

## COVERNOTE DALAM PERJANJIAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN

Jeane Grace Tabitha \*<sup>1</sup>  
Ocha Nirmala Sari <sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Universitas Pelita Harapan  
\*e-mail: [jeanegracetabitha@gmail.com](mailto:jeanegracetabitha@gmail.com)<sup>1</sup>

### Abstrak

Artikel ini membahas peran covernote dalam sistem jaminan hipotek dan pentingnya dalam menjaga kepastian hukum. Covernote adalah dokumen sementara yang dikeluarkan oleh lembaga keuangan atau bank, yang berfungsi sebagai bukti perjanjian antara debitur dan kreditur sebelum akta hipotek resmi terdaftar. Meskipun tidak memiliki kekuatan hukum yang sama seperti akta hipotek yang terdaftar, covernote memiliki peran penting dalam memberikan perlindungan sementara kepada kreditur dalam transaksi pembiayaan yang dijamin. Masalah utama adalah bagaimana covernote dapat menjamin kepastian hukum, khususnya dalam melindungi hak pihak ketiga dan mengamankan objek jaminan. Artikel ini mengeksplorasi bagaimana hukum jaminan di Indonesia dapat memperkuat kepastian hukum melalui peraturan yang lebih jelas mengenai status hukum covernote, dengan penekanan pada transparansi dan kehati-hatian dalam pengalihan hak jaminan. Analisis ini menyimpulkan bahwa meskipun covernote memiliki nilai praktis dalam mempercepat proses pembiayaan, masih diperlukan peraturan yang lebih jelas mengenai status hukumnya untuk memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi semua pihak yang terlibat dan menghindari potensi sengketa di masa depan.

**Kata kunci:** Covernote, Hak Tanggungan, Perjanjian Jaminan

### Abstract

This article examines the role of covernotes in the mortgage collateral system and their significance in maintaining legal certainty. A covernote is a provisional document issued by a financial institution or bank, serving as proof of the agreement between the debtor and creditor before the official registration of the mortgage deed. While it does not hold the same legal authority as a registered mortgage deed, the covernote plays a crucial role in offering temporary protection to the creditor in collateralized financing transactions. The key issue is how the covernote can guarantee legal certainty, particularly in safeguarding third-party rights and securing the collateralized object. The article explores how Indonesia's collateral law can strengthen legal certainty through more precise regulations on the legal status of covernotes, with an emphasis on transparency and caution in collateral rights transfers. The analysis concludes that, although the covernote is valuable in speeding up the financing process, there is a need for clearer regulations regarding its legal status to ensure stronger legal certainty for all parties and prevent future disputes.

**Keywords:** Covernote, Guarantee Agreement, Mortgage Right

## PENDAHULUAN

Perkembangan ekonomi di Indonesia mendorong banyak pelaku usaha untuk memperluas usaha mereka di berbagai sektor. Para pelaku usaha tersebut membutuhkan modal yang cukup besar dalam waktu yang relatif singkat. Salah satu sumber dana yang dapat dimanfaatkan oleh para pelaku usaha adalah fasilitas kredit dari Bank. Bank memiliki peran yang sangat vital dalam mendukung kelancaran pembangunan dan menjaga kestabilan ekonomi negara. Menurut Kasmir, usaha atau kegiatan bank umum antara lain: Pertama, menghimpun dana dari masyarakat (Funding) berupa simpanan giro (demand deposit), simpanan tabungan (saving deposit), dan simpanan deposito (time deposit); Kedua, penyaluran dana ke masyarakat (Lending) berupa kredit investasi, kredit modal kerja, kredit perdagangan, kredit produktif, kredit konsumtif, kredit profesi.

Sebagian besar pelaku usaha memilih untuk mengajukan kredit karena besarnya dana yang diperlukan untuk mengembangkan usaha mereka. Menurut Pasal 1 angka 11 UU Perbankan, kredit didefinisikan sebagai penyediaan uang atau tagihan yang setara dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dan pihak lain, yang mengharuskan peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Pemberian kredit oleh bank dilakukan dengan prinsip kehati-hatian, yaitu melalui penilaian

terhadap pemohon kredit terlebih dahulu, untuk memastikan bahwa calon debitur memiliki itikad baik dalam pengembalian kredit.

Penilaian tersebut dilakukan dengan analisis prinsip 5C's yaitu Character (kepribadian), Capacity (kecakapan), Capital (modal), Condition of Economy (kondisi ekonomi), Collateral (Jaminan atau Agunan). Selain prinsip 5C's adapula prinsip lain yang harus diperhatikan yaitu 4P dan 3R, 4P meliputi personality, purpose, prospect, dan payment, sedangkan 3R meliputi returns, repayment, dan riskbearing ability. Terpenuhinya prinsip-prinsip tersebut, kemudian bank dapat melanjutkan dengan melakukan pengikatan antara bank dan debitur dalam perjanjian kredit.

Pemberian fasilitas kredit oleh Bank dilakukan melalui sebuah perjanjian kredit. Perjanjian kredit mencakup kesepakatan antara pihak bank dan debitur dan mengatur tentang hak dan kewajiban khususnya untuk memberikan dan menggunakan fasilitas kredit yang telah disediakan oleh bank. Kredit merupakan salah satu dari beberapa usaha yang dijalankan oleh bank. Kredit juga tentu memiliki risiko cukup besar bagi bank, sehingga untuk memberikan jaminan kepastian tentang pengembalian kredit dari nasabah debitur, bank senantiasa selalu meminta jaminan atau agunan yang bersifat khusus.

Jaminan yang digunakan merupakan kekayaan berupa harta benda yang dimiliki oleh debitur yang akan dijadikan jaminan apabila timbul keadaan adanya ketidakmampuan debitur dalam melunasi utang yang dimiliki berdasarkan perjanjian kredit yang ada. Bank dapat meminta bantuan atau jasa notaris untuk meneliti agunan tersebut. Penggunaan jasa Notaris saat ini sudah menjadi hal umum yang digunakan oleh masyarakat apabila memiliki perbuatan hukum dengan hal-hal yang bersifat keperdataan.

Sistem hukum di Indonesia yang menganut Civil Law System dengan bentuk hukum yang tertulis dan kodifikasi (written code). Era reformasi dan transformasi saat ini menyebabkan perubahan dan perkembangan terjadi begitu cepat sehingga persoalan yang timbul dalam masyarakat yang membutuhkan pengaturan yang lebih cepat lagi, kodifikasi hukum itu tidak sanggup menerima seluruh aspirasi masyarakat. Oleh karena itu seringkali persoalan yang timbul dalam masyarakat belum memiliki peraturan yang mengatur secara khusus sehingga menyebabkan kekosongan hukum. Kekosongan atau vacuum, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah mengenai (keadaan, sifat dan sebagainya) kosong atau kehampaan. Penggunaan covernote walaupun sudah menjadi protokol standar, norma yang berlaku umum (best practice) dan bahkan sudah menjadi salah satu bentuk hukum kebiasaan (customary law) untuk waktu yang lama dan memegang peran penting dalam pengikatan Hak Tanggungan atas obyek jaminan debitur dan pencairan kredit bank, namun disayangkan covernote bukanlah produk hukum notaris dan tidak diatur dalam hukum positif di Indonesia, baik dalam UU Perbankan, UUN, UU Hak Tanggungan, hingga KUHPerdota. Situasi ini menciptakan terjadinya kekosongan hukum dan dapat menciptakan berbagai risiko dalam memberikan perlindungan dan penegakkan hukum kepada para pihak yang berkepentingan/stakeholders.

Covernote dianggap memiliki peranan penting dalam proses pemberian kredit oleh bank. Namun, secara hukum, aturan mengenai covernote belum secara jelas diatur dalam perundang-undangan. Notaris memiliki tanggung jawab penuh terhadap informasi yang tercantum dalam covernote. Apabila terdapat ketidaksesuaian antara pernyataan dalam covernote dan kondisi yang sebenarnya, notaris wajib mempertanggungjawabkan hal tersebut, baik secara pidana, perdata, maupun secara moral. Penggunaan Covernote dalam perjanjian kredit sangat penting, terutama dalam konteks peran bank, di mana dalam praktiknya bank terkadang bertindak kurang berhati-hati karena alasan tertentu, seperti persaingan bisnis untuk menarik nasabah debitur, dengan kekhawatiran nasabah akan beralih ke bank lain. Padahal, bank seharusnya tetap menjalankan prosedur yang memastikan kredit yang diberikan tidak menimbulkan masalah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 29 angka (3) Undang-Undang Perbankan, yang menyatakan bahwa dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, bank wajib mengambil langkah-langkah yang tidak merugikan pihak bank maupun nasabah yang telah mempercayakan dananya.

Dalam proses pencairan kredit, Covernote memiliki peran penting sebagai bukti pengikatan jaminan atau pegangan sementara bagi bank. Covernote dikeluarkan atas permintaan

bank kepada notaris/PPAT untuk menyusun dokumen ini, terutama ketika pengurusan pengikatan jaminan di Kantor Pertanahan belum selesai meskipun semua persyaratan telah diterima oleh notaris/PPAT.

Covernote notaris memiliki peran penting dalam pencairan kredit, namun perlu dipahami bahwa surat ini bukan akta otentik dan tidak memiliki kekuatan hukum sempurna. Mencermati bahwa tidak ada satupun tugas dan kewenangan Notaris yang mengatur dan memberi ketegasan bahwa seorang notaris dapat membuat covernote Terdapat beberapa persoalan hukum terkait covernote notaris yang perlu diatasi dengan solusi dan saran yang tepat. Meskipun covernote sering digunakan dalam transaksi jaminan hak tanggungan, tidak ada ketentuan yang secara eksplisit mengatur kedudukan covernote dalam perundang-undangan yang berlaku, khususnya dalam UU Hak Tanggungan. Hal ini menyebabkan ketidakjelasan status covernote, baik dalam hal pengakuan sebagai bukti yang sah maupun dalam hal prioritas hak kreditur terhadap objek jaminan. Ketidakjelasan status covernote berisiko mengancam penerapan asas kepastian hukum dalam perjanjian jaminan hak tanggungan.

Kebaruan dari penelitian ini terletak pada analisisnya yang mengaitkan teori asas kepastian hukum dengan covernote dalam perjanjian jaminan, khususnya hak tanggungan. Penelitian ini memberikan pemahaman baru tentang bagaimana penerapan asas kepastian hukum dapat memperkuat perlindungan hak-hak pihak terkait dalam perjanjian jaminan, terutama dalam konteks hukum hak tanggungan di Indonesia. Dengan mengkaji keterkaitan antara teori dan praktik, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan pemikiran mengenai penerapan kepastian hukum dalam sistem jaminan, yang pada gilirannya diharapkan dapat memberikan dampak positif dalam menciptakan iklim investasi yang lebih stabil dan aman. Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan untuk mengatur regulasi terkait covernote dalam perjanjian jaminan hak tanggungan.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan perpaduan antara pendekatan hukum normatif dan empiris, data yang digunakan berupa data sekunder, diperoleh melalui sumber kepustakaan, serta empiris yang didapat dari perilaku manusia. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus non-yudisial. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer yaitu, bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku manusia, dan data sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Data Sekunder diperoleh melalui pengumpulan data yang dilakukan dengan studi kepustakaan dan Data Primer diperoleh dengan teknik wawancara. Analisa data yang digunakan yaitu proses berfikir deduktif, dimana proposisi umum kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Covernote dalam Perjanjian Jaminan Hak Tanggungan di Indonesia**

Covernote dalam konteks kenotariatan merujuk pada surat keterangan yang dibuat oleh Notaris/PPAT yang menjelaskan mengenai suatu akta yang disusun oleh atau dihadapannya, dengan penerimaan dokumen tertentu yang dimaksudkan sebagai bukti bahwa dokumen tersebut sedang, telah, atau akan diproses dan belum selesai. Covernote berfungsi sebagai surat keterangan dari Notaris/PPAT dan menjadi alat bukti yang sah. Covernote dibuat karena kewajiban Notaris/PPAT belum dapat diselesaikan sepenuhnya, sehingga diperlukan sebagai rujukan untuk melanjutkan perbuatan hukum berikutnya, di mana Notaris/PPAT akan melaksanakan perbuatan hukum sesuai dengan permintaan pemohon.

Pasal 15 UUJN dan Peraturan Jabatan PPAT tidak memberikan kewenangan kepada Notaris dan PPAT untuk membuat "Surat Keterangan" atas apa yang sudah dan telah dilakukan oleh Notaris dan PPAT dalam menjalankan jabatannya. Tugas dan Kewenangan Notaris dan PPAT hanya berdasarkan apa yang telah diamanatkan oleh UU atau peraturan perundang-undangan. Peran, fungsi dan posisi kedudukan covernote dalam dunia perbankan sangatlah penting, namun

fakta yuridisnya covernote tidak diatur dalam perundang-undangan sehingga covernote bukanlah akta otentik ataupun objek jaminan.

Pembuatan covernote dilakukan karena adanya kebutuhan dan hanya bersifat sementara bagi bank sampai dengan diserahkannya seluruh akta dan jaminan yang telah didaftarkan oleh Notaris. Covernote sebagai living law (kebiasaan) bagi Notaris/PPAT dalam melaksanakan tugas dan jabatannya. Notaris/PPAT dalam pembuatan covernote menuangkan kesanggupannya/janji kepada pihak yang membutuhkan dan berhak menerima akta/jaminan dokumen yang sedang diproses apabila telah selesai pengurusannya. Subekti menjelaskan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat dan disusun oleh atau dihadapan seorang pejabat umum yang menurut undang-undang memiliki wewenang untuk membuat surat-surat akta tersebut, sementara akta di bawah tangan adalah tiap akta yang dibuat tanpa melibatkan atau tanpa melalui perantara seorang pejabat umum.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 1293/K/Pdt/2006 memutuskan bahwa covernote hanya dipersamakan dengan surat di bawah tangan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1881 ayat (2) KUH Perdata. Keputusan ini menegaskan bahwa covernote, meskipun digunakan dalam transaksi jaminan, tidak memiliki kedudukan yang sama dengan akta notarial. Hal ini mengakibatkan perbedaan yang signifikan antara covernote notaris dan akta notarial, baik dari segi sifatnya yang lebih sederhana, maupun dari segi kekuatan pembuktiannya yang lebih lemah. Dengan demikian, covernote tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta notarial yang memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat di hadapan pengadilan.

Secara hukum, covernote hanya sekedar surat keterangan dari notaris atas perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh para pihak. Secara sifatnya, covernote berbeda dengan akta yang memberikan keterangan mengenai kedudukan para pihak maupun hak dan kewajiban dari para pihak. Akta notarial mengikat bagi para pihak, sedangkan covernote hanya perikatan antara notaris terhadap pihak bank. Selain itu, terdapat pula perbedaan kekuatan pembuktian apabila terjadi sengketa. Akta notarial sebagaimana diatur dalam Buku IV KUH Perdata memiliki kekuatan pembuktian sempurna, sedangkan covernote berlaku sebagai surat keterangan di bawah tangan.

Proses pengikatan hak tanggungan memerlukan waktu yang cukup lama dan tentunya bank membutuhkan pegangan sementara sebelum hak tanggungan yang telah dipasang hak tanggungan diterima oleh bank. Maka, untuk kepentingan bank (kreditor) dan para pihak (debitor), Notaris akan menerbitkan covernote, sebagai bukti dan menerangkan bahwa tindakan hukum para penghadap tersebut telah selesai dilakukan dan penandatanganan akta telah benar-benar dilakukan oleh bank dan nasabah dihadapan notaris serta berisi keterangan bahwa sertifikat yang menjadi jaminan sedang dalam proses dikantor Notaris/PPAT tersebut. Setelah ditandatanganinya perjanjian kredit oleh para pihak di hadapan Notaris, kredit tidak langsung dapat ditarik oleh debitor.

Menurut pandangan JJH. Bruggink dijelaskan terdapat tiga faktor yang menjadi tolok ukur sebuah produk hukum dapat berlaku dan diterapkan secara efektif, yakni mempunyai landasan keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis. Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu, yang di mana kaidah-kaidah dalam sistem hukum tersebut saling terkait dan saling merujuk yang satu terhadap yang lain.

Bank juga memiliki alasan tertentu untuk dapat mengeluarkan kredit berdasarkan covernote yang dikeluarkan oleh Notaris, walaupun akta jaminan masih dalam proses, hanya berdasarkan covernote yang dikeluarkan oleh notaris. Alasan terkait itu dikarenakan notaris adalah pejabat yang keterangannya harus bisa dipegang dan notaris sebagai pejabat publik yang harus terbuka didalam melakukan perbuatan hukum. Dasar hukumnya adalah notaris sebagai pejabat publik yang memiliki kewajiban memberikan pelayanan secara terbuka kepada masyarakat dengan memberikan keterangan yang benar tentang tugas yang sudah dijalankan. Covernote digunakan sebagai acuan sementara bagi bank hingga proses pengurusan terhadap akta terkait telah selesai.

Menurut penulis, pengikatan covernote hanya berlaku untuk pihak-pihak yang terlibat langsung, yaitu kreditor, debitor, dan notaris, serta mengikat pihak ketiga yang berkaitan dengan

tindakan hukum yang dilakukan oleh kreditor dan debitur. Tanggung jawab notaris dalam hal ini adalah sebagai pejabat yang menerbitkan covernote, sehingga isi covernote hanya mengikat notaris itu sendiri. Kekuatan mengikat covernote dapat dilihat dari eksistensinya sebagai jaminan bagi bank bahwa dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pencairan kredit sedang dalam proses pengurusan oleh notaris. Dalam hal ini, covernote tidak berfungsi sebagai bukti agunan, tetapi hanya sebagai penegasan bahwa agunan tersebut sedang dalam proses pengurusan.

Secara keseluruhan, kekosongan covernote dalam sistem hukum Indonesia menciptakan ketidakpastian yang tidak hanya merugikan pihak yang terlibat dalam perjanjian jaminan, tetapi juga mengganggu kelancaran transaksi dan kestabilan pasar pembiayaan. Oleh karena itu, penting untuk segera melakukan penyempurnaan regulasi yang lebih jelas terkait kedudukan covernote dalam perjanjian jaminan hak tanggungan guna memastikan kepastian hukum yang lebih baik bagi semua pihak yang terlibat.

Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian mengenai status covernote. Meskipun digunakan sebagai bukti adanya perjanjian, covernote tidak memberikan hak prioritas atau hak eksekusi yang jelas bagi kreditor, karena hak tanggungan yang sah baru diperoleh setelah pendaftaran dilakukan. Dalam hal ini, covernote berisiko dipertanyakan validitas dan kekuatan hukumnya, terutama ketika terjadi sengketa antara debitur dan kreditor atau melibatkan pihak ketiga yang juga mengklaim kepemilikan atas objek jaminan.

## KESIMPULAN

Covernote dalam perjanjian jaminan hak tanggungan memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai dokumen sementara yang digunakan untuk menunjukkan adanya perjanjian jaminan antara debitur dan kreditor, meskipun hak tanggungan atas objek jaminan tersebut belum terdaftar di kantor pertanahan. Namun, kedudukan covernote di Indonesia masih tidak jelas dan tidak diatur secara tegas dalam perundang-undangan yang ada, khususnya dalam Undang-Undang Hak Tanggungan. Kekosongan ini menyebabkan covernote hanya dianggap sebagai bukti sementara yang tidak memberikan hak prioritas atau hak eksekusi yang setara dengan hak tanggungan yang sudah terdaftar. Oleh karena itu, covernote tidak dapat dianggap sebagai dokumen hukum yang kuat untuk memastikan kedudukan kreditor dalam perjanjian jaminan hak tanggungan sebelum hak tanggungan tersebut terdaftar.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bruggink, J.J.H, Refleksi Tentang Hukum,(Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996)  
Kasmir, Dasar-Dasar Perbankan, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014)  
Rachmat Firdaus dan Maya Ariyanti, Manajemen Perkreditan Bank Umum, (Bandung: Alfabeta, 2004)  
Subekti, Hukum Perjanjian, (Jakarta: PT. Internusa, 2005)  
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)  
Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria  
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atass Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah  
Lilin Royani, et. al, "Problematika Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-hatian Perbankan terhadap Covernote sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan, Repertorium, Vol.3.  
Kamus Besar Bahasa Indonesia. Kekosongan. [<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kekosongan> diakses pada 25 November 2024]