

## Kepastian Hukum Covernote yang Diterbitkan Notaris terkait Tidak Dipenuhinya Isi Covernote dalam Mendukung Proses Pemberian Kredit oleh Perbankan

Meirissa<sup>a\*</sup>, Yurisa Martanti<sup>b</sup>, Jelly Nasser<sup>c</sup>

*a,b,c,d* Magister Kenotariatan Universitas Jayabaya, Jakarta.  
email: [meirissal@gmail.com](mailto:meirissal@gmail.com)\*

### INFO ARTIKEL

**Riwayat Artikel:**

Received : 13 February 2026

Revised : 6 March 2026

Accepted : 11 March 2026

**Keywords:**

Covernote, Notary, Banking  
Credit

**Kata Kunci:**

Covernote, Notaris, Kredit  
Perbankan

**DOI: 10.62335**

### ABSTRACT

*Discussion on the legal certainty of covernotes issued by notaries related to the non-fulfillment of the contents of the covernote in supporting the credit granting process by banks. The method used in this study is a normative juridical research type, namely library legal research or secondary data with primary, secondary and tertiary legal materials. The results of the study The legal certainty of covernotes issued by notaries related to the non-fulfillment of the contents of the covernote in supporting the bank credit granting process is only administrative and does not have the power as an authentic deed. However, legal certainty can still be realized through clarity of the limits of the notary's authority and responsibility, the application of the principle of prudence by banks, and the availability of law enforcement mechanisms through civil, administrative, and criminal channels in the event of negligence or error.*

### ABSTRAK

Pembahasan mengenai kepastian hukum covernote yang diterbitkan notaris terkait tidak dipenuhinya isi covernote dalam mendukung proses pemberian kredit oleh perbankan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan atau data sekunder dengan sumber bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian Kepastian hukum covernote yang diterbitkan notaris terkait tidak dipenuhinya isi covernote dalam mendukung proses pemberian kredit perbankan hanya bersifat administratif dan tidak memiliki kekuatan sebagaimana akta autentik. Namun demikian, kepastian hukum tetap dapat diwujudkan melalui kejelasan batas kewenangan dan tanggung jawab notaris, penerapan prinsip kehati-hatian oleh bank, serta tersedianya mekanisme penegakan hukum melalui jalur perdata, administratif, maupun pidana apabila terjadi kelalaian atau kesalahan.

## LATAR BELAKANG

Notaris merupakan pegawai negeri yang sesuai dengan persyaratan perundang-undangan, diizinkan untuk menerbitkan akta asli untuk berbagai proses hukum. Notaris secara rutin menerbitkan Surat Keterangan (*Covernote*), yaitu sertifikasi jangka pendek yang menunjukkan bahwa suatu proses hukum atau administratif, seperti ratifikasi anggaran dasar perusahaan, sedang berlangsung, di samping akta yang sah. Praktik penerbitan surat keterangan ini tersebar luas dan diterima di dunia bisnis, khususnya dalam transaksi yang melibatkan perseroan terbatas dan pihak ketiga seperti bank atau investor, meskipun tidak secara eksplisit diatur oleh Undang-Undang Notaris dan tidak memiliki kekuatan pembuktian seperti akta notaris..<sup>1</sup>

Surat pengantar tidak mengikat secara hukum meskipun sering digunakan oleh pihak ketiga karena tidak memenuhi kriteria akta yang sah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1868 KUHP. Surat pengantar biasanya berisi rincian tentang nama notaris, penjelasan tentang prosedur hukum yang berlaku, pengakuan bahwa dokumen tersebut tidak lengkap, dan batas waktu berlakunya. Justru karena tidak dibuat dalam bentuk dan prosedur akta otentik, *Covernote* tidak dapat dijadikan alat bukti yang kuat dihadapan hukum apabila terjadi sengketa. Hal ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai posisi hukum *Covernote* dalam transaksi korporasi, khususnya dari sisi perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang menggantungkan keputusannya pada informasi dalam *Covernote*.

Dalam konteks perbankan, penerbitan *Covernote* juga sering kali berkaitan dengan proses pemberian fasilitas kredit. Sebagai lembaga keuangan yang menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, bank wajib menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu bahwa bank wajib memiliki keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai perjanjian yang telah disepakati.

Penelitian tentang kepastian dan tanggung jawab atas penerbitan *Covernote* telah dilakukan oleh berbagai penelitian terdahulu diantaranya:

1. "Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Pemberian *Covernote* Dalam Perjanjian Kredit (Studi di PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk cabang Pekalongan)." Oleh Musidah (2022) mengkaji tanggung jawab notaris terhadap isi *Covernote* yang diterbitkan dalam perjanjian kredit perbankan. Rumusan Masalahnya Bagaimana kedudukan hukum *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam perjanjian kredit di PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk Cabang Pekalongan? Bagaimana bentuk pertanggungjawaban notaris terhadap isi *Covernote* yang diterbitkannya dalam perjanjian kredit perbankan? Apa akibat hukum bagi notaris apabila isi *Covernote* tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya atau menimbulkan kerugian bagi pihak bank maupun pihak ketiga?. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris bukan merupakan akta autentik dan tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta notaris, melainkan hanya berupa surat keterangan atau pernyataan administratif yang berisi penegasan bahwa proses pengikatan

---

<sup>1</sup> R. Soegondo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hlm. 9.

jaminan atau pendaftaran hak tanggungan sedang dalam tahap penyelesaian.<sup>2</sup>

2. "Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitan *Covernote* Terkait Pelaksanaan Akad Kredit." Oleh Ari Budianto (2023) mengkaji akibat hukum bagi notaris apabila isi *Covernote* tidak dipenuhi tepat waktu oleh pihak terkait. Rumusan masalahnya Bagaimanakah kedudukan hukum *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam pelaksanaan akad kredit perbankan? Apakah notaris dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila isi *Covernote* tidak dipenuhi tepat waktu oleh pihak terkait (debitur atau instansi lain)? Apa akibat hukum bagi notaris dalam hal terjadi keterlambatan atau tidak terpenuhinya isi *Covernote* yang telah diterbitkan dalam rangka akad kredit?. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *Covernote* notaris bukan merupakan akta autentik dan tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta notaris, melainkan hanya berupa surat keterangan atau pernyataan administratif yang menjelaskan bahwa suatu proses hukum masih dalam tahap penyelesaian.<sup>3</sup>
3. "*Covernote* dalam Perjanjian Kredit dengan Jaminan Hak Tanggungan." Oleh Dwi Wahyning Chairani (2018) mengkaji kekuatan hukum *Covernote* dalam pencairan kredit dengan jaminan hak tanggungan.

Rumusan masalahnya Bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam perjanjian kredit dengan jaminan Hak Tanggungan? Apakah *Covernote* dapat dijadikan dasar pencairan kredit oleh bank meskipun Hak Tanggungan belum didaftarkan dan Sertipikat Hak Tanggungan belum terbit? Bagaimana implikasi hukum bagi para pihak (bank, debitur, dan notaris) apabila isi *Covernote* tidak terpenuhi atau terjadi wanprestasi dalam proses pengikatan Hak Tanggungan?. Kesimpulannya *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam perjanjian kredit dengan jaminan Hak Tanggungan bukan merupakan akta autentik dan tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta notaris pada umumnya. *Covernote* hanya bersifat keterangan atau pernyataan administratif dari notaris yang menjelaskan bahwa proses pengikatan jaminan Hak Tanggungan sedang atau akan diselesaikan.<sup>4</sup>

4. "Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan *Covernote*." Oleh Rahmiah Kadir (2018) mengkaji batas tanggung jawab notaris terhadap kerugian yang timbul dari penerbitan *Covernote*. Rumusan masalahnya Bagaimana kedudukan hukum *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam praktik kenotariatan, khususnya dalam transaksi pembiayaan dan perbankan? Bagaimana bentuk dan batas pertanggungjawaban notaris terhadap kerugian yang timbul akibat penerbitan *Covernote*? Apakah notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata, administratif, atau pidana atas penerbitan *Covernote*

---

<sup>2</sup> Musidah, *Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Pemberian Covernote Dalam Perjanjian Kredit*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2022.

<sup>3</sup> Ari Budianto, *Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitan Covernote Terkait Pelaksanaan Akad Kredit*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2023.

<sup>4</sup> Dwi Wahyning Chairani, *Covernote dalam Perjanjian Kredit dengan Jaminan Hak Tanggungan*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Jember, 2018.

yang tidak sesuai dengan keadaan hukum sebenarnya?. Kesimpulannya *Covernote* bukan merupakan akta autentik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, melainkan surat keterangan yang bersifat administratif dan informatif mengenai proses pengurusan dokumen atau jaminan tertentu.<sup>5</sup>

5. “Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan *Covernote* dalam Perjanjian di Lembaga Perbankan.” Oleh Hendra Arief (2024) mengkaji kewenangan dan batas hukum notaris dalam pembuatan *Covernote* untuk kepentingan bank. Rumusan masalahnya Bagaimana kewenangan notaris dalam pembuatan *Covernote* yang digunakan dalam perjanjian kredit di lembaga perbankan? Apa batasan hukum kewenangan notaris dalam menerbitkan *Covernote* ditinjau dari peraturan perundang-undangan dan praktik perbankan? Bagaimana kedudukan hukum *Covernote* notaris dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi bank sebagai kreditur?. Kesimpulannya Notaris pada prinsipnya tidak memiliki kewenangan atribusi maupun delegasi secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan untuk menerbitkan *Covernote*, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun regulasi terkait perbankan. *Covernote* merupakan produk administratif yang lahir dari kebutuhan praktik perbankan, sebagai bentuk pernyataan atau keterangan notaris mengenai proses pengikatan jaminan atau pembuatan akta yang masih berjalan.<sup>6</sup>

Penelitian ini mengkaji tiga putusan pengadilan yang memiliki isu hukum serupa terkait *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris notaris dalam praktik pemberian kredit perbankan. Ketiga putusan ini menggambarkan adanya kesenjangan antara praktik (*das sein*) dengan norma hukum yang ideal (*das sollen*), di mana *Covernote* kerap diperlakukan seolah-olah memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, padahal secara hukum hanya bersifat administratif dan informatif.

Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 181/PDT/2019/PT Mks, sengketa berawal dari pencairan kredit yang didasarkan pada *Covernote* notaris yang menerangkan bahwa proses sertifikasi jaminan masih berlangsung. Ketika terjadi wanprestasi, *Covernote* dipersoalkan sebagai dasar tanggung jawab hukum. Namun, majelis hakim menilai *Covernote* bukan alat bukti otentik dan hanya merupakan surat keterangan administratif. Oleh karena itu, pengadilan menyatakan gugatan tidak dapat diterima.

Sebagai Pembandingnya, Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 36/Pdt.G/2021/PN Btm juga menunjukkan pola pertimbangan hukum yang sejalan. Dalam perkara tersebut, *Covernote* digunakan untuk meyakinkan bank bahwa pengikatan hak tanggungan atas objek jaminan sedang dalam proses. Namun, kemudian diketahui bahwa objek jaminan tersebut berstatus blokir di Kantor Pertanahan, sehingga kredit mengalami hambatan penyelesaian. Majelis hakim dalam putusan ini menegaskan bahwa penerbitan *Covernote* tidak dapat dianggap sebagai kelalaian maupun pelanggaran hukum oleh notaris, karena *Covernote* tidak memberikan jaminan kepastian hukum mengenai status objek

---

<sup>5</sup> Rahmiah Kadir, *Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan Covernote*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin, 2018.

<sup>6</sup> Hendra Arief, *Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote dalam Perjanjian di Lembaga Perbankan*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2024

jaminan, melainkan hanya menerangkan kondisi administratif proses yang sedang berjalan.

Adapun Putusan Pengadilan Negeri Banjarbaru Nomor 12/Pdt.G/2017/PN Bjb semakin memperkuat kesimpulan tersebut. Dalam perkara ini, Bank mencairkan kredit berdasarkan *Covernote* sebelum proses balik nama dan hak tanggungan selesai. Ketika kemudian muncul pihak ketiga yang mengklaim sebagai pemilik sah objek jaminan, bank mengajukan gugatan kepada notaris. Namun, pengadilan menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena kurang pihak (plurium litis consortium), sekaligus menegaskan bahwa *Covernote* tidak memiliki kekuatan hukum konstitutif dan tidak dapat dijadikan dasar pembuktian keabsahan jaminan kredit.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Dengan pendekatan penelitian yaitu pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach* dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Teknik Analisis Bahan Hukum, adalah dengan teknik Penafsiran Gramatikal disebut juga dengan penafsiran-penafsiran berdasarkan tata bahasa atau ilmu Bahasa (*De Gramaticale Of Taalkundige Interpretatie*) dan Penafsiran Sistematis yaitu penelitian terhadap sistematis hukum dapat dilakukan pada perundang-undangan tertentu ataupun hukum tercatat.<sup>7</sup>

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **Kepastian Hukum Covernote Yang Diterbitkan Oleh Notaris Terkait Tidak Dipenuhinya Isi Covernote Dalam Mendukung Proses Pemberian Kredit Oleh Perbankan**

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama dari setiap sistem hukum modern. Dalam pandangan Hans Kelsen, kepastian hukum (*rechtssicherheit*) adalah konsekuensi dari pandangan hukum sebagai sistem norma yang tersusun secara hierarkis dan logis. Menurutnya, hukum harus bersifat positif, artinya hanya norma yang dikeluarkan oleh lembaga berwenang dan berlaku secara formal yang memiliki kekuatan mengikat.<sup>8</sup> Dengan demikian, kepastian hukum dapat tercapai apabila suatu tindakan memiliki dasar hukum yang jelas, dapat diprediksi dan tidak bergantung pada subjektivitas penegak hukum.<sup>9</sup> Dalam konteks ini, setiap tindakan pejabat publik termasuk notaris harus bersumber dari norma hukum yang tegas, agar tidak menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat atau pihak yang berkepentingan, seperti perbankan.

Berbeda dengan Kelsen yang menekankan dimensi formal hukum, Gustav Radbruch memperkenalkan tiga nilai dasar hukum: keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Ia

---

<sup>7</sup> Yuhelson, Felsitas Sri Marniati, Buku Pedoman Penulisan Tesis, Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya, 2024, hlm. 7

<sup>8</sup> Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 12.

<sup>9</sup> Leon Petrazycki, *Law and Morality*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1955, hlm. 241.

menegaskan bahwa hukum tidak dapat hanya berpijak pada kepastian, karena hukum yang sangat pasti tanpa keadilan berpotensi menjadi tirani norma. Namun demikian, dalam ranah hukum perdata dan administrasi termasuk kegiatan perbankan dan kenotariatan kepastian hukum memiliki peran sentral, sebab transaksi keuangan dan pembuatan akta menuntut kejelasan, keabsahan dan prediktabilitas akibat hukum. Artinya, tanpa kepastian hukum, keadilan dalam transaksi pun sulit diwujudkan.<sup>10</sup>

*Covernote* merupakan surat keterangan yang dibuat dan ditandatangani oleh notaris untuk memberikan informasi kepada pihak tertentu biasanya pihak perbankan bahwa proses pembuatan akta atau pengikatan jaminan masih berlangsung dan belum selesai secara administratif maupun yuridis. *Covernote* berfungsi sebagai jaminan sementara dari notaris bahwa dokumen atau akta yang diperlukan dalam rangka pencairan kredit akan segera diselesaikan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Keberadaan *Covernote* bersifat kebiasaan administratif (*administrative custom*) yang lahir dari kebutuhan praktik di lapangan, terutama dalam kegiatan kredit perbankan.<sup>11</sup>

Habib Adjie menjelaskan bahwa “*Covernote* bukanlah akta otentik dan tidak dapat dikategorikan sebagai produk hukum notaris dalam arti yuridis formal, melainkan surat keterangan pribadi notaris yang dikeluarkan atas dasar tanggung jawab moral profesinya”. Dengan demikian, dasar keberlakuan *Covernote* bukan pada ketentuan hukum positif, melainkan pada asas kepercayaan dan tanggung jawab etis dari notaris sebagai pejabat umum.<sup>12</sup>

Dalam praktik, *Covernote* lazim digunakan oleh pihak perbankan sebagai dokumen pendukung dalam proses pemberian fasilitas kredit kepada debitur. Penggunaan *Covernote* muncul karena sering kali terdapat kendala administratif yang menyebabkan akta jaminan belum dapat diselesaikan secara segera, seperti proses balik nama sertifikat di Kantor Pertanahan, pengurusan surat keterangan waris, atau pengesahan dokumen lain yang memerlukan waktu. Dalam kondisi demikian, bank tetap ingin mencairkan kredit dengan keyakinan bahwa jaminan tersebut akan lengkap setelah proses hukum selesai.<sup>13</sup>

Untuk itu, pihak bank meminta notaris yang menangani akta jaminan tersebut untuk mengeluarkan *Covernote* sebagai bentuk pernyataan bahwa proses hukum sedang dilakukan, serta memberikan estimasi waktu penyelesaiannya. Oleh karena itu, *Covernote* berfungsi sebagai “jaminan moral” dari notaris bahwa semua dokumen yang diperlukan akan terpenuhi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

G.H.S. Lumban Tobing menyatakan bahwa notaris sebagai pejabat umum memiliki kewenangan membuat akta otentik, namun setiap surat keterangan atau pernyataan yang tidak berbentuk akta otentik tidak dapat digolongkan sebagai produk hukum jabatan notaris, melainkan sebagai surat biasa yang dibuat oleh individu yang kebetulan menjabat sebagai notaris. Pendapat ini mempertegas

---

<sup>10</sup> Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Cetakan I, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 135

<sup>11</sup> Sulistiani dan Jawade Hafidz, *Op.cit*, hlm. 715

<sup>12</sup> Habib Adjie, *Op.cit*, hlm. 88.

<sup>13</sup> Prima Novrama Evrina, *Op.cit*, hlm. 25.

bahwa *Covernote* tidak memiliki kekuatan hukum seperti akta, melainkan sekadar informasi tertulis yang memiliki nilai kepercayaan berdasarkan integritas notaris.<sup>14</sup>

Perbedaan mendasar antara *Covernote* dan akta otentik terletak pada kekuatan pembuktiannya. Berdasarkan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPPerdata), akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dan memiliki kekuatan pembuktian sempurna (*volledig bewijs*). Sebaliknya, *Covernote* tidak memenuhi unsur-unsur tersebut karena tidak diatur dalam undang-undang, tidak dibuat dalam bentuk akta, dan tidak memiliki sifat formil sebagai alat bukti otentik. Dengan demikian, secara hukum *Covernote* hanya memiliki kekuatan pembuktian sebagai surat di bawah tangan yang bersifat administratif dan informatif semata.

Secara normatif, kedudukan *Covernote* dapat dikatakan lemah, sebab tidak terdapat satu pun ketentuan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun Undang-Undang Perbankan yang mengatur keberadaannya secara eksplisit. UUJN hanya memberikan kewenangan kepada notaris untuk membuat akta otentik dan memberikan penyuluhan hukum, tetapi tidak menyebutkan tentang penerbitan surat keterangan seperti *Covernote*. Dengan demikian, dari perspektif hukum positif, *Covernote* bukanlah bagian dari produk hukum kenotariatan yang memiliki kekuatan pembuktian atau akibat hukum tertentu.

Ketiadaan dasar hukum inilah yang menimbulkan problem kepastian hukum dalam praktik perbankan. Di satu sisi, *Covernote* diakui secara fungsional karena digunakan sebagai sarana administratif dan simbol kepercayaan profesional antara notaris dan bank. Namun di sisi lain, secara yuridis formal, *Covernote* tidak dapat dijadikan dasar hukum yang mengikat karena tidak termasuk kategori akta atau dokumen hukum yang memiliki kekuatan pembuktian. Oleh sebab itu, posisi *Covernote* dalam praktik kenotariatan berada di wilayah abu-abu antara kebiasaan profesi dan kebutuhan praktik hukum, yang pada akhirnya menimbulkan potensi ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terlibat di dalamnya.<sup>15</sup>

Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, Undang-Undang Perbankan, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata serta Kode Etik Notaris, memiliki relevansi terhadap eksistensi dan batas fungsi *Covernote* dalam praktik profesional. Melalui pendekatan ini, dapat diketahui bagaimana posisi *Covernote* secara normative apakah sekadar dokumen administratif yang bersifat informatif, atau memiliki konsekuensi hukum tertentu dalam hubungan antara notaris, bank dan debitur.

Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) memberikan kewenangan kepada notaris sebagai pejabat umum untuk membuat akta otentik dan memiliki fungsi utama dalam menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Pasal 1 angka 1 UUJN

---

<sup>14</sup> G.H.S. Lumbun Tobing, *Op.cit*, hlm.8.

<sup>15</sup> Baskara, Gede Indra Fredy, I. Made Pria Dharsana, dan Ni Gusti Ketut Sri Astiti. "Covernote Notaris dalam Perjanjian Kredit Perspektif Hukum Jaminan (Studi Kasus PN Kab. Kediri Nomor 107/Pdt.G/2020/PN Gpr)." *Jurnal Analogi Hukum*, Volume 6, No1, 2024, hlm. 41

menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Dari rumusan tersebut, jelas bahwa ruang lingkup kewenangan notaris terbatas pada pembuatan akta otentik dan tindakan lain yang secara tegas diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Namun, dalam UUJN tidak ditemukan ketentuan yang mengatur mengenai pembuatan *Covernote*. Surat keterangan yang diterbitkan oleh notaris di luar bentuk akta tidak disebutkan sebagai bagian dari kewenangan formil jabatan. Dengan demikian, secara normatif *Covernote* bukanlah produk jabatan yang memiliki kekuatan hukum mengikat seperti akta otentik, melainkan bersifat administratif sebagai bentuk keterangan profesional atas suatu proses hukum yang sedang berlangsung. Kewenangan notaris untuk mengeluarkan *Covernote* lebih bersumber pada praktik kebiasaan dan kepercayaan dalam hubungan kerja antara notaris dengan perbankan, bukan pada ketentuan normatif yang diatur secara tegas oleh UUJN.

Dari perspektif hukum perbankan, *Covernote* juga tidak diatur secara eksplisit. UU Perbankan menegaskan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*) yang wajib diterapkan oleh bank dalam setiap pemberian kredit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU Perbankan. Dalam ketentuan tersebut, bank diwajibkan untuk memperoleh keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam terhadap kemampuan dan kesanggupan debitur dalam melunasi utangnya sesuai perjanjian.

Dalam praktik, salah satu bentuk penerapan prinsip kehati-hatian ini adalah dengan memastikan bahwa agunan atau jaminan kredit telah terikat secara sah menurut hukum. Namun, karena proses pengikatan jaminan seperti pendaftaran Hak Tanggungan, fidusia, atau hipotik sering memerlukan waktu, bank seringkali menggunakan *Covernote* sebagai dasar kepercayaan sementara untuk mencairkan dana kredit. Secara yuridis, langkah ini merupakan bentuk kebijakan internal bank yang bersifat administratif, bukan tindakan hukum yang menciptakan hubungan hukum baru. Oleh karena itu, *Covernote* tidak dapat dijadikan alat bukti hukum yang mengikat atau menggantikan dokumen jaminan yang sah, karena tidak termasuk dalam instrumen hukum yang diatur dalam UU Perbankan.<sup>16</sup>

Meskipun tidak mengatur secara langsung tentang *Covernote*, KUHPerdara dapat dijadikan dasar analisis yuridis terhadap hubungan antara bank, debitur, dan notaris. Dalam konteks ini, *Covernote* lahir dari asas itikad baik (*goede trouw*) dan asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel*) yang menjadi dasar hubungan hukum perdata. Bank sebagai kreditur memberikan kepercayaan kepada notaris bahwa proses administrasi jaminan akan diselesaikan sesuai ketentuan hukum. Namun, karena *Covernote* bukan perjanjian yang melahirkan hak dan kewajiban hukum, maka tidak menimbulkan perikatan baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1313 KUHPerdara.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Anuddin, Ihramsyah dan Edi Siswanto, "Analisis Yuridis Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Otentik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014", *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced*, Volume 2, Nomor 4, 2024, hlm. 685.

<sup>17</sup> Anis Rifdi Wahyudi dan Widhi Handoko, "Akibat Hukum Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi", *Jurnal Notarius*, Volume 16, Nomor 3, 2023, hlm. 1315.

Dengan demikian, hubungan hukum yang muncul dari *Covernote* lebih bersifat moral dan etis daripada yuridis formal. Apabila kemudian timbul kerugian karena keterlambatan atau kegagalan dalam penyelesaian jaminan, tanggung jawab hukum tidak serta-merta lahir dari *Covernote*, melainkan dari hubungan kerja atau perikatan utama antara notaris dan pihak pemberi kuasa (bank).

Dari aspek praktik profesional, *Covernote* telah menjadi bagian dari kebiasaan yang diterima (*usus*) dalam dunia kenotariatan dan perbankan. Kebiasaan tersebut, menurut asas hukum *lex non scripta*, dapat dijadikan sumber hukum sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan memenuhi rasa keadilan. Namun demikian, karena tidak memiliki legitimasi formal dari peraturan tertulis, kekuatan *Covernote* hanya bersifat informatif dan administratif, tidak sampai menciptakan akibat hukum yang mengikat atau menimbulkan hak dan kewajiban baru.<sup>18</sup>

Ketidakpastian hukum atas *Covernote* ini berdampak pada posisi hukum para pihak dalam praktik perbankan. Bank dapat kehilangan kepastian mengenai jaminan atas kredit yang telah dicairkan, sementara debitur dapat menjadi pihak yang dirugikan apabila terjadi penundaan pendaftaran jaminan oleh notaris. Di sisi lain, notaris juga berada pada posisi rentan karena dapat dituntut secara perdata, administratif, maupun etik apabila isi *Covernote* dianggap menyesatkan atau tidak sesuai dengan kenyataan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan *Covernote* dalam praktik hukum Indonesia masih berada pada ranah kepercayaan profesional (*trust-based practice*), bukan pada dasar hukum yang pasti.<sup>19</sup>

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa problematika *Covernote* tidak hanya berhenti pada aspek normatif semata, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap praktik dunia perbankan yang menjadikannya sebagai salah satu instrumen administratif dalam proses pemberian kredit. Ketidakpastian hukum yang melekat pada *Covernote* menimbulkan dilema tersendiri bagi lembaga keuangan yang dituntut untuk tetap efisien, namun juga wajib berpegang pada prinsip kehati-hatian dan kepastian hukum.

Dalam praktik pemberian kredit, pihak perbankan memegang prinsip utama untuk menjaga keseimbangan antara kecepatan pelayanan dan keamanan hukum. Salah satu instrumen yang digunakan untuk mencapai efisiensi tersebut adalah *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris. Dokumen ini umumnya berisi pernyataan bahwa proses administrasi jaminan, seperti pendaftaran Hak Tanggungan, akta fidusia, atau balik nama sertifikat, sedang dalam proses penyelesaian. Dengan adanya *Covernote*, bank memperoleh keyakinan bahwa jaminan kredit telah dalam tahap pengurusan oleh notaris, sehingga pencairan kredit dapat dilakukan tanpa menunggu seluruh dokumen formal selesai.

Alasan utama perbankan masih menggunakan *Covernote* adalah pertimbangan efisiensi waktu dan

---

<sup>18</sup> Liana Tirta Anda Lusua, “Kewenangan Dan Tanggungjawab Notaris Atas Penerbitan *Covernote* Yang Klausulnya Tidak Sesuai Dengan Fakta Sebenarnya (studi Kasus Putusan Nomor 3801 K/Pid.sus/2022)”, *Jurnal Prisma Hukum*, Volume 8, Nomor 12, 2024, hlm. 124.

<sup>19</sup> Faisal Makna, Muhammad, “Kedudukan Ikatan Notaris Indonesia sebagai Organisasi Profesi untuk Profesi Notaris di Indonesia”, *El-Mujtama: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Volume 4, Nomor 6, 2024.

kelancaran pencairan kredit. Proses administrasi pertanahan, pendaftaran hak tanggungan, maupun fidusia seringkali memakan waktu yang cukup lama karena harus melalui tahapan birokrasi di lembaga terkait. Dalam situasi demikian, bank membutuhkan jaminan sementara agar dana kredit dapat segera dicairkan kepada debitur yang telah memenuhi persyaratan administratif lain. Keberadaan *Covernote* dianggap menjadi solusi praktis yang memberikan rasa aman, setidaknya secara administratif, bahwa notaris telah menjalankan proses hukum sebagaimana mestinya.<sup>20</sup>

Selain faktor efisiensi, penggunaan *Covernote* juga didasari oleh kepercayaan terhadap profesionalisme notaris. Dalam praktiknya, bank mempercayakan pengurusan dokumen kredit kepada notaris yang dianggap memiliki integritas dan kompetensi hukum. *Covernote* menjadi simbol kepercayaan profesional (*professional trust*) antara dua lembaga yang memiliki tanggung jawab publik, yakni notaris dan perbankan. Bank berasumsi bahwa notaris akan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi, sehingga keterangan dalam *Covernote* dapat dijadikan dasar keyakinan sementara dalam proses pencairan kredit.<sup>21</sup>

Untuk menilai tingkat kepastian hukum dari *Covernote*, teori kepastian hukum Gustav Radbruch menjadi landasan yang tepat. Menurut Radbruch, hukum harus memenuhi tiga nilai dasar, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Ketiga nilai tersebut harus berjalan seimbang, meskipun dalam penerapannya sering terjadi konflik antar-nilai yang menuntut prioritas tertentu. Berdasarkan teori ini, analisis terhadap *Covernote* dapat dilakukan melalui tiga aspek tersebut. Melalui teori kepastian hukum Gustav Radbruch, kelemahan normatif dan praktik penggunaan *Covernote* semakin terlihat jelas.

Menurut Radbruch, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum menghendaki adanya aturan tertulis yang jelas, dapat diprediksi dan konsisten agar masyarakat dapat mengetahui dengan pasti akibat hukum dari suatu tindakan. Dalam konteks *Covernote*, nilai kepastian tersebut tidak terpenuhi karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk, syarat, fungsi, maupun akibat hukum dari penerbitannya. Ketiadaan norma tertulis mengakibatkan *Covernote* tidak dapat memberikan kepastian mengenai tanggung jawab notaris, jaminan bagi bank, maupun perlindungan bagi debitur.

Radbruch juga menekankan bahwa hukum harus mampu memberikan prediktabilitas (*Vorhersehbarkeit*) bagi subjek hukum. Namun, penggunaan *Covernote* justru mengandung unsur ketidakpastian karena isi, format dan batas waktu penyelesaian sangat bergantung pada praktik internal masing-masing notaris. Akibatnya, para pihak tidak dapat secara objektif memprediksi apakah pengurusan jaminan benar-benar akan selesai sesuai dengan estimasi yang diberikan. Dalam perspektif Radbruch, kondisi ini menunjukkan bahwa *Covernote* gagal memenuhi ciri fundamental dari hukum sebagai instrumen kepastian, karena penerapannya tidak dapat diprediksi, tidak seragam dan sangat bergantung pada kondisi faktual masing-masing kantor notaris.

---

<sup>20</sup> Jamal Wiwoho, *Hukum Perbankan Indonesia*. UNS Press, Surakarta, 2011, hlm. 71.

<sup>21</sup> Wijaya, "Kekuatan Hukum *Covernote* Notaris sebagai Produk Hukum Notaris", *Jurnal Acta Comitatus*, Volume 4, Nomor 1, 2019, hlm. 90.

Walaupun lemah dari sisi kepastian hukum, *Covernote* memiliki tingkat kemanfaatan yang tinggi dalam praktik perbankan dan kenotariatan. *Covernote* membantu memperlancar proses pencairan kredit ketika dokumen jaminan belum selesai, sehingga memberikan manfaat ekonomi bagi nasabah, bank dan dunia usaha. Bagi Notaris, *Covernote* menjadi alat komunikasi formal untuk menjelaskan progres pekerjaan kepada bank. Dari perspektif Radbruch, nilai kemanfaatan ini dapat menjadi justifikasi atas penggunaan *Covernote* meskipun tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Artinya, praktik ini diterima karena mampu menjawab kebutuhan konkret masyarakat.

Adapun dari sisi keadilan, dalam penggunaan *Covernote*, keadilan dapat tercapai apabila Notaris menjalankan tugasnya dengan profesional dan bank tidak memberikan beban yang berlebihan kepada Notaris atas keterlambatan yang bukan kesalahannya. Namun, potensi ketidakadilan muncul ketika *Covernote* dijadikan dasar untuk menuntut Notaris meskipun keterlambatan terjadi karena faktor eksternal. Oleh karena itu, keadilan menurut Radbruch menuntut adanya pembagian tanggung jawab yang proporsional serta transparansi mengenai batas kewenangan dan tanggung jawab Notaris.

*Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam praktik perbankan pada dasarnya merupakan surat keterangan yang menyatakan bahwa suatu proses hukum, seperti pengikatan jaminan atau pendaftaran hak tanggungan, sedang dalam proses penyelesaian. Dalam praktik pemberian kredit, *covernote* sering digunakan oleh bank sebagai dasar administratif untuk mencairkan kredit sebelum seluruh dokumen agunan selesai secara sempurna. Namun demikian, keberadaan *covernote* tidak secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun dalam regulasi perbankan, sehingga kedudukannya berada pada wilayah praktik kebiasaan (*usage*) yang berkembang dalam dunia perbankan.

Kepastian hukum dalam konteks *covernote* menjadi problematik ketika isi atau keterangan yang termuat di dalamnya tidak terpenuhi. Misalnya, notaris menyatakan bahwa sertifikat sedang dalam proses balik nama atau bahwa hak tanggungan sedang didaftarkan, tetapi dalam kenyataannya proses tersebut tidak diselesaikan sebagaimana yang dinyatakan. Dalam situasi demikian, timbul pertanyaan mengenai kedudukan hukum *covernote* serta akibat hukum bagi para pihak, khususnya bank sebagai kreditur.

Secara yuridis, *covernote* bukanlah akta autentik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan hukum perdata, melainkan hanya surat keterangan biasa yang dibuat oleh notaris dalam kapasitasnya sebagai pejabat umum. Oleh karena itu, kekuatan pembuktiannya tidak sama dengan akta autentik. Kepastian hukum *covernote* sangat bergantung pada kebenaran materiil dari isi yang diterangkan oleh notaris. Apabila isi *covernote* tidak terpenuhi, maka secara hukum yang menjadi persoalan bukanlah batalnya *covernote* sebagai dokumen, melainkan pertanggungjawaban atas pernyataan yang tidak sesuai dengan kenyataan atau tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Dari perspektif hukum perdata, tidak dipenuhinya isi *covernote* dapat dikualifikasikan sebagai bentuk wanprestasi apabila terdapat hubungan hukum antara notaris dan bank yang menimbulkan kewajiban tertentu. Hubungan tersebut biasanya lahir dari penugasan bank kepada notaris untuk mengurus dokumen jaminan. Apabila notaris lalai menyelesaikan kewajibannya sesuai dengan isi

covernote, dan kelalaian tersebut menimbulkan kerugian bagi bank, maka notaris berpotensi dimintakan pertanggungjawaban ganti rugi berdasarkan prinsip wanprestasi atau bahkan perbuatan melawan hukum apabila terbukti terdapat unsur kesalahan dan kerugian.

Di sisi lain, dari perspektif hukum administrasi dan kode etik jabatan, tidak terpenuhinya isi covernote dapat menimbulkan konsekuensi berupa sanksi administratif apabila terbukti notaris melanggar kewajiban kehati-hatian, ketelitian, dan kejujuran dalam menjalankan jabatannya. Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewajiban untuk bertindak cermat dan tidak memberikan keterangan yang belum pasti atau masih bersifat spekulatif. Dengan demikian, kepastian hukum dalam hal ini tidak hanya menyangkut kepastian bagi bank sebagai kreditur, tetapi juga kepastian mengenai batas tanggung jawab notaris dalam menerbitkan surat keterangan.

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa bank sebagai lembaga intermediasi keuangan juga terikat pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*). Penggunaan covernote sebagai dasar pencairan kredit pada hakikatnya merupakan kebijakan internal bank. Oleh karena itu, apabila bank mencairkan kredit hanya berdasarkan covernote tanpa memastikan penyempurnaan jaminan secara sempurna, maka risiko hukum sebagian juga berada pada pihak bank. Kepastian hukum dalam konteks ini tidak dapat dibebankan sepenuhnya kepada notaris, melainkan merupakan tanggung jawab bersama dalam kerangka hubungan profesional antara bank dan notaris.

Dengan demikian, kepastian hukum covernote yang tidak terpenuhi isinya pada dasarnya terletak pada mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Meskipun covernote tidak memiliki kekuatan sebagai jaminan hukum atas terwujudnya suatu tindakan, notaris tetap bertanggung jawab atas kebenaran formil dan materil dari keterangan yang diberikannya. Apabila isi covernote tidak terpenuhi karena kelalaian atau kesalahan notaris, maka tersedia mekanisme hukum untuk menuntut pertanggungjawaban perdata, administratif, bahkan pidana apabila terdapat unsur kesengajaan atau pemalsuan. Sebaliknya, apabila ketidakterpenuhan tersebut terjadi karena faktor di luar kendali notaris dan telah dijelaskan secara transparan dalam covernote, maka kepastian hukum tetap terjaga karena tidak terdapat pelanggaran kewajiban jabatan.

Oleh karena itu, kepastian hukum covernote dalam mendukung proses pemberian kredit bukan terletak pada jaminan bahwa seluruh isi akan pasti terpenuhi, melainkan pada kejelasan kedudukan hukumnya, batas tanggung jawab notaris, serta mekanisme pertanggungjawaban apabila terjadi ketidakterpenuhan. Dengan konstruksi demikian, perlindungan hukum bagi bank sebagai kreditur tetap dapat terjamin tanpa mengaburkan batas kewenangan notaris sebagai pejabat umum.

Ketika isi covernote tidak terealisasi, muncul pertanyaan mendasar mengenai apakah terdapat kepastian hukum bagi para pihak, khususnya bank sebagai kreditur. Untuk menganalisis hal tersebut, teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto dapat dijadikan kerangka konseptual. Otto menyatakan bahwa kepastian hukum tidak hanya berarti adanya aturan tertulis, tetapi juga mencakup lima unsur penting, yaitu: (1) tersedianya aturan hukum yang jelas dan dapat diakses; (2) konsistensi penerapan oleh pemerintah; (3) penerimaan masyarakat terhadap aturan tersebut; (4) adanya lembaga peradilan yang independen; dan (5) pelaksanaan putusan secara nyata. Dengan menggunakan lima indikator ini, kepastian hukum covernote dapat dianalisis secara lebih

komprehensif.

Pertama, dari aspek ketersediaan aturan yang jelas, covernote notaris belum memiliki pengaturan eksplisit dalam undang-undang. Undang-Undang Jabatan Notaris tidak secara tegas menyebutkan kewenangan notaris untuk menerbitkan covernote sebagai produk hukum formal. Hal ini menunjukkan bahwa secara normatif, dasar hukum covernote tidak sekuat akta autentik. Ketika isi covernote tidak terpenuhi, kekosongan pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian, karena tidak ada norma tertulis yang secara spesifik mengatur konsekuensi hukumnya.

Kedua, dari aspek konsistensi penerapan, praktik penerbitan covernote telah diterima dan digunakan secara luas dalam dunia perbankan. Bank sering menjadikannya dasar pencairan kredit dengan pertimbangan efisiensi dan kepercayaan profesional terhadap notaris. Akan tetapi, ketika isi covernote tidak dipenuhi, respons hukum terhadap keadaan tersebut belum tentu seragam. Ada kasus yang dipandang sebagai wanprestasi, ada pula yang diposisikan sebagai perbuatan melawan hukum, bahkan dalam kondisi tertentu dapat mengarah pada pertanggungjawaban pidana apabila terdapat unsur kesengajaan atau pemalsuan. Ketidakkonsistenan ini dapat mengurangi tingkat kepastian hukum sebagaimana dimaksud oleh Otto.

Ketiga, dari aspek penerimaan masyarakat (dalam hal ini komunitas perbankan dan kenotariatan), covernote secara praktik telah diterima sebagai instrumen pendukung transaksi kredit. Namun penerimaan sosial tersebut tidak otomatis menjamin kepastian hukum apabila terjadi pelanggaran isi. Kepastian hukum baru terwujud apabila terdapat kejelasan batas tanggung jawab notaris serta risiko yang ditanggung bank sebagai konsekuensi penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*).

Keempat dan kelima, terkait dengan lembaga peradilan dan pelaksanaan putusan, kepastian hukum atas tidak terpenuhinya isi covernote sangat bergantung pada mekanisme penegakan hukum. Apabila bank mengalami kerugian akibat kelalaian notaris, maka tersedia mekanisme gugatan perdata atau pengaduan administratif. Keberadaan lembaga peradilan yang independen serta kemampuan mengeksekusi putusan ganti rugi menjadi bagian penting dalam menjamin kepastian hukum tersebut. Dengan demikian, meskipun covernote tidak memiliki dasar normatif yang kuat, kepastian hukum tetap dapat diwujudkan melalui mekanisme pertanggungjawaban yang efektif.

Berdasarkan perspektif teori Jan Michiel Otto, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum covernote terkait tidak dipenuhinya isinya belum sepenuhnya memenuhi seluruh indikator kepastian hukum yang ideal. Kekosongan pengaturan eksplisit menyebabkan aspek normatifnya lemah, namun kepastian hukum masih dapat ditegakkan melalui konstruksi pertanggungjawaban perdata, administratif, maupun pidana terhadap notaris apabila terbukti melakukan kesalahan atau kelalaian. Dengan demikian, kepastian hukum dalam konteks ini tidak terletak pada jaminan bahwa isi covernote pasti terpenuhi, melainkan pada tersedianya aturan, mekanisme penegakan, dan lembaga penyelesaian sengketa yang mampu memberikan perlindungan hukum secara efektif bagi para pihak, khususnya bank sebagai kreditur.

## 1. Implementasi Kepastian Hukum *Covernote* Yang Diterbitkan Oleh Notaris Terkait Tidak Dipenuhinya Isi *Covernote* dalam Mendukung Proses Pemberian Kredit Oleh Perbankan

### a. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 181/PDT/2019/PT Mks

Dalam perkara ini, notaris menerbitkan *Covernote* untuk menjelaskan bahwa dokumen waris sebagai syarat kredit masih dalam proses. Bank tetap mencairkan kredit berdasarkan *Covernote* tersebut, dan saat kemudian muncul sengketa, bank menggugat notaris dengan alasan lalai. Majelis hakim menegaskan bahwa *Covernote* tidak memiliki kekuatan hukum sebagai jaminan, melainkan hanya sebagai surat keterangan administratif.

Jika dianalisis berdasarkan teori Gustav Radbruch, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).

Elemen pertama yaitu kepastian hukum yang menuntut adanya kejelasan norma, konsistensi penerapan, serta kemampuan individu untuk memprediksi konsekuensi hukumnya. Dalam konteks *Covernote*, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila kedudukan, fungsi serta batasan kewenangan notaris dipahami secara tepat oleh para pihak, terutama perbankan yang menggunakan dokumen tersebut dalam proses pemberian kredit. Putusan ini menunjukkan bahwa secara normatif, *Covernote* memiliki karakter *administrative legal notice*, yaitu keterangan administratif mengenai proses pengurusan suatu dokumen yang belum selesai dan bukan bentuk jaminan maupun bukti hak.

Dalam perkara ini, notaris telah berupaya mewujudkan kepastian hukum dengan cara menjaga ketepatan informasi yang dituangkan dalam *Covernote* serta memberi pembatasan terhadap penggunaannya. Notaris menyatakan secara eksplisit bahwa dokumen ahli waris belum lengkap dan bahwa proses pengoperan hak belum dapat dilakukan sebelum persyaratan hukum terpenuhi, termasuk persetujuan wali bagi ahli waris di bawah umur. Tindakan notaris tersebut sejalan dengan unsur *rechtssicherheit*, karena ia memberikan kejelasan kondisi hukum aktual, batasan penggunaan dokumen, dan penegasan ketidaklengkapan syarat peralihan hak.

Sebaliknya, pihak bank justru menghilangkan kepastian hukum ketika menjadikan *Covernote* sebagai dasar pencairan kredit tanpa verifikasi kepada notaris. Penggunaan *Covernote* di luar batas kewenangannya mengindikasikan bahwa bank mengabaikan norma hukum, termasuk ketentuan hukum jaminan dan prinsip kehati-hatian perbankan. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum, baik terhadap hubungan kontraktual maupun terhadap kedudukan notaris yang akhirnya dituntut menanggung kerugian yang bukan merupakan akibat perbuatannya. Majelis hakim pun menilai bahwa tindakan bank tersebut merupakan bentuk penyimpangan terhadap fungsi *Covernote* dan bertentangan dengan asas-asas *rechtssicherheit*.

Elemen kedua dari teori Radbruch, yaitu keadilan yang menekankan bahwa hukum harus memberikan perlindungan yang adil bagi pihak yang telah bertindak sesuai ketentuan hukum.

Notaris dalam perkara ini menerbitkan *Covernote* berdasarkan permintaan bank dengan isi yang objektif dan transparan. Notaris tidak pernah memberikan jaminan kepastian hukum terhadap status hak objek yang dioperkan, karena justru menegaskan bahwa dokumen ahli waris belum lengkap dan proses hukum belum selesai. Ketika kemudian ditemukan bahwa ahli waris berjumlah empat orang, termasuk anak di bawah umur, notaris bertindak sesuai kode etik dan UUJN dengan menarik kembali akta serta menyatakan bahwa proses tidak dapat dilanjutkan.

Majelis hakim menilai bahwa tidak ada kelalaian yang dilakukan oleh notaris. Ketika bank tetap mencairkan kredit menggunakan *Covernote* yang secara substansi belum menunjukkan terpenuhinya syarat hukum, maka seluruh risiko dan konsekuensi hukum tersebut berada pada pihak bank dan debitur. Dengan demikian, putusan ini memberikan bentuk perlindungan yang sesuai terhadap notaris yang telah bertindak teliti, hati-hati dan sesuai prosedur jabatan.

Putusan tersebut menjadi representasi prinsip keadilan, karena memberikan keadilan substantif dengan menempatkan tanggung jawab pada pihak yang memang melakukan penyalahgunaan dokumen, serta mencegah terjadinya pembebanan tanggung jawab yang tidak layak kepada notaris. Bahkan tindakan intimidasi oleh bank terhadap notaris dinilai sebagai perbuatan melawan hukum. Penilaian ini penting dalam rangka menjaga integritas dan independensi jabatan notaris sebagai pejabat umum yang tidak boleh ditekan oleh pihak mana pun dalam menjalankan kewenangannya.

Selanjutnya elemen kemanfaatan, hukum harus memberikan manfaat bagi masyarakat, termasuk kepastian bagi kegiatan ekonomi seperti pemberian kredit perbankan. *Covernote* pada dasarnya memfasilitasi proses tersebut dengan memberikan informasi tentang dokumen yang sedang diproses sehingga transaksi dapat berjalan lebih cepat tanpa mengabaikan asas legalitas.

Dalam kasus ini, *Covernote* seharusnya memberikan manfaat bagi bank untuk mengetahui status terakhir dokumen keperdataan sebelum mengambil keputusan pembiayaan. Namun manfaat tersebut berubah menjadi kerugian karena bank menggunakannya melebihi fungsi administratifnya. Pengabaian bank terhadap isi *Covernote* dan ketentuan hukum terkait ahli waris menjadikan tindakan mereka justru bertentangan dengan asas kemanfaatan hukum. Alih-alih memberikan manfaat, keputusan bank menghasilkan risiko kredit macet dan sengketa hukum.

Melalui putusan ini, Pengadilan Tinggi Makassar menegaskan kembali bahwa kemanfaatan hukum hanya dapat terwujud apabila para pihak mematuhi norma hukum dan memahami batasan kewenangan masing-masing. Implementasi *Covernote* yang benar oleh notaris memberikan kepastian dan manfaat bagi tertibnya proses kredit; namun ketika bank mengabaikan batasan tersebut, maka kemanfaatan hukum tidak tercapai.

### **b. Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 36/Pdt.G/2021/PN Btm**

Dalam perkara ini, *Covernote* dikeluarkan oleh notaris sementara sertifikat jaminan kredit masih dalam status blokir di BPN. Ketika kemudian muncul permasalahan hukum, bank menilai notaris bertanggung jawab atas kerugian yang timbul. Pengadilan menolak dalil tersebut dan menegaskan bahwa *Covernote* tidak memiliki kekuatan mengikat karena bukan akta otentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara.

Dalam perspektif teori Gustav Radbruch, unsur pertama yaitu kepastian hukum menuntut adanya norma yang jelas, dapat diprediksi, dan diterapkan secara konsisten. Putusan ini menunjukkan bahwa kepastian hukum terkait *Covernote* hanya dapat terpenuhi apabila kedudukannya dipahami sebagai dokumen administratif, bukan jaminan hak. Majelis hakim secara tegas menempatkan *Covernote* sebagai *administrative legal notice* yang sekadar memberi informasi mengenai proses pengurusan sertipikat yang belum selesai. Tindakan notaris yang menyampaikan status blokir sertipikat kepada bank merupakan bentuk perlindungan kepastian hukum, karena mencerminkan transparansi dan ketepatan informasi. Sebaliknya, keputusan bank untuk tetap mencairkan kredit tanpa terlebih dahulu memastikan status jaminan meskipun sudah mengetahui adanya blokir menunjukkan pengabaian terhadap prinsip kepastian hukum itu sendiri.

Dari sudut pandang keadilan, putusan ini menempatkan tanggung jawab pada pihak yang secara nyata melakukan pelanggaran hukum, yaitu debitur yang wanprestasi dan pihak ketiga yang menguasai objek jaminan tanpa hak. Notaris tidak dibebani tanggung jawab karena telah bertindak sesuai prosedur jabatan dan tidak memberikan jaminan apa pun yang melebihi kewenangannya. Penilaian hakim ini selaras dengan prinsip keadilan Radbruch, yakni bahwa perlindungan hukum harus diberikan kepada pihak yang bertindak sesuai norma dan tidak boleh dibebani risiko yang timbul dari perbuatan pihak lain. Dengan menolak mengalihkan tanggung jawab kepada notaris, putusan ini menunjukkan keberpihakan pada keadilan substantif.

Selanjutnya, pada dimensi kemanfaatan, putusan ini mengandung pesan penting bahwa keberadaan *Covernote* hanya memberikan manfaat apabila digunakan sesuai batas fungsinya. Dalam praktik perbankan, *Covernote* dapat membantu mempercepat proses kredit dengan memberikan informasi tentang dokumen yang sedang diproses. Namun manfaat tersebut hilang ketika bank menggunakannya sebagai dasar pencairan kredit tanpa memperhatikan peringatan notaris mengenai blokir sertipikat. Putusan ini menegaskan bahwa kemanfaatan hukum hanya tercapai apabila seluruh pihak mematuhi prinsip kehati-hatian, terlebih dalam pengelolaan jaminan kebendaan yang mempengaruhi stabilitas hubungan kontraktual dan risiko kredit macet.

Dengan demikian, penerapan teori Radbruch dalam putusan ini menunjukkan bahwa kepastian hukum atas *Covernote* tidak bergantung pada dokumen itu sendiri, melainkan pada pemahaman dan penggunaan yang tepat oleh para pihak. Notaris telah memenuhi prinsip kepastian, keadilan dan kemanfaatan melalui tindakan administratif yang transparan dan

sesuai norma. Sebaliknya, bank yang mengabaikan batas fungsi *Covernote* justru menciptakan ketidakpastian hukum dan kerugian sendiri. Putusan ini memperkuat pemahaman bahwa *Covernote* bukan jaminan hukum, melainkan bagian dari administrasi pengurusan dokumen yang hanya dapat memberi manfaat jika tidak disalahgunakan dalam proses pemberian kredit.

**c. Putusan Pengadilan Negeri Banjarbaru Nomor 12/Pdt.G/2017/PN Bjb**

Dalam perkara ini, notaris menerbitkan *Covernote* untuk proses pengikatan Hak Tanggungan yang belum selesai. Bank mencairkan kredit berdasarkan *Covernote* tersebut. Ketika debitur wanprestasi dan sertifikat belum terikat, bank menuntut notaris atas dasar kelalaian. Majelis hakim menolak gugatan bank dan menyatakan bahwa *Covernote* tidak menjamin keabsahan jaminan, melainkan sekadar laporan administratif mengenai proses hukum yang sedang berjalan.

Jika dianalisis berdasarkan teori Gustav Radbruch, aspek kepastian hukum menjadi titik utama dalam perkara ini. Kedudukan *Covernote* yang diterbitkan notaris hanyalah sebagai keterangan administratif mengenai proses pengurusan yang sedang berjalan, bukan jaminan bahwa pengikatan Hak Tanggungan akan selesai atau bahwa tidak terdapat sengketa atas objek jaminan. Putusan Majelis Hakim yang menegaskan sifat administratif *Covernote* menunjukkan bahwa secara normatif, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila dokumen tersebut dipahami sesuai batas fungsinya. Dalam kasus ini, notaris telah memberikan informasi yang benar dan aktual mengenai proses balik nama yang masih berlangsung, sementara bank justru mengabaikan prinsip kehati-hatian dengan mencairkan kredit sebelum kepastian hukum atas objek jaminan diperoleh.

Dari dimensi keadilan, putusan ini menempatkan tanggung jawab secara proporsional kepada pihak yang memang melakukan pelanggaran atau kesalahan prosedural. Notaris tidak terbukti melakukan kelalaian karena ia hanya menerbitkan *Covernote* sebagai laporan proses, bukan sebagai jaminan hukum. Sebaliknya, pihak bank yang mencairkan kredit tanpa verifikasi mendalam telah bertindak tidak sesuai standar kehati-hatian, dan debitur pun gagal memenuhi kewajiban pembayaran. Majelis hakim memberikan keadilan substantif dengan menyatakan bahwa kerugian bank tidak dapat dibebankan kepada notaris, karena tidak ada jaminan atau kepastian hukum yang pernah dijanjikan oleh notaris melalui *Covernote* tersebut.

Selanjutnya, dari perspektif kemanfaatan, perkara ini menunjukkan bahwa *Covernote* akan memberikan manfaat apabila digunakan sebagai informasi untuk mendukung kelancaran proses kredit, bukan sebagai dasar utama pencairan dana. Namun dalam praktiknya, bank keliru menempatkan *Covernote* sebagai jaminan hukum sehingga manfaat yang seharusnya diperoleh justru berubah menjadi risiko kerugian. Kemanfaatan hukum tidak tercapai karena bank tidak melakukan langkah verifikasi tambahan, padahal terdapat indikasi permasalahan terkait kepemilikan objek jaminan. Putusan ini mengingatkan bahwa manfaat hukum hanya dapat diwujudkan apabila norma dipatuhi dan setiap pihak memahami batas kewenangannya.

Secara keseluruhan, penerapan teori Radbruch dalam putusan ini menunjukkan bahwa

kepastian hukum atas *Covernote* hanya muncul ketika dokumen tersebut diperlakukan sesuai sifatnya. Notaris telah memenuhi unsur kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dengan memberikan informasi yang akurat dan tidak melampaui kewenangannya. Sebaliknya, bank yang menganggap *Covernote* sebagai jaminan atas penyelesaian pengikatan hak tanggungan justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerugian sendiri. Putusan ini menegaskan bahwa beban risiko harus ditanggung oleh pihak yang bertindak ceroboh, bukan oleh notaris yang menjalankan tugas administratif sesuai norma hukum.

Implementasi kepastian hukum *Covernote* dalam ketiga putusan, yakni Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 181/PDT/2019/PT Mks, Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 36/Pdt.G/2021/PN Btm, dan Putusan Pengadilan Negeri Banjarbaru Nomor 12/Pdt.G/2017/PN Bjb, menunjukkan pola yang konsisten dalam menegaskan bahwa *Covernote* bukan jaminan hukum, melainkan dokumen administratif yang menerangkan proses hukum yang sedang berjalan.

Jika dikaitkan dengan teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, terdapat beberapa indikator kepastian hukum yang relevan. Otto menyatakan bahwa kepastian hukum tercapai apabila: (1) tersedia aturan yang jelas dan konsisten; (2) aparat penegak hukum menerapkannya secara konsisten; (3) warga menyesuaikan perilakunya dengan aturan tersebut; dan (4) terdapat mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif. Dalam konteks *Covernote*, aturan normatif memang tidak secara eksplisit mengatur kedudukannya, namun praktik peradilan melalui ketiga putusan tersebut telah membentuk kejelasan interpretatif bahwa *Covernote* hanya bersifat administratif.

Konsistensi hakim dalam menolak gugatan terhadap notaris memperlihatkan penerapan hukum yang stabil dan dapat diprediksi, sehingga memperkuat unsur kepastian hukum menurut Otto. Tidak dipenuhinya isi *Covernote* misalnya belum selesainya pengikatan hak tanggungan atau masih adanya blokir sertifikat tidak otomatis menimbulkan tanggung jawab notaris sepanjang informasi yang diberikan benar pada saat penerbitan. Dengan demikian, kepastian hukum tidak diukur dari hasil akhir proses administrasi, tetapi dari kejelasan status hukum yang diinformasikan.

Namun, dari sisi perilaku para pihak, masih terdapat kelemahan implementasi karena bank dalam beberapa perkara tetap menggunakan *Covernote* sebagai dasar pencairan kredit tanpa verifikasi tambahan. Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum secara normatif telah ditegakkan oleh pengadilan, tetapi belum sepenuhnya diinternalisasi dalam praktik perbankan.

Secara singkat, berdasarkan teori Jan Michiel Otto, ketiga putusan tersebut mencerminkan terwujudnya kepastian hukum pada level normatif dan yudisial, karena terdapat konsistensi interpretasi dan perlindungan terhadap notaris yang bertindak sesuai kewenangannya. Ketidakpenuhan isi *Covernote* tidak menghilangkan kepastian hukum, sepanjang fungsi dan batasannya dipahami serta diterapkan secara tepat oleh para pihak.

## 2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepastian Hukum *Covernote* yang Diterbitkan oleh Notaris dalam Mendukung Proses Pemberian Kredit oleh Perbankan

Kepastian hukum *Covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam mendukung proses pemberian kredit oleh perbankan tidak hanya dipengaruhi oleh aspek normatif, tetapi juga oleh berbagai faktor struktural, profesional dan praktis yang berkembang di lapangan. Ketiadaan dasar hukum yang eksplisit menjadikan *Covernote* beroperasi di wilayah abu-abu, sehingga kepastian hukumnya sangat bergantung pada integritas notaris, kebijakan perbankan, serta efektivitas pengawasan dari lembaga yang berwenang. Berikut uraian faktor-faktor yang mempengaruhi kepastian hukum *Covernote* tersebut.

### a. Ketiadaan Regulasi Tertulis

Faktor utama yang menyebabkan lemahnya kepastian hukum *Covernote* adalah tidak adanya pengaturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun Undang-Undang Perbankan. Tidak ada satu pun ketentuan yang mendefinisikan *Covernote*, menjelaskan bentuk, syarat, maupun akibat hukum penerbitannya.<sup>22</sup>

Akibatnya, *Covernote* tidak memiliki dasar hukum formal yang dapat dijadikan pegangan dalam menilai tanggung jawab notaris maupun perlindungan bagi pihak bank. Hal ini bertentangan dengan unsur kepastian hukum sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch, di mana hukum seharusnya memberikan pedoman yang tegas dan dapat diprediksi. Tanpa norma tertulis, interpretasi terhadap *Covernote* menjadi subjektif dan bergantung pada praktik masing-masing notaris dan kebijakan internal bank.<sup>23</sup>

Selain itu, ketiadaan pengaturan menyebabkan *Covernote* tidak memiliki standar format baku. Ada notaris yang menyusun *Covernote* dalam bentuk pernyataan singkat administratif, tetapi ada pula yang mencantumkan jangka waktu atau jaminan penyelesaian dokumen, yang secara tidak langsung menimbulkan persepsi seolah notaris memberikan jaminan hukum. Perbedaan format ini menjadi salah satu sumber utama ketidakpastian hukum.

### b. Kualitas Profesional dan Kehati-Hatian (*Prudence*)

Faktor berikutnya adalah kualitas profesional dan kehati-hatian dari notaris dalam menjalankan jabatannya. Sebagai pejabat umum, notaris berkewajiban menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab, independensi, dan itikad baik. Namun dalam praktik, terdapat variasi dalam tingkat kehati-hatian antar notaris ketika menerbitkan *Covernote*.

---

<sup>22</sup> Henny Pratiwi Pinatih, "Kekuatan Hukum *Covernote* Melalui Pemberian Kredit Bank dengan Jaminan Hak Tanggungan Apabila Terjadi Kredit Macet", *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Volume 4 Nomor 3, Desember 2019, hlm. 498 – 507.

<sup>23</sup> Ikhsan Lubis, "Menghapus Ambiguitas *Covernote* Independensi dan Integritas Jabatan Notaris", <https://domainhukum.com/2025/04/11/menghapus-ambiguitas-covernote-independensi-dan-integritas-jabatan-notaris/> (diakses tanggal 15/11/2025, pukul 14.30).

Sebagian notaris menerbitkan *Covernote* sebagai bentuk komunikasi administratif yang objektif, namun sebagian lain terkadang memberikan pernyataan yang melampaui kewenangannya, misalnya dengan menyebut bahwa proses pengikatan jaminan “akan selesai dalam waktu tertentu.” Pernyataan seperti itu berpotensi menimbulkan ekspektasi berlebih dari pihak bank dan menciptakan risiko hukum apabila proses tersebut mengalami kendala.<sup>24</sup>

Dari perspektif teori kehati-hatian, notaris seharusnya menyadari bahwa *Covernote* bukan alat jaminan hukum, melainkan bentuk keterangan administratif. Prinsip kehati-hatian menuntut agar setiap notaris melakukan verifikasi atas kebenaran informasi sebelum menerbitkan *Covernote*, serta membatasi redaksi yang dapat menimbulkan multitafsir. Dengan demikian, kehati-hatian menjadi kunci dalam menjaga kredibilitas profesi sekaligus memperkuat kepastian hukum di lapangan.

### c. Kebijakan Internal Perbankan

Perbankan memegang peran sentral dalam pembentukan praktik penggunaan *Covernote*. Dalam banyak kasus, penggunaan *Covernote* justru berasal dari kebutuhan efisiensi internal bank, di mana proses pencairan kredit harus segera dilakukan sementara dokumen jaminan belum selesai. Fungsi jaminan dalam pemberian kredit bank yaitu sebagai *source of the last resort* bagi pelunasan kredit yang diberikan oleh bank kepada nasabah debitur. Artinya, apabila debitur tidak cukup atau tidak dapat melunasi hutangnya, maka hasil eksekusi dari jaminan diharapkan menjadi sumber pelunasan alternatif terakhir yang dapat diharapkan oleh bank yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Bank kemudian menggunakan *Covernote* sebagai dasar administratif sementara agar pencairan dapat dilakukan tanpa menunggu penyelesaian dokumen.<sup>26</sup>

Namun, kebijakan semacam ini sering kali bertentangan dengan Prinsip Kehati-hatian (*Prudential Banking Principle*) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Perbankan, yang mengharuskan setiap bank menjalankan kegiatan usahanya dengan kehati-hatian untuk melindungi dana masyarakat. Ketika bank menjadikan *Covernote* sebagai dasar pencairan kredit tanpa verifikasi memadai, maka tanggung jawab risiko hukum tetap berada pada bank, bukan notaris.

Kebijakan internal perbankan yang tidak seragam juga memperlemah stabilitas hukum. Beberapa bank mulai membatasi penggunaan *Covernote* atau mensyaratkan bentuk dan isi tertentu, sementara bank lain masih menggunakannya secara bebas. Ketidaksamaan kebijakan ini menyebabkan penerapan hukum menjadi tidak konsisten antar lembaga keuangan.

---

<sup>24</sup> Fikri Ariesta Rahman, “Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap”, *Jurnal Lex Renaissance*, Volume 3, Nomor 2, Juli 2018, hlm. 423 - 440

<sup>25</sup> Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 153.

<sup>26</sup> Fenny Allisha Feonda dan Ferdi, “Akibat Hukum Pencairan Kredit Yang Didasarkan Pada *Covernote* Yang Berdampak Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Putusan Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019)”, *Andalas Notary Journal*, Volume 1 Nomor 2, Juli 2024, hlm. 210-222

## 1) Pengawasan dan Penegakan Etika Profesi

Lemahnya pengawasan dari lembaga profesi seperti Majelis Pengawas Notaris (MPN) dan Ikatan Notaris Indonesia (INI) turut menjadi faktor penting dalam menciptakan ketidakpastian hukum *Covernote*. Banyak pelanggaran atau penyalahgunaan *Covernote* yang seharusnya dapat dicegah melalui mekanisme pengawasan internal organisasi.<sup>27</sup>

## 2) Kebutuhan Praktis dan Kebiasaan

Faktor lain yang tidak kalah penting adalah kebiasaan hukum dalam praktik kenotariatan dan perbankan. Walaupun tidak diatur secara tertulis, *Covernote* telah menjadi kebiasaan yang diterima luas sebagai instrumen administratif dalam proses kredit. Kebiasaan ini lahir dari kebutuhan efisiensi dan kepercayaan profesional (*trust-based practice*) antara notaris dan bank.<sup>28</sup>

Namun, dari perspektif kepastian hukum, praktik kebiasaan tanpa dasar normatif menimbulkan risiko. Ketika terjadi sengketa, pengadilan akan kembali menilai berdasarkan hukum positif yang berlaku, bukan kebiasaan profesi. Oleh karena itu, keberadaan *Covernote* sebagai praktik kebiasaan hanya dapat diterima selama tidak bertentangan dengan hukum dan prinsip kehati-hatian.

Dari keseluruhan faktor tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum *Covernote* sangat dipengaruhi oleh kombinasi antara faktor normatif dan faktor perilaku institusi. Ketiadaan pengaturan tertulis melemahkan kejelasan hukum, sementara perbedaan perilaku profesional notaris dan kebijakan bank memperburuk stabilitas hukum. Pengawasan profesi dan regulasi yang belum tegas membuat efektivitas hukum tidak tercapai. Dengan demikian, untuk mewujudkan kepastian hukum *Covernote* dibutuhkan regulasi yang lebih jelas, peningkatan integritas dan kehati-hatian notaris, serta kebijakan internal perbankan yang seragam agar praktik administrasi ini tidak menimbulkan ketidakpastian hukum di masa mendatang.

## PENUTUP / KESIMPULAN

Kepastian hukum atas perkawinan kedua yang tidak terpenuhi syaratnya menurut Undang-Undang Perkawinan dapat dianalisis berdasarkan teori kepastian hukum menurut Hans Kelsen. Dalam perspektif Kelsen, kondisi tersebut mencerminkan kegagalan sistem norma hukum untuk ditegakkan secara konsisten sesuai dengan hierarki norma yang berlaku, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakjelasan status hukum perkawinan kedua tersebut berarti norma hukum yang mengatur perkawinan tidak berlaku secara efektif dan mengakibatkan ketidakjelasan status hukum

---

<sup>27</sup> Fahmi Ihsan Margolang dan Dewi Mayaningsih, "Sistem Pengawasan Profesi Notaris di Indonesia dan Belanda: Studi Komparatif atas Mekanisme Akuntabilitas dan Etika Jabatan", *Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, dan Pemerintahan*, Volume 2 No. 3, Agustus 2025, hlm. 109-120

<sup>28</sup> Auryn Drake Untono, "Kekuatan Hukum *Covernote* Oleh Notaris Sebagai Syarat Pencairan Kredit Bank", *Jurnal Education and Development*, Volume 11 No.1, Januari 2023, hlm. 1-5

para pihak yang terlibat, kegagalan memberikan perlindungan hukum yang memadai terhadap hak-hak pihak yang lemah, seperti istri kedua dan anak-anak, penurunan kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi dan efektivitas sistem hukum positif. Namun demikian, meskipun perkawinan tersebut batal demi hukum, sistem hukum tetap memberikan ruang korektif melalui norma-norma lain dalam hukum perdata keluarga yang berfungsi menjaga nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan. Hal ini mencerminkan bahwa kepastian hukum menurut Kelsen tidak semata-mata bersifat kaku, melainkan juga mempertimbangkan mekanisme koreksi untuk melindungi hak-hak dasar warga negara dalam kerangka hukum positif yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika*, UGM Press, Yogyakarta, 2021.
- Abdul R Saliman, *Hukum bisnis Untuk Perusahaan*, Kencana Perenadamedia Group, Jakarta, 2005.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum serta Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2018.
- Adi Sulistyono dan Muhammad Rustamadji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*, Masmidia Buana Pustaka, Sidoarjo, 2009.
- Aker, C. R. & Persson, M. E., *The Concept of Prudence in Accounting*, Emerald Publishing, Leeds, 2021.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Cet. I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Chairunnisa Said Selenggang, *Notaris Sebagai Pejabat Umum*, Rajawali Buana Pusaka, Depok, 2023.
- Dadang Husen Sobana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2016.
- Djoko Retnadi, *Pemberian Hak Tanggungan Dalam Praktek Kredit Perbankan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2010.
- Djoni S Gazali, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika: 2010, Jakarta.
- Djoni S. Ghozali, Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta , 2010.
- Dora Kusumastuti, *Perjanjian Kredit Perbankan dalam Perspektif Welfare State*, Deepublish, Yogyakarta, 2019.
- Dwi Tatak Subagiyo, *Hukum Jaminan Dalam Perspektif Undang-Undang Jaminan Fidusia*, UWKS Press, Surabaya, 2018.
- Eddy Aman Putra, *Fungsi Jaminan dalam Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.

- G.H.S. Lumbun Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1996.
- Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Cetakan I, UKI Press, Jakarta, 2006.
- H. R. Otje Salman & Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2004.
- H.R. Daeng Naja, *Legal Audit Operasional Bank*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017.
- Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2015.
- Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Hadi Darus, *Hukum Notariat Dan Tanggungjawab Jabatan Notaris*, UII Press, Yogyakarta, 2017.
- Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, 2013, Jakarta.
- Hassanudin Rahman, *Aspek-Aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2013.
- Hizbul Maulana, *Masyarakat Indonesia Membutuhkan Notaris*, Primamedia, Jakarta, 2015.
- I Made Hendra Kusuma, *Problematika Notaris Dalam Praktik*, Alumni, Bandung, 2019.
- Ibrahim Johannes dan Hassanain Haykal, *Kasus Hukum Notaris di Bidang Kredit Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021.
- Ibrahim Johannes, *Menguras Tuntas Kredit Komersial dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Jamal Wiwoho, *Hukum Perbankan Indonesia*. UNS Press, Surakarta, 2011.
- Jan Michiel Otto, *Real Legal Certainty in Developing Countries*, *Pustaka Larasan Universitas Indonesia*, Jakarta, ed. A. W. Bedner, S. Irianto, dan T. D. Wirastri, 2012.
- Johannes Ibrahim Kosasih dan Hassanain Haykal, *Kasus Hukum Notaris di Bidang Kredit Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021.
- Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2008.
- Leon Petrazycki, *Law and Morality*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1955.
- R. Soegondo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982.
- Yuhelson, Felsitas Sri Marniati, *Buku Pedoman Penulisan Tesis, Magister Kenotariatan*, Universitas Jayabaya, 2024.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

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

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

### **Putusan Pengadilan:**

Putusan Pengadilan Negeri Banjar Baru Nomor 12/Pdt.G/2017/PN Bjb

Putusan Pengadilan Tinggi Maksar Nomor 181/PDT/2019/PT Mks

Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 36/Pdt.G/2021/PN Btm

### **Tesis**

Musidah, Pertanggungjawaban Notaris Terhadap Pemberian Covernote Dalam Perjanjian Kredit, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2022.

Ari Budianto, Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitan Covernote Terkait Pelaksanaan Akad Kredit, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2023.

Dwi Wahyuning Chairani, Covernote dalam Perjanjian Kredit dengan Jaminan Hak Tanggungan, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Jember, 2018.

Rahmiah Kadir, Pertanggungjawaban Notaris pada Penerbitan Covernote, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin, 2018.

Hendra Arief, Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote dalam Perjanjian di Lembaga Perbankan, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung, 2024

### **Jurnal**

Baskara, Gede Indra Fredy, I. Made Pria Dharsana, dan Ni Gusti Ketut Sri Astiti. "Covernote Notaris dalam Perjanjian Kredit Perspektif Hukum Jaminan (Studi Kasus PN Kab. Kediri Nomor 107/Pdt.G/2020/PN Gpr)." *Jurnal Analogi Hukum*, Volume 6, No1, 2024.

Anuddin, Ihramsyah dan Edi Siswanto, "Analisis Yuridis Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Otentik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014", *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced*, Volume 2, Nomor 4, 2024.

Anis Rifdi Wahyudi dan Widhi Handoko, "Akibat Hukum Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi", *Jurnal Notarius*, Volume 16, Nomor 3, 2023.

Liana Tirta Anda Lusua, "Kewenangan Dan Tanggungjawab Notaris Atas Penerbitan Covernote Yang Klausulnya Tidak Sesuai Dengan Fakta Sebenarnya (studi Kasus Putusan Nomor 3801 K/Pid.sus/2022)", *Jurnal Prisma Hukum*, Volume 8, Nomor 12, 2024

Faisal Makna, Muhammad, "Kedudukan Ikatan Notaris Indonesia sebagai Organisasi Profesi untuk

Profesi Notaris di Indonesia”, *El-Mujtama: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Volume 4, Nomor 6, 2024.

Ikhsan Lubis, “Menghapus Ambiguitas Covernote Independensi dan Integritas Jabatan Notaris”, <https://domainhukum.com/2025/04/11/menghapus-ambiguitas-covernote-independensi-dan-integritas-jabatan-notaris/> (diakses tanggal 15/11/2025, pukul 14.30).

Fikri Ariesta Rahman, “Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap”, *Jurnal Lex Renaissance*, Volume 3, Nomor 2, Juli 2018, hlm. 423 - 440

Fenny Allisha Feonda dan Ferdi, “Akibat Hukum Pencairan Kredit Yang Didasarkan Pada Covernote Yang Berdampak Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Putusan Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019)”, *Andalas Notary Journal*, Volume 1 Nomor 2, Juli 2024, hlm. 210-222

Fahmi Ihsan Margolang dan Dewi Mayaningsih, “Sistem Pengawasan Profesi Notaris di Indonesia dan Belanda: Studi Komparatif atas Mekanisme Akuntabilitas dan Etika Jabatan”, *Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, dan Pemerintahan*, Volume 2 No. 3, Agustus 2025.

Auryn Drake Untono, “Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris Sebagai Syarat Pencairan Kredit Bank”, *Jurnal Education and Development*, Volume 11 No.1, Januari 2023.

Wijaya, “Kekuatan Hukum Covernote Notaris sebagai Produk Hukum Notaris”, *Jurnal Acta Comitatus*, Volume 4, Nomor 1, 2019, hlm. 90.

Henny Pratiwi Pinatih, “Kekuatan Hukum Covernote Melalui Pemberian Kredit Bank dengan Jaminan Hak Tanggungan Apabila Terjadi Kredit Macet”, *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Volume 4 Nomor 3, Desember 2019.