ACTA COMITAS
Jurnal Hukum Kenotariatan
Vol. 11 No. 01 April 2026
e-ISSN: 2502-7573 | p-ISSN: 2502-8960
Open Acces at: https://ejournal4.unud.ac.id/index.php/acta/

Rekonstruksi Hukum *Covernote* Notaris Berdasarkan Perspektif Kepastian Hukum Serta Praktik Perbankan (Studi Putusan Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023)

Made Winata Pramana[1], Nyoman Satyayudha Dananjaya[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: winata.pramana@gmail.com
[2]Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: satyayudha@unud.ac.id

Info Artikel

Masuk : 11 November 2025
Diterima : 10 April 2026
Terbit : 29 April 2026

Keywords :
Covernote; Legal Reconstruction; Notary

Kata kunci:
Covernote; Notaris; Rekonstruksi Norma

Corresponding Author:
Made Winata Pramana,
E-mail:
winata.pramana@gmail.com

DOI :
10.24843/AC.2026.v11.i01.p2

Abstract

This study aims to analyze the implications of the absence of legal regulation on covernotes for legal certainty among notaries, banking institutions, and debtors, and to formulate an ideal legal reconstruction regulating notarial authority in issuing covernotes in line with sound banking practices. The normative vacuum within the Indonesian Notary Act (UUJN-P) has led to legal uncertainty and potential abuse of authority, as reflected in Supreme Court Decision No. 4242 K/Pid.Sus/2023, where a notary was convicted for issuing an inaccurate covernote. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches. The analysis is based on Gustav Radbruch's theory of legal certainty, Roscoe Pound's theory of law as a tool of social engineering, and the theory of legal discovery to develop progressive legal norms. The study concludes that legal reconstruction is required through an amendment to the Notary Act or a Ministerial Regulation defining the scope, authority, and responsibility of notaries in issuing covernotes. In conclusion, this reconstruction is essential to ensure legal certainty, protect notaries from criminalization, and promote integrity and prudence in banking practices.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi kekosongan pengaturan mengenai covernote terhadap kepastian hukum bagi notaris, pihak perbankan, dan debitur, serta merumuskan rekonstruksi norma hukum yang ideal untuk mengatur kewenangan notaris dalam penerbitan covernote agar selaras dengan praktik perbankan yang sehat. Kekosongan norma dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN-P) menyebabkan ketidakpastian hukum dan potensi penyalahgunaan wewenang, sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 yang menjatuhkan pidana terhadap notaris karena covernote yang tidak sesuai fakta. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Analisis dilakukan menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial Roscoe Pound, dan teori penemuan hukum untuk membangun norma baru yang bersifat progresif. Hasil penelitian menunjukkan perlunya rekonstruksi norma hukum melalui penambahan pasal dalam UUJN-P atau

penerbitan Peraturan Menteri Hukum dan HAM yang mengatur definisi, batas kewenangan, dan tanggung jawab notaris dalam penerbitan covernote. Kesimpulannya, rekonstruksi norma hukum diperlukan untuk memberikan kepastian hukum, melindungi notaris dari kriminalisasi, serta menciptakan praktik perbankan yang tertib dan berintegritas.

1. Pendahuluan

Dalam praktik kenotariatan di Indonesia, *covernote* telah menjadi dokumen yang lazim digunakan di dunia perbankan sebagai bentuk surat keterangan sementara yang diterbitkan notaris. Menurut Syafran Sofyan, *covernote* ialah surat yang berisikan suatu keterangan hukum yang diterbitkan oleh Notaris untuk menjamin atas produk-produk akta yang telah diterbitkannya.[1] Dokumen ini pada dasarnya berfungsi untuk memberikan jaminan administratif kepada pihak kreditur bahwa proses pembuatan atau pengurusan akta tertentu seperti akta pemberian hak tanggungan, atau pengurusan sertifikat tanah yang sedang dalam tahap penyelesaian. Meskipun demikian, *covernote* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (yang selanjutnya disebut sebagai UUJN-P), sehingga menimbulkan perdebatan terkait dasar hukum, kewenangan, serta akibat hukum dari penerbitannya. Notaris memiliki kedudukan yaitu pejabat umum, secara sosiologis melaksanakan fungsi fungsional di tengah masyarakat yang berperan memberikan nasihat serta penyuluhan hukum kepada pihak yang membutuhkan. Oleh karenanya, profesi notaris hingga kini tetap dipandang terhormat. Dalam menjalankan tugasnya, notaris dididik untuk bersikap cakap, teliti, dan tanggap dalam memberikan pelayanan, tidak hanya berlandaskan pendekatan formalistik, tetapi juga dengan menjunjung tinggi profesionalisme. Dengan demikian, kualitas layanan yang diberikan oleh notaris diupayakan bisa menjadi manfaat dan dampak positif di masyarakat.[2]

Di Indonesia, keberadaan dan kewenangan Notaris secara rinci diatur dalam UUJN-P. Didasarkan pada Pasal 1 angka 1 UUJN-P, Notaris ditentukan sebagai pejabat umum yang salah satu kewenangannya membuat akta otentik serta memiliki kewenangan lain sesuai diatur undang-undang. Berdasarkan ketentuan itu, bisa dipahami bahwa Notaris merupakan pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan tanggung jawab untuk memfasilitasi pelayanan hukum untuk publik, khususnya tentang pembuatan akta otentik sebagai realisasi perlindungan dan jaminan kepastian hukum.[3] Suatu akta Notaris merupakan akta otentik yang memiliki peran penting karena berfungsi sebagai dokumen resmi yang mencatat peristiwa dan transaksi hukum dan memberikan legitimasi terhadap peristiwa hukum tersebut yang dilakukan di hadapan

[1] S. Sofyan, *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan Dan Hukum* (Jakarta: Renvoi Mediatama, 2011). h. 75.

[2] Marisco A. Umbas, "Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Tugas Dan Fungsi Notaris," *Lex Privatum* 1, no. 4 (2013): 67–75. https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/3064

[3] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2011). h. 15.

seorang Notaris.[4] Notaris terkait kewenangannya diatur pada Pasal 15 UUJN-P, ditegaskan ialah notaris kewenangannya untuk menciptakan akta otentik terkait berbagai tindakan hukum di bidang perdata, termasuk pembuatan perjanjian selama tidak berlawanan dengan peraturan perundang-undangan. Ketika melaksanakan kewenangannya tersebut, notaris berkewajiban menjaga kepastian mengenai kapan akta itu dibuat, menyimpan minuta akta, memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta kepada pihak-pihak yang berhak, sejauh kewenangan itu tidak menjadi tugas pejabat lain. Kewenangan notaris terkait pembuatan akta dimaksudkan untuk secara sah dan mengikat menetapkan hubungan hukum perdata yang disepakati oleh pihak-pihak. Jabatan notaris memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan pelayanan kepada masyarakat, khususnya dalam aktivitas dunia usaha. Hal ini disebabkan karena praktik bisnis tidak hanya menuntut adanya jaminan kepastian hukum, tetapi juga memerlukan respons yang cepat serta fleksibilitas dalam pelaksanaan layanan hukum.[5]

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk UUJN-P, belum terdapat definisi yang eksplisit mengenai istilah *covernote*. Secara etimologis, istilah ini lahir dari bahasa inggris ialah dua kata, yakni *cover* yang berarti penutup atau pembungkus, dan *note* yang berarti catatan. Dengan demikian, secara etimologis *covernote* dapat dimaknai sebagai "catatan penutup".[6] Keberadaannya hanya dikenal dalam praktik kenotariatan dan perbankan sebagai surat keterangan administratif, bukan sebagai akta otentik yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Akibatnya, timbul kekosongan norma yang menyebabkan ketidakpastian hukum bagi para pihak maupun notaris yang menggunakan *covernote* sebagai dasar tindakan hukum. Ketiadaan norma yang secara tegas mengatur *covernote* menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak luas, baik bagi notaris, kreditur, maupun debitur. Dalam praktik perbankan, *covernote* sering dijadikan dasar pencairan kredit sebelum dokumen agunan diselesaikan sepenuhnya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan risiko hukum apabila ternyata objek jaminan mengalami permasalahan, misalnya sertifikat masih dalam sengketa, atau tidak dapat didaftarkan sebagai hak tanggungan. Akibatnya, ketidakpastian hukum tidak hanya membebani notaris sebagai pejabat umum, tetapi juga menciptakan potensi kerugian ekonomi bagi lembaga perbankan serta mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum dan profesi notaris.

Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 menjadi salah satu contoh penting yang menyoroti posisi hukum *covernote*. Dalam perkara tersebut, hakim menilai bahwa *covernote* bukanlah akta otentik serta tidak mempunyai kekuatan pembuktian seperti akta notaris, melainkan hanya bersifat keterangan administratif. Putusan ini mempertegas bahwa pertanggungjawaban notaris atas *covernote* terbatas pada kebenaran formal dari isi surat keterangan tersebut. Namun, putusan ini sekaligus menyingkap persoalan mendasar yaitu ketiadaan pengaturan normatif yang jelas tentang batas kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote* dan akibat hukum bagi

[4] Syifa Marta and I Dewa Gde Palguna, "PERAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP SAKSI AKTA DALAM PEMBUATAN AKTA NOTARIS," *Kertha Semaya* 13, no. 02 (2025): 150–159, https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i02.p11.

[5] I Kadek Dwi Ariana and I Wayan Novi Purwanto, "KONSEP CYBER NOTARY DALAM KEMUDAHAN BERBISNIS DI ERA MODERN," *Kertha Semaya* 12, no. 5 (2024): 789–799, https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i05.p02.

[6] Habib Adjie, *Memahami Dan Menerapkan Covernote, Legalisasi, Waarmerking Dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris.* (Bandung: Refika Aditama, 2022). h. 3.

para pihak yang mendasarkan tindakannya pada dokumen tersebut. Kondisi demikian menunjukkan bahwa hukum positif belum bisa memberikan kepastian hukum yang memadai bagi praktik *covernote* di lapangan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu rekonstruksi norma hukum yang mampu menata ulang posisi, fungsi, serta tanggung jawab notaris dalam penerbitan *covernote*. Rekonstruksi ini menjadi penting agar *covernote* memiliki dasar hukum yang jelas, sekaligus memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara notaris, debitur, dan kreditur dalam praktik perbankan.

Berdasarkan uraian yang melatarbelakangi penulisan ini, terdapat dua rumusan masalah yang perlu untuk dikemukakan, kedua rumusan tersebut antara lain: 1). Apa implikasi kekosongan pengaturan *covernote* terhadap kepastian hukum bagi notaris, pihak perbankan, dan debitur? 2). Bagaimana rekonstruksi norma hukum yang ideal untuk mengatur kewenangan notaris dalam penerbitan *covernote* agar sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan praktik perbankan yang sehat?

Penelitian ini bertujuan untuk : 1). Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi kekosongan pengaturan *covernote* terhadap kepastian hukum bagi notaris, pihak perbankan, dan debitur 2). Untuk merekonstruksi norma hukum yang ideal untuk mengatur kewenangan notaris dalam penerbitan *covernote* agar sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan praktik perbankan yang sehat. Penelitian ini berlandaskan pada teori kepastian hukum dari Gustav Radbruch untuk menganalisis sejauh mana kekosongan norma menyebabkan ketidakpastian dalam penerapan hukum. Selain itu, digunakan pula teori hukum selaku sarana rekayasa sosial yang ditemukan oleh Roscoe Pound serta teori penemuan hukum, sebagai dasar pada perumusan rancangan norma baru yang bersifat progresif guna mengisi kekosongan pengaturan tersebut.[7]

Pembahasan mengenai kedudukan hukum *covernote* notaris telah dibahas dalam sejumlah penelitian terdahulu. Studi oleh Malini, Dijan Widijowati, dan Yurisa Martanti dalam Jurnal Multidisiplin Hukum berjudul "Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (*Covernote*) terhadap objek yang diproses Berdasarkan Akta yang Dibuat oleh notaris" menekankan bahwa *covernote* kerap dipakai oleh pihak perbankan sebagai dasar pencairan kredit. Namun, secara normatif, *covernote* tidak memiliki dasar pengaturan yang pasti dalam Pasal 15 UUJN-P. Penelitian ini berkesimpulan yaitu notaris dapat menerbitkan *covernote* sepanjang tidak melebihi kewenangannya, tetapi apabila keterangan yang diberikan melampaui batas atau tidak sesuai, maka hal itu menjadi tanggung jawab pribadi notaris dan dapat berimplikasi hukum baik secara perdata maupun pidana.[8] Selanjutnya, penelitian oleh Fenny Allisha Feonda dan Ferdi dalam Andalas Notary Journal berjudul "Akibat Hukum Pencairan Kredit yang Didasarkan pada *Covernote* yang Berdampak Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Putusan Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019)" menyoroti pertanggungjawaban pidana notaris dalam konteks penggunaan *covernote* yang menimbulkan kerugian negara. Penelitian tersebut menemukan bahwa notaris memang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila terdapat unsur kesalahan yang terbukti secara sah di pengadilan. Namun, dalam kasus konkret yang dianalisis, Mahkamah Agung menyatakan bahwa

[7] Frans Reumi et al., *Teori Hukum: Konsep, Aliran, Dan Penerapan* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025). h.10.

[8] Malini Malini, Dijan Widijowati, and Yurisa Martanti, "Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (*Covernote*) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris," *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 2, no. 2 (2023): 337–355, https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.164.

notaris tidak bersalah karena bertindak sesuai kewenangannya. Fokus penelitian ini lebih banyak pada aspek *responsibility* atau pertanggungjawaban hukum notaris pasca terjadinya pelanggaran, bukan pada pembentukan norma hukum yang preventif atau rekonstruktif.[9]

Berbeda dengan kedua penelitian tersebut, penelitian ini tidak hanya mengkaji legalitas *covernote* berdasarkan hukum positif yang berlaku, tetapi juga menyoroti kekosongan norma hukum (*normative gap*) dalam pengaturan *covernote* di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (yang selanjutnya disebut UUJN) serta praktik perbankan, dimana pada penerapannya terdapat pada Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023. Penelitian ini menawarkan rekonstruksi norma hukum baru yang bertujuan memberikan kejelasan dan kepastian hukum mengenai kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote*. Dengan pendekatan rekayasa sosial hukum, penelitian ini berupaya menyusun norma hukum yang dapat menjadi acuan bagi notaris, perbankan, debitur dan aparat penegak hukum, sehingga penggunaan *covernote* tidak lagi bersifat abu-abu secara yuridis serta mampu menjamin perlindungan hukum bagi pihak yang terlibat. Dengan demikian, orisinalitas penelitian ini terletak pada menawarkan formulasi baru terhadap norma yang mengatur *covernote* notaris, berbeda dengan penelitian terdahulu yang masih berfokus pada analisis tanggung jawab dan legalitas. Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi mengingat praktik penggunaan *covernote* oleh notaris telah menjadi bagian penting dalam transaksi perbankan, khususnya dalam pemberian kredit, namun belum memiliki dasar pengaturan normatif yang tegas dalam UUJN. Kekosongan norma ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, konflik kepentingan, serta risiko pertanggungjawaban pidana, perdata, dan etik bagi notaris, sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023. Selain itu, ketidakjelasan status hukum *covernote* juga berdampak langsung terhadap kepastian hukum bagi perbankan dan debitur, karena *covernote* sering dijadikan dasar pencairan kredit meskipun belum terdapat jaminan yang sempurna secara hukum. Kondisi ini menciptakan kerentanan sistemik dalam praktik perbankan dan memiliki potensi terjadinya permasalahan hukum di masa depan. Berdasarkan latar belakang tersebut disusun penelitian yang berjudul **Rekonstruksi Hukum *Covernote* Notaris Berdasarkan Perspektif Kepastian Hukum Serta Praktik Perbankan (Studi Putusan Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023).**

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif, yakni dengan melakukan telaah dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang diaplikasikan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penelitian ini memanfaatkan bahan hukum kepustakaan terkini dengan permasalahan yang dibahas, terdiri pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan yang memiliki relevansi pada permasalahan yang diteliti serta berkorelasi dengan jabatan notaris dan praktik perbankan. Sedangkan, bahan hukum sekunder meliputi jurnal hukum, literatur,

[9] Fenny Allisha Feonda and 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* 1, no. 2 (2014): 210–222. https://anj.fhuk.unand.ac.id/index.php/anj/article/view/24/13

yurisprudensi, serta karya tulis ilmiah lainnya yang berfungsi memperkuat dan memperjelas analisis terhadap bahan hukum primer. Analisis pada seluruh bahan hukum digabungkan dengan menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Teknik ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis norma hukum yang berlaku, menafsirkan permasalahan hukum yang muncul, serta memberikan argumentasi dan solusi normatif sesuai dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan.[10]

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Implikasi Kekosongan Pengaturan *Covernote* terhadap Kepastian Hukum Bagi Notaris, Pihak Perbankan dan Debitur

Hukum merupakan suatu sistem norma yang berlaku secara umum dalam masyarakat dan berperan mengatur perilaku individu maupun kelompok demi terciptanya ketertiban, keamanan, keadilan, serta keharmonisan sosial. Menurut teori Gustav Radbruch, hukum berdasarkan tujuannya mencakup tiga dasar pokok, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dalam konteks *covernote*, kekosongan pengaturan menunjukkan tidak terpenuhinya unsur kepastian hukum bagi notaris, bank, dan debitur, karena tidak terdapat norma tertulis yang secara tegas mengatur kewenangan, bentuk, isi, serta batas tanggung jawab notaris dalam penerbitannya. Akibatnya, notaris berada dalam posisi rentan terhadap multitafsir dan kriminalisasi, bank tidak memiliki pedoman normatif yang pasti dalam menggunakan *covernote* sebagai dasar administratif pencairan kredit, dan debitur menghadapi ketidakjelasan mengenai kekuatan hukum dokumen tersebut. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan hukum menurut Radbruch, karena hukum seharusnya memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi setiap subjek hukum dalam bertindak. Ia menegaskan bahwa keadilan merupakan nilai tertinggi dan menjadi hal tertinggi dari setiap hukum. Keadilan seharusnya sebagai inti dari setiap ketentuan hukum, karena pada dasarnya hukum bermanfaat sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan di kehidupan manusia. Maka dari itu, keadilan adalah unsur yang wajib dalam pembentukan hukum, sebab tanpa keadilan, suatu peraturan tidak layak disebut sebagai hukum.[11] Suatu aturan hanya dapat disebut hukum apabila mengandung nilai keadilan. Hukum yang berkeadilan harus mampu memberikan kepastian agar dapat diterapkan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Hukum yang pasti menjadi pertanggungan bahwa hukum yang mengandung nilai keadilan serta norma kebaikan benar berfungsi selaku aturan yang dipatuhi. Dengan demikian, kepastian hukum berperan sebagai landasan operasional dalam pelaksanaan hukum, karena hukum hanya dapat diterapkan secara efektif apabila memberikan kepastian bagi masyarakat. Hingga saat ini, belum ada norma eksplisit dalam UUJN-P maupun peratuarn pelaksananya yang mengatur mengenai *covernote*.

Pada praktiknya, notaris meskipun tidak ada aturan secara eksplisit yang mengatur tentang *covernote*, untuk mempercepat realisasi pencairan fasilitas kredit, pihak bank sebagai kreditur kerap meminta diterbitkannya *covernote* oleh notaris terkait. Dokumen tersebut dijadikan sebagai bentuk penegasan bahwa proses pengurusan jaminan berupa

[10] Ade Saptomo, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum.* (Surabaya: Unesa University Press, 2007). h. 30.

[11] Syafrida Syafrida and Ralang Hartati, "Mewujudkan Perlindungan Hukum Dan Jaminan Kepastian Hak Konsumen Muslim Terhadap Produk Halal (Suatu Kajian Ajaran Gustav Radbruch)," *Jurnal Hukum Replik* 7, no. 1 (2020): 38–54, https://doi.org/10.31000/jhr.v7i1.2416.

sertifikat hak atas tanah akan diselesaikan dalam tenggat waktu tertentu sebagaimana dinyatakan dalam *covernote* yang dibuat oleh notaris.[12] Notaris sebagai pejabat umum yang menerbitkan notaris memiliki risiko hukum yang besar. Notaris berada diposisi yang sangat rentan. Meskipun dalam kasus pembuatan *covernote* notaris mudah digugat secara perdata dan dituntut secara pidana jika terjadi penyalahgunaan atau kerugian. Putusan seperti Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 menjadi salah satu contoh yang memperkuat risiko ini, pada kasus ini menunjukkan notaris dapat dimintai pertanggungjawaban pidana terkait penerbitan *covernote*. Disamping itu, notaris juga berisiko kehilangan kepercayaan dari perbankan, debitur, dan masyarakat jika praktik *covernote* yang dibuat berujung pada masalah. Reputasi buruk dapat merusak kreditibilas profesional dan mempengaruhi kelangsungan praktik kenotariatan. Kemudian, tidak adanya aturan yang jelas terkait *covernote* yang diterbitkan oleh notaris menyebabkan notaris menjadi tidak memiliki perlindungan hukum yang kuat. Jika ada sengketa terkait *covernote*, notaris tidak bisa berteguh pada aturan yang jelas untuk membela diri. Ini menempatkan notaris pada posisi yang lemah dihadapan hukum. Dapat menimbulkan konflik kepentingan karna tanpa panduan yang jelas, notaris ada kemungkinan menghadapi tekanan dari pihak perbankan maupun debitur agar mempercepat proses penerbitan *covernote* yang berpotensi melanggar kode etik dan peraturan yang ada. Selain itu karena *covernote* tidak termasuk dan ada batasannya dalam daftar kewenangan notaris menurut Pasal 15 dan Pasal 16 UUJN-P, maka penerbitan *covernote* dapat dianggap berada diluar batas kewenangan jabatan. Hal ini juga menimbulkan risiko bahwa tindakan notaris dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) jika isi *covernote* tidak sesuai kenyataan, seperti yang terjadi pada Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023, dimana notaris dinilai turut membantu tindak pidana korupsi karena membuat *covernote* yang tidak benar terkait jaminan kredit. Dalam Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 dalam kasus Dewi Farni Dja'far, *covernote* dijadikan alat bukti adanya penyalahgunaan wewenang, bukan sekadar kesalahan administratif. Akibatnya, notaris dapat terjerat Sanksi pidana (Pasal 3 UU Tipikor jo. Pasal 56 KUHP). Sanksi administratif dan etik, karena melanggar asas kehati-hatian dan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) mengatur bahwa notaris wajib bertindak dengan amanah, jujur, saksama, mandiri, serta tidak berpihak dalam menjalankan jabatannya.

Bank sering menjadikan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit sebelum seluruh syarat administratif lengkap. Namun karena *covernote* belum mempunyai kekuatan hukum sebagai akta otentik, maka nilainya dalam pembuktian hukum lemah. Hal tersebut bisa menimbulkan risiko hukum bagi bank ketika jaminan yang dinyatakan dalam *covernote* ternyata belum sah, atau terjadi wanprestasi dari debitur, tetapi jaminan belum terikat sempurna. Akibatnya, posisi bank dapat turun dari kreditur preferen menjadi kreditur konkuren, sehingga kehilangan hak eksekusi terhadap agunan.[13] Bagi pihak perbankan yang memberikan kredit, bank memiliki risiko kerugian yang besar jika jaminan yang dijajnjikan dalam *covernote* tidak dapat direalisasikan. Ketika proses pengikatan hak

[12] Anisa Nurrachmasari and Siti Malikhatun Badriyah, "Kedudukan Hukum Terhadap Covernote Notaris Dalam Pencairan Kredit," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 6, no. 8 (2023): 5542–5550, https://doi.org/https://doi.org/10.54371/jiip.v6i8.2291.

[13] Dewi Rachmayani and Agus Suwandono, "*Covernote* Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan," *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Dan Ke-PPAT-An* 1, no. 1 (2017): 73-86, https://doi.org/10.24198/acta.v1i1.67.

jaminan gagal atau terhambat, bank tidak memiliki perlindungan hukum yang memadai dan risiko kredit macet juga lebih tinggi. Adanya ketidakpastian jaminan, karena *covernote* hanya memberikan jaminan yang bersifat sementara dan tidak ada kekuatan eksekutorial layaknya sertifikat hak tanggungan atau akta jaminan resmi lainnya. Ini membuat bank melakukan praktik perbankan dalam ketidakpastian hukum, yang hanya berpegang pada itikad baik notaris dan debitur. Adanya hambatan dalam pencairan kredit, meskipun bank menggunakan *covernote* untuk mempercepat percairan kredit, tidak adanya dasar hukum yang kuat bisa membuat bank menjadi lebih berhati-hati. Akibatnya, bank mungkin akan lebih lambat dalam mencairkan kredit atau bahkan menolak, yang akhirnya dapat menghambat aktivitas ekonomi. Implikasi lainnya, bank juga bisa menghadapi tuntutan hukum dari debitur jika kesalahan terjadi dalam proses kredit yang melibatkan *covernote*. Ini bisa menambah biaya operasional dan merusak citra bank. Kasus dalam Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.SUS/2023 memperlihatkan bahwa *covernote* palsu atau keliru bisa menyebabkan kerugian negara hingga puluhan miliar rupiah, dan menimbulkan tanggung jawab pidana bagi pejabat bank yang terlibat. Dengan tidak adanya standar hukum *covernote*, bank tidak memiliki pedoman baku untuk menilai validitas surat tersebut.

Implikasi bagi debitur yaitu adanya kerugian yang dirasakan oleh debitur berupa kerugian materiil, kerugian yang terdiri dari kerugian yang nyata-nyata diderita.[14] Jika terjadi permasalahan, debitur bisa mengalami rugi atau kehilangan hak atas asetnya, meskipun mereka sudah memenuhi kewajiban lainnya. Dalam proses kredit bisa terjadi penundaan, meskipun *covernote* dalam fungsinya yang bertujuan untuk mempercepat, risiko yang ada bisa membuat bank lebih was-was yang berujung pada penundaan atau penolakan pencairan kredit. Kemudian, jika terjadi masalah dengan *covernote*, debitur bisa ikut dalam sengketa hukum antara bank dan notaris. Ini memerlukan biaya, waktu, dan tenaga. Kemudian, debitur berada dalam posisi yang paling lemah karena mereka bergantung pada proses yang dilakukan oleh notaris dan bank. Jika adanya masalah dikemudian hari, debitur adalah pihak yang paling berpotensi menanggung akibatnya. Kerugian yang timbul pada umumnya lebih besar dirasakan oleh pihak debitur, antara lain berupa hilangnya hak atas tanah dengan status Hak Milik serta kerugian finansial atas berbagai biaya yang telah dikeluarkan selama proses pembayaran dan pelunasan kredit.[15] Debitur yang menandatangani perjanjian kredit dengan dasar *covernote* juga berada dalam posisi tidak pasti.

Dalam Putusan MA Nomor 4242 K/PID.SUS/2023 ditentukan "Terdakwa telah menandatangani Surat Keterangan (*covernote*) yang isinya tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, di mana *covernote* tersebut dipergunakan oleh Saksi Esron Napitupulu selaku Direktur PT Barito Riau Jaya untuk kelengkapan salah satu syarat pengajuan permohonan penambahan Kredit Investasi Refinancing (KIR) yang diajukan oleh PT Barito Riau Jaya ke PT Bank Negara Indonesia (BNI), Terdakwa tidak menggunakan prinsip kehati-hatian dan tidak meneliti serta mencermati terlebih dahulu peralihan hak atas tanah dalam proses peningkatan status alas hak atas Surat Keterangan Tanah (SKT)

[14] Nadya Tahsya Rachmasari Ham, "Pertanggungjawaban Notaris Atas Covernote Yang Dikeluarkan Yang Menjadi Suatu Dasar Kepercayaan Suatu Bank.," *Indonesian Notary* 2, no. 487–517 (2020).

[15] Nugraha Pratama Septiansyah Gusti and Muchammad Alhamdha, Ahmadlham Alfieyan, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Pencairan Kredit Oleh Bank.," *Jurnal Education And Development* 11, no. 1 (2023): 87–93, https://doi.org/https://doi.org/10.37081/ed.v11i1.4252.

menjadi Hak Guna Usaha (HGU) dan Sertifikat Hak Milik (SHM), sedangkan Terdakwa sesungguhnya mengetahui bahwa *covernote* tersebut adalah sebagai pengganti surat-surat jaminan pokok yang terdiri dari SHM, HGU dan Hak Tanggungan sebagai persyaratan dalam pencairan kredit investasi tersebut, sehingga konsekuensi dari perbuatan dan tindakan Terdakwa tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan Negara sebesar Rp22.650.000.000,00 (dua puluh dua miliar enam ratus lima puluh juta rupiah);" Dan pada amar putusannya menentukan bahwa "Menimbang bahwa terhadap pidana yang dijatuhkan terhadap Terdakwa dengan berpedoman pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang- Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, perbuatan Terdakwa berdasarkan kerugian keuangan Negara sebesar Rp22.650.000.000,00 (dua puluh dua miliar enam ratus lima puluh juta rupiah) berada dalam kategori sedang, aspek kesalahan Terdakwa memiliki peran yang signifikan, karena tanpa Surat Keterangan notaris (*covernote*) yang ditandatangani Terdakwa, fasilitas KIR Saksi Esron Napitupulu tidak dapat dicairkan, aspek dampak kesalahan masuk dalam kategori rendah karena hanya terdampak pada tingkat Kabupaten dan dengan mempertimbangkan bahwa perbuatan Terdakwa dalam kualifikasi pembantuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 56 KUHP, maka pidana yang tepat dan sesuai dengan kesalahan Terdakwa;" Dalam hal ini, bila ternyata *covernote* bermasalah, akad kredit bisa dianggap cacat hukum karena menggunakan dasar administratif yang tidak sah. Dalam kasus Dewi Farni Dja'far, beberapa debitur (PT Barito Riau Jaya) juga ikut terjerat karena transaksi kreditnya dianggap tidak memenuhi syarat formil. Dalam putusan ini ditetapkan 6 (enam) tersangka yang telah dihadapkan ke persidangan dan divonis bersalah.

Putusan ini memperlihatkan secara konkret akibat hukum dari kekosongan pengaturan *covernote*. Pertama, bagi notaris, kekosongan norma menyebabkan *covernote* diposisikan sebagai tindakan di luar kewenangan jabatan, sehingga ketika terjadi penyimpangan, notaris langsung dikenakan pertanggungjawaban pidana, bukan sekadar administratif atau etik. Kedua, bagi bank, *covernote* yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas menimbulkan risiko hukum karena dijadikan dasar pencairan kredit, sehingga akad kredit berpotensi dianggap cacat formil akibat menggunakan dokumen administratif yang tidak sah. Ketiga, bagi debitur, penggunaan *covernote* bermasalah menyebabkan transaksi kreditnya dinilai tidak memenuhi syarat formil, sehingga debitur turut terseret dalam proses hukum meskipun secara faktual membutuhkan fasilitas kredit untuk kegiatan usaha. Dengan demikian, kekosongan pengaturan *covernote* tidak hanya menimbulkan ketidakpastian normatif, tetapi juga menciptakan efek domino hukum dari notaris kepada bank dan debitur. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketiadaan norma eksplisit telah menggeser risiko administratif menjadi risiko pidana, sehingga memperkuat urgensi rekonstruksi norma hukum untuk memberikan batas kewenangan, standar isi, dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas terhadap *covernote*.

3.2. Rekonstruksi Norma Hukum yang Ideal Untuk Mengatur Kewenangan Notaris dalam Penerbitan *Covernote* Berdasarkan Putusan MA Nomor 4242 K/PID.SUS/2023

Kasus yang digunakan dasar penelitian adalah Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023, yang berawal dari pengajuan fasilitas kredit oleh PT Barito Riau Jaya (BRJ) kepada BNI Cabang Pekanbaru secara bertahap, yaitu tahun 2007 senilai Rp17.000.000.000,00 serta saat tahun 2008 sebesar Rp23.000.000.000,00, dengan jaminan berupa surat-surat tanah yang terletak di Kab. Kampar, Pelalawan, serta Kuantan Singingi. Dalam pelaksanaannya, terdapat enam pihak yang menjadi terdakwa, yaitu Direktur Utama PT BRJ Esron Napitupulu, tiga pegawai BNI (ABC Manurung, Atok Yudianto, dan Dedi Syahputra), serta dua mantan pimpinan wilayah BNI (Mulyawarman dan Ahmad Fauzi). Notaris Dewi Farni Dja'far turut terjerumus karena menerbitkan beberapa covernote yang menyatakan bahwa dokumen jaminan masih dalam proses, padahal sebagian di antaranya belum terselesaikan. Berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan sekitar 500 Surat Keterangan Tanah (SKT) dan 146 Surat Keterangan Riwayat Penguasaan Tanah (SKRPT), belum lengkap. PN Pekanbaru melalui Putusan Nomor 51/Pid.Sus-TPK/2022/PN.Pbr menyatakan Dewi Farni bersalah dan menjatuhkan pidana 1 (satu) tahun penjara, yang kemudian dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Riau, namun MA pada strata kasasi melalui Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 membatalkan putusan tersebut dan menjatuhkan hukuman yang lebih berat, yaitu pidana penjara selama 4 (empat) tahun serta denda sebesar Rp200.000.000,00 subsidair 6 bulan kurungan, karena dinilai telah membantu tindak pidana korupsi berdasarkan aturan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disebut sebagai UU Tipikor) jo. Pasal 56 ayat (1) KUHP.

Kekosongan pengaturan hukum mengenai *covernote* notaris dalam UUJN-P telah mengakibatkan ketidakpastian dalam praktik kenotariatan dan khususnya perbankan. *Covernote* sejauh ini dilaksanakan dalam praktiknya hanya karena kebutuhan administratif perbankan, tanpa dasar kewenangan atribut yang jelas. Sebagai akibatnya, tindakan notaris dapat menimbulkan multi-tafsir hukum yang terlihat berdasarkan Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023, dimana notaris dinilai menyalahgunakan wewenangnya karena membuat *covernote* yang tidak sesuai kenyataannya. Pada putusan tersebut ditentukan bahwa "Terdakwa DEWI FARNI DJA'FAR binti DJA'FAR DENAI terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Membantu Tindak Pidana Korupsi". Dalam hal ini, notaris juga melanggar Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN-P yang menentukan bahwa "Notaris dalam menjalankan jabatannya wajib bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum." Pada putusan tersebut notaris dijatuhi pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan pidana denda sebesar Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan;" karena *covernote* yang dibuatnya dianggap sebagai alat bantu pada tindak pidana korupsi. Keadaan pada putusan tersebut memperlihatkan adanya kekosongan norma (*legal vacuum*) yang harus diisi melalui rekonstruksi norma hukum agar selaras dengan prinsip *law as a tool of social engineering* dapat berjalan yaitu hukum mampu menyesuaikan diri terhadap perkembangan sosial-ekonomi, termasuk kebutuhan dunia perbankan yang seiringnya menuntut adanya kepastian terutama dari segi administrasi.

Terkait penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial pada intinya diperkenalkan oleh Roscoe Pound melalui pemahaman teori hukum yang bersifat populis, "*law as a tool of social engineering*" yang artinya "hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat".[16] Selain itu, fakta ini memperlihatkan bahwa hukum positif tidak mampu menjawab kebutuhan sosial dan praktik ekonomi modern, sehingga dibutuhkan suatu penemuan hukum (*rechtsvinding*) untuk merekonstruksi norma yang ideal.

Jika dikaitkan dengan teori penemuan hukum yaitu digunakan ketika peraturan perundang-undangan yang ada tidak terpenuhi, kabur, atau tidak sesuai dengan perubahan di masyarakat. Dalam konteks *covernote*, kekosongan norma mengharuskan notaris, hakim, dan pembentuk undang-undang menemukan makna hukum baru agar praktik *covernote* dapat diatur secara sah. Menurut Paul Scholten, penemuan hukum adalah proses "menghubungkan teks hukum dengan kenyataan konkret melalui interpretasi dan konstruksi hukum." Atau "*toepassing van regels op feiten en de regels geeft allen de wet*"[17] Sedangkan Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa penemuan hukum merupakan upaya hakim atau ilmuwan hukum untuk menafsirkan dan melengkapi hukum positif agar sesuai dengan keadilan dan kemanfaatan dalam masyarakat.[18] Dengan demikian, rekonstruksi norma tentang *covernote* merupakan bentuk penemuan hukum yang bersifat konstruktif, karena bertujuan melahirkan norma baru melalui penafsiran sistematis, analogi, dan asas-asas hukum umum yang hidup dalam masyarakat (*living law*).

Dalam Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023, Notaris Dewi Farni Dja'far dijatuhkan pidana karena dinilai turut membantu tindak pidana korupsi yang mengakibatkan adanya rugi bagi negara pada pemberian fasilitas kredit PT Barito Riau Jaya di BNI 46 Pekanbaru. Dasar pemidanaan adalah Pasal 3 UU Tipikor jo. Pasal 56 ayat (1) KUHP. Hakim menilai bahwa *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris berisi informasi salah mengenai status jaminan kredit, sehingga dimanfaatkan oleh pihak bank untuk dasar pencairan dana. Karena tidak ada norma baku yang mengatur bentuk, isi, dan batas tanggung jawab *covernote*, maka tindakan notaris diinterpretasikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*abuse of authority*). Putusan ini menjadi yurisprudensi penting karena memperlihatkan kerapuhan sistem hukum yaitu ketiadaan norma eksplisit membuat notaris terjebak antara kewajiban profesional dan tanggung jawab pidana. Jika dilihat dari segi teori penemuan hukumnya, berdasarkan putusan tersebut hakim melakukan penemuan hukum negatif (*negative rechtsvinding*) yaitu menafsirkan bahwa karena *covernote* tidak diatur dalam UUJN-P, maka tindakannya berada diluar batas jabatan dan dapat dianggap melawan hukum. Padahal, dari sudut pandang *living law*, *covernote* telah menjadi kebiasaan yang hidup dalam praktik perbankan dan

[16] Abi Robian, "Academy of Social Science and Global Citizenship Journal Teori Hukum Law As A Tool Of Social Engineering And Social Controle Dalam Manajemen Pandemi Covid-19 Di Indonesia," *Academy of Social Science and Global Citizenship Journal* 5, no. 1 (2025): 12–22, https://doi.org/https://doi.org/10.47200/aossagcj.v5i1.3001.

[17] Wiwin Dwi and Ratna Febriyanti, "Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Dan Pembentukan Hukum (Rechtsschepping) Dalam Sistem Peradilan Indonesia," *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization* 13, no. 2 (2025): 165–172. https://doi.org/10.20961/jolsic.v13i2.107752

[18] M. Harini and D. Rahmat, "Peran Hakim Pada Proses Penemuan Hukum Sebagai Upaya Penegakan Keadilan Berdasarkan Kode Etik Hakim." *Journal Evidence Of Law* 4, no. 1 (2025): 207-230.

kenotariatan. Artinya, dalam konteks teori penemuan hukum, seharusnya hakim tidak hanya melihat kekosongan normatif, tetapi juga mencari nilai hukum yang hidup (*the living law*) untuk mengisi kekosongan tersebut, sesuai pandangan Eugen Ehrlich bahwa "*The center of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself.*" Kemudian juga Eugen Ehrlich juga mengemukakan bahwa Eugen Ehrlich memandang bahwa living lawdiartikan sebagai "*The law that dominate life it self, even though it has not been printed in legal propositions*".[19] Dengan kata lain, rekonstruksi norma hukum *covernote* adalah bentuk penemuan hukum progresif, yaitu menghidupkan kembali praktik sosial yang bermanfaat bagi kepastian hukum, tanpa mengorbankan legalitas formil jabatan notaris. Teori ini merupakan kategori hukum *living law* yang berlaku dalam masyarakat dan muncul dari adat istiadat masyarakat, yang sebagian besar tidak tertulis dan sering ditegakkan oleh konsensus masyarakat, dengan ketidakpatuhan yang mengakibatkan konsekuensi hukum[20]

UUJN-P pada Pasal 15 ayat (1) dan (2) hanya mendefiniskan mengenai kewenangan notaris dalam membuat akta otentik, pengesahan tanda tangan, pemberian penyuluhan hukum, dan kegiatan administratif lain yang sifatnya legal-formal. Tidak terdapat satu pun ketentuan dalam UUJN-P yang eksplisitnya memberikan wewenang kepada notaris untuk menerbitkan surat keterangan seperti *covernote*. Hal ini mengakibatkan *covernote* tidak memiliki kekuatan hukum otentik, dan tidak termasuk akta dibawah tangan. Kemudian, tidak adanya dasar hukum bagi Majelis Pengawas atau Kemenkumham untuk melakukan pengawasan substantif terhadap isi *covernote*. Selain itu, penegakan hukum terhadap *covernote* bergantung pada tafsir penegak hukum, yang bisa berujung pada kriminalisasi profesi. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) sesuai pendapat Gustav Radbruch, yaitu hukum wajib mengadakan kejelasan bagi subjek hukum dalam bertindak. Pada Pasal 15 ayat (3) UUJN-P terjadi kekaburan norma pada frasa "kewenangan lain" yang menimbulkan multitafsir mengenai kewenangan notaris dalam penerbitan *covernote*. Permasalahan ini dapat diselesaikan dengan mengelaborasi frasa tersebut melalui interpretasi gramatikal terhadap penjelasan Pasal 16 ayat (1) huruf d PBI Nomor 20/8/PBI/2018, yang menegaskan bank dapat mencairkan plafon setelah menerima *covernote* dari notaris. Secara interpretasi sistematis, ketentuan tersebut menunjukkan bahwa notaris memiliki kewenangan untuk menerbitkan *covernote*. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan khusus mengenai *covernote* agar terdapat keseragaman pemahaman di kalangan notaris dalam pelaksanaannya.

Prinsip yang harus diterapkan dalam rekonstruksi norma terkait *covernote* idealnya berlandaskan tiga prinsip utama yaitu prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) yaitu notaris harus memiliki landasan kewenangan eksplisit dalam UUJN atau peraturan pelaksananya, agar penerbitan *covernote* tidak dianggap sebagai tindakan di luar jabatan. Kemudian, prinsip kehati-hatian perbankan yaitu bank perlu diberikan pedoman

[19] Ahmad Auri Aji Zarianto and Nadhira Wahyu Adityarani, "Eksistensi Sosiologi Hukum Pada Masyarakat Indonesia (Literature Review Atas Teori Living Law Eugen Ehrlich)," *Jurnal Penelitian Hukum* 2, no. 3 (2025): 203–219. https://jurnal.bisakonsul.com/index.php/juridische/article/view/89/52

[20] Wibowo Anisa Fitri, Azriel Viero Sadam, Muhammad Ramadavin, "'Implikasi Pasal Living Law Dalam Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Terbaru Terhadap Kehidupan Masyarakat'.," *Selisik* 9, no. 1 (2023): 120–27. https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/selisik/article/view/5222

normatif untuk menggunakan *covernote*. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan mengatur perbankan di Indonesia beroperasi berlandaskan prinsip demokrasi ekonomi dan menerapkan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian yang mengharuskan bank untuk selalu waspada saat menjalankan usahanya, dengan mematuhi peraturan perbankan serta mengutamakan profesionalisme dan itikad baik.[21] Semua bank di Indonesia harus mematuhi prinsip *prudential banking*, atau kehati-hatian, dalam operasi mereka hanya sebagai surat keterangan sementara, bukan sebagai jaminan hukum atas pencairan kredit. Ini penting untuk mencegah penyalahgunaan administrasi kredit. Perbankan juga diperlukan menerapkan prinsip kehati-hatian yaitu dan penilaian terhadap pengajuan kredit dilaksanakan dengan menggunakan 5C *Principles*, yaitu *character* atau watak, kemampuan atau *capacity*, *capital* atau modal, kondisi perekonomian atau *condition of economy*, dan *collateral* (jaminan), yang masing-masing berfungsi untuk menilai kelayakan serta tingkat risiko calon debitur sebelum kredit diberikan.[22] Selain itu, prinsip akuntabilitas jabatan (*accountability principle*) yaitu harus ditegaskan batas tanggung jawab notaris atas isi *covernote*, bahwa tanggung jawabnya terbatas pada pernyataan administratif, bukan jaminan hukum terhadap objek yang disebut. Notaris dalam masyarakat harus untuk memiliki akuntabilitas atas pekerjaannya, karena profesi notaris Bertujuan menyediakan akta otentik yang diperlukan masyarakat dalam urusan hukum perdata. Oleh karena itu, notaris memiliki tanggung jawab profesional dan moral guna memberikan pelayanan yang terbaik serta menjamin terpenuhinya hak-hak hukum masyarakat melalui akta yang dibuatnya.[23]

Rekonstruksi norma yang ideal dapat dituangkan dalam dua bentuk kebijakan hukum yaitu rekonstruksi secara legislasi dan rekonstruksi secara etika dan teknis. Rekonstruksi legislasi (*substantive reconstruction*) diperlukan penambahan pasal baru dalam UUJN-P atau penerbitan Peraturan Menteri Hukum dan HAM yang memuat setidaknya yaitu definisi *covernote*, kewenangan terbatas bagi notaris untuk menerbitkannya hanya berdasarkan permintaan tertulis dari pihak yang berkepentingan (misalnya bank), isi minimal *covernote* (berisikan pernyataan fakta administratif tanpa jaminan hukum), berisikan batas tanggung jawab notaris, dan sanksi administratif apabila melampaui kewenangan. Rekonstruksi norma *covernote* berdasarkan teori penemuan hukumnya melalui pembentukan norma baru (*Rechtsvorming*) yaitu baik dalam bentuk pasal tambahan pada UUJN-P maupun melalui peraturan teknis oleh Menteri Hukum dan HAM. Contoh rekonstruksi norma baru atau usulan yaitu "Notaris berwenang menerbitkan surat keterangan jabatan (*covernote*) yang berisi penjelasan mengenai proses administrasi akta atau dokumen yang sedang dalam penyelesaian, sepanjang keterangan tersebut sesuai dengan fakta hukum yang dapat dibuktikan dan tidak bersifat menjamin hasil akhir." Kemudian terkait rekonstruksi etika dan teknis (*procedural reconstruction*) diperlukan adanya pedoman etika dan SOP *Covernote* oleh Ikatan Notaris Indonesia yang bekerja sama dengan OJK dan Kemenkumham. Dalam

[21] Mahmud Isyac et al., "Kepastian Hukum Penerapan Undang-Undang Tipikor Dalam Menjerat Pelanggar Prinsip Kehati-Hatian.," *Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues* 3, no. 2 (2024): 65–76, https://doi.org/https://doi.org/10.32734/nlrjolci.v3i2.18326.

[22] Tri Astuti Andayani, "Penerbitan *Covernote* Terhadap Objek Perjanjian Kredit," *Solusi* 22, no. 2 (2024): 213–224, https://doi.org/https://doi.org/10.36546/solusi.v22i2.1296.

[23] Brilian Pratama, Happy Warsito, and Herman Adriansyah, "Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022): 24–33, https://doi.org/https://doi.org/10.28946/rpt.v11i1.1640.

hal tersebut pencatatan *covernote* juga diperlukan dalam repertorium atau buku daftar akta yang dibuat dihadapan atau oleh notaris khusus agar semua surat yang dikeluarkan bisa diaudit. Pengaturan hukum penyimpanan buku daftar akta (repertorium) menurut UUJN terdapat pada Pasal 62.[24] Notaris juga memerlukan untuk mencantumkan klausula pembatas tanggung jawab (*disclaimer clause*) pada setiap *covernote*. Dengan cara ini, *covernote* memiliki legitimasi hukum tanpa mengubah hakikat jabatan notaris sebagai pejabat umum.

Keterkaitan dengan prinsip kepastian hukum dan praktik perbankan dalam rekonstruksi norma terkait *covernote* akan dapat menjamin kepastian hukum bagi notaris karena setiap tindakan administratifnya memiliki dasar hukum jelas. Kemudian dapat melindungi lembaga perbankan, karena adanya batas-batas penggunaan *covernote* dalam proses pencairan kredit. Selain itu, dapat mencegah kriminalisasi profesi, karena setiap pelanggaran akan lebih dahulu dikategorikan sebagai pelanggaran administratif bukan langsung pidana. Dengan demikian, prinsip kepastian hukum dan praktik perbankan yang sehat dapat berjalan beriringan, menghindarkan tumpang tindih kewenangan dan potensi korupsi seperti yang terungkap dalam Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023.

Pada konteks kekosongan pengaturan *covernote*, teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial oleh Roscoe Pound memberikan landasan bahwa hukum harus mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat yang berkembang.[25] Penerbitan *covernote* oleh notaris lahir bukan karena kehendak individu, melainkan karena tuntutan sosial dan ekonomi yang membutuhkan jaminan administratif sementara dalam praktik perbankan. Oleh karena itu, hukum positif dalam hal ini UUJN-P harus direkonstruksi agar mampu mengakomodasi praktik sosial tersebut secara legal, tertib, dan akuntabel. Dengan demikian, rekonstruksi norma hukum tentang *covernote* bukan semata-mata penambahan aturan baru, tetapi merupakan bentuk rekayasa sosial melalui hukum, yang mempunyai fungsi untuk mencegah ketidakpastian hukum, melindungi notaris dan pihak bank dari risiko kriminalisasi, dan mengarahkan praktik administrasi perbankan yang sehat dan tertib hukum. Dengan berlandaskan teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial Roscoe Pound, rekonstruksi norma hukum mengenai *covernote* diarahkan agar hukum tidak hanya bersifat statis sebagai pengendali, tetapi juga dinamis sebagai instrumen yang menyesuaikan diri terhadap kebutuhan sosial, ekonomi, dan profesional kenotariatan.

4. Kesimpulan

Kekosongan pengaturan mengenai *covernote* dalam UUJN-P mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi notaris, pihak perbankan, dan debitur. Meskipun *covernote* telah menjadi praktik hidup (*living law*) dalam dunia kenotariatan dan perbankan sebagai surat keterangan sementara, ketiadaan dasar hukum eksplisit membuat penerbitannya rentan menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan multitafsir,

[24] Latifah Latifah and Suprapto Suprapto, "Electronic Notarial Deed Register Book (Repertorium) In The Digital Era," *Jurnal Hukum Sehasen* 10, no. 2 (2024): 551–566, https://doi.org/10.37676/jhs.v10i2.6838.

[25] Raesha Diva et al., "Filsafat Hukum Dalam Perspektif Roscoe Pound," *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat* 4, no. 1 (2025): 1–19, https://doi.org/10.11111/dassollen.xxxxxxx.

sebagaimana tercermin dalam Putusan MA Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023. Ketidakpastian tersebut mengancam asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan oleh Gustav Radbruch, serta menempatkan notaris pada posisi hukum yang lemah. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi norma hukum yang menegaskan batas kewenangan notaris dalam penerbitan *covernote*, baik melalui penambahan pasal dalam UUJN-P maupun peraturan pelaksana yaitu Peraturan Menteri Hukum dan HAM atau Peraturan Perkumpulan Notaris (INI). Rekonstruksi ini harus didasarkan pada prinsip kepastian hukum, kehati-hatian perbankan, dan profesionalisme notaris, serta selaras dengan teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial oleh Roscoe Pound dan penemuan hukum progresif untuk mengisi kekosongan norma yang ada. Dengan demikian, pembentukan norma baru mengenai *covernote* diperlukan agar dokumen tersebut memiliki legitimasi yuridis yang jelas, memberikan perlindungan hukum yang seimbang bagi notaris, bank, dan debitur, serta mendukung terciptanya praktik perbankan yang sehat dan berintegritas.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Buku

Adjie, Habib. *Memahami Dan Menerapkan Covernote, Legalisasi, Waarmerking Dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama, 2022.

Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2011.

Saptomo, Ade. *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum.* Surabaya: Unesa University Press, 2007.

Sofyan, S. *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan Dan Hukum*. Jakarta: Renvoi Mediatama, 2011.

Jurnal

Andayani, Tri Astuti. "Penerbitan Covernote Terhadap Objek Perjanjian Kredit." *Solusi* 22, no. 2 (2024): 213–24. https://doi.org/https://doi.org/10.36546/solusi.v22i2.1296.

Anisa Fitri, Azriel Viero Sadam, Muhammad Ramadavin, Wibowo. "'Implikasi Pasal Living Law Dalam Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Terbaru Terhadap Kehidupan Masyarakat'." *Selisik* 9, no. 1 (2023): 120–27.

Ariana, I Kadek Dwi, and I Wayan Novi Purwanto. "KONSEP CYBER NOTARY DALAM KEMUDAHAN BERBISNIS DI ERA MODERN." *Kertha Semaya* 12, no. 5 (2024): 789–99. https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i05.p02.

Auri Aji Zarianto, Ahmad, and Nadhira Wahyu Adityarani. "Eksistensi Sosiologi Hukum Pada Masyarakat Indonesia (Literature Review Atas Teori Living Law Eugen Ehrlich)." *Jurnal Penelitian Hukum* 2, no. 3 (2025): 203–19.

Diva, Raesha, Amara Nur Nabila, Tita Wulansari, and Marshanda Indriani. "Filsafat Hukum Dalam Perspektif Roscoe Pound." *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat* 4, no. 1 (2025): 1–19. https://doi.org/10.11111/dassollen.xxxxxxx.

Dwi, Wiwin, and Ratna Febriyanti. "Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Dan Pembentukan Hukum (Rechtsschepping) Dalam Sistem Peradilan Indonesia." *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization* 13, no. 2 (2025): 165–72.

Feonda, Fenny Allisha, and Ferdi. "AKIBAT HUKUM PENCAIRAN KREDIT YANG DIDASARKAN PADA COVERNOTE YANG BERDAMPAK MENIMBULKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (STUDI PUTUSAN NOMOR 1233 K/PID.SUS/2019)" 1, no. 2 (2014): 210–22.

Gusti, Nugraha Pratama Septiansyah, and Muchammad Alhamdha, Ahmadlham Alfieyan. "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Pencairan Kredit Oleh Bank." *Jurnal Education And Development* 11, no. 1 (2023): 87–93. https://doi.org/https://doi.org/10.37081/ed.v11i1.4252.

Ham, Nadya Tahsya Rachmasari. "Pertanggungjawaban Notaris Atas Covernote Yang Dikeluarkan Yang Menjadi Suatu Dasar Kepercayaan Suatu Bank." *Indonesian Notary* 2, no. 487–517 (2020).

Isyac, Mahmud, Kurnia Sandy, Madiasa Ablisar, and Mahmud Mulyadi. "Kepastian Hukum Penerapan Undang-Undang Tipikor Dalam Menjerat Pelanggar Prinsip Kehati-Hatian." *Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues* 3, no. 2 (2024): 65–76. https://doi.org/https://doi.org/10.32734/nlrjolci.v3i2.18326.

Latifah, Latifah, and Suprapto Suprapto. "Electronic Notarial Deed Register Book (Repertorium) In The Digital Era." *Jurnal Hukum Sehasen* 10, no. 2 (2024): 551–66. https://doi.org/10.37676/jhs.v10i2.6838.

Malini, Malini, Dijan Widijowati, and Yurisa Martanti. "Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris." *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 2, no. 2 (2023): 337–55. https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.164.

Marta, Syifa, and I Dewa Gde Palguna. "PERAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP SAKSI AKTA DALAM PEMBUATAN AKTA NOTARIS." *Kertha Semaya* 13, no. 02 (2025): 150–59. https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i02.p11.

Nurrachmasari, Anisa, and Siti Malikhatun Badriyah. "Kedudukan Hukum Terhadap Covernote Notaris Dalam Pencairan Kredit." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 6, no. 8 (2023): 5542–50. https://doi.org/https://doi.org/10.54371/jiip.v6i8.2291.

Pratama, Brilian, Happy Warsito, and Herman Adriansyah. "Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022): 24–33. https://doi.org/https://doi.org/10.28946/rpt.v11i1.1640.

Rachmayani, Dewi, and Agus Suwandono. "Covernote Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan." *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*

Dan Ke-PPAT-An 1, no. 1 (2017): 73. https://doi.org/10.24198/acta.v1i1.67.

Reumi, Frans, Loso Judijanto, Kiki Kristanto, Erni Yoesry, and Dian Rahadian. *Teori Hukum: Konsep, Aliran, Dan Penerapan*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025.

Robian, Abi. "Academy of Social Science and Global Citizenship Journal Teori Hukum Law As A Tool Of Social Engineering And Social Controle Dalam Manajemen Pandemi Covid-19 Di Indonesia." *Academy of Social Science and Global Citizenship Journal* 5, no. 1 (2025): 12–22. https://doi.org/https://doi.org/10.47200/aossagcj.v5i1.3001.

Syafrida, Syafrida, and Ralang Hartati. "Mewujudkan Perlindungan Hukum Dan Jaminan Kepastian Hak Konsumen Muslim Terhadap Produk Halal (Suatu Kajian Ajaran Gustav Radbruch)." *Jurnal Hukum Replik* 7, no. 1 (2020): 38–54. https://doi.org/10.31000/jhr.v7i1.2416.

Umbas, Marisco A. "Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Tugas Dan Fungsi Notaris." *Lex Privatum* 1, no. 4 (2013): 67–75.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023.