AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN: 2964-6332
e-ISSN: 2964-6340

Terindeks: Dimensions, Scilit, Lens, Semantic, Crossref Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v5i4.11590

KEPASTIAN HUKUM TERHADAP COVERNOTE DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN

Legal Certainty Regarding Covernotes in Banking Credit Agreements

Nur Syifa Islamiya Effendi & Anang Shophan Tornado
Universitas Lambung Mangkurat
syifaeffendi2@gmail.com

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Jun 16, 2026	Jul 14, 2026	Jul 26, 2026	Jul 31, 2026

Abstract

Although the use of covernotes in bank credit agreements has become an established practice in Indonesia, studies examining their legal status, legal certainty, and regulatory model remain limited. This study aims to analyze the status of covernotes in bank credit agreements and formulate an ideal regulatory model to ensure legal certainty for the parties. The study employed a descriptive-analytical normative legal method using statutory and conceptual approaches. Legal materials were collected through a literature review and analyzed qualitatively using Gustav Radbruch's and Jan Michiel Otto's theories of legal certainty and Hans Kelsen's theory of legal responsibility. The findings indicate that a covernote has the status of an innominate agreement that is accessory to the principal credit agreement and binds the parties pursuant to Article 1338 of the Indonesian Civil Code. However, its legal certainty remains inadequate because no normative provisions explicitly regulate its status, form, time limit, and legal consequences. This uncertainty is reflected in the differing legal considerations between Supreme Court Decision Number 4242 K/Pid.Sus/2023 and Supreme Court Decision Number 1233 K/Pid.Sus/2019. The ideal regulation of covernotes should be based on the principles of legal certainty, justice, accountability, and proportionality through a three-tier regulatory model, namely the revision of the Notary Office Law, the

AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

formulation of comprehensive Financial Services Authority regulations, and the establishment of professional standards by the Indonesian Notary Association. These findings contribute to the development of notarial and banking law studies by clarifying the legal vacuum surrounding the use of covernotes. This study affirms that the normative recognition and regulation of covernotes are necessary to provide legal protection for the parties and serve as a basis for policy formulation by legislators, the Financial Services Authority, and notarial professional organizations.

Keywords: Covernote; Legal Certainty; Notary; Credit Agreement; Legal Responsibility

Abstrak: Meskipun penggunaan *covernote* dalam perjanjian kredit perbankan telah menjadi praktik yang mapan di Indonesia, kajian mengenai kedudukan hukum, kepastian hukum, dan model pengaturannya masih terbatas. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan *covernote* dalam perjanjian kredit perbankan serta merumuskan model pengaturan ideal untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Penelitian menggunakan metode hukum normatif yang bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch dan Jan Michiel Otto serta teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *covernote* berkedudukan sebagai perjanjian *innominaat* yang bersifat aksesori terhadap perjanjian kredit pokok dan mengikat para pihak berdasarkan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun, kepastian hukumnya belum memadai karena tidak terdapat pengaturan normatif yang secara eksplisit mengatur kedudukan, bentuk, batas waktu, dan konsekuensi hukumnya. Ketidakpastian tersebut tercermin dalam perbedaan pertimbangan hukum antara Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019. Pengaturan ideal *covernote* perlu didasarkan pada prinsip kepastian hukum, keadilan, akuntabilitas, dan proporsionalitas melalui model regulasi tiga tingkat, yaitu revisi Undang-Undang Jabatan Notaris, penyusunan peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang komprehensif, dan pembentukan standar profesi oleh Ikatan Notaris Indonesia. Temuan ini berkontribusi terhadap pengembangan kajian hukum kenotariatan dan perbankan dengan memperjelas kekosongan hukum mengenai penggunaan *covernote*. Penelitian ini menegaskan bahwa pengakuan dan pengaturan normatif *covernote* diperlukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi para pihak serta menjadi dasar perumusan kebijakan bagi pembentuk undang-undang, Otoritas Jasa Keuangan, dan organisasi profesi notaris.

Kata Kunci: *Covernote*; Kepastian Hukum; Notaris; Perjanjian Kredit; Tanggung Jawab Hukum

PENDAHULUAN

Covernote merupakan surat keterangan sementara yang diterbitkan oleh Notaris, menyatakan bahwa proses pengikatan jaminan kredit sedang berjalan dan akan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu, sehingga bank dapat mencairkan kredit sebelum Sertifikat Hak Tanggungan terbit. Praktik ini telah berlangsung luas di seluruh perbankan Indonesia sebagai respons terhadap kebutuhan percepatan transaksi pembiayaan, mengingat proses administrasi pertanahan seperti pendaftaran hak tanggungan memerlukan waktu berminggu-

minggu hingga berbulan-bulan(Cahyadi, 2023). Namun, tidak satu pun peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi, standar, atau pengaturan substantif atas covernote, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN), regulasi Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maupun kebijakan internal perbankan (Malini et al., 2023).

Kekosongan norma ini menempatkan Notaris dalam situasi yang sarat ketidakseimbangan. Di satu sisi, Notaris memikul risiko tanggung jawab yang berat atas covernote yang diterbitkannya, mencakup dimensi perdata (Pasal 1365 KUH Perdata), administratif (Pasal 84 UUJN), dan pidana (sebagaimana dalam Putusan MA No. 4242 K/Pid.Sus/2023). Di sisi lain, tidak tersedia satu pun norma yang memberi petunjuk tentang cara menerbitkan covernote yang benar, batasan kewenangan yang boleh dinyatakan, atau kondisi yang membolehkan dan melarang penerbitannya (Wulantari et al., 2025)

Kondisi ini bertentangan secara langsung dengan prinsip legalitas dan asas kepastian hukum sebagai pilar utama negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak setiap orang atas kepastian hukum yang adil. Ketidakjelasan status hukum covernote menempatkan notaris pada wilayah abu-abu antara kewenangan yang sah dan praktik kebiasaan yang tidak diatur (Fartini, 2018)). Asas kehati-hatian (prudential principle) yang melekat pada pelaksanaan jabatan notaris mengharuskan pembatasan tindakan hanya pada kewenangan yang secara tegas diatur oleh hukum. Oleh karena itu, praktik covernote tanpa landasan normatif yang jelas dapat dipandang sebagai ancaman terhadap tertib hukum kenotariatan(Aldherio, 2025).

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji penerbitan covernote, khususnya dari aspek tanggung jawab hukum notaris ketika terjadi permasalahan dalam transaksi kredit (Cahyadi, 2023); (Malini et al., 2023). (Pradnyasari & Utama, 2018) menyimpulkan bahwa covernote lahir dari praktik kebiasaan yang hidup dalam dunia Notaris/PPAT, namun belum diatur secara tertulis dalam UUJN, UUHT, atau PP PPAT. (Meirissa et al., 2026) menemukan bahwa covernote tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai jaminan kredit, namun sering menjadi rujukan dalam pencairan dana oleh bank. (Hasibuan et al., 2025) mengkaji eksistensi covernote dan pertanggungjawaban notaris melalui Putusan MA No. 1673 PK/Pid.Sus/2024, menyimpulkan bahwa covernote telah berkembang sebagai living law meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam UUJN.

Namun demikian, sebagian besar kajian tersebut masih berfokus pada dimensi pertanggungjawaban perdata atau pidana, tanpa menempatkan persoalan kepastian hukum

sebagai titik analisis utama(Rahim et al., 2023). Celah utama dalam penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada belum adanya formulasi konseptual yang komprehensif mengenai penempatan covernote dalam sistem hukum nasional dan pengaturan idealnya. Belum terjawab secara tegas apakah covernote dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari kewenangan notaris berdasarkan doktrin hukum jabatan, ataukah sekadar praktik administratif yang tumbuh dari kebutuhan pragmatis (Malini et al., 2023).

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, penelitian ini menempatkan kepastian hukum sebagai fokus analisis utama dengan menggunakan parameter Jan Michiel Otto yang mensyaratkan empat elemen: ketersediaan aturan yang jelas dan konsisten, penegakan aturan yang seragam, kepatuhan masyarakat, dan putusan peradilan yang dapat diprediksi. Kedua, penelitian ini melakukan analisis komparatif terhadap dua putusan Mahkamah Agung yang saling bertolak belakang (Putusan No. 4242 K/Pid.Sus/2023 dan Putusan No. 1233 K/Pid.Sus/2019) untuk menunjukkan inkonsistensi yurisprudensi yang berakar dari kekosongan norma. Ketiga, penelitian ini merumuskan model pengaturan ideal yang berlapis dan terintegrasi mencakup tiga level sekaligus: revisi UUJN, Peraturan OJK, dan standar profesi INI.

Penelitian ini menggunakan Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa hukum harus mengandung tiga nilai dasar: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum (Anisyaniawati et al., 2024). Kepastian hukum menghendaki norma yang positif, berbasis fakta yang jelas, dirumuskan tanpa kekeliruan pemaknaan, dan bersifat stabil. Penelitian ini juga menggunakan empat parameter kepastian hukum Jan Michiel Otto untuk mengukur tingkat kepastian hukum covernote(Jan Michiel Otto, 2003). Selain itu, digunakan Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen yang menegaskan bahwa tanggung jawab hukum lahir ketika ada norma yang dilanggar, dan sanksi dapat dikenakan sebagai konsekuensi dari pelanggaran norma tersebut(Martinelli et al., 2025).

Penelitian ini difokuskan pada dua aspek utama: pertama, menganalisis kedudukan covernote dalam perjanjian kredit pada perbankan(Meirissa et al., 2026); kedua, menganalisis pengaturan ideal terhadap covernote dalam perjanjian kredit pada perbankan. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi Notaris, bank, dan debitur dalam praktik penerbitan covernote, serta merumuskan rekomendasi kebijakan bagi pembuat undang-undang, OJK, dan organisasi profesi notaris(Joevy & Hoesin, 2022).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu kajian berbasis bahan pustaka untuk menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum tanpa penelitian lapangan. Fokusnya pada regulasi kenotariatan termasuk kewenangan, kode etik, dan peraturan notaris sehingga tepat untuk menganalisis isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2017)

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif terkait kekaburan hukum untuk menemukan norma yang tepat dalam penyelesaian perkara in concreto. Desain penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yang tidak hanya menggambarkan aturan yang ada, tetapi mengkritisinya menggunakan teori kepastian hukum, perjanjian, dan hukum perbankan untuk melihat kecukupan atau kekosongan norma (Soekanto & Mamudji, 2015)

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan: *Statute Approach* (pendekatan perundang-undangan) yang menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum penelitian ini, dan *Conceptual Approach* (pendekatan konseptual) yang menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan dengan covernote, perjanjian kredit, dan tanggung jawab notaris ((Gozali, 2021)

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris
3. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan
5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
6. Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/8/PBI/2018
7. Peraturan OJK Nomor 11/POJK.03/2019

Buku-buku literatur, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian, dan dokumen-dokumen resmi yang berkaitan dengan covernote, notaris, dan perjanjian kredit (Adjie, 2013)Kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dan ensiklopedia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penghimpunan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dalam bentuk cetak melalui studi kepustakaan serta bentuk digital yang diperoleh melalui penelusuran internet dan disimpan sebagai dokumen elektronik (Soekanto & Mamudji, 2015)

Analisis bahan hukum dilakukan dengan menelaah semua data yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Data yang diperoleh dirangkum dengan memilih hal-hal yang menjadi pokok bahasan dan disusun secara sistematis agar lebih mudah diatur. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teori kepastian hukum (Radbruch dan Otto) dan teori tanggung jawab hukum (Kelsen) sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan penelitian (Marzuki, 2017)

HASIL

Penelitian ini menemukan bahwa covernote tidak dapat dikategorikan sebagai akta autentik sebagaimana dimaksud Pasal 1868 KUH Perdata karena dua dari tiga syarat akta autentik tidak terpenuhi: format covernote tidak pernah dibakukan oleh undang-undang, dan penerbitannya dilakukan secara unilateral oleh Notaris tanpa melibatkan kehadiran para pihak. Covernote juga tidak dapat dikategorikan sebagai akta di bawah tangan sebagaimana Pasal 1874 KUH Perdata karena dibuat dan ditandatangani oleh Notaris selaku pejabat umum (Mertokusumo, n.d.)

Covernote berkedudukan sebagai perjanjian *innominaat* (tidak bernama) yang bersifat aksesori terhadap perjanjian kredit pokok. Covernote lahir dari kehendak Notaris untuk berkomitmen dan respons bank yang mengandalkan komitmen itu, sehingga memenuhi unsur perikatan yang lahir dari persetujuan sebagaimana Pasal 1233 KUH Perdata. Keempat syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUH Perdata terpenuhi: kesepakatan terbentuk dari kesediaan Notaris menerbitkan covernote dan kesediaan bank menerimanya; kecakapan terpenuhi karena Notaris dan bank memiliki kapasitas hukum penuh; hal tertentu terpenuhi berupa penyelesaian proses hukum dalam jangka waktu tertentu; dan sebab yang halal terpenuhi karena tujuannya memperlancar pencairan kredit yang sah (Wulantari et al., 2025).

Sebagai perjanjian aksesori, keberadaan covernote bergantung total pada perjanjian kredit pokok, lahir setelah perjanjian pokok ada, dan menjadi tidak berarti apabila perjanjian pokok berakhir (asas *accessorium sequitur principale*). Namun, yang membedakan covernote dari perjanjian aksesori konvensional adalah para pihak yang terlibat: covernote terjalin antara Notaris dan bank, dua pihak yang tidak saling berhadapan dalam perjanjian kredit pokok(… & 2012, n.d.).

Penelitian ini menemukan bahwa covernote tidak memiliki penegasan normatif dalam satu pun level hukum positif Indonesia. UUJN tidak menyebut covernote dalam

satupun ketentuan, termasuk Pasal 15 yang mengatur kewenangan notaris. Regulasi OJK dan perbankan juga tidak mengatur covernote secara spesifik (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris) (Anand et al., 2025). Bahkan, kebijakan internal perbankan lazimnya tidak memiliki pedoman tertulis yang memadai, sehingga penerimaan dan pengelolaan covernote berlangsung semata-mata atas dasar kebiasaan.

Meskipun terdapat dua peraturan sektoral yang secara terbatas menyebut covernote (Lampiran III POJK No. 11/POJK.03/2019 dan Pasal 16 ayat (2) huruf d Penjelasan PBI No. 20/8/PBI/2018), pengakuan parsial ini tidak disertai pengaturan yang memadai mengenai definisi, standar, dan batas tanggung jawab (Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2019; Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/8/PBI/2018).

Pengujian dengan empat parameter kepastian hukum Jan Michiel Otto membuktikan bahwa kepastian hukum covernote sangat lemah: (1) tidak ada aturan jelas di satu pun level pengaturan; (2) penegakan seragam mustahil karena tidak ada norma yang ditegakkan; (3) kepatuhan terhadap aturan tidak ada karena aturan tidak tersedia; dan (4) prediktabilitas putusan terbukti tidak terpenuhi, sebagaimana ditunjukkan oleh inkonsistensi antara Putusan MA No. 4242 K/Pid.Sus/2023 dan Putusan MA No. 1233 K/Pid.Sus/2019.

Dalam perkara ini, Notaris DFD menerbitkan tiga covernote yang menyatakan bahwa objek jaminan sedang dalam proses peningkatan dari SKT menjadi SHM, padahal Notaris mengetahui bahwa sebagian besar tanah berada dalam kawasan hutan yang secara hukum tidak mungkin ditingkatkan statusnya. Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi terdakwa dan menegaskan bahwa tanpa adanya covernote, pencairan fasilitas kredit tidak akan dilakukan. Notaris DFD dinyatakan sebagai pembantu tindak pidana korupsi dan dijatuhi pidana penjara 4 tahun serta denda Rp200.000.000,00 (Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023)(Rani, 2025).

Analisis Hans Kelsen menunjukkan bahwa tiga dimensi pertanggungjawaban terpenuhi: perdata (Pasal 1365 KUH Perdata karena penerbitan covernote yang tidak sesuai fakta menimbulkan kerugian), administratif (Pasal 84 UUJN karena pelanggaran kewajiban bertindak seksama dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN), dan pidana (Pasal 56 KUHP jo. UU Tipikor karena Notaris secara sadar menerbitkan covernote yang tidak sesuai fakta sebagai bagian dari rangkaian tindak pidana korupsi) (Samekto, 2019).

Dalam perkara ini, Notaris HJ menerbitkan covernote yang menyatakan bahwa proses pengikatan jaminan dan perpanjangan SHGB sedang dan akan dilakukan. Kegagalan

perpanjangan SHGB disebabkan oleh faktor eksternal di luar kendali Notaris: kondisi objek tanah di atas Hak Pengelolaan Perusahaan Daerah dan kegagalan debitur memenuhi kewajiban administratif. Mahkamah Agung menolak kasasi Jaksa Penuntut Umum dan menguatkan putusan bebas, dengan pertimbangan bahwa unsur penyalahgunaan kewenangan dan perbuatan melawan hukum tidak terbukti (Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019)(Feonda & Ferdi, 2024).

Analisis Kelsen menunjukkan bahwa tidak ada norma yang dilanggar oleh Notaris HJ karena kegagalan disebabkan faktor eksternal, sehingga tanggung jawab tidak dapat ditegakkan. Unsur PMH Pasal 1365 tidak terpenuhi karena tidak ada perbuatan melawan hukum, pelanggaran Pasal 16 huruf a UUJN tidak terbukti karena Notaris telah bertindak dengan itikad baik berdasarkan fakta yang diketahuinya, dan unsur kesengajaan dalam UU Tipikor sama sekali tidak terbukti (MAKARTI, 2025)

Table 1. Perbandingan Dua Putusan Mahkamah Agung

Aspek	Putusan MA No. 4242 K/Pid.Sus/2023	Putusan MA No. 1233 K/Pid.Sus/2019
Notaris	DFD	HJ
Isi Covernote	Menyatakan proses peningkatan SKT ke SHM berjalan	Menyatakan proses perpanjangan SHGB berjalan
Kondisi Faktual	Notaris mengetahui tanah di kawasan hutan, tidak mungkin ditingkatkan	Notaris tidak mengetahui tanah di atas Hak Pengelolaan
Faktor Kegagalan	Kesengajaan Notaris (covernote cacat sejak lahir)	Faktor eksternal (tanah di Hak Pengelolaan, kegagalan debitur)
Putusan	Notaris dihukum 4 tahun penjara	Notaris dibebaskan
Dasar Hukum	Pasal 2 UU Tipikor jo. Pasal 56 KUHP	Unsur melawan hukum tidak terbukti
Tanggung Jawab	Perdata, administratif, dan pidana terpenuhi	Tidak ada norma yang dilanggar

Sumber: Diolah dari Putusan MA No. 4242 K/Pid.Sus/2023 dan Putusan MA No. 1233 K/Pid.Sus/2019

PEMBAHASAN

1. Kedudukan Covernote sebagai Perjanjian *Innominaat* Aksesori

Temuan bahwa covernote berkedudukan sebagai perjanjian *innominaat* aksesori memiliki implikasi fundamental terhadap pemahaman hukum covernote. Sebagai perjanjian innominaat, covernote diakui berdasarkan asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 KUH Perdata yang memberikan ruang bagi para pihak untuk menciptakan perjanjian dalam bentuk apapun selama tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan

kesusilaan (Atmoko, 2022) . Namun, kualifikasi ini tidak ditemukan dalam satu pun norma hukum positif, sehingga menimbulkan ketidakpastian yang sistemik.

Kesenjangan antara realitas sosiologis dan konstruksi yuridis ini menunjukkan adanya disharmoni dalam sistem hukum. Di satu sisi, covernote diterima dan diandalkan dalam praktik perbankan nasional setiap harinya; di sisi lain, ia tidak diakui secara normatif. Eugen Ehrlich menyebut gejala ini sebagai *living law* hukum yang hidup dan berlaku nyata dalam komunitas tertentu meskipun tidak pernah dikodifikasi dalam peraturan resmi. Namun, H.L.A. Hart mengingatkan bahwa norma sosial yang tidak mendapatkan pengakuan dari sistem hukum formal tidak memiliki status hukum yang dapat dipaksakan oleh otoritas negara.

Karakter aksesori covernote menimbulkan konsekuensi hukum yang unik. Tanpa adanya perjanjian kredit sebagai perjanjian pokok, covernote tidak memiliki dasar untuk diterbitkan. Jika perjanjian kredit batal, maka covernote juga kehilangan seluruh fungsinya. Namun, karena covernote terjalin antara Notaris dan bank (bukan debitur dan kreditur seperti perjanjian aksesori konvensional), debitur berada pada posisi yang paling rentan: ia tidak menandatangani, tidak menerima salinan, dan tidak memiliki hak gugat langsung terhadap Notaris jika komitmen tidak dipenuhi (Pradnyasari & Utama, 2018). Pasal 1340 KUH Perdata menegaskan bahwa perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya, sehingga debitur secara dogmatik berada di luar lingkaran hukum yang dibentuk oleh covernote.

2. Inkonsistensi Yurisprudensi sebagai Bukti Ketiadaan Kepastian Hukum

Inkonsistensi antara Putusan MA No. 4242 K/Pid.Sus/2023 dan Putusan MA No. 1233 K/Pid.Sus/2019 adalah bukti empiris paling kuat dari urgensi pengaturan covernote. Jan Michiel Otto merumuskan kepastian hukum nyata sebagai kondisi yang salah satunya mensyaratkan putusan peradilan yang dapat diprediksi (Jan Michiel Otto, 2003). Apabila dua kasus dengan karakteristik yang secara substansial serupa menghasilkan putusan yang saling bertolak belakang di tingkat kasasi MA, maka standar kepastian hukum itu jelas tidak terpenuhi.

Penelusuran lebih dalam atas penalaran Mahkamah Agung mengungkap satu kriteria pembeda yang sesungguhnya sudah diterapkan secara konsisten namun tidak pernah dinyatakan secara eksplisit: apakah covernote yang diterbitkan sudah mengandung kekeliruan atau ketidakbenaran pada saat penerbitannya, ataukah ia menjadi tidak dapat dipenuhi karena

sebab-sebab yang timbul setelah penerbitan dan di luar kendali Notaris (Wulantari et al., 2025). Dalam 4242 K, covernote DFD cacat sejak lahir karena Notaris mengetahui bahwa proses yang dijanjikannya secara hukum tidak mungkin dilakukan. Dalam 1233 K, covernote HJ sah pada saat penerbitannya dan menjadi tidak dapat dipenuhi karena faktor pasca-penerbitan yang bersifat eksternal (Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 (Rani, 2025); Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019)(Feonda & Ferdi, 2024).

Munir Fuady menegaskan bahwa pembedaan antara cacat yang bersifat asal (*original defect*) dan kegagalan yang bersifat supervening merupakan pembedaan fundamental dalam hukum perjanjian dan hukum deliktual yang menentukan ada tidaknya kesalahan pada pihak yang membuat pernyataan. Kriteria inilah yang selama ini bekerja secara diam-diam dalam yurisprudensi covernote Indonesia, namun karena tidak pernah dikodifikasikan ke dalam norma positif, hakim di perkara lain tidak memiliki panduan yang memadai untuk menerapkannya secara konsisten(Sari, 2020).

3. Analisis Tanggung Jawab Hukum Notaris melalui Teori Kelsen

Penerapan teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen pada kedua putusan menghasilkan temuan penting: sistem hukum Indonesia sesungguhnya sudah memiliki logika yang benar dalam menentukan kapan Notaris bertanggung jawab atas covernote dan kapan tidak, namun logika tersebut belum tertulis dalam norma positif manapun .

Kelsen menegaskan bahwa tanggung jawab hukum bersifat normatif, bukan moral, karena hanya lahir dari norma hukum positif yang mengatur perbuatan tertentu beserta sanksinya . Dalam Putusan 4242 K, tiga dimensi pertanggungjawaban terpenuhi karena ada norma yang dilanggar: Pasal 1365 KUH Perdata (perbuatan melawan hukum), Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN (kewajiban bertindak seksama), dan UU Tipikor (penyalahgunaan wewenang)(Makarti, 2025). Dalam Putusan 1233 K, tidak ada norma yang dilanggar Notaris HJ karena kegagalan disebabkan faktor eksternal, sehingga ketiga dimensi pertanggungjawaban tidak dapat ditegakkan(Feonda & Ferdi, 2024) .

Apabila pembedaan antara kegagalan akibat kelalaian Notaris sendiri dengan kegagalan akibat faktor eksternal sudah dikodifikasikan dalam UUJN, maka inkonsistensi antara Putusan 4242 K dan Putusan 1233 K tidak akan terjadi. Hal ini memperkuat urgensi pengaturan yang dirumuskan dalam penelitian ini (Wulantari et al., 2025)

Temuan penelitian ini sejalan dengan penelitian (Pradnyasari & Utama, 2018) yang menyimpulkan bahwa covernote hadir dalam praktik pencairan kredit sebagai kebiasaan yang hidup dalam dunia Notaris/PPAT, dan belum diatur secara tertulis dalam UUJN, UUHT, atau PP PPAT. Penelitian ini juga sejalan dengan (Meirissa et al., 2026) yang menemukan bahwa covernote tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai jaminan kredit, namun sering menjadi rujukan dalam pencairan dana oleh bank.

Namun, temuan ini berbeda dengan penelitian Baskara et al. (2024) yang menyatakan bahwa covernote memiliki kekuatan hukum yang sah dan mengikat (Hasibuan et al., 2025). Perbedaan ini disebabkan oleh perbedaan fokus analisis: penelitian Baskara et al. lebih menekankan pada aspek perjanjian, sementara penelitian ini menempatkan kepastian hukum sebagai titik analisis utama. Penelitian ini juga berbeda dengan Hasibuan (2025) yang lebih fokus pada pertanggungjawaban notaris dalam satu putusan, sementara penelitian ini melakukan analisis komparatif terhadap dua putusan yang saling bertolak belakang.

Kebaruan penelitian ini terletak pada formulasi model pengaturan ideal yang berlapis dan terintegrasi, yang belum ditemukan dalam penelitian-penelitian sebelumnya. (Pradnyasari & Utama, 2018) merekomendasikan perumusan norma yang lebih jelas dalam UUJN, UUHT, atau PP PPAT, namun tidak merinci secara spesifik model pengaturan yang diusulkan. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan merumuskan model tiga tingkat yang mencakup revisi UUJN, Peraturan OJK, dan standar profesi INI secara terintegrasi(Priatna, 2024).

Temuan penelitian ini memiliki implikasi teoretis dan praktis. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian tentang kepastian hukum dalam konteks hukum kenotariatan dan perbankan, khususnya mengenai instrumen hukum non-akta yang lahir dari praktik kebiasaan. Penelitian ini juga memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen dengan menunjukkan bagaimana ketiadaan norma berdampak pada ketidakmampuan sistem hukum untuk menegakkan tanggung jawab secara konsisten.

Secara praktis, penelitian ini memberikan rekomendasi kebijakan yang konkret bagi tiga pemangku kepentingan utama. Pertama, bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, direkomendasikan untuk segera melakukan revisi UUJN dengan memasukkan definisi normatif covernote, pengakuan kewenangan penerbitannya, kewajiban register khusus, serta pembedaan tanggung jawab yang proporsional. Kedua, bagi OJK, direkomendasikan untuk

menerbitkan Peraturan OJK yang memuat larangan covernote sebagai satu-satunya dasar pencairan kredit, persyaratan minimum isi covernote, dan kewajiban bank memiliki kebijakan internal tertulis. Ketiga, bagi Ikatan Notaris Indonesia, direkomendasikan untuk mengembangkan pedoman profesi khusus covernote yang memuat format standar minimum dan mekanisme pengaduan melalui Majelis Kehormatan Notaris.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada cakupan bahan hukum yang digunakan, yang terbatas pada peraturan perundang-undangan, literatur, dan putusan pengadilan yang tersedia secara publik. Penelitian ini tidak melakukan wawancara atau survei lapangan terhadap Notaris, bank, dan debitur yang terlibat dalam praktik covernote. Selain itu, analisis komparatif putusan hanya mencakup dua putusan Mahkamah Agung, sehingga belum dapat menggeneralisasi seluruh pola yurisprudensi covernote di Indonesia.

Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan penelitian empiris dengan mewawancarai Notaris, bank, dan debitur untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif tentang praktik covernote di lapangan. Penelitian juga dapat memperluas cakupan analisis putusan dengan mengkaji lebih banyak putusan pengadilan yang berkaitan dengan covernote untuk mengidentifikasi pola yurisprudensi yang lebih lengkap. Selain itu, penelitian lanjutan dapat mengkaji aspek perbandingan hukum dengan negara lain yang memiliki praktik serupa untuk memperkaya perspektif pengaturan covernote di Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa covernote berkedudukan sebagai perjanjian innominaat yang bersifat aksesori terhadap perjanjian kredit pokok. Covernote lahir dari kebutuhan praktik yang diakui berdasarkan asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 KUH Perdata dan memiliki kekuatan mengikat berdasarkan prinsip *pacta sunt servanda*. Namun, covernote tidak mendapatkan penegasan normatif yang tegas dalam hukum positif Indonesia. UUJN, regulasi OJK, maupun kebijakan internal perbankan tidak mengatur covernote secara eksplisit, sehingga kekosongan norma yang berlapis di tiga level ini melahirkan ketidakpastian hukum yang nyata. Kondisi tersebut dibuktikan oleh inkonsistensi antara Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 yang menghukum Notaris atas covernote yang tidak sesuai fakta dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019 yang membebaskan Notaris karena kegagalan penyelesaian disebabkan faktor eksternal—dua perkara dengan

karakteristik substansial yang serupa namun menghasilkan kesimpulan hukum yang saling bertolak belakang (Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023; Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019).

Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum kenotariatan dan hukum perbankan, dengan merumuskan konstruksi hukum covernote sebagai perjanjian innominaat aksesori yang selama ini belum diakui secara normatif. Penelitian ini juga memperkaya kajian tentang kepastian hukum dengan menunjukkan bagaimana kekosongan norma pada tiga level sekaligus (undang-undang, regulasi sektoral, dan kebijakan internal) berdampak pada inkonsistensi yurisprudensi dan ketidakpastian hukum bagi para pihak. Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi metodologis dengan mengintegrasikan teori kepastian hukum Radbruch dan Otto serta teori tanggung jawab hukum Kelsen dalam menganalisis persoalan hukum covernote.

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, disarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Pemerintah untuk segera melakukan revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dengan memasukkan paling sedikit empat muatan: definisi normatif covernote dalam Pasal 1, pengakuan kewenangan penerbitannya dalam Pasal 15, kewajiban register khusus covernote, serta pembedaan tanggung jawab yang proporsional antara kegagalan akibat kelalaian Notaris sendiri dan kegagalan akibat faktor eksternal. Revisi ini adalah agenda legislasi yang mendesak mengingat praktik covernote telah berlangsung luas dan menimbulkan sengketa yang telah sampai di tingkat kasasi Mahkamah Agung (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris).

Kepada Otoritas Jasa Keuangan, disarankan untuk segera menerbitkan Peraturan OJK yang memuat larangan covernote sebagai satu-satunya dasar pencairan kredit, persyaratan minimum isi covernote, dan kewajiban bank memiliki kebijakan internal tertulis mengenai covernote. Kepada Ikatan Notaris Indonesia, disarankan untuk mengembangkan pedoman profesi khusus covernote yang memuat format standar minimum dan mekanisme pengaduan melalui Majelis Kehormatan Notaris. Kepada lembaga perbankan, disarankan untuk tidak menunggu terbitnya Peraturan OJK dan segera menyusun kebijakan internal covernote sebagai langkah perlindungan jangka pendek. Ketiga langkah ini bersifat saling melengkapi dan hendaknya dilaksanakan secara bersamaan agar kepastian hukum bagi

Notaris, bank, dan debitur dapat segera terwujud dalam praktik perkreditan perbankan (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan).

DAFTAR PUSTAKA

Adjie, H. (2013). *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*. Refika Aditama.

Aldherio, D. D. (2025). Pertanggungjawaban Notaris dalam Penggunaan Covernote pada Perjanjian Kredit dalam Jaminan Hak Tanggungan. *SAKATO LAW JOURNAL, 3*(2), 166–172. https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/7064

Anand, G., Sudirman, Darmawan, M. C., & Nugraha, X. (2024). Penerapan Asas Kehati-hatian Notaris dalam Menjalankan Kewenangannya Berdasarkan UU Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, 15*(2), 286–307. https://doi.org/10.22212/jnh.v15i2.4399

Anisyaniawati, A., Kusuma, F. N., Zanati, H., & Chandra, H. A. (2025). Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch. *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan, 3*(1), 1–15. https://journal.forikami.com/index.php/praxis/article/view/954

Atmoko, D. (2022). Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Suatu Perjanjian Baku. *Binamulia Hukum, 11*(1), 81–92. https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.308

Cahyadi, I. K. H. (2023). Perspective on legal certainty of covernote making by a notary to realize his independence as a general official in credit agreements in banking institutions. *Proceeding International Seminar of Islamic Studies, 4*(1), 1334–1339. https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/insis/article/view/16831

Fajar, M. N. D., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Pustaka Pelajar.

Fartini, A. (2018). Hukum dan Fungsi Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Al Ahkam, 14*(1), 1–19. https://doi.org/10.37035/ajh.v14i1.1427

Feonda, F. A., & Ferdi. (2024). 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, 1*(2), 210–222. https://anj.fhuk.unand.ac.id/index.php/anj/article/view/24

Gozali, D. S. (2021). *Ilmu Hukum dan Penelitian Ilmu Hukum*. UII Press.

Hasibuan, A., Syahrin, A., & Siahaan, R. H. (2025). Eksistensi Covernote dan Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitannya: Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024. *As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga, 7*(1), 295–309. https://doi.org/10.47467/as.v7i1.6454

Joevy, J., & Hoesin, S. H. (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, 8*(3), 704–721. https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/view/5826

Makarti, D. W. A. (2025). *Penerapan Prinsip Kehati-hatian dalam Penerbitan Covernote* [Master's thesis, Universitas Hasanuddin]. https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/53401/

Malini, Widijowati, D., & Martanti, Y. (2023). Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) terhadap Objek yang Diproses Berdasarkan Akta yang Dibuat oleh Notaris. *Jurnal Multidisiplin Indonesia, 2*(2), 337–355. https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.164

Martinelli, I., Chang, E., Frederica, N., & Saputri, S. I. (2025). Teori Hans Kelsen dalam Memaknai Tanggung Jawab Perjanjian Utang-Piutang: Studi Putusan No. 3/Pdt.G/2023/PN Sos. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora, 5*(1), 130–139. https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/humaniora/article/view/1099

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum* (Edisi revisi). Prenada Media.

Meirissa, Martanti, Y., & Nasseri, J. (2026). Kepastian Hukum Covernote yang Diterbitkan Notaris terkait Tidak Dipenuhinya Isi Covernote dalam Mendukung Proses Pemberian Kredit oleh Perbankan. *CENDEKIA: Jurnal Penelitian dan Pengkajian Ilmiah, 3*(3), 511–535. https://doi.org/10.62335/cendekia.v3i3.2449

Mertokusumo, S. (n.d.). *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Liberty.

Otto, J. M. (2003). *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*. Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.

Pradnyasari, G. A. P. W., & Utama, I. M. A. (2018). Kedudukan Hukum Covernote Notaris terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit. *Acta Comitas, 3*(3), 446–457. https://doi.org/10.24843/AC.2018.v03.i03.p05

Priatna, D. R. (2024). Dasar Kewenangan Notaris dalam Membuat Covernote. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora, 1*(4), 342–351. https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i4.331

Rahim, A., Aulia, S., Susanti, S., Arifin, M., & Riyadi, S. (2023). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, 6*(8), 5806–5811. https://doi.org/10.54371/jiip.v6i8.2575

Rani, B. S., Syahrin, A., & Siahaan, R. H. (2025). Legalitas Covernote yang Dikeluarkan oleh Notaris dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/PID.SUS/2023. *Jurnal Hukum Lex Generalis, 6*(4). https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i4.1012

Samekto, F. A. (2019). Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang Stufenbeautheorie dalam Pendekatan Normatif-Filosofis. *Jurnal Hukum Progresif, 7*(1), 1–19. https://doi.org/10.14710/hp.7.1.1-19

Sari, I. (2020). Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, 11*(1). https://doi.org/10.35968/jh.v11i1.651

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.

Wulantari, M. A., Subekti, S., & Kurniawan, I. D. (2025). Urgensi Pengaturan Penerbitan Covernote oleh Notaris sebagai Upaya Pencegahan Penyalahgunaan dalam Pemberian Fasilitas Kredit. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah, 4*(12), 3956–3977. https://doi.org/10.55681/sentri.v4i12.5008