sesuai dengan peraturan, mengutamakan keterusterangan dan keterbukaan dalam jabatannya.

Jika melihat dalam pengertian dan karakteristik cover note kembali merupakan surat berharga yang dalam praktiknya menjadi pegangan bank sebagai jaminan pencairan kredit, sama halnya terkait dengan penandatanganan perjanjian kredit antara bank dengan debitor yang mempergunakan jaminan pada praktiknya akan diikat dengan akta Notaris untuk kemudian diproses pembebanan jaminan. Sebelum proses pembebanan jaminan selesai dilakukan, maka Notaris/PPAT akan

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm 1394

mengeluarkan Covernote kepada bank selaku kreditor dengan alasan dikeluarkannya covernote adalah dikarenakan seorang notaris yang belum dapat menyelesaikan pekerjaan yang dilakukannya terkait dengan wewenang dan tugasnya dalam hal penerbitan sebuah akta autentik.

Berdasarkan teori kehati-hatian tersebut maka seorang notaris termasuk halnya notaris yang menjadi rekanan bank dalam melaksanakan tugasnya pada pembuatan cover note, harus memahami makna dan fungsi cover note sebagai surat berharga, dengan menerapkan teori kehati-hatian dalam pembuatan cover note dinilai kehati-hatiannya notaris patuh karena sudah dikeluarkan jaminan sudah di buat aktanya, karena proses pendaftaran tersebut notaris berani mendaftarkan hal ini dilihat berdasarkan unsure tika dan kepatuhan, kemudian nilai diskresi karena sudah biasa notaris percaya terhadap bank atau pihak terkait akan mengembalikan sehingga kepatuhannya terabaikan yang sering terjadi kemudian cover note dikeluarkan berdasarkan ketidak hati-hatian dalam unsur diskresi, untuk itu cover note harus dilihat dari unsur etika, kepatuhan dan diskresi yang harus patuh pada perturan perundang-undangan.

#### **D. Penerbitan Cover Note dalam perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan**

Pengertian kredit menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perbankan sebagai berikut :

“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.”

Dari pengertian diatas, dapat ditemukan adanya unsur-unsur dalam perjanjian kredit yaitu antara lain :

1. Kepercayaan, yaitu keyakinan dari si pemberi kredit bahwa kredit tersebut akan dibayar kembali dalam jangka waktu tertentu yang telah diperjanjikan;
2. Waktu, yaitu bahwa pemberian kredit dengan pembayaran kembali tidak dilakukan pada waktu yang bersamaan melainkan dipisahkan oleh tenggang waktu;
3. Resiko, yaitu bahwa setiap pemberian kredit mempunyai resiko akibat adanya jangka waktu yang memisahkan antara pemberian kredit dengan pembayaran kembali;
4. Prestasi, atau objek kredit itu tidak saja diberikan dalam bentuk uang, tetapi juga dapat berbentuk barang atau jasa. Namun objek kredit yang menyangkut uanglah yang sering dijumpai dalam praktek perkreditan.

Resiko dalam perjanjian kredit perlu diperhatikan oleh pihak bank terutama dalam hal penerbitan Cover Note. Penerbitan Covernote terlampir di dalam Lampiran III Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor POJK.03/2017 tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Aktivitas Sekuritas Aset Bagi Bank Umum bagian ke III nomor 4 mengenai Pelaksanaan Akad Kredit menyatakan bahwa: “Dalam rangka pelaksanaan akad kredit, bank wajib menetapkan prosedur baku paling kurang dalam rangka memastikan:

1. Kelengkapan dan kebenaran dokumen yang dipersyaratkan untuk akad kredit.

2. Terdapatnya surat keterangan resmi (cover note) dari Notaris yang menyatakan bahwa seluruh berkas agunan asli yang belum diterima masih digunakan dalam proses administrasi di instansi Pemerintah yang berwenang dan akan diserahkan kepada Bank pada waktu yang sudah disepakati setelah proses administrasi dimaksud selesai dilakukan.”<sup>45</sup>

Selain itu, disebutkan kembali mengenai Covernote di dalam Pasal 16 ayat (2) huruf D Penjelasan Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/8/PBI/2018 tentang *Rasio Loan to Value* Untuk Kredit Properti, *Rasio Financing to Value* Untuk Pembiayaan Properti, dan Uang Muka atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor yang menyatakan: “Dalam hal akta jual beli dan akta pembebanan hak tanggungan atau surat kuasa membebankan hak tanggungan belum tersedia maka untuk pencairan plafon dapat dilaksanakan setelah Bank menerima berita acara serah terima dan cover note dari Notaris atau pejabat pembuat akta tanah (PPAT).”

Cover note dari Notaris/PPAT antara lain dalam praktiknya memuat informasi mengenai penyelesaian akta jual beli dan akta pembebanan hak tanggungan atau surat kuasa membebankan hak tanggungan tersebut dan kesanggupan dari Notaris atau PPAT untuk menyerahkan akta jual beli dan akta pembebanan hak tanggungan atau surat kuasa membebankan hak tanggungan.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Indonesia, Lampiran III Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor POJK.03/2017 Tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Aktivitas Sekuritas Aset Bagi Bank Umum bagian ke III nomor 4 mengenai Pelaksanaan Akad Kredit

<sup>46</sup> Indonesia, Penjelasan Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/8/PBI/2018 Tentang Rasio Loan To Value Untuk Kredit Properti, Rasio Financing To Value Untuk Pembiayaan Properti, dan Uang Muka Atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor, Pasal 16 ayat (2) huruf D

Keberadaan covernote juga dianggap sangatlah penting terkait dengan pemberian kredit yang dilakukan oleh bank, Secara keseluruhan, baik didalam Undang-Undang Jabatan Notaris, Peraturan Pemerintah PPAT, tidak ada satupun pengaturan mengenai Tafsiran atas Covernote dan pengaturan mengenai kewenangan Notaris atau PPAT untuk mengeluarkan surat keterangan tersebut. Meskipun begitu, Covernote sering dijadikan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan sebagai pegangan sementara bagi bank dalam mencairkan kredit. Covernote dapat dikatakan merupakan bagian dari proses pembebanan benda jaminan sampai pada pendaftaran hak jaminan yang dapat berupa setipikat hak tanggungan.<sup>47</sup> Karena itulah Covernote menjadi bagian dari proses terbentuknya dua perbuatan hukum yaitu pinjaman kredit dan perjanjian agunan.

Penandatanganan perjanjian kredit antara bank dengan debitor yang mempergunakan jaminan pada umumnya akan diikat dengan akta Notaris. Setelah penandatanganan tersebut yang kemudian dilanjutkan kedalam proses pembebanan jaminan. Sebelum proses pembebanan jaminan selesai dilakukan, maka Notaris/PPAT akan mengeluarkan Covernote kepada kreditor dalam hal ini adalah bank. Covernote biasanya dikeluarkan oleh Notaris karena Notaris belum tuntas menyelesaikan pekerjaannya dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangannya untuk menerbitkan akta otentik.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Mohammad Sigit Gunawan, “Perandan Fungsi Covernote Notaris pada Peralihan Kredit (Take Over) Pada Bank”, Jurnal Ilmiah Indonesia Vol.3,No 1, Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, 2018, hal. 82

<sup>48</sup> Muhaymiyah Tan Kamelo (et.al), “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, Januari 2017, hal. 59

Peristiwa tersebut diatas sering dikatakan bahwa pada prakteknya Notaris/PPAT dapat gagal dalam memenuhi kewajiban untuk menyerahkan Sertifikat Hak Tanggungan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam cover note.<sup>49</sup> Ketika hal tersebut dilakukan, selanjutnya ialah pencairan kredit, sehingga cover note menjadi dasar atas pencairan tersebut. namun jika ditelusuri didalam SOP lingkungan perbankan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan pencairan kredit.

Jika dalam perjanjian kredit, Bank akan melakukan penilaian layak atau tidaknya kredit tersebut, maka dalam pelaksanaannya modal diikat dengan norma dan prinsip kehati-hatian. Sehingga terhadap Cover jaminan harus pasti dapat dibuktikan dengan kelahirannya. Kelahiran hak tanggungan ini berdasarkan penjelasan diatas berkolerasi dengan preverensi bank sebagai kreditur, selama sertifikat hak tanggungan atau sertifikat jaminan belum terbit maka selamanya akan konkurer. *Cover note* dalam hal ini seharusnya hanya menjelaskan *progres report* dari pembebanan yang sedang diproses di kantor notaris. Namun pada praktiknya *cover note* sebagai suatu keterangan yang berisikan kesanggupan dari notaris untuk melaksanakan apa yang diamanatkan oleh kreditur yang dikeluarkan oleh notaris sebagai jaminan bagi kreditur bahwa notaris akan menjaminkan seluruh proses pengurusan baik surat maupun dokumen hukum untuk pengurusan jaminan dapat terlaksana, dan berdasarkan keterangan berikut diatas salah satunya juga seringkali terjadi masalah pada saat

---

<sup>49</sup> 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, hlm. 193.



seperti misalnya pendaftaran, tidak terbitnya SHT, yang kemudian apakah notaris/PPAT bertanggung gugat jika terjadi kerugian pihak bank tersebut.

Dalam sistem perbankan terdapat Prinsip-prinsip pemberian kredit yang harus diterapkan ialah prinsip 5C antara lain :<sup>50</sup>

1. *Character* (Karakter) Suatu keyakinan bahwa sifat atau watak dari orang-orang yang akan diberikan kredit benar-benar dapat dipercaya. Hal ini tercermin dari latar belakang si nasabah baik yang bersifat latar belakang pekerjaan maupun yang bersifat pribadi.
2. *Capacity* (Kapasitas) Untuk melihat nasabah dalam melihat kemampuannya dalam bisnis yang dihubungkan dengan pendidikannya, kemampuan bisnis juga diukur dengan kemampuannya dalam memahami tentang ketentuanketentuan pemerintah.
3. *Capital* (Modal) Untuk melihat penggunaan modal apakah yang efektif, dilihat dari laporan keadaan keuangan (neraca dan laporan rugi laba) dengan melakukan seperti dari segi likuiditas dan solvabilitas, rentabilitas dan ukuran lainnya.
4. *Colleteral* (Jaminan) Merupakan jaminan yang diberikan calon nasabah baik yang bersifat fisik maupun non fisik. Jaminan hendaknya melebihi jumlah kredit yang diberikan. Jaminan harus juga diteliti keabsahannya, sehingga jika terjadi suatu masalah, maka jaminan yang dititipkan akan dapat dipergunakan secara mungkin.

---

<sup>50</sup> Marniati, Asdi, Muhamaad Akib, *Implementasi Sistem Dan Prosedur Pemberian Kredit Usaha Mandiri (Kum) Pada Pt Bank Sulselbar Cabang Gowa*, Jurnal Profitability Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Volume 3 No 2 Tahun 2019, hlm 22.

5. *Condition of Economy* (Kondisi Ekonomi) Dalam melihat kredit hendaknya juga dinilai dari kondisi ekonomi sekarang dan kemungkinan untuk masa mendatang sesuai sektor masing-masing, serta diakibatkan dengan prospek usaha dari sector yang ia jalankan.

Sehingga ketika covernote menjadi dasar jaminan untuk memberikan kepastian waktu serta menjadi dasar pencairan kredit, jika dikaitkan dengan prinsip pemberian kredit. Hak tanggungan lahir ketika adanya sertifikat hak tanggungan, sehingga jika hak kebendaan belum lahir kredit dicairkan, maka kredit tersebut belum dicover dengan jaminan dan dengan demikian posisi bank sebagai kreditur konkurer.

Kegagalan Notaris/PPAT untuk menyelesaikan pemasangan Hak Tanggungan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam cover note akan merugikan Notaris/PPAT yang bersangkutan, dan juga posisi bank sebagai kreditur, dengan menjadikannya dasar pencairan tersebut maka bank juga tidak memperhatikan prinsip prinsip tersebut dan melanggar prinsip kepatuhan dalam perbankan yaitu melanggar prinsip kehati-hatian karena sangat beresiko. Pelaksanaan prinsip kehati-hatian pembiayaan harus dilakukan oleh perbankan sejak awal ketika permohonan pembiayaan diajukan sampai setelah pembiayaan lunas. Prinsip kehati-hatian (*prudent banking principle*) adalah suatu asas atau prinsip yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati (*prudent*) dalam rangka

melindungi dana masyarakat yang dipercaya padanya.<sup>51</sup> Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang No.10 Tahun 1998 sebagai perubahan atas Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang perbankan, bahwa perbankan Indonesia dalam menjalankan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.

Penggunaan covernote notaris dalam perjanjian kredit pada dasarnya tidak dilarang dan dimungkinkan menurut Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Hak Tanggungan. Namun demikian notaris dalam mengeluarkan covernote sebagai dasar pencairan kredit bank harus berhati-hati dan saksama meneliti kebenaran dan keabsahan dokumen obyek jaminan agar tidak terjadi permasalahan dalam proses pendaftaran hak atas tanah dan pemberian hak tanggungan di Kantor Pertanahan.<sup>52</sup> Perlindungan hukum bagi bank dalam perjanjian kredit terkait penggunaan covernote notaris dalam hal terjadinya wanprestasi sebelum terbitnya hak tanggungan memberikan kedudukan bank hanya sebagai kreditur konkuren. Perlindungan hukum bagi bank didasarkan Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata.

Karakteristik yang juga sangat penting bahwa seorang notaris yang menerbitkan cover note berdasarkan kewenangannya, tentu harus memiliki konstruksi yang jelas dan sesuai dengan pengaturan dalam mengeluarkan produknya, apabila bersumber perjanjian maka juga harus memperhatikan

---

<sup>51</sup> Rachmadi Usman, 2001, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. PT.Gramedia Pustaka. Jakarta, hm. 18.

<sup>52</sup> Dewi Rachmayania, Agus Suwandonob, *Covernote Notaris dalam Perjanjian Kredit dalam Perspektif Hukum Jaminan*, Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad, Volume 1, Nomor 1, Desember 2017, hlm 85.

kesesuaian kehendak para pihak. Kemudian atas penerbitan tersebut maka juga timbul akibat hukum yang terjadi, terkait konsekuensi sebuah perikatan, seorang notaris yang memberikan jasa dalam praktiknya terhadap perjanjian kredit untuk jaminan kebendaan kelahiran terkait dengan publisitas maka tidak bisa cover note dijadikan jaminan bahwa lahir kebendaan. Maka Cover Note yang diberikan kontruksi yang jelas semata mata untuk pertimbangan bank mengambil keputusan, sehingga justifikasi pada pengguna bukan pada notaris.

Pada dasarnya dengan karakteristik yang ditemukan Notaris bukan merupakan pihak dalam pembuatan dan penerbitan covernote dalam perjanjian hak tanggungan tersebut. Ketidak berpihakan Notaris dapat ditunjukkan dengan cara diantaranya :<sup>53</sup>

1. Memberikan keterangan sesuai dengan kenyataan yang ada. Isi di dalam covernote seharusnya hanya memuat pekerjaan-pekerjaan yang merupakan wewenang dari Notaris. Namun, pada prakteknya Notaris seringkali mencantumkan pekerjaan-pekerjaan yang bukan merupakan wewenang mereka, melainkan pekerjaan-pekerjaan yang seharusnya dilakukan oleh debitur. Dalam kenyataannya, pajak-pajak dan yang harus dibayarkan tidak melulu dibayarkan oleh Notaris, serta pekerjaan-pekerjaan lain seperti mengurus izin peruntukan hak atas tanah, izin mendirikan bangunan, split atau pecah sertifikat yang bisa saja debitur yang melaksanakan pekerjaan-pekerjaan tersebut.

---

<sup>53</sup> Herlina Wulandari, *Urgensi Pengaturan Covernote Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Berbasis Kemandirian Notaris*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang 2019, hlm, 66.

2. Tidak berpihak kepada salah satu pihak Keberpihakan Notaris kepada salah satu pihak sebagai contohnya dilakukan dengan diberikannya kepastian waktu dan tanggal mengenai jangka waktu penyerahan sertifikat kepemilikan objek jaminan debitur kepada Bank, karena dengan diberikannya kepastian jangka waktu pemberian sertifikat tersebut akan dijadikan dasar pencairan kredit oleh Bank, dan tentunya hal ini Notaris dapat dikatakan berpihak untuk kepentingan debitur untuk mendapatkan kredit dari Bank, karena pada umumnya ketika seorang Notaris memberikan kepastian jangka waktu lebih cepat dalam penyerahan sertifikat kepada pihak Bank, maka pada umumnya Bank akan percaya dan yakin untuk mencairkan kredit seketika setelah adanya covernote dari Notaris, walaupun sertifikat obyek kepemilikan jaminan debitur belum diberikan kepada Bank. Dimana dasar janji Notaris dalam covernote yang membuat Bank yakin untuk mencairkan kredit.
3. Melakukan komunikasi dan klarifikasi pihak lain jika salah satu pihak meminta Notaris untuk berpihak kepadanya. Contohnya yaitu ketika debitur berada dalam suatu kondisi dimana Ia tidak bisa memenuhi kewajibannya untuk melakukan pembayaran pajak, maka pada umumnya debitur meminta kepada Notaris untuk melakukan penundaan pembayaran pajak tersebut, maka dalam hal ini Notaris harus memberitahukan kepada pihak Bank dengan cara Notaris meminta kepada debitur untuk membuat surat keterangan atas keinginannya tersebut, dimana keterangan tersebut menjelaskan mengenai permintaan debitur. Hal ini perlu dilakukan agar

para pihak mengerti dan mengetahui bahwa dilakukannya pembayaran pajak oleh Notaris bukanlah bagian dari kewajiban Notaris itu sendiri, melainkan karena adanya permohonan dari debitur, sehingga dapat dihindari suatu kondisi adanya kesalah pahaman bahwa Notaris dalam membuat suatu covernote tidak berpihak dan dengan demikian Notaris dapat menjaga kemandiriannya.

4. Tidak mengikuti format baku covernote yang telah ditentukan oleh Bank jika Notaris menganggap covernote tersebut tidak sesuai kondisinya Tiap-tiap Bank memiliki format covernote sendiri-sendiri sesuai dengan kebutuhan dan keuntungan tiap Bank masingmasing. Notaris dalam menjalankan wewenangnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dan dalam hal ini tidak terkecuali dalam membuat covernote Notaris harus menaati kewajibannya untuk senantiasa bersikap mandiri dan tidak memihak, maka Notaris harus berhati-hati dengan cara mereka harus bisa bernegosiasi dan teguh dengan pendiriannya untuk senantiasa bersikap mandiri, dimana isi dari covernote tersebut tetap mencerminkan kemandirian, dan tidak memihak pihak manapun, baik UndangUndang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UndangUndang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Dengan memperhatikan beberapa hal tersebut diatas notaris dalam melaksanakan tugas nya terkait dengan penerbitan covernote dapat diperhatikan karakteristik covernote. Sehingga tidak menimbulkan permasalahan dengan pihak bank, dalam hal ini kedudukan bank juga perlu diperhatikan sehingga tidak bisa covernote untuk dijadikan sebagai dasar dalam perjanjian hak tanggungan.

**BAB III**

**AKIBAT HUKUM DAN BATAS TANGGUNG GUGAT NOTARIS PADA  
PENERBITAN COVER NOTE DALAM PERJANJIAN KREDIT  
PERBANKAN JIKA MENGALAMI KERUGIAN**

**A. Akibat hukum dalam penerbitan cover note oleh notaris jika menimbulkan kerugian.**

Hubungan antara perikatan dan kewenangan seorang jabatan notaris terhadap penerbitan cover note merupakan hubungan diantara 2 pihak atau lebih, dimana menimbulkan suatu hubungan hukum perikatan, ketika terjadi kesalahan akan berdampak menimbulkan suatu kerugian. Perbuatan hukum bersumber dari perjanjian dan undang-undang. Dalam hal ini perikatan sebagai hubungan hukum sehingga nantinya menimbulkan akibat hukum yaitu mengikat para pihak untuk melaksanakan kewajiban masing-masing. Dengan hal ini juga akan muncul sanksi hukum jika menimbulkan konsekuensi jika tidak dipenuhi yaitu berupa tanggung gugat.

Konsideran menimbang huruf (c) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa notaris merupakan jabatan tertentu yang menjalankan profesinya dalam melakukan pelayanan hukum kepada masyarakat, sehingga perlu mendapatkn perlindungan dan jaminan demi tercapainya kepastian hukum. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lain sebagaimana yang dimaksud dalam undang-



undang ini. Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya yang berdasarkan wewenang dalam pasal 15 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Jabatan Notaris, yang dapat diklasifikasikan menjadi :

1. Kewenangan umum Notaris
2. Kewenangan Khusus Notaris
3. Kewenangan Notaris yang ditentukan kemudian

Berdasarkan kewenangannya dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menegaskan bahwa salah satu kewenangan notaris adalah membuat akta secara umum, dengan batasan sepanjang :

1. Tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang
2. Menyangkut akta yang harus dibuat atau berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh aturan hukum atau dikehendaki oleh yang bersangkutan
3. Mengenai subjek hukum (orang atau badan hukum) untuk kepentingan siapa akta itu dibuat atau dikehendaki oleh yang berkepentingan.

Berdasarkan pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Jabatan Notaris mengatur mengenai kewenangan khusus dari notaris untuk melakukan Tindakan hukum tertentu, seperti :

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus.
2. Membukukan surat surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus

3. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa Salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan.
4. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya.
5. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta.
6. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.
7. Membuat akta risalah lelang.

Mengenai kewenangan notaris sebagaimana yang diatur dalam pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan wewenang yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang kemudian (*ius constituendum*). Sehingga secara jelas pengaturan kewenangan seorang pejabat notaris telah diatur sesuai dengan bunyi pengaturannya.

Seorang pejabat umum sebelum menjalankan jabatannya dengan sah harus terlebih dahulu mengangkat sumpah (di ambil sumpahnya). Selama hal tersebut belum dilakukan, maka jabatan itu tidak boleh atau tidak dapat dijalankan dengan sah. Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus berdasarkan wewenang yang telah ada pada jabatan.<sup>54</sup> Pemberian kualifikasi Notaris sebagai Pejabat Umum berkaitan dengan wewenang Notaris. Menurut Wawan Setiawan, Pejabat Umum ialah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang

---

<sup>54</sup> Habib Adjie, 2012, *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 13.

menjalankan sebahagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan autentik dalam bidang hukum perdata.<sup>55</sup>

Selain kewenangan seorang Notaris juga memiliki kewajiban yang diatur dalam pasal 16 UUJN-P yaitu :

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

---

<sup>55</sup> Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional, Pengurus Pusat Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta, 2 Juli 2011, hlm. 8.

- Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
  - i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
  - j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
  - k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
  - l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
  - m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
  - n. menerima magang calon Notaris.

- (2) Kewajiban menyimpan Minuta Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak berlaku, dalam hal Notaris mengeluarkan Akta in originali.
- (3) Akta in originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
- a. Akta pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun;
  - b. Akta penawaran pembayaran tunai;
  - c. Akta protes terhadap tidak dibayarnya atau tidak diterimanya surat berharga;
  - d. Akta kuasa;
  - e. Akta keterangan kepemilikan; dan
  - f. Akta lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Akta in originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibuat lebih dari 1 (satu) rangkap, ditandatangani pada waktu, bentuk, dan isi yang sama, dengan ketentuan pada setiap Akta tertulis kata-kata "BERLAKU SEBAGAI SATU DAN SATU BERLAKU UNTUK SEMUA".
- (5) Akta in originali yang berisi kuasa yang belum diisi nama penerima kuasa hanya dapat dibuat dalam 1 (satu) rangkap.
- (6) Bentuk dan ukuran cap atau stempel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l ditetapkan dengan Peraturan Menteri.
- (7) Pembacaan Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar Akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup Akta serta

pada setiap halaman Minuta Akta diparaf oleh penghadap, saksi, dan Notaris.

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

Fakta-fakta yang ditemukan dalam praktik perjanjian kredit perbankan yang menimbulkan akibat hukum hubungan notaris dalam penerbitan covernote diantaranya karena terjadinya resiko jangka waktu yang tidak sesuai seperti tidak terbitnya surat kepemilikan tanah atau keterlambatan munculnya surat kepemilikan namun sudah muncul suatu kasus pencairan kredit tersebut, sehingga akan muncul suatu kerugian. Hal demikian dapat menimbulkan permasalahan bagi seorang notaris dalam melakukan pertanggungjawaban atas tugas dan jabatannya dalam membuat produknya. Secara Normatif, akibat hukum jika Notaris melakukan suatu tindakan diluar kewenangannya, karena Notaris bukan kewenangan Notaris, dan ada pihak yang merasa dirugikan silahkan ajukan gugatan secara perdata ke pengadilan negeri agar bisa dibuktikan di pengadilan negeri. Membuat Covernote bukan Kewenangan Notaris, tidak tertuang dalam pengaturannya, Jika membuat Covernote merupakan kewajiban Notaris, maka Notaris yang melanggar kewajiban, maka akan dikenakan Sanksi Administratif kepada Notaris yang bersangkutan oleh Majelis Pengawas Wilayah (Propinsi) atau Majelis Pengawas Pusat Notaris karena Membuat Covernote bukan Kewajiban Notaris.

Jabatan notaris adalah profesi yang diberikan kepercayaan besar dan tinggi oleh masyarakat sehingga apa yang dituangkannya dalam produk hukumnya ataupun pada keterangan-keterangannya dapat dianggap sebagai sesuatu yang benar. Kemudian berdasarkan kewenangan jabatannya tersebut Tanggung jawab yang dimiliki oleh Notaris menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (based on fault of liability), dalam pembuatan akta

otentik, Notaris harus bertanggung jawab apabila atas akta yang dibuatnya terdapat kesalahan atau pelanggaran yang disengaja oleh Notaris. Sebaliknya apabila unsur kesalahan atau pelanggaran itu terjadi dari para pihak penghadap, maka sepanjang Notaris melaksanakan kewenangannya sesuai peraturan. Notaris bersangkutan tidak dapat diminta pertanggungjawabannya, karena Notaris hanya mencatat apa yang disampaikan oleh para pihak untuk dituangkan ke dalam akta. Keterangan palsu yang disampaikan oleh para pihak adalah menjadi tanggung jawab para pihak.<sup>56</sup>

Praktek Notaris dan sering dilakukan oleh para Notaris yaitu membuat Covernote, yang berisi pernyataan atau keterangan Notaris yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak/penghadap untuk akta-akta tertentu telah dilakukan dihadapan Notaris, dan sudah pasti covernote dibubuhi cap/stempel tersebut ditandatangani dan Notaris yang bersangkutan. Padahal berdasarkan karakteristiknya covernote tersebut hanya pernyataan atau keterangan dari Notaris yang bersangkutan dan tidak bernilai hukum apapun, tapi dalam praktek Notaris seakan-akan Kovernot tersebut menjadi semacam “surat sakti” dari Notaris yang dapat melandasi untuk tindakan hukum lainnya.

Akibat hukum terhadap notaris pada prinsipnya segala kerugian yang ditimbulkan terkait dengan hak tanggungan notaris tidak bertanggung gugat, kecuali dapat dibuktikan terdapat unsur kesalahan atau resiko didalamnya, seperti halnya Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera

---

<sup>56</sup> Andi Mamminanga, *Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris berdasarkan UUJN*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2008, hlm. 32.



menyelesaikan. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi covernote tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan covernote, terdapat sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari covernote seperti yang diharapkan. Notaris akan dianggap telah gagal memenuhi ketentuan Pasal 1366 KUHPer jika kelalaian tersebut disebabkan atas kesalahan notaris dalam menjalankan dan melaksanakan isi Covernote.

Covernote bukan merupakan akta otentik namun seringkali dianggap suatu dokumen penting yang mempunyai kekuatan hukum, yang sebenarnya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat para pihak. Bahkan seringkali covernote tersebut dijadikan dasar oleh Kreditur untuk melakukan pencairan kredit yang diberikan kepada Debitur. Covernote juga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat seperti APHT dan SKMHT. Covernote tidak mempunyai kekuatan mengikat antara para pihak namun hanya mengikat Notaris yang menerbitkan covernote tersebut.

Kemunculan covernote diakibatkan adanya kebutuhan yang sangat mendesak dari pihak bank selaku kreditur dan debitur yang aktanya sedang dalam proses pembuatan sertifikat. Kekurangan atas bukti jaminan yang diperlukan dalam proses permohonan kredit memaksa pihak bank untuk meminta bukti jaminan pada notaris yang digolongkan dalam bentuk perjanjian bahwa notaris harus dapat menyelesaikan kepengurusan akta debitur sesuai

dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam kesepakatan tersebut yang lebih dikenal dengan *covernote*.<sup>57</sup>

Akibat hukum bagi notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi *covernote* tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan *covernote*, biasanya sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *covernote* seperti yang diharapkan. Notaris dianggap telah gagal memenuhi ketentuan Pasal 1366 KUHPer jika kelalaian tersebut disebabkan atas kesalahan notaris dalam menjalankan dan melaksanakan isi *Covernote*, Namun Ketika terjadi kerugian terutama terhadap negara dan terdapat unsur pidana turut serta notaris seringkali terseret dan dapat dituntut di pengadilan.

#### **B. Akibat Hukum dan batas-batas tanggung gugat penerbitan cover note pada perjanjian kredit perbankan dengan jaminan hak tanggungan yang menimbulkan kerugian**

*Covernote* diterbitkan oleh pejabat notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris. Untuk itu, maka tanggung jawab terhadap penerbitan *covernote* tersebut harus ditanggung notaris itu sendiri. Konsep ini akan berbeda

---

<sup>57</sup> Pande Nyoman Putra Widiantara, A.A Sagung Wiratni Darmadi, *Akibat Hukum Covernote Yang Dibuat Oleh Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Program Kekhususan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm 10.

dengan pejabat pada lingkungan perusahaan atau pemerintahan dimana beban tanggung jawab dapat dialihkan ke instansi sebagaimana teori *fautes de services*.<sup>58</sup> Oleh karena itu notaris merupakan pejabat publik yang tidak memiliki instansi, maka beban tanggung jawab atau tanggung gugat atas pelaksanaan jabatannya ialah kepada notaris itu sendiri, baik dalam kapasitasnya sebagai notaris maupun sebagai manusia pribadi.

Notaris bertanggungjawab langsung terhadap isi dan informasi yang disampaikan dalam covernote. Informasi Notaris yang disampaikan dalam covernote, apabila menyebabkan kerugian terhadap suatu pihak, maka notaris dapat dimintai pertanggungjawaban hukum. Dalam konteks ini, pertanggungjawaban hukum yang dapat bebaskan kepada notaris adalah pertanggungjawaban pidana dan perdata. Secara pidana, tanggung jawab yang dipikul oleh notaris terhadap covernote yang diterbitkannya adalah dalam hal menyampaikan informasi yang tidak benar dan bahkan dapat diduga melakukan penipuan. Secara perdata juga diatur dalam Pasal 1365 KUHPperdata.

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Pasal 1366 KUHPperdata lebih lanjut mengatur.

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya”

---

<sup>58</sup> Rahmiah Kadir, Farida Patittingi, Nurfaidah Said, Muhammad Ilham, *Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote*, Prodi Magister Kenotariatan dan Departemen Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm 199.

Merujuk pada Pasal 1366 ini, maka perbuatan notaris tersebut, baik disengaja maupun tidak disengaja, ia harus tetap bertanggungjawab atas kerugian yang diderita oleh kreditor. Penggunaan covernote dalam perjanjian kredit juga tidak bisa dilepaskan dari peran bank itu sendiri. Bank dalam praktiknya seringkali karena alasan persaingan bisnis dalam mendapatkan calon nasabah/debitur bertindak kurang hati-hati, karena kekhawatiran larinya nasabah/debitur ke bank lain. Seharusnya bank dalam memberikan layanan kredit tetap harus menempuh cara-cara yang menunjang prinsip kehati-hatian bank untuk memastikan bahwa kredit yang akan disalurkan tidak akan bermasalah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 29 angka (3) Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bahwa dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.

Dalam penerbitan Covernote tidak memiliki kekuatan hukum kuat dan mengikat seperti APHT dan SKMHT sehingga covernote hanyalah perikatan yang lahir dari kontrak atau perjanjian ialah perjanjian sepihak sebagaimana pasal 1317 KUH Perdata. Ada tiga aspek tanggung jawab, yaitu :

1. Aspek tanggung jawab administratif Mengenai sanksi administratif bagi Notaris yang melakukan kesalahan dapat dilihat di dalam Pasal 85 UUJN, yang mana terdapat 5 (lima) jenis sanksi administratif yaitu:

- a) Teguran lisan
  - b) Teguran tertulis
  - c) Pemberhentian sementara
  - d) Pemberhentian dengan hormat
  - e) Pemberhentian tidak hormat
- Sanksi-sanksi tersebut berlaku secara berjenjang mulai dari teguran lisan sampai dengan pemberhentian tidak hormat.

Penjatuhan sanksi-sanksi tersebut dilakukan apabila Notaris terbukti melanggar ketentuan pasal-pasal tertentu sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 85 UUJN.

2. Aspek tanggung jawab perdata Sanksi keperdataan adalah sanksi yang dijatuhkan terhadap kesalahan yang terjadi karena wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Sanksi ini berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris dari gugatan para korban yang dirugikan. Untuk membahas pertanggung jawaban Notaris dalam lingkup keperdataan perlu dipertanyakan terlebih dahulu mengenai bentuk kesalahan yakni apakah kesalahan tersebut merupakan perbuatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum.

3. Aspek tanggung jawab pidana Dalam UUJN diatur bahwa pada saat Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya terbukti melakukan pelanggaran

maka Notaris dapat dikenai atau dijatuhi sanksi berupa sanksi perdata dan administrasi, tetapi dalam UUJN tidak diatur mengenai sanksi pidana, apabila terjadi pelanggaran pidana maka Notaris dapat dikenakan sanksi pidana terdapat dalam KUH Pidana.

Akibat dari perbuatan/tindakan Notaris tersebut pembebanan hak tanggungan jadi tidak dapat dilakukan dan timbul kerugian secara materiil yang ditanggung baik dari pihak Kreditur maupun Debitur. Antara lain: Kerugian yang ditanggung oleh Kreditur, jika Debitur tidak membayar lunas hutang kreditnya yaitu:

- a) Posisi Kreditur menjadi tidak aman, yang seharusnya bank mendapatkan posisi kreditur preferen;
- b) Kreditur dapat kehilangan obyek jaminan pelunasan utangnya yaitu Sertifikat Hak Milik; dan
- c) Timbulnya suatu keraguan atau ketidakpercayaan terhadap kekuatan covernote yang dikeluarkan oleh Notaris karena apa yang dilakukan Notaris tidak sejalan dengan apa yang tercantum dalam covernote yang dibuatnya.

Dalam praktiknya Secara perdata merupakan perbuatan/tindakan yang dilakukan oleh Notaris merupakan perbuatan wanprestasi (Pasal 1243 KUH Perdata). Dimana wanprestasi dapat timbul dari akibat pelaksanaan kewajiban yang tidak tepat pada waktunya yang dimana di dalam covernote yang dibuat oleh Notaris terdapat janji janji Notaris di dalamnya. Dan terhadap lalainya Notaris tersebut dapat menuntut pemenuhan perjanjian dimana dalam hal ini pemenuhan

untuk Balik Nama Sertipikat atas nama Debitur, selain itu Notaris juga dapat dimintakan pertanggungjawaban mengenai tuntutan ganti rugi berdasarkan kerugian yang diderita oleh Debitur.

Berdasarkan akibat hukum yang timbul maka sanksi yang timbul berupa ganti kerugian, dapat meliputi biaya yang nyata-nyata telah dikeluarkan, kerugian yang timbul akibat wanprestasi tersebut. Bentuk tanggung jawab yang harus dilakukan Notaris yaitu berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris dari gugatan Debitur yang dirugikan. Kerugian yang dirasakan oleh Debitur biasanya berupa kerugian materiil. Sehingga Notaris atas tindakan wanprestasinya harus mengganti kerugian yang nyata-nyata diderita. Dengan kata lain Notaris selain harus mengganti biaya-biaya, ganti rugi dan bunga yang telah dikeluarkan oleh Debitur, Notaris juga harus tetap menyelesaikan kewajibannya melakukan balik nama Debitur, karena Debitur berhak untuk menerima akta-akta yang sebagaimana disebutkan dalam covernote.

Cover note notaris jika notaris dianggap merugikan pihak lain ini dapat diukur atau dilakukan pengujian dengan instrument secara :

1. KUMULATIF : berdasarkan pasal 1365 seseorang bertanggung gugat atas kerugian orang lain apabila terbukti adanya, perbuatan melanggar hukum, hubungan kausal, kesalahan, dan relativitas,
2. ALTERNATIF : berdasarkan HR.31 januari 1919 (Drukker arrest), unsur perbuatan melanggar hukum (PMH), yaitu : melanggar hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan

kesusilaan, bertentangan dengan kecermatan yang harus diperhatikan dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri atau barang orang lain.

Berdasarkan pembahasan analisis akibat hukum dan batas tanggung gugat penerbitan cover note diatas dapat diketahui juga bagaimana tanggung gugat seorang notaris dalam penerbitan cover note yang menimbulkan kerugian terdapat dalam contoh Analisa kasus yang telah terjadi diantaranya ialah :

Tanggung Gugat Notaris Dalam Putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt.G/2020/Pn Byw.

Kasus posisi dalam putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt.G/2020/PN Byw, Notaris/PPAT SK telah menerbitkan dua Cover Note berkaitan dengan pemberian jaminan kredit dari PT AW kepada BTN sebagai berikut :<sup>59</sup>

Dalam kasus putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt.G/2020/PN Byw, Penggugat yaitu PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk. (selanjutnya disingkat BTN) menggugat Notaris/PPAT SK (Tergugat I) dengan dasar perbuatan melawan hukum. Kasus ini berawal dari Perjanjian Kredit Nomor 47 tertanggal 29 Mei 2012 yang dibuat oleh dan antara BTN dan PT AW (Tergugat II), di hadapan Notaris/PPAT SK, di mana BTN melalui Kantor Cabang Jember menyetujui untuk memberikan kredit konstruksi kepada PT AW senilai Rp 7.500.000.000,00 (tujuh milyar lima ratus juta rupiah). Sehubungan dengan kredit

---

<sup>59</sup> Jesslyn Joevy, Siti Hajati Hoesin, 2022, *Tanggung Jawab Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pembuatan Perjanjian Jaminan Kredit Dan Cover Note (Studi Putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt.G/2020/Pn Byw)*, PALAR (Pakuan Law Review) Volume 08, Nomor 03, hlm 73.



tersebut, yang dijadikan jaminan pokok adalah aset berupa lahan di lokasi Perumahan Garuda Regency, terletak di Kelurahan Boyolangu, Kecamatan Giri, Kabupaten Banyuwangi, yang terdiri dari:

1. Tanah seluas 8.595 m<sup>2</sup> dengan peta bidang NIB No. 12.37.17.02.00955, Persil Nomor 87, Blok S.I., Kohir Nomor 2, terletak di Kelurahan Boyolangu, Kecamatan Giri, Kabupaten Banyuwangi, yang akan dilakukan proses pensertipikatan Hak Milik atas nama NH; dan
2. Tanah Sertipikat Hak Milik sebanyak 46 buah sertipikat pecahan yang akan digabung menjadi Sertipikat Hak Milik Induk (SHM Induk) atas nama NH. Tanah-tanah tersebut akan dibalik nama, digabung dan kemudian dipecah menjadi 125 (seratus dua puluh lima) buah Sertipikat Hak Milik yang keseluruhannya menjadi jaminan untuk kredit PT AW kepada BTN.

Pada tanggal 31 Mei 2012, Notaris/PPAT SK membuat Cover Note Nomor 119/SK/NOT-PPAT/V/2012 tanggal 31 Mei 2012 yang isinya menerangkan bahwa: “apabila proses balik nama telah selesai, maka sertipikat-sertipikat tersebut akan diserahkan kepada BTN Cabang Banyuwangi selambat-lambatnya 3 bulan sejak dibuatnya Surat Keterangan ini”.

Pada tanggal 27 November 2013, BTN menyetujui penambahan plafon kredit sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), sesuai Adendum Perjanjian Kredit Nomor 124 tertanggal 27 November 2013, yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT SK. Pada sekitar bulan Maret 2015, muncul tunggakan kredit dan BTN belum kunjung menerima sertipikat yang menjadi objek jaminan. BTN pun meminta ketegasan dari pihak Notaris/PPAT SK mengenai kepastian kapan proses

balik nama, penggabungan dan pemecahan sertipikat barang jaminan BTN dapat selesai dan diserahkan kepada BTN. Pada tanggal 23 September 2015, Notaris/PPAT SK telah mengeluarkan Cover Note Nomor 08/SK/NOTPPAT/IX/2015 yang isinya antara lain menerangkan bahwa: “untuk proses tersebut di atas, kami akan selesaikan dalam jangka waktu 3 bulan, jika dalam tempo tersebut sertipikat hak milik atas nama NH belum selesai, Saksi Notaris akan bertanggung jawab dalam penyelesaiannya; dan apabila proses-proses tersebut telah selesai, maka akan kami serahkan kepada BTN Cabang Banyuwangi”. Namun sampai tanggal 17 November 2015, Notaris/PPAT SK menyatakan bahwa sertipikat masih dalam proses di Kantor Pertanahan Kabupaten Banyuwangi.

Pada tanggal 21 April 2016, BTN mengirimkan surat ke Kantor Pertanahan Kabupaten Banyuwangi, dengan surat Nomor 388/S/JMB.III/CML/IV/2016 perihal Permohonan Penarikan Jaminan Kredit atas nama PT. AW/NH, Perumahan Garuda Regency Banyuwangi, dan pada tanggal 7 Juni 2016, diperoleh fakta bahwa proses tersebut telah selesai dengan jumlah 125 (seratus dua puluh lima) Sertipikat Hak Milik dan telah diserahkan kepada PT AW, yang oleh PT AW telah diserahkan kepada Notaris/PPAT SK, namun Notaris/PPAT SK hanya menyerahkan 26 (dua puluh enam) sertipikat kepada BTN, sedangkan 99 (sembilan puluh sembilan) sertipikat selebihnya justru diserahkan kembali kepada PT AW melalui NH. Diketahui kemudian bahwa dari 99 (sembilan puluh sembilan) sertipikat tersebut, 27 (dua puluh tujuh) Sertipikat Hak Milik pecahan telah dijaminan oleh Notaris/PPAT SK dan PT AW kepada pihak ketiga antara lain:

1. 23 (dua puluh tiga) sertipikat dalam penguasaan BPR DA (Tergugat IV);
2. dua sertipikat berada dalam penguasaan Koperasi Serba Usaha ST (Tergugat V);
3. satu sertipikat berada dalam penguasaan Koperasi Simpan Pinjam TR (Tergugat VI); dan
4. satu sertipikat berada dalam penguasaan Koperasi Simpan Pinjam Gj(Tergugat VII).

Berdasarkan uraian kasus posisi di atas, diketahui bahwa Hak Tanggungan atas 125 (seratus dua puluh lima) Sertipikat Hak Milik dengan BTN sebagai penerima Hak Tanggungan belum lahir. Dari sisi BTN, BTN menganggap bahwa 125 (seratus dua puluh lima) Sertipikat Hak Milik tersebut telah menjadi barang jaminan sah sejak diadakannya perjanjian kredit dengan PT AW di hadapan Notaris/PPAT SK. Adapun Notaris telah mengetahui maksud para pihak terkait dengan jaminan kredit berupa hak atas tanah. Notaris dalam hal ini seharusnya memberikan penjelasan kepada para pihak, terutama BTN, mengenai lembaga hak jaminan atas tanah yang berlaku berdasarkan Hukum Tanah Nasional yaitu Hak Tanggungan.

Berdasarkan analisis nya Cover Note pertama yang diterbitkan adalah Cover Note Nomor 119/SK/NOT-PPAT/V/2012 tanggal 31 Mei 2012 yang isinya menerangkan bahwa: “apabila proses balik nama telah selesai, maka sertipikat-sertipikat tersebut akan diserahkan kepada BTN Cabang Banyuwangi selambat-lambatnya 3 bulan sejak dibuatnya Surat Keterangan ini”. Cover Note tersebut diterbitkan setelah ditandatanganinya perjanjian kredit oleh BTN dan PT AW di

hadapan Notaris/PPAT SK. Berdasarkan rumusan yang tertera dalam Cover Note Nomor 119/SK/NOTPPAT/V/2012 tanggal 31 Mei 2012, dan diketahui bahwa Notaris/PPAT SK telah memberikan janji dan kesanggupan kepada BTN untuk memberikan sertipikat yang telah dibalik nama dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak tanggal Cover Note.

Notaris/PPAT SK dapat dikatakan telah menjamin suatu keadaan yang bukan merupakan kewenangannya untuk menjamin hal tersebut, yaitu selesainya proses balik nama sertipikat. Balik nama sertipikat merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional, dan bukan kewenangan Notaris/PPAT. Maka isu hukum yang terjadi ialah pemberian janji seperti demikian membuka celah bagi kreditur untuk menggugat Notaris/PPAT dalam hal proses balik nama tidak dapat dilaksanakan atau tidak selesai dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan. Kemudian, pada tanggal 23 September 2015, Notaris/PPAT SK menerbitkan Cover Note kedua, yaitu Cover Note Nomor 08/SK/NOT-PPAT/IX/2015 yang isinya antara lain menerangkan bahwa: “untuk proses tersebut di atas, kami akan selesaikan dalam jangka waktu 3 bulan, jika dalam tempo tersebut sertipikat hak milik atas nama NH belum selesai, Saksi Notaris akan bertanggung jawab dalam penyelesaiannya; dan apabila proses-proses tersebut telah selesai, maka akan kami serahkan kepada BTN Cabang Banyuwangi”.

Cover Note Nomor 08/SK/NOT-PPAT/IX/2015 juga telah mencantumkan jaminan suatu keadaan yang bukan merupakan kewenangan Notaris/PPAT untuk menjamin hal tersebut. Bahkan, dalam Cover Note kedua tersebut, Notaris/PPAT SK melibatkan saksi dan menyatakan saksi sebagai pihak yang akan bertanggung

jawab atas penyelesaian pengurusan sertipikat. Dengan dikeluarkannya kedua Cover Note atas nama Notaris/PPAT SK tersebut, Notaris/PPAT SK menjadi terikat dan bertanggung jawab akan isi dan pelaksanaan dari Cover Note yang bersangkutan. Notaris/PPAT SK telah mengikatkan diri untuk menyerahkan kepada BTN sertifikat yang telah dibalik nama dalam jangka waktu sebagaimana tertulis dalam Cover Note. Di kemudian hari, diketahui bahwa pengurusan sertipikat telah diselesaikan oleh Badan Pertanahan Nasional, dan Notaris/PPAT SK telah menerima seluruh sertipikat yang telah dibalik nama namun tidak diberikan kepada PT AW sebagaimana dinyatakan dalam Cover Note. Dalam hal ini, Notaris/PPAT SK tidak melaksanakan apa yang telah dijanjikannya. Pertimbangan hukum, menimbang bahwa perbuatan terdakwa yang dengan sengaja membuat surat keterangan (covernote) yang tidak sesuai dengan keadaan dan waktu yang sebenarnya serta tidak berhati-hati dalam pengurusan pemberian jaminan kredit dari PT AW kepada BTN, tidak sesuai dengan keadaan.

Pasal-Pasal Dalam Undang-undang Tipikor Yang Selalu Dituduhkan Kepada Notaris Berkaitan Dengan Covernote :

1. Pasal 2 Ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
2. Pasal 2 Ayat (1) Jo Pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 56 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

dalam hal ini notaris tidak melaksanakan apa yang telah dijanjijannya dan telah terbukti melakukan tindak pidana. Pasal 2 Ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi : SETIAP ORANG yang SECARA MELAWAN HUKUM MELAKUKAN PERBUATAN MEMPERKAYA DIRI SENDIRI ATAU ORANG LAIN ATAU SUATU KORPORASI YANG DAPAT MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam perspektif pasal ini notaris membuat covernote dengan tujuan menguntungkan merupakan suatu kewenangan dengan tujuan untuk menguntungkan orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dalam hal ini notaris dalam penerbitan cover note tidak menggunakan prinsip kehati-hatian sebagaimana dalam UUJN. Notaris/PPAT juga tidak memperhatikan karakteristik cover note dengan menambahkan kalimat atau celah

menjanjikan dengan waktu tertentu dalam cover note tersebut, yang seharusnya surat keterangan yang dibuat harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh kreditur dan debitur, tidak ditambahkan dengan kalimat atau janji seperti pada kasus tersebut diatas, terbukti pula bahwa Notaris/PPAT SK juga tidak melaksanakan apa yang telah dijanjikannya dalam Cover Note dan telah melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan Cover Note. Hal ini menjadi dasar gugatan perbuatan melawan hukum yang diajukan oleh PT AW terhadap Notaris/PPAT SK.

Berdasarkan analisis dari kasus tersebut diatas merupakan fakta bahwa seorang notaris dapat digugat Ketika terbukti melakukan kesalahan atau wanprestasi atau melawan hukum terhadap surat keterangan yang dibuatnya. Perkecambahan dinamika serta problematika praktik seorang Notaris/PPAT tentunya tidak sekedar menyoal produk hukum sesuai kewenangan notaris, namun lebih dari itu praktik pragmatic yang ada seharusnya mengacu pada basis legal reasoning yang bersubstansikan *consistency coherency* dan *logical sequency*. Cover note notaris pada dasarnya bukan merupakan produk hukum notaris, jika mengacu pada materi UUNJN karena tidak ditemukan dasar hukum yang tepat untuk mengakomodir praktik atau kebiasaan tersebut, maka penerbitan notaris perlu memperhatikan kompetensi, karakteristik, sifat serta relasi dausal fungsional, antara hubungan notaris dengan klien , produk, akibat hukum atau tanggung gugat jika mengalami kerugian.

Terkait tanggung gugat notaris yang dihubungkan dengan kerugian pihak lain, sebagai akibat penerbitan cover note yang tidak sesuai dengan harapan pihak lain menimbulkan terkendala , batal, hapus, dll akan berimplikasi menimbulkan tuntutan ganti rugi, tentunya batas beban tanggung jawab atau tanggung gugat

hanya dapat diterima apabila terdapat hubungan antara perbuatan kesalahan kerugian. dalam kasus ini Notaris dinilai diskresi dalam teori kehati-hatian karena telah mengesampingkan kepatuhannya terhadap peraturan perundang-undangan dan lalai secara etika dalam menjalankan tugas dan jabatannya kaitannya pada pembuatan cover note tersebut. Hal ini lah yang sering menjadikan seorang notaris tergugat akan penerbitan cover note, karena tidak memperhatikan dan memahami karakteristik cover note dan unsur serta nilai dalam tugas jabatannya.

Notaris dalam mengeluarkan covernote bertanggung jawab sepenuhnya terhadap isi dari covernote tersebut, yaitu tentang fakta atau kebenaran mengenai apa yang dikerjakan olehnya dan berkewajiban menyelesaikan apa yang sudah diterangkan di dalam covernote. Jika dilihat bahwa notaris dalam mengeluarkan covernote yang bukan merupakan kewenangannya menurut uujn, apabila covernote tersebut mengakibatkan kerugian bagi para pihak, Maka akibat hukum Notaris dapat dituntut secara perdata dalam bentuk ganti rugi dengan ketentuan bahwa covernote tersebut ternyata tidak benar, dan tanggung gugat juga dapat dikenakan terhadap notaris apabila terbukti sesuai batas tanggung gugat benar benar melakukan perbuatan melawan hukum atau turut serta memberikan keterangan palsu mengenai isi covernote yang dibuatnya. Notaris sebagai pihak yang mengeluarkan covernote harus bertanggung gugat sepenuhnya dengan segala akibat hukumnya sesuai dengan batas pertanggungjawabannya. Jika suatu covernote bermasalah ataupun untuk tindakan hukum yang tidak sesuai sebagaimana disebutkan di atas menjadi tanggungjawab hukum (perdata, pidana dan administratif) notaris yang bersangkutan.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Karakteristik atau ciri cover note yang diterbitkan oleh notaris tidak ada aturan baku yang mengatur mengenai bentuk dan tata cara penulisannya namun dalam praktiknya terdapat 2 karakteristik yaitu surat statement atau surat pernyataan yang dikeluarkan oleh Notaris dalam praktiknya dengan frasa “yang bertandatangan dibawah ini dengan ini menerangkan”, bersifat menerangkan, kemudian karakteristik yang kedua yaitu *information*, jika bersifat informasi maka frasa yang dikemukakan ialah “atas permintaan, menerangkan bahwa yang bersangkutan sedang memproses”, bersifat *sertificate of informasion*. Notaris perlu memperhatikan standart dalam pembuatan produknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, covernote dalam perjanjian kredit bukan suatu perjanjian jaminan yang dapat menjamin kepastian selesainya pengurusan pendaftaran hak tanggungan, dilihat dari segi peraturan perundang-undangan yang tidak mengatur mengenai covernote, dan dapat dilihat berdasarkan prinsip prinsip SOP dalam lingkup perbankan bahwa covernote tidak dapat dijadikan dasar atau jaminan pencairan kredit karena beresiko merugikan.
2. Akibat hukum terhadap notaris pada prinsipnya segala kerugian yang ditimbulkan terkait dengan hak tanggungan notaris tidak bertanggung

gugat, kecuali dapat dibuktikan terdapat unsur kesalahan atau resiko didalamnya. Notaris dalam praktiknya seringkali menjadikan covernote sebagai dasar dan pegangan pencairan kredit dan memberikan janji atau menambahkan klausul didalamnya, sehingga seringkali menimbulkan masalah atau menimbulkan kerugian dalam perjanjian kredit. Tanggung gugat ialah menanggung beban Ketika terjadi kerugian dari pihak lain, resiko yang ditanggung dalam batas tanggung gugat notaris atas akibat hukum menimbulkan kerugian dapat diukur secara kumulatif berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara seseorang bertanggung gugat atas kerugian orang lain apabila terbukti adanya, perbuatan melanggar hukum, hubungan kausal, kesalahan, dan relativitas. atau secara alternatif berdasarkan HR.31 januari 1919 (Drukker arrest), dengan unsur perbuatan melanggar hukum (PMH) jika terbukti maka notaris dapat bertanggung gugat, sehingga jika tidak dapat dibuktikan maka notaris tidak bertanggung gugat atas kerugian tersebut.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka saran yang dapat kami sampaikan ialah :

1. Karakteristik dalam penerbitan cover note oleh notaris tidak ditemukan dasar hukum atau ketentuan yang mengatur secara jelas kaitannya dengan karakteristik cover note, sehingga berjalan sesuai dengan hukum kebiasaan, untuk itu maka di perlukannya suatu aturan terkait mengenai covernote, didalam Undang-Undang Jabatan Notaris, Kode Etik

ataupun ketentuan lain yang mengatur, selain itu didalam praktiknya covernote merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan terhadap pembuatan akta otentik dan pengurusan lain sehingga dengan tidak adanya aturan mengenai covernote, maka Notaris akan dihadapkan kepada sikap dan pertanggungjawaban pribadi apabila terjadi kesalahan dalam pembuatan covernote tersebut yang menyebabkan tidak adanya perlindungan hukum yang pasti bagi Notaris terutama dalam aturan mengenai covernote.

2. Akibat hukum yang timbul dalam penerbitan covernote yang menimbulkan kerugian akan berdampak juga bagi notaris, sehingga diharapkan kepada yang hendak mengeluarkan covernote kepada para pihak seperti dalam bidang perbankan dan pihak individu perorangan yang datang menghadap Notaris dapat memberikan informasi yang menjelaskan fungsi dan maksud covernote tersebut, bahwa covernote dibuat bukan sebagai bentuk surat bukti atau dasar yang memiliki suatu kekuatan hukum dan kepastian hukum yang seakan-akan dalam kegiatannya apabila telah dilaksanakan dihadapan Notaris dan telah dikeluarkannya covernote maka perjanjian pokok yang dibuat dihadapan Notaris tersebut menjadi sah sehingga menjadikannya tolak ukur keyakinan bagi para pihak khususnya perbankan dalam mencairkan dana kepada debitur. Notaris juga penting untuk memiliki standartsasi dalam produk yang di buatnya seperti dalam hal covernote

ini maka sebaiknya ditambahkan klausul sebagai proteksi diri “atas permintaan bank” bukan hanya “yang bertandatangan dibawah ini”.

## Daftar Pustaka

### BUKU

- Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil*, Kencana Cetakan ke 5, Jakarta 2021.
- Amiruddin & Zainal asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2012.
- Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, Prespektif Hukum dan Etika, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Habib Adjie, *Bernas-bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Idleman Scott, *“A Prudential Theory of Judicial Candor”*, Faculty Publications, 2005.
- Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, selanjutnya disebut Cetakan ke 7, PT Citra Aditya Bakti, 2018.
- Moch. Isnaini, *Perkembangan Hukum Perdata di Indonesia*. Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013.
- O. Notohamidjojo, *Soal – Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Rani Apriani, Hartnto, *Hukum Perbankan dan Surat Berharga*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2019.
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedelapan, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- R.Wiyono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta. 2006.
- Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Cetakan pertama FH UII Press, Yogyakarta, 2013.

Satrio. *Hukum Jaminan Hak Jaminan, Hak Tanggungan*. buku 2. Citrea Aditya Bakti, Bandung.

Titik Tedjaningsih, *Perlindungan Hukum terhadap Kreditor Separatis dalam Pengurusan Dan Pemberesan Harta Pailit*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata)

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomo 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuatan Akta Tanah.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 42 /POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan Dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan Atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum.

## JURNAL

Alincia, Devi, dan Tundjung Herning Sitabuana. “*Urgency of Law Amendment as Foundation of The Implementation of Cyber Notary, Law Reform*” Vol 17, No. 2, tahun 2021.

Andi Mamminanga, *Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris berdasarkan UUJN*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2008, hlm. 32.

- Dewi Rachmayania, Agus Suwandonob, *Covernote Notaris dalam Perjanjian Kredit dalam Perspektif Hukum Jaminan*, (Acta Diurnal, Volume 1, Nomor 1, Desember 2017).
- 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)*.
- Gusti Ayu Putu Wulan Pradnyasari, Made Arya Utama, *Kedudukan Hukum Covernote Notaris terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit*, Acta Comitas : Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol. 3 No. 3 Desember 2018.
- Habib Adjie, *Eksekusi Hak Tanggungan*, Jurnal Pro Justitia, Tahun XVII, Nomor 2 April 1999.
- 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.
- Marniati, Asdi, Muhamaad Akib, *Implementasi Sistem dan Prosedur Pemberian Kredit Usaha Mandiri (Kum) Pada Pt Bank Sulselbar Cabang Gowa*, Jurnal Profitability Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Volume 3 No 2 Tahun 2019.
- Mohammad Sigit Gunawan, “*Perandan Fungsi Covernote Notaris pada Peralihan Kredit (Take Over) Pada Bank*”, Jurnal Ilmiah Indonesia Vol.3,No 1, Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, 2018.
- Muhaymiyah Tan Kamelo (et.al), “*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, Januari 2017.
- Pande Nyoman Putra Widiantera, A.A Sagung Wiratni Darmadi, *Akibat Hukum Covernote yang dibuat oleh Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Program Kekhususan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Rahmiah Kadir, Farida Patittingi, Nurfaidah Said, Muhammad Ilham Arisaputra, *Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan Covernote*, Mimbar hukum Volume 31, Nomor 2, Juni 2019.
- Rizal Aljufri, Goldlieb N, Meiske T, *Tanggungjawab Para Pihak dalam Perjanjian Pengangkutan Barang Melalui Laut*, Lex Privatum Vol. VIII/No. 2/Apr-Jun/2020.

Uti Ilmu Royen, *Perlindungan Hukum terhadap Pekerja/Buruh Outsourcing studi Kasus di Kabupaten Ketapan*, Semarang; Tesis - UNDIP, Tahun 2009.

Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Pengurus Pusat Pejabat Pembuat Akta Tanah, Jakarta, 2 Juli 2011.

#### INTERNET

<http://www.ilmuhukum.net/2015/09/teori-perlindungan-hukum-menurut-para.html>. Akses tanggal 26 September 2022, pukul 10.10 WIB.

<http://habibadjie.dosen.narotama.ac.id/artikelkajian-hukum-kenotariatan>, Akses pada tanggal 26 September 2022 pukul 10.00 WIB.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/penggunaan-cover-note-dalam-pemasangan-jaminan-hak-tanggungan-lt62f21c7525039/>, Akses pada tanggal 29 Maret 2023.

<https://terbitbabelnews.com/2021/02/15/pengertian-cover-note-dalam-arti-sebenarnya/>, Akses pada tanggal 23 Maret 2023.