

KEKUATAN HUKUM COVERNNOTE OLEH NOTARIS SEBAGAI SYARAT PENCAIRAN KREDIT BANK

Auryn Drake Untono

Magisteri Kenotariatan, FakultassHukum, Universitas Surabaya
Email: auryndrake3@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 11 Agustus 2022
Revisi, 9 Nopember 2022
Diterima, 12 Desember 2022
Publish, 10 Januari 2023

Kata Kunci :

Notaris
Covernote
Kredit Bank

ABSTRAK

Jaminan merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam pelaksanaan kredit. Sebelum dilakukan pengikatan jaminan, maka bank selaku kreditur mengikat debiturnya dengan perjanjian kredit. Setelah ditandatanganinya perjanjian kredit, upaya berikutnya yaitu proses pembebanan jaminan hak atas tanah dengan hak tanggungan. Proses dalam melakukan pengikatan jaminan tidak dapat dilakukan secara bersamaan dengan ditandatanganinya perjanjian kredit, oleh karena itu notaris mengeluarkan covernote sebagai bentuk kesanggupan bahwa ia akan menyelesaikan pengikatan jaminan dan bank dapat percaya kepada notaris bahwa jaminan tersebut benar-benar dalam proses. Berdasarkan covernote tersebut, bank dapat mencairkan kredit kepada debiturnya. Namun, adanya covernote tersebut menimbulkan pertanyaan terkait kekuatan hukumnya. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan berdasarkan pada pemahaman peraturan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ditinjau dari regulasi yang ada, belum ada satupun aturan yang mengatur secara eksplisit mengenai covernote, oleh karena itu covernote tidak mempunyai kekuatan hukum sebagaimana akta autentik. Covernote hanya berupa surat keterangan biasa sebagaimana surat pada umumnya.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Auryn Drake Untono
Magisteri Kenotariatan, FakultassHukum, Universitas Surabaya
Email: auryndrake3@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Lancarnya pembangunan dan kestabilan perekonomian Negara tidak terlepas dari peran perbankan yang memiliki fungsi menghimpun dan menyalurkan atau menyimpan dana yang berasal dari masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan) dalam Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa “bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.” Salah satu usaha dari perbankan adalah kredit, kredit

merupakan salah satu usaha yang dijalankan oleh bank dengan risiko besar yang bisa dihadapi oleh bank. Kepastian akan pinjaman kredit oleh nasabah akan dipastikan oleh jaminan atau agunan yang sifatnya khusus (Pradnyasari dan Utama, 2018).

Pada prakteknya, untuk mempercepat proses pencairan kredit, pihak bank selaku kreditur meminta covernote kepada notaris yang bersangkutan sebagai jaminan, bahwa jaminan yang berupa sertifikat hak atas tanah tersebut akan selesai dalam jangka waktu yang telah ditentukan sesuai dengan isi dari covernote notaris. Covernote sendiri merupakan surat keterangan yang berisikan kesanggupan dari notaris untuk melaksanakan apa yang diinginkan oleh kreditur. Biasanya covernote diterbitkan oleh notaris

dalam hal persyaratan formil untuk keperluan pencairan kredit yang diinginkan oleh kreditur belum sepenuhnya dipenuhi oleh debitur. Biasanya terkait dengan agunan yang harus dipastikan terlebih dahulu keabsahan kepemilikannya (Kader, et al, 2019).

Covernote digunakan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, karena adanya kebutuhan serta hanya menjadi bukti sementara sampai notaris menyelesaikan akta kepemilikan tanah yang sedang dalam proses kepada pihak bank. Peran serta fungsi dan kedudukan covernote tidak diatur dalam instrumen peraturan perundangan, terutama dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) (Simanjatak, 2015).UUJN tidak mengatur di dalamnya bahwa Notaris berwenang mengeluarkan covernote yang menerangkan masih dalam proses terhadap sertifikat hak tanggungan yang dimana menjadi obyek lahirnya ikatan jaminan kredit dan pencairan kredit oleh Bank. Bisa dilihat kewenangan Notaris yang diatur di dalam UUJN, Pasal 15 adalah :

- 1) Membuat akta otentik yang didalamnya tertuang mengenai perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang tidak bertentangan dengan UU, berikut sesuatu hal yang disepakati antara pihak yang akan dipastikan oleh tanggal dibacanya akta, salinan dan kutipan akta;
- 2) Mengesahkan tanda tangan, melakukan kepastian tanggal terhadap surat di bawah tangan dan mendaftarkan di dalam buku;
- 3) Surat di bawah tangan tersebut dibukukan dalam daftar buku khusus;
- 4) Surat di bawah tangan tersebut lalu di foto copy dari aslinya;
- 5) Melegalisir kecocokan foto kopi dengan asli surat yang diterima;
- 6) Memberi penjelasan hukum yang ada kaitannya dengan akta yang dibuat;
- 7) Membuat akta terkait dengan pertanahan.

Dari kewenangannya tersebut tidak ada satupun pasal yang menyatakan bahwa Notaris berwenang untuk mengeuarkan covernote.

Covernote dalam dunia perbankan telah menjadi hukum kebiasaan (*customary law*) dan dianggap telah memiliki kekuatan mengikat yang berlaku antara para pihak. Covernote digunakan sebagai jaminan sementara dalam proses pencairan kredit sesungguhnya telah terjadi kekosongan hukum dalam pelaksanaannya, karena tidak diatur dalam peraturan perundangan dan tidak termasuk dalam produk hukum notaris. Praktik penggunaan covernote sebagai bukti jaminan sementara merupakan sebuah praktik tanpa didasari atas suatu instrumen hukum atau dapat dikatan telah terjadi kekosongan hukum dalam pelaksanaan covernote (Soerodjo, 2003). Maka perlu dipertanyakan mengenai kekuatan hukum dalam pelaksanaan covernote, mengingat tidak ada payung hukum dalam pembuatan covernote. Hal ini berkaitan mengenai

tanggungjawab notaris yang membuat covernote, karena tidak ada dasar hukum pembuatan covernote maka apakah notaris bertanggungjawab atas pelaksanaan dan pembuatan covernote sebagai jaminan kredit atau tidak bertanggungjawab.

2. METODE PENELITIAN

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yang maksudnya adalah penelitian ini dilakukan dengan berpangkal pada Peraturan Perundang-undangan, sebagai bahan hukum primer serta doktrin-doktrin hukum sebagai bahan hukum sekunder yang bersifat mengikat, yang mempunyai keterkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji oleh penulis. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencari, mengumpulkan serta menyeleksi lalu disusun secara sistematis guna mendapat jawaban dari isu hukum yang sedang dibahas. Teknik analisa penelitian ini didasarkan pada penelitian pustaka, selanjutnya diuraikan secara deskriptif kualitatif.

3. PEMBAHASAN

Kekuatan Hukum Covernote yang dikeluarkan oleh Notaris

Dalam menjalankan penyaluran dana, penyediaan dana, ataupun dalam kegiatan usaha lainnya maka bank harus bertindak berdasarkan pada prinsip kehati-hatian, dengan menerapkan penyebaran/diversifikasi portofolio penyediaan dana yang diberikan, sebagaimana diwajibkan dalam ketentuan Pasal 11 UU Perbankan. Prinsip tersebut digunakan untuk mecegah terjadinya resiko yang tidak diinginkan dalam hal ini terjadi kerugian akibat kredit macet atau wanprestasinya debitur, oleh karena itu bank wajib melakukan penilaian yang seksama terhadap nasabahnya dalam berbagai aspek. Penilaian tersebut bermaksud agar bank mempunyai keyakinan akan kemampuan calon debitur dalam memenuhi kewajibannya. Kewajiban atas penilaian tersebut diatur dalam Pasal 8 UU Perbankan, yang menyatakan bahwa:

“Usaha Bank Umum, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, meliputi :

1. Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, bank umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan mampu serta kesanggupan Nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.
2. Bank umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkereditan dan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.”

Yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian dalam penanaman dana yaitu penanaman dana dilakukan berdasarkan:

- 1) Analisis kelayakan usaha dengan memperhatikan sekurang-kurangnya faktor 5C (*Character*,

Capital, Capacity, Condition of economy & Collateral);

2) Penilaian terhadap aspek prospek usaha, kinerja (*performance*) dan kemampuan membayar.

makna dan penjelasan atas prinsip-prinsip tersebut antara lain (*Rachmasari Ham, 2020*) :

1. Watak (*character*)

Watak nasabah dinilai oleh bank untuk mengetahui sifat-sifatnya berkaitan dengan masalah tanggung jawab nasabah. Penilaian watak didasarkan pada hubungan nasabah yang selama ini telah terjalin dengan bank. Penilaian watak dapat diperoleh dari data-data yang disampaikan dalam permohonan kredit. Disitu dapat diketahui apakah data-data yang disampaikan terdapat hal yang tidak benar, nantinya akan berpengaruh terhadap kelancaran pengembalian kredit.

2. Kemampuan (*capacity*)

Bank harus melakukan penelitian atas kemampuan nasabah dalam mengelola proyek yang akan dibiayai dengan kredit dengan meneliti latar belakang nasabah tersebut.

3. Modal (*capital*)

Penilai terhadap modal dilakukan dengan menganalisis dari laporan keuangan yang disampaikan oleh nasabah, biasanya nasabah diminta oleh bank untuk menyampaikan laporan keuangan minimal dua tahun terakhir.

Terpenuhinya seluruh prinsip tersebut, selanjutnya bank dapat melangkah lebih lanjut dengan melakukan pengikatan antara bank dan debitur dalam perjanjian kredit. Perjanjian kredit merupakan perjanjian pokok yang dibuat oleh debitur dan kreditur yang menegaskan kreditur selaku pihak yang berpiutang sedangkan debitur selaku pihak yang berhutang (*Dwi Sanjaya, 2017*), selain itu juga berisi tentang kesepakatan keduanya berkaitan dengan hak dan kewajiban khususnya untuk memberikan dan menggunakan fasilitas kredit yang disediakan oleh bank. Pada praktiknya, perjanjian kredit dibuat disertai dengan adanya perjanjian jaminan kebendaan yang bersifat *assecoir* (tambahan) (*Yusmi, 2020*). Kedua Perjanjian di atas, agar mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi para pihak, pada umumnya bank membuat perjanjian secara autentik di hadapan Notaris. Namun, pada praktek lapangan, tidak semua bank mengharuskan perjanjian kredit dibuat dalam bentuk akta autentik, melainkan terdapat pula beberapa Bank yang membuat Perjanjian Kredit di bawah tangan. Meskipun demikian keduanya sama-sama dapat dijadikan sebagai salah satu syarat untuk memberikan kredit kepada calon nasabah. Setelah dibuatnya perjanjian kredit, selanjutnya dilakukan pengikatan jaminan sertifikat hak atas tanah baik hak milik maupun hak guna bangunan sebagaimana telah disepakati sebelumnya pada perjanjian kredit.

Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), jaminan kredit

berupa tanah harus dipasang hak tanggungan, yaitu hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah. Terhadap tanah yang berasal dari hak lama yaitu hak kepemilikan tanah atas hak adat dapat dijadikan objek Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) seperti yang dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT), yang menerangkan bahwa: "Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Atas Tanah yang belum terdaftar wajib diikuti dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan selambat-lambatnya 3 bulan setelah diberikan".

Pembuatan SKMHT oleh Notaris/PPAT dilakukan sesudah penandatanganan perjanjian kredit oleh debitur. SKMHT tersebut dikuasakan kepada kreditur untuk ditingkatkan statusnya menjadi APHT. Akan tetapi, kendalanya apabila obyek tanah yang dijadikan sebagai jaminan kredit masih dalam proses pemecahan, proses roya, dan dapat juga karena belum disertifikat, saat penyaluran kredit, kreditur tidak menerima jaminan, akan tetapi dalam praktiknya pihak kreditur tetap mencairkan permohonan kredit apabila Notaris/PPAT mengeluarkan covernote (*Budiyono dan Gunarto, 2017*).

Deskripsi mengenai covernote itu sendiri tercantum dalam kamus Bank Indonesia maupun dalam OJK-Pedia. OJKPedia menyebut covernote sebagai Nota Keterangan (*Oktarini dan Kusuma, 2020*). Nota keterangan disini maksudnya sebuah surat yang berisi tentang keterangan bahwa proses pemasangan hak tanggungan sedang berjalan dan surat keterangan yang dibuat Notaris tersebut dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Notaris mengeluarkan covernote sebagai surat keterangan, tidak hanya terjadi dalam hukum jaminan hak tanggungan, tetapi bisa juga dalam akta lain seperti gadai, hipotik, fidusia. Namun pada penulisan ini, penulis hanya akan memfokuskan pada pembahasan hak tanggungan mengingat bahwa rata-rata dalam pencairan kredit oleh bank, pihak perbankan lebih mengutamakan kredit dengan jaminan tanah yang akan diikat dengan hak tanggungan. Oleh karena itu, hanya jaminan yang berupa hak tanggungan yang memerlukan covernote dikarenakan hak tanggungan masih dalam proses roya, proses balik nama, masih berupa hak milik adat, atau masih dalam proses pendaftaran tanah di Badan Pertanahan setempat, maka agar kredit debitur bisa segera cair meskipun surat tanah yang menjadi hak tanggungan belum selesai di proses maka dikeluarkanlah covernote sebagai pegangan oleh pihak Bank bahwa jaminan yang menjadi hak tanggungan sedang di proses oleh Notaris/PPAT yang mengeluarkan covernote tersebut. Covernote sangat dibutuhkan oleh kreditur selaku pihak bank, karena memuat kesanggupan dari Notaris dalam menjalankan isi dari covernote tersebut.

Covernote yang dibuat oleh notaris hanya berbentuk surat keterangan, karena mengingatkewenangan notaris dalam mengeluarkan covernote tersebut tidak ada pengaturan secara eksplisit didalam UUJN maupun peraturan pemerintah tentang pejabat pembuat akta tanah. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa surat keterangan atau covernote yang dibuat oleh notaris tersebut adalah surat keterangan biasa karena syarat suatu surat keterangan yang otentik harus diatur oleh undang-undang (Serimbing, 2018).

Covernote sesungguhnya merupakan surat keterangan yang dibuat oleh notaris dan sekaligus sebagai seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Covernote tidak termasuk dalam instrumen akta autentik ataupun akta dibawah tangan, artinya covernote secara hukum dan legalitasnya bukan merupakan produk hukum notaris yang sekaligus berkedudukan sebagai PPAT (Adjie, 2012).

Covernote dibuat berdasarkan kebiasaan dengan memperhatikan aspek-aspek hukum perikatan dan perjanjian serta tidak merugikan bagi para pihak, maka covernote tidak dilarang dan termasuk dalam instrumen perikatan atau perjanjian. Oleh karena itu covernote dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan syarat sahnya perjanjian dan perikatan. Covernote cenderung dikategorikan sebagai perikatan yang lahir karena adanya perjanjian, bukan karena undang-undang Berdasarkan Pasal 1233 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPperdata) yaitu "tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang". Oleh sebab itu, covernote hanya mengikat bagi para pihak yang tercantum didalamnya yakni antara notaris sebagai pelaksana dalam pembuatan akta yang belum terselesaikan dengan pihak bank yang meminta bukti jaminan sementara dalam proses permohonan kredit yang dilakukan debitur dengan jaminan sertifikat atas tanah yang sedang dalam proses pembentukan sertifikat oleh notaris.

Pasal 1868 KUHPperdata mengatur mengenai akta otentik yang merupakan akta dalam bentuk yang telah ditentukan oleh undang-undang, dibuat dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuat. Akta otentik itu sendiri dibagi menjadi 2 yaitu:

- a. Akta para pihak (Partij akte) adalah akta yang membuat keterangan (berisi) apa yang dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Misalnya pihak-pihak yang bersangkutan mengatakan menjual atau membeli selanjutnya pihak notaris merumuskan kehendak para pihak tersebut dalam suatu akta.
- b. Akta Pejabat (Ambtelijke akte atau Akta Relas), akta yang memuat keterangan resmi dari pejabat yang berwenang. Jadi akta ini hanya memuat keterangan dari satu pihak saja, yakni pihak pejabat yang membuatnya. Akta ini dianggap mempunyai kekuatan pembuktian terhadap semua orang, misalnya akta kelahiran. Jadi Ambtelijke

Akte atau Relas Akte merupakan: inisiatif ada pada pejabat, berisi keterangan tertulis dari pejabat (ambtenaar) pembuat akta. Akta dibawah tangan adalah akta yang dibuat sendiri oleh pihak-pihak tanpa bantuan pejabat umum untuk dijadikan alat bukti.

Berdasarkan pengertian dan bentuk dari akta autentik dan akta dibawah tangan, covernote tidak termasuk dalam dua kategori akta tersebut. Covernote yang dibuat oleh notaris termasuk dalam pengertian akta pejabat, namun pengaturannya tidak menyebutkan bahwa covernote adalah akta autentik. Sehingga covernote lebih mengarah pada bentuk perikatan dan bukan juga merupakan akta dibawah tangan karena notaris sendiri yang mengeluarkan covernote tersebut, maka tidak mungkin Covernote dibuat dihadapan pejabat itu sendiri atas keterangan yang dibuatnya sendiri. Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa covernote merupakan surat keterangan biasa yang tidak mempunyai kekuatan hukum sebagaimana akta autentik maupun akta di bawah tangan, dikarenakan belum ada satupun pengaturan yang mengatur terkait dengan kepastian hukum daripada covernote itu sendiri.

4. PENUTUP

Berdasarkan uraian serta pembahasan sebagaimana bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa Covernote tidak tergolong akta autentik maupun jenis akta di bawah tangan, sebab belum ada regulasi yang mengatur mengenai ketentuan covernote, sehingga covernote yang merupakan bentuk surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris tidak mempunyai kekuatan hukum sempurna sebagaimana akta autentik yang dibuat oleh notaris. Covernote dibuat oleh notaris hanya berdasarkan kebiasaan dan tergolong sebagai bentuk perikatan yang lahir karena perjanjian, bukan karena undang-undang. Covernote merupakan sumber hukum formil yang didasarkan pada kebiasaan dan sumber hukum materiil berdasarkan sah nya perjanjian.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Dwi Sanjaya, I Dewa Made. (2017). "Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Covernote Dalam Pemberian Kredit", *Riau Law Jurnal*, Vol 1
- Kadir, Rahmiah, dkk. (2019). "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31, No.2, Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Oktarini, Anak Agung Ayu dan Kusuma, Anak Agung Gede Agung. (2020). "Peran dan Fungsi Covernote Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 9 No. 4
- Pradnyasari, Gusti Ayu Putu Wulan & Utama, I Made Arya. (2018). "Kedudukan Hukum Covernote

- Notaris Terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit , Jurnal Hukum Kenotariatan Vol. 3 No. 3 , Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, Desember 2018
- Rachmasari Ham, Nadya Tahsya.(2020). "Penggunaan covernote notaris sebagai salah satu pertimbangan pencairan kredit", *Jurnal Notary Indonesia Universitas Indonesia*, Vol. 2 No. 4
- Sembiring, Michael Boy. (2018). "Akibat Hukum Penerbitan Covernote Oleh Notaris/Ppat Terhadap Pihak-Pihak Dalam Perjanjian Kredit Perbankan", *Jurnal Hukum: Universitas Sumatera Utara*, Medan,
- Simanjatak, P. N. H. (2015). *Hukum Perdata Indonesia*. Jakarta : PT Kharisma Putera Utama
- Soerodjo, I. (2003). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola
- Yusmi,Silvia Anggraini. (2020). "Akibat Hukum Pencairan Kredit Yang Didasarkan Pada Covernote Notaris", *Jurnal Recital Review* Vol. 2, No. 2