

## TINJAUAN YURIDIS *COVERNOTE* NOTARIS/PPAT TERKAIT PEMASANGAN HAK TANGGUNGAN AGUNAN BANK

Rina Shahriyani Shahrullah\*, Welly Abusono Djufri\*\*  
Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam

### *Abstract*

*The research examines the Notary/PPAT covernote associated with the installation of Bank Collateral Mortgage Right. The Notary/PPAT covernote appears based on the best practice and has been used in very long period as a Customary Law, particularly in banking industry. The purpose of this research is to find out about the benefits of Notary/PPAT covernote related to the granting of bank's loan facility and Mortgage Right, and as well as to analyze 'why' covernote has not been regulated in any Legislation. In addition, it aims to establish a legal approach to overcome the vacuum of law over Notary/PPAT covernote. This research used a normative legal research method. The research found that Notary/PPAT covernote is a customary law and definitely is not regulated in any Legislation or in Notary/PPAT' Legal products, thus the vacuum of law has occurred. Consequently, it contains no legal certainty and becomes very vulnerable in terms of law enforcement. This research suggested short-term and long-term legal approaches before there is any clarity in Law about Notary/PPAT covernote.*

**Keywords:** *Notary, Covernote, Bank Collateral, Vacuum Of Law*

### **Abstrak**

Penelitian ini membahas tentang *Covernote* Notaris/PPAT terkait pemasangan Hak Tanggungan Agunan Bank. Penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT khususnya di industri Perbankan merupakan *best practice* dan berlangsung sejak lama serta sudah menjadi bagian dari Hukum Kebiasaan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui manfaat *dari Covernote* Notaris/PPAT, untuk menganalisis mengapa *Covernote* Notaris/PPAT tidak diatur dalam perundangan serta solusi hukum yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum atas penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum ini bertujuan untuk menelaah peraturan perundangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ternyata *Covernote* Notaris/PPAT merupakan bentuk hukum kebiasaan dan tidak diatur dalam perundangan serta bukan merupakan produk hukum Notaris/PPAT sehingga terjadi kekosongan hukum. Akibatnya *Covernote* Notaris/PPAT tidak mempunyai kepastian hukum sehingga sangat rentan dalam hal penegakan hukum. Penelitian ini menyarankan solusi jangka

---

\* Alamat korespondensi : rshahriyani@yahoo.com

\*\* Alamat korespondensi : wellydjufri@yahoo.com

pendek dan juga solusi jangka panjang sebelum ada kejelasan perundangan yang mengatur secara tegas tentang *Covernote* Notaris/PPAT ini

**Kata Kunci: Notaris, *Covernote*, Agunan Bank, Kekosongan Hukum.**

#### A. Latar Belakang Masalah

Proses penyusunan hukum yang berjalan lamban dan terkadang tidak *update* mengikuti praktek bisnis yang bergerak dengan dinamis menyebabkan hukum seolah-olah tidak mampu berjalan seiring mengimbangi berbagai permasalahan hukum yang muncul dalam praktek sehari-hari di dunia usaha. Dalam hal ini, terdapat dua pemikiran yang selalu muncul dalam setiap perdebatan. Yakni : “ekonomi harus mengikuti (tunduk pada) aturan hukum yang ada” ataukah “hukum harus mengikuti perkembangan ekonomi”. Pada dasarnya, pemikiran pertama lebih berpijak pada prinsip hukum positivistik. Mengutip salah satu asas dari hukum pidana yakni : “*nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*”<sup>1</sup> yang dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai “tiada perbuatan dapat dihukum sebelum ada aturan yang mengaturnya”. Adapun asas tersebut dikenal dengan *asas legalitas* sebagaimana terkandung dalam Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana kita. Penegakan kepastian hukum merupakan komponen mutlak dalam pemikiran hukum positivistik. Indonesia merupakan Negara hukum dan hingga saat ini peraturan perundang-undangan masih mengacu pada asas tersebut di atas, sehingga segala pemikiran-pemikiran diluar daripada asas tersebut di atas seringkali ditentang dan menimbulkan perdebatan yang panjang tanpa solusi. Namun kesadaran akan kebutuhan hukum secara mendasar telah mendorong agar dibentuk hukum positif sebelum terjadi perbuatan hukum yang tidak diatur dalam hukum. Secara praktisnya norma-norma hukum yang sudah ada saat ini seringkali dirasakan tidak dapat mengimbangi dan mengikuti perkembangan dunia usaha yang bergerak cepat. Kondisi ini seringkali menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. Kekosongan hukum yang sudah berjalan lama dalam praktek keseharian secara lebih nyata dapat kita temukan dalam praktek pemberian kredit oleh Bank kepada debiturnya, yang terkait dengan dokumen penjaminan, hal ini sudah menjad *best practice*/norma serta kesepakatan yang lazim dan umum diterapkan antara pihak perbankan dengan Notaris/PPAT, dimana untuk mengatasi kurang-lengkapan/belum selesainya dokumen penjaminan yang diurus oleh Notaris/PPAT, maka biasanya Notaris/PPAT akan mengeluarkan *Covernote*. *Covernote* Notaris/PPAT menerangkan suatu keadaan dalam perbuatan hukum. Penandatanganan dokumen-dokumen kredit dan penyerahan obyek agunan seperti sertifikat hak atas tanah debitur sebagai agunan bank merupakan hal yang tidak terpisahkan dengan pencairan kredit Bank kepada debiturnya. Oleh karena itu, penerbitan dan kedudukan *Covernote* Notaris/PPAT terkait pencairan kredit Bank dapat dipandang sebagai suatu alat bukti yang kuat bagi Bank dalam pelaksanaan pencairan kredit kepada debiturnya. Kemitraan antara Notaris/PPAT dan Bank

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang Undang Hukum Pidana

merupakan hubungan hukum (*law binding*) yang memiliki tanggung-jawab yang mengikat antara kedua belah pihak dikarenakan *Covernote* Notaris/PPAT menjadi bagian tak terpisahkan dari proses terbentuknya 2 (dua) peristiwa hukum yaitu Perjanjian Kredit dan Perjanjian pemasangan Hak Tanggungan atas agunan, sehingga *Covernote* Notaris/PPAT yang diterima Bank memiliki fungsi sebagai alat bukti hukum yang kuat, dan juga berisi pernyataan Notaris/PPAT bahwa dokumen legal yang diminta oleh Bank telah ditandatangani oleh Debitur serta pemberian janji-janji Notaris/PPAT untuk menyelesaikan dokumen legal/akta sesuai jangka waktu yang telah disepakati. Walau penggunaan *covernote* sudah menjadi *best practice* dan berlangsung berulang-ulang dalam jangka waktu yang lama serta memegang peran penting terkait pengikatan Hak Tanggungan atas obyek jaminan debitur dan pencairan kredit bank, namun disayangkan *covernote* ini bukan produk hukum Notaris dan juga tidak diatur dalam hukum positif di Indonesia, baik itu di UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan maupun di KUHPerduta. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum dan dapat menciptakan kerawanan dalam hal memberikan perlindungan dan penegakkan hukum kepada para pihak yang berkepentingan/*stakeholders*.

## B. Perumusan Masalah

Di dalam praktek kesehariannya antara pihak Bank dengan Notaris/PPAT, *covernote* menjadi dasar dan bukti bahwa telah dilaksanakan penandatanganan akta/perjanjian yangmana perbuatan hukum ini terkait erat dengan proses pemasangan hak tanggungan dan pencairan kredit oleh bank. *Covernote* diberikan oleh Notaris/PPAT dikarenakan Notaris/PPAT membutuhkan waktu untuk melaksanakan permintaan bank, seperti akta perjanjian kredit hingga pendaftaran akta hak tanggungan. Dengan penerbitan *Covernote* di sini bermaksud memberikan kedudukan hukum/*legal standing* bagi pihak Bank dalam melaksanakan perbuatan hukum. Namun kenyataannya jika dicermati lebih lanjut tentang tugas dan kewenangan Notaris/PPAT, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maupun di peraturan perundangan yang sudah ada, maka tidak ada satu pasalpun yang menegaskan bahwa Notaris/PPAT dapat mengeluarkan *covernote* untuk menerangkan bahwa akta yang akan dikeluarkan masih dalam proses berjalan. Artinya *covernote* bukanlah produk hukum Notaris/PPAT berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris maupun dalam Peraturan Perundangan, padahal dalam industri Perbankan *covernote* ini memiliki kekuatan yang mengikat dan sudah berupa norma yang berlaku umum (*best practice*) bagi pihak perbankan dan sudah menjelma menjadi salah satu bentuk hukum kebiasaan (*customary law*) dimana dengan *covernote* Notaris/PPAT ini sudah bisa dipercaya dan dijadikan sebagai suatu pegangan/jaminan sementara dalam pencairan kredit oleh pihak Bank, sehingga di sini dapat dikatakan telah terjadi suatu kekosongan hukum

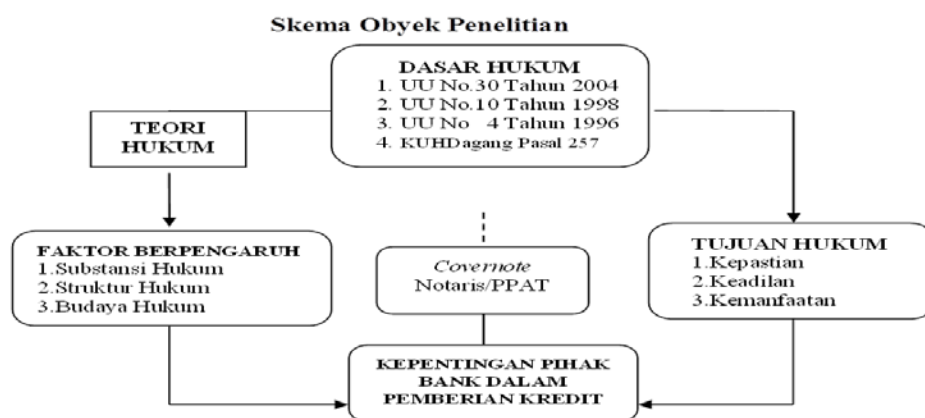
(*vacuum of law*) di masyarakat, karena memang hingga saat ini masih belum diatur dalam hukum positif Indonesia.

Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah manfaat dari *Covernote* Notaris/PPAT untuk kepentingan pihak Bank terkait dengan pemberian kredit?
2. Mengapa tidak terdapat peraturan perundangan yang memuat tentang *Covernote* Notaris/PPAT padahal dalam praktek kesehariannya sudah berjalan sejak lama?
3. Solusi apa yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum atas penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT sehingga dapat bermanfaat dalam melengkapi produk hukum positif Indonesia khususnya produk hukum Notaris/PPAT?

### C. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini bertujuan untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum secara kepustakaan,<sup>2</sup> : merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka lainnya, yang lazimnya dinamakan data sekunder untuk diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Secara spesifik penelitian ini adalah penelitian yang bersifat *deksriptif analitis*, yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini ditemukan adanya kekosongan hukum/tiada satupun aturan yang mengatur tentang *covernote* Notaris/PPAT di dalam hukum positif di Indonesia, **Kekosongan hukum** yang dimaksud dapat diuraikan dalam skema di bawah ini :



<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hal.1

Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan obyek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, tesis dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder tersebut meliputi : **Pertama**, *bahan hukum Primer* terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian, yakni : UU Nomor 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (pasal 15 tentang Kewenangan Notaris), UU Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (Pasal 1 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta yang berkaitan dengan tanah), UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (Pasal 1 ayat 11 tentang kredit), KUH Dagang pasal 257 yang terkait tentang Perjanjian Pertanggungan<sup>3</sup> yangmana menjadi dasar penerbitan *covernote* seperti dalam praktek per-asuransi-an dimana asuransi sudah ditutup sejak perjanjian antara para pihak ditandatangani walaupun polis asuransi yang original belum terbit/susul kemudian); **Kedua**, *bahan hukum Sekunder* yaitu bahan hukum berupa teori-teori hukum, asas-asas hukum, berbagai referensi dan tulisan atau karya ilmiah para ahli hukum, hasil seminar hukum dan jurnal-jurnal ilmiah hukum dan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian ini; **Ketiga**, *bahan hukum Tertier*<sup>4</sup> yaitu berupa sumber-sumber lain atau bahan-bahan referensi lainnya untuk melengkapi sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus-kamus hukum dan kamus umum. Dalam kaitan dengan penelitian normatif, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Undang-undang (*state approach*)<sup>5</sup>, yaitu dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani, terutama ditinjau dari perspektif UU Jabatan Notaris, UU Perbankan, UU Hak Tanggungan dan juga KUH Dagang pasal 257 yang terkait tentang Perjanjian Pertanggungan. Di sini Pendekatan secara Undang-undang digunakan untuk mengisi dan menjawab kekosongan hukum yang ada

---

<sup>3</sup> KHUDagang pasal 257 menyatakan bahwa Perjanjian pertanggungan ada seketika setelah hal itu diadakan, malahan sebelum Polis ditandatangani dan kewajiban kedua belah pihak dari penanggung dan dari tertanggung berjalan. Pengadaan perjanjian itu membawa kewajiban penanggung untuk menandatangani Polis itu dalam waktu yang ditentukan dan menyerahkannya kepada tertanggung.

<sup>4</sup> H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal.106

<sup>5</sup> Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2014, hal.93-97; sebagaimana diketahui bahwa di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan dalam analisis data, sebagai berikut : 1). Pendekatan Undang-undang (*state approach*) : yaitu dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani, 2). Pendekatan kasus (*case approach*) : yaitu dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, 3). Pendekatan histori (*historical approach*) : yaitu dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan pengembangan peraturan mengenai isu yang dihadapi, 4). Pendekatan komparatif (*comparative approach*) : yaitu dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu Negara dengan undang-undang dari satu atau lebih Negara lain mengenai hal yang sama, 5). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) : yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, yaitu dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum tersebut.

di Indonesia, apabila memang dalam penelitian hukum terhadap suatu masalah hukum yang belum ada pengaturannya. Hal ini juga sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini.

#### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

##### 1. Manfaat *Covernote* Notaris/PPAT bagi Perbankan.

Dalam istilah kenotariatan arti dari *Covernote* adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris/PPAT yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap dan segelnya guna untuk menjamin terhadap akta-akta yang dibuatnya.<sup>6</sup> *Covernote* Notaris/PPAT berisikan pernyataan yang diberikan secara tegas dan pada prinsipnya tidak digantungkan pada bentuk tertentu. Pada dasarnya *Covernote* Notaris/PPAT muncul sebagai suatu keterangan tidak hanya terjadi dalam hukum jaminan berupa sertifikat hak tanggungan, melainkan juga dikeluarkan oleh Notaris dalam akta yang lain seperti gadai, hipotek, fidusia. *Covernote* Notaris/PPAT yang dipakai baik dalam dunia perbankan, asuransi, perijinan dan lain sebagainya memiliki kesamaan dalam segi isi dari *covernote* itu sendiri yakni berisi sebuah pernyataan bahwa ada suatu, baik itu berupa perbuatan kelengkapan berkas yang belum selesai atau belum bisa dilengkapi, sehingga diperlukan sebuah keterangan sementara mengenai pekerjaan yang akan diselesaikan dan dipenuhi oleh seorang Notaris/PPAT.

*Covernote* Notaris/PPAT walaupun bukan sebagai produk hukum Notaris/PPAT secara peraturan perundang-undangan, namun digunakan sebagai prasyarat dalam mencairkan kredit dan juga sebagai alat untuk memenuhi kelengkapan berkas yang belum diperoleh pada proses pengajuan izin kepada suatu instansi. *Covernote* biasanya menerangkan tentang belum selesainya suatu akta/*legal document* yang masih dalam proses pengurusan oleh Notaris/PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), diberi wewenang untuk membuat akta peralihan Hak Atas Tanah, Akta Pembebanan Hak Tanggungan dan Akta Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT).<sup>7</sup> Pemberian dan Pembebanan Hak Tanggungan haruslah didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai janji pelunasan hutang yang dituangkan dalam perjanjian terpisah dari perjanjian utang-piutang antara pihak bank sebagai kreditur dan pihak nasabah sebagai debitur. Dan pemberian hak tanggungan haruslah dilakukan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat dihadapan Notaris/PPAT, serta wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah penanda-tanganan akta pemberian hak tanggungan. Jadi, *covernote* yang dikeluarkan oleh seorang Notaris/PPAT karena adanya pekerjaan mereka yang masih belum selesai, atau hak tanggungan belum

<sup>6</sup> Syafran Sofyan, *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan & Hukum*, RENVOI, *Jembatan Informasi Rekan*, Jakarta Selatan: PT.Jurnal Renvoi Mediatama, 2011, hal.76

<sup>7</sup> *Undang-undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan Tanah*, Nomor 4 Tahun 1996, Pasal 1 ayat 4.

bisa diterbitkan dan didaftarkan oleh seorang PPAT yang Notaris tersebut. Bagi pihak perbankan, *Covernote* Notaris/PPAT memegang peranan penting dan manfaat besar terkait dengan pemberian kredit, antara lain:

**Pertama**, *Covernote* Notaris/PPAT memberikan suatu kepastian dan kevalidan kepada pihak bank bahwa dokumen legal pengikatan kredit dan juga agunan Bank telah diikat dengan sempurna oleh pejabat yang berwenang (dalam hal ini Notaris/PPAT), sehingga walau semua persyaratan dokumen pengikatan kredit dan agunan masih dalam proses pengurusan oleh Notaris/PPAT ke instansi terkait, namun dipastikan telah memenuhi semua syarat dan ketentuan dalam pembuatan akta otentik. Di sini Notaris/PPAT dalam isi *covernote*-nya memberikan pernyataan akan diselesaikan dan diserahkan pengurusan akta/dokumen legalnya sesuai target waktu sebagaimana tercantum dalam *covernote* Notaris/PPAT tersebut. Dalam hal ini pihak Bank juga meyakini semuanya telah berjalan sesuai prosedur dan proses pengikatan kredit dan agunan telah dilaksanakan dengan baik dan sempurna, sehingga pencairan kredit sudah bisa dilakukan karena telah memenuhi asas *prudential banking* sebagaimana yang telah digariskan dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan karena perjanjian kredit dan agunan bank telah diikat dengan baik dan sempurna oleh pejabat yang berwenang yakni Notaris/PPAT.

**Kedua**, *Covernote* sebagai suatu surat keterangan yang berisi pernyataan dari Notaris/PPAT bahwa antara pihak Bank dan debitur telah dilakukan suatu perbuatan hukum, sehingga *covernote* ini sudah merupakan suatu alat bukti sah yang menunjukkan telah terjadinya 2 peristiwa perbuatan hukum yakni : penandatanganan akta Perjanjian Kredit dan Perjanjian Pemasangan Hak Tanggungan antara pihak Bank dan debitur; sedang antara pihak Bank dengan Notaris/PPAT, *covernote* yang diberikan Notaris/PPAT kepada pihak Bank berisikan pernyataan bahwa Notaris/PPAT akan melakukan pengurusan dokumen otentik sesuai permintaan bank, jangka waktu pengurusan dan penyelesaian oleh Notaris/PPAT dan bank sebagai pihak yang berhak menerima akta otentik setelah selesai proses pengurusan ke instansi terkait. Dengan demikian *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT merupakan suatu pernyataan tertulis yang mengikat Notaris/PPAT untuk memenuhi dan menyelesaikan janjinya dalam proses pengurusan akta otentik. Di sini *covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT berupa surat keterangan, namun jika dilihat isinya secara aspek legalitas telah memenuhi ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang Undang Hukum Perdata tentang syarat Sahnya suatu Perjanjian/Perikatan.<sup>8</sup> **Ketiga**, *Covernote*

---

<sup>8</sup> Dimana isi dari *covernote* Notaris/PPAT telah memenuhi 4 (empat) syarat kumulatif tentang Sahnya suatu Perjanjian yakni telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- Sepakat diantara mereka yang mengikatkan diri, artinya para pihak yang membuat, walau pada *Covernote* Notaris/PPAT yang menandatangani hanya dari pihak Notaris/PPAT, namun

Notaris/PPAT memberikan suatu kepastian hukum bagi pihak Bank sebagai prasyarat dalam mencairkan permohonan kredit dari debitur dimana pihak Bank meyakini bahwa adalah benar telah dilakukan pengikatan dokumen legal/akta dengan sempurna oleh pejabat yang berwenang (Notaris /PPAT). Dan bilamana di kemudian hari terjadi kredit bermasalah walau dokumen legal/akta perjanjian kredit dan akta hak tanggungan masih dalam pengurusan di instansi terkait oleh Notaris/PPAT, pihak bank tidak akan mengalami kesulitan untuk membuktikan bahwa memang telah terjadi 2 peristiwa perbuatan hukum antara pihak bank dengan debitur yang menerima fasilitas pinjaman dari bank, sehingga dengan demikian pihak debitur tidak bisa begitu saja mengingkari dan lari dari tanggung jawab atas penggunaan dana yang diperolehnya dari Bank. Di sini Notaris/PPAT selaku pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan akta otentik secara Undang Undang sudah diakui keabsahannya (Pasal 38 UUJN) bisa memastikan ke Pengadilan memang ada terjadi perbuatan hukum antara pihak bank dan debitur dan memang ada akta otentik yang dibuat sedang dalam proses pengurusan sebagaimana tercantum dalam *Covernote* Notaris/PPAT, sehingga akta-akta otentik tersebut mempunyai pembuktian yang sempurna karena kesempurnaan akta Notaris sebagai alat bukti, maka akta tersebut harus dilihat apa adanya, tidak perlu dinilai atau ditafsirkan lain, selain yang tertulis dalam akta tersebut. Namun disayangkan dimana terdapat kelemahan, karena *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT bukan merupakan produk hukum Notaris/PPAT dan belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga proses pembuktian di Pengadilan memerlukan waktu dan jenjang proses yang lebih panjang dalam pembuktiannya.

## 2. *Covernote* Notaris/PPAT tidak diatur oleh Undang-Undang

Penerbitan *Covernote* sudah menjadi suatu praktek kebiasaan yang dilakukan oleh para Notaris/PPAT. *Covernote* memuat keterangan yang berisi pernyataan dari Notaris/PPAT, yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak/penghadap untuk akta-akta tertentu telah dilakukan di hadapan Notaris.<sup>9</sup> Penggunaan

---

pihak Bank tetap wajib membubuhkan tanda tangan sebagai tanda terima *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT tersebut.

- Perjanjian mana telah sepakat atau setuju mengenai hal-hal pokok atau materi yang diperjanjikan
- Kecakapan untuk membuat suatu perikatan, dan
- Untuk suatu hal tertentu dan sebab yang halal.

<sup>9</sup> Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut merupakan pengertian mengenai Notaris secara umum, untuk definisi apa itu Notaris, diuraikan lebih lanjut di dalam Pasal 15 ayat (1) Undang Undang Jabatan Notaris. Jadi, bila digabung Pasal 1 angka (1) dengan Pasal 15 ayat (1), terciptalah definisi Notaris, yaitu :

*Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan, untuk dinyatakan dalam akta otentik,*



*Covernote* Notaris/PPAT dalam praktek kesehariannya khususnya di Perbankan digunakan sebagai prasyarat dalam pencairan kredit sudah berlangsung sejak lama dan sudah menjadi suatu hukum kebiasaan (*customary law*)<sup>10</sup>. Di Indonesia, kebiasaan merupakan salah satu sumber hukum dan dipatuhi sebagai suatu norma yang positif. Kebiasaan adalah perbuatan manusia mengenai hal tertentu yang tetap, dilakukan secara berulang-ulang dalam rangkaian perbuatan yang sama dalam waktu yang lama. Kebiasaan yang diyakini oleh masyarakat jelas akan diterima sebagai hukum yang harus ditaati. Namun tidak semua kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat dan/atau di dunia usaha dapat dijadikan sumber hukum. Kebiasaan-kebiasaan yang baik dan diterima secara baik yang sesuai dengan kepribadian masyarakat dan praktek di dunia usaha dapat berkembang menjadi suatu hukum kebiasaan. Dalam hal ini *Covernote* Notaris/PPAT merupakan satu bentuk hukum kebiasaan yang dilakukan secara berulang-ulang dalam rangkaian perbuatan yang sama dalam waktu yang lama di masyarakat khususnya masyarakat dunia usaha (khususnya dunia Perbankan) sudah dapat diterima secara baik dan sudah dianggap sebagai suatu norma/praktek hukum yang sudah berjalan sejak lama. Di sini jelaslah sudah bahwa *Covernote* Notaris/PPAT memang tidak diatur dalam hukum positif Indonesia dan juga bukanlah produk hukum Notaris/PPAT karena *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT bukanlah akta otentik dan bukan merupakan produk hukum Notaris sebagaimana diatur dalam

---

*menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.*

<sup>10</sup> Pengertian hukum kebiasaan menurut *Van Dijk* sendiri : yaitu hukum yang ada karena kebiasaan. Kebiasaan sendiri menurutnya merupakan tingkah laku yang sudah sekian lama sehingga muncul peraturan yang dapat diterima dan diinginkan oleh masyarakat. Di negara Indonesia, **kebiasaan bisa merupakan sumber hukum**. Kebiasaan dapat diubah menjadi hukum kebiasaan dan dapat dirumuskan oleh hakim dalam putusannya. Ketentuan kebiasaan sebagai sumber hukum diatur dalam beberapa pasal perundang-undangan, seperti :

- 1) Pasal 15 AB (*Albemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia*) yang berbunyi : “selain pengecualian yang ditetapkan mengenai orang-orang Indonesia dan orang-orang yang dipersamakan, maka kebiasaan tidak merupakan hukum kecuali apabila undang-undang menetapkan demikian.”
- 2) Pasal 1346 KUHPerdara yang berbunyi : apa yang meragu-ragukan harus ditafsirkan menurut apa yang menjadi kebiasaan dalam negeri atau tempat dimana perjanjian telah dibuat.
- 3) Pasal 1347 KUHPerdara yang berbunyi : “hal-hal yang menurut kebiasaan selamanya diperjanjikan dianggap secara diam-diam dimasukkan dalam perjanjian, meskipun tidak dengan tegas dinyatakan.”
- 4) Pasal 1339 KUHPerdara yang berbunyi : “perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjiannya, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang.”
- 5) Pasal 1571 KUH Perdata yang berbunyi : “jika perjanjian sewa tidak dibuat secara tertulis, maka perjanjian sewa menyewa tidak berakhir pada waktu yang ditentukan, melainkan jika pihak yang satu memberitahukan kepada pihak lain bahwa ia hendak menghentikan perjanjian dengan mengindahkan tenggang waktu yang diharuskan menurut kebiasaan setempat.”

peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam Pasal 15 UUJN tentang Wewenang Notaris<sup>11</sup> juga tidak mengatur kewenangan Notaris dalam menerbitkan *Covernote*. Padahal Wewenang sangat penting bagi seseorang atau lembaga-lembaga ataupun perangkat pemerintahan dalam berinteraksi hukum karena dengan wewenang yang dimiliki dapat bertindak dan melakukan perikatan dengan siapapun yang menimbulkan akibat-akibat hukum. Akibat-akibat hukum yang dimaksudkan adalah berkenaan dengan implementasi dari wewenang yang dimiliki berdampak pada hak dan kewajiban yang seharusnya dipenuhi. Jadi di sini *Covernote* Notaris/PPAT muncul karena sebagai suatu praktek kebiasaan yang berlangsung sejak lama dan telah menjadi hukum yang bersumber dari kebiasaan.

### 3. Pendekatan hukum untuk mengatasi kekosongan hukum terkait *Covernote*.

Penegakan dan penerapan hukum khususnya di Indonesia seringkali menghadapi kendala berkaitan dengan perkembangan masyarakat. Berbagai kasus yang telah terjadi menggambarkan sulitnya penegak hukum atau aparat hukum mencari cara agar hukum dapat sejalan dengan norma masyarakat yang ada. Namun perkembangan masyarakat lebih cepat dari perkembangan aturan perundang-undangan, sehingga perkembangan dalam masyarakat tersebut menjadi titik tolak dari keberadaan suatu peraturan. Dalam kehidupan bermasyarakat memang diperlukan suatu sistem hukum untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang harmonis dan teratur. Kenyataannya hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak mencakup seluruh perkara yang timbul dalam masyarakat sehingga menyulitkan penegak hukum untuk menyelesaikan perkara tersebut. Asas legalitas yang kerap dianggap sebagai asas yang memberikan suatu kepastian hukum dihadapkan oleh realita bahwa rasa keadilan masyarakat tidak dapat dipenuhi oleh asas ini karena masyarakat yang terus berkembang seiring kemajuan teknologi/dunia usaha. Perubahan cepat yang terjadi tersebut menjadi masalah berkaitan dengan hal yang tidak atau belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena tidak mungkin suatu peraturan perundang-undangan dapat mengatur segala kehidupan manusia secara tuntas sehingga adakalanya suatu peraturan perundang-undangan yang kurang jelas atau bahkan tidak lengkap dan tertinggal mengikuti perkembangan masyarakat yang berubah dapat berakibat terjadinya suatu kekosongan hukum di masyarakat. Akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau

---

<sup>11</sup> Wewenang merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan tentang Notaris. Pada Bab III Pasal 15 dari Undang Undang Jabatan Notaris (UUJN) telah diatur mengenai kewenangan Notaris, antara lain : Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik.

keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*), dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama belum ada tata-cara yang jelas dan diatur berarti bukan tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi.

Salah satu norma/praktek hukum yang belum ada hukum yang mengatur adalah *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT, sehingga di sini telah terjadi suatu kekosongan hukum di masyarakat. Kekosongan hukum yang terjadi akan membawa akibat dan konsekwensi pada kepastian hukum, dan kepastian hukum merupakan komponen mutlak dalam pemikiran hukum positivistik seperti yang dianut setiap Negara Hukum seperti yang masih berlaku di Indonesia, dimana asas legalitas ini telah diatur dalam Pasal 1 Kitab Undang Undang Hukum Pidana kita yang berbunyi : “tiada perbuatan dapat dihukum sebelum ada aturan yang mengaturnya.” Dalam hal ini adalah penting diperlukan suatu pengaturan konsekwensi hukum untuk memberikan kepastian hukum<sup>12</sup> serta memberikan perlindungan bagi pemberi dan penerima kredit serta pihak-pihak yang terkait untuk mendapatkan perlindungan hukum melalui suatu lembaga jaminan yang kuat dan dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan. Terkait dengan kekosongan hukum atas *Covernote* Notaris/PPAT yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, maka hal ini akan sangat rawan bilamana terjadi permasalahan hokum/kredit macet khususnya dalam hal memberikan kepastian hukum kepada pihak terkait, terutama kepada pihak bank sebagai penyalur dana/kreditur, sehingga untuk menjamin terselenggaranya kepastian hukum dalam koridor hukum di Indonesia, maka kekosongan hukum atas penggunaan *Covernote* ini perlu sesegera mungkin dipikirkan dan dibuatkan payung hukumnya untuk melindungi semua pihak terkait.

Peraturan perundang-undangan sebenarnya dibuat sebagai panduan bersikap tindak masyarakat yang dapat menentukan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Hukum yang stabil dan teratur dapat menjadi ukuran yang pasti di masyarakat, namun hukum yang berjalan di tempat pada kenyataannya akan menjadi hukum yang usang tertinggal jauh oleh

<sup>12</sup> Menurut Abdullah Choliq, kepastian hukum ini menuntut dipenuhinya hal-hal sebagai berikut :

- 1) Syarat *legalitas* dan *konstitusional*, tindakan pemerintah dan pejabat bertumpu pada perundang-undangan dalam kerangka konstitusi.
- 2) Syarat Undang-Undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan
- 3) Syarat perundang-undangan hanya mengikat warga masyarakat setelah diundangkan dan tidak berlaku surut (non retroaktif)
- 4) Asas peradilan bebas terjaminnya obyektifitas, imparzialitas, adil dan manusiawi.

perkembangan masyarakat yang seringkali menimbulkan kekosongan hukum. Untuk itu sangat diperlukan suatu hukum yang stabil dan fleksibel dan mampu mengikuti perkembangan tersebut, hal ini berhubungan erat dengan upaya pengembangan hukum praktis. Pengembangan Hukum Praktis merupakan kegiatan manusia berkenaan dengan hal mewujudkan hukum dalam kenyataan kehidupan sehari-hari secara kongkrit. Kegiatan ini meliputi Pembentukan Hukum, Penemuan Hukum dan Bantuan Hukum.<sup>13</sup>

Untuk mengisi kekosongan hukum terkait dengan *Covernote*, maka Teori Hukum yang dinilai relevan sebagai bahan kajian untuk merumuskan suatu rekomendasi pengaturan peraturan perundang-undangan sebagai landasan penyusunan peraturan perundang-undangan

---

<sup>13</sup> Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012, hal.159-160; Upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi terjadinya kekosongan hukum yang umumnya dilakukan adalah sebagai berikut :

1). Penemuan Hukum (*rechtsvinding*);

Pada dasarnya penemuan hukum itu adalah pencerminan pembentukan hukum. Dalam pembentukan hukum-hukum yang terjadi adalah menetapkan hal-hal yang khusus, maka penemuan hukum adalah kebalikannya. Dalam penemuan hukum hal-hal yang khususlah yang dimunculkan dan pada saat yang sama daripadanya dikonstatasikan dampak keberlakuan secara umum.

Berdasarkan Pasal 22 A.B. (*Algemene bepalingen van Wetgeving voor Indonesia; Stb.1847 : 23*) dan Pasal 14 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 (Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman), seorang hakim tidak boleh menangguk atau menolak memeriksa perkara dengan dalih Undang-Undang tidak sempurna atau tidak adanya aturan hukum. Dalam kondisi Undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas atau belum diatur, maka seorang hakim harus melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Penemuan hukum diartikan sebagai sebuah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas hukum lainnya terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang kongkrit. Atau dengan bahasa lain penemuan hukum adalah upaya kongkretisasi peraturan hukum yang bersifat umum dan abstrak berdasarkan peristiwa yang nyata terjadi. Dengan perkataan lain, hakim harus menyesuaikan Undang-undang dengan hal-hal yang kongkrit, oleh karena peraturan perundang-undangan yang ada tidak dapat mencakup segala peristiwa yang timbul dalam masyarakat. Selain itu apabila suatu peraturan perundang-undangan isinya tidak jelas maka hakim berkewajiban untuk menafsirkan sehingga dapat diberikan keputusan yang sungguh-sungguh adil dan sesuai dengan maksud hukum, yakni mencapai kepastian hukum.

2). Kebijakan / prakarsa dari Pembentuk Perundang-undangan;

Dalam upaya mengatasi kekosongan hukum di masyarakat sangat diperlukan kebijakan atau prakarsa dari Badan Pembentuk Perundang-undangan, yang berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945 yang telah diamandemen) Pasal 20 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa : “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Pasal 15 ayat 1 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 ditegaskan juga bahwa :”Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program legislasi Nasional (Prolegnas)”. Prolegnas itu sendiri menurut Pasal 1 angka 9 adalah :”instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis”. Prolegnas menjadi salah satu mekanisme dari program legislasi. Karena di samping Prolegnas (pemerintah/eksekutif) yang menampung rencana-rencana legislasi dari departemen-departemen/LPND, juga terdapat mekanisme program legislasi yang dikelola oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR. Bahkan juga ada program legislasi yang dikelola oleh masyarakat (organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat).

adalah teori hukum progresif, karena teori hukum progresif mengandung pokok-pokok pemikiran yang mengikuti perkembangan masyarakat, sehingga dengan teori hukum progresif diharapkan perkembangan peraturan perundang-undangan lebih mampu mengimbangi perkembangan masyarakat/dunia usaha dari masa ke masa. Teori hukum progresif ini mengandung pokok-pokok pemikiran sebagai berikut, antara lain : Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada idealnya hukum; Hukum progresif menolak *status-quo*, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak berhati nurani, melainkan suatu institusi yang bermoral; Hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia; Hukum progresif adalah, “hukum pro rakyat dan pro keadilan”; Asumsi dasar hukum progresif adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. berkaitan dengan hal ini, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih besar; Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Dalam merumuskan suatu rekomendasi peraturan perundang-undangan untuk mengisi kekosongan hukum, perlu kiranya membahas mengenai 3 unsur utama sebagai faktor yang sangat mempengaruhi sistim hukum yang ada di Indonesia sebagaimana telah diatur dalam cita hukum UUD 1945. Adapun ketiga unsur sistim hukum yang mempengaruhi sistim hukum di Indonesia adalah substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Lawrence M Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistim hukum, yakni substansi hukum (*substance of the law*), struktur hukum (*structure of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, dan budaya hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.<sup>14</sup>

Penerapan Teori Progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo<sup>15</sup> mencoba memberikan kontribusi pemikiran atas kekosongan

---

<sup>14</sup> Friedman, Lawrence M, *American Law: An Introduction*, New York: W.W.Norton and Co, 1984, hal. 5-6; Menurut Friedman, Substansi Hukum/*legal substance* : *Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people the system...the stress here is on living law, not just rules in law books*; Struktur Hukum/*Legal Structure* : *To begin with, the legal system is the structure of a legal system consist of elements of this kind : the number and size of courts; their jurisdiction ...Structure also means how the legislature is organized ... what procedures the police department follow, and soon. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system ...a kind of still photograph, with freezes the action*; Budaya Hukum/*Legal Culture* : *The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes towards law and legal system their belief...in other word, is the eliminate of social thought and social force which determines how law is used, avoided or abused*

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006, hal. 6; Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah

hukum tersebut. Kajian tersebut selanjutnya diharapkan akan memberikan kontribusi pembangunan hukum positif di Indonesia khususnya terhadap produk-produk hukum Notaris. Dengan demikian elaborasi yang digunakan diharapkan dapat mencapai tujuan hukum yang ingin disasar, sehingga setidaknya bisa mengisi kekosongan hukum yang sudah berjalan sejak lama, sehingga dengan demikian bisa memberikan suatu jaminan atas kepastian hukum, hukum yang berkeadilan dan bermanfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat di dunia usaha/perbankan.

Secara teoritis terdapat 3 (tiga) tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dan dari hasil elaborasi yang dilakukan terhadap tujuan hukum tersebut, maka secara ringkasnya bisa diuraikan sebagai berikut : a).**Kepastian hukum** dalam pergaulan manusia di masyarakat sangat dibutuhkan mengingat bahwa masing-masing manusia memiliki kepentingannya sendiri-sendiri. Oleh karena itu, dengan kehadiran hukum di tengah masyarakat dapat memberikan kepastian hukum bagi pergaulan masyarakat. Terkait dengan kepastian hukum dalam hal ini (kekosongan hukum yang terjadi akibat tiadanya peraturan perundangan yang mengatur tentang *Covernote* Notaris/PPAT) tentu dapat diwujudkan dengan penerbitan Peraturan Perundang-undangan atau dimasukkannya pasal tambahan dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sehingga diharapkan di kemudian hari mampu memberikan suatu kepastian hukum; b).**Keadilan hukum** yang dimaksud adalah keseimbangan antara yang patut diperoleh pihak-pihak, baik berupa keuntungan maupun berupa kerugian. Dalam bahasa praktisnya, keadilan dapat diartikan sebagai memberikan hak yang setara dengan kapasitas seseorang atau pemberlakuan kepada tiap orang secara proporsional, tetapi juga bisa berarti memberi sama banyak kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan prinsip keseimbangan. Hukum tanpa keadilan tidaklah ada artinya sama sekali. Terkait dengan keadilan hukum dalam hal ini (kekosongan hukum yang terjadi akibat tiadanya peraturan perundangan yang mengatur tentang *Covernote* Notaris/PPAT) akan sulit terwujud apabila tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang *Covernote* ini, sehingga akan memberikan rasa ketidak-adilan bagi pihak yang merasa dirugikan, sedangkan di pihak lainnya akan merasakan telah mendapatkan keadilan karena telah diuntungkan/dimenangkan haknya. Untuk mengantisipasi dan mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang dan saling menyalahkan/menggugat dari para pihak yang berkepentingan, maka kekosongan hukum atas penggunaan *Covernote* hendaknya segera bisa diatasi dan dicarikan solusinya, diantaranya dengan mengaturnya kembali atau memasukkannya perihal tersebut di atas dalam hukum positif Indonesia, yakni perlu diatur dalam peraturan perundang-

---

peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

undangan; c). **Kemanfaatan hukum** adalah sejumlah rumusan pengetahuan yang ditetapkan untuk mengatur lalulintas perilaku manusia dapat berjalan lancar, tidak saling tubruk dan berkeadilan. Kemanfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum. Jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Karena kalau kita berbicara tentang hukum kita cenderung hanya melihat pada peraturan perundang-undangan, yang terkadang aturan itu tidak sempurna adanya dan tidak aspiratif dengan kehidupan masyarakat namun tetap dipaksakan untuk diterapkan. Sebaliknya ada praktek-praktek atau norma-norma yang tidak tertulis namun sudah diakui dan dianggap sebagai suatu norma yang dipraktekkan dan dijalankan sejak lama dan dinilai memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Salah satunya adalah *Covernote* Notaris/PPAT, yang selama ini sudah dianggap sebagai suatu norma yang berlaku di dunia usaha khususnya di industri perbankan dan dianggap memberikan manfaat hukum namun secara peraturan perundang-undangan belum diatur sama sekali. Kekosongan hukum ini yang dikuatirkan akan menimbulkan permasalahan dalam hal memberikan kepastian hukum karena belum ada payung hukum yang mengatur meski memberikan kemanfaatan hukum sejak lama. Untuk itu sudah saatnya dan dirasa perlu *Covernote* Notaris/PPAT ini diatur di peraturan perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia

Ada 2 (dua) pendekatan yang dapat dilakukan sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT sebagai berikut :

#### **Solusi jangka pendek;**

Dalam mengatasi kekosongan hukum atas penerbitan *Covernote* Notaris/PPAT yang digunakan sebagai salah satu mekanisme dari *best practice* dalam pencairan kredit oleh pihak perbankan, antara lain sebagai berikut :

- Dalam praktek biasanya kerjasama antara pihak Bank dengan Notaris/PPAT dituangkan dalam suatu bentuk perjanjian kerjasama atau MOU (*Memorandum of Understanding*) yang mengatur tentang hak dan kewajiban dari kedua belah pihak dan juga yang mengikat kedua belah pihak. Dan demi pertimbangan kepastian hukum dan juga dalam hal penegakan hukum di kemudian hari, maka ada baiknya dalam perjanjian kerjasama antara para pihak agar bisa ditambahkan klausula perihal *Covernote* Notaris/PPAT sebagai salah satu bentuk kewajiban dari pihak Notaris/PPAT yang dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum sebagaimana sebuah perikatan dan memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian. Dengan demikian secara asas legalitas, penerbitan *Covernote* Notaris/PPAT diakui keabsahannya oleh kedua belah pihak dan memenuhi unsur legalitas hukum/ *legal aspect*.
- Solusi jangka pendek lainnya untuk mendukung *best practice* dan asas *prudential banking* atas penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT

sebagai *legal standing* dalam memenuhi asas legalitas adalah dengan memanfaatkan akad Perjanjian Kredit, yakni dengan memasukkan dan menambah satu klausula tambahan tentang *Covernote* Notaris/PPAT di dalam salah satu pasal Perjanjian Kredit, sehingga dengan demikian akan memberikan *legal standing* atas penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT yang mengikat pihak debitur dengan pihak Bank, dan juga berfungsi sebagai salah satu alat pembuktian yang sah dimata hukum/pengadilan karena telah dinyatakan dan ditandatangani oleh kedua belah pihak dalam Perjanjian Kredit.

#### **Solusi Jangka Panjang;**

Dari aspek hukum Kenotariatan, *Covernote* Notaris/PPAT tidak diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) maupun peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga dapat dikatakan terjadi kekosongan hukum, akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum ini adalah kesulitan dalam hal memberikan kepastian hukum dan juga penegakan hukum, karena yang diberlakukan adalah ketentuan hukum umum baik secara perdata maupun secara pidana. Di sini *Covernote* Notaris/PPAT tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai *ambtelijke acte*, sehingga tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna, melainkan hanya memiliki kekuatan pembuktian sebagai petunjuk kearah pembuktian atau dapat dipakai sebagai alat bukti tambahan dan sepenuhnya bergantung kepada penilaian hakim sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1881 ayat (2) KUH Perdata. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum dan juga dalam rangka mengisi kekosongan hukum atas *Covernote* ini, maka solusi jangka panjangnya adalah dengan mengusulkan dan merekomendasikan kepada instansi yang berwenang baik melalui Prolegnas (pemerintah/eksekutif) yang menampung rencana-rencana legislasi dari departemen-departemen/LPND, maupun melalui mekanisme program legislasi yang dikelola oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR. Bahkan bisa juga melalui program legislasi yang dikelola oleh masyarakat (organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat), agar *Covernote* Notaris/PPAT direkomendasikan bisa diatur dalam suatu peraturan tersendiri dan/atau dimasukkan klausula tambahan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang sudah ada, diantaranya :

- Dalam Undang Undang Perbankan yakni dalam Peraturan dan Perundang-undangan yang mengatur tentang Perjanjian Kredit dan jaminan kredit yakni Pasal 8 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992, yang telah ditambah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan serta Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pasal 19 tentang pengikatan jaminan,
- Dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004, yang telah ditambah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, khususnya Bab III Pasal 15 dari Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 yang mengatur tentang wewenang Notaris.



Dengan demikian untuk solusi jangka panjang, diharapkan dengan berhasilnya diakomodir dan dimasukkannya *Covernote* Notaris/PPAT dalam salah satu pasal peraturan perundang-undangan yang ada, maka akan memberikan suatu kepastian hukum dan akan sangat berarti dalam mengisi dan mengakhiri kekosongan hukum yang sudah sekian lama ini terjadi atas praktek penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT oleh masyarakat khususnya masyarakat dunia usaha yang bergerak di industri perbankan.

#### E. Kesimpulan

1. Bagi pihak perbankan, *Covernote* Notaris/PPAT memegang peranan penting dan memberikan manfaat besar terkait dengan pemberian kredit, karena : 1). *Covernote* Notaris/PPAT memberikan suatu keyakinan dan kevalidan kepada pihak bank bahwa dokumen legal pengikatan kredit dan juga agunan telah dilakukan dengan sempurna oleh Notaris/PPAT, sehingga walaupun semua persyaratan dokumen pengikatan kredit dan agunan masih dalam status proses pengurusan oleh Notaris/PPAT ke instansi terkait, namun dipastikan telah memenuhi semua ketentuan dalam pembuatan akta autentik., sehingga pencairan kredit sudah bisa dilakukan Bank karena telah memenuhi asas *prudential banking* sebagaimana yang telah diatur dalam Undang Undang Perbankan; 2). *Covernote* Notaris/PPAT merupakan suatu surat keterangan yang berisi pernyataan dari Notaris/PPAT yang menegaskan bahwa, selain berfungsi sebagai *legal binding* yang mengikat pihak Bank dengan Notaris/PPAT dimana *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT merupakan suatu pernyataan tertulis yang mengikat Notaris/PPAT untuk menyelesaikan janjinya sesuai apa yang dibunyikan dalam *Covernote* Notaris/PPAT tersebut dan *Covernote* yang dibuat Notaris/PPAT secara aspek legalitas merupakan perikatan yang lahir dari perjanjian berdasarkan kebiasaan dan telah memenuhi ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang Undang Hukum Perdata dimana telah memenuhi 4 (empat) syarat kumulatif tentang Syarat Sahnya suatu Perjanjian. Di sini *Covernote* Notaris/PPAT juga berperan sebagai *legal standing* yang mengikat pihak Debitur dengan Bank, dimana pihak Bank meyakini bahwa adalah benar telah dilakukan pengikatan dokumen legal dengan sempurna oleh pejabat yang berwenang (Notaris/PPAT), sehingga walau terjadi kredit macet dan dokumen legal masih dalam pengurusan, pihak bank tidak akan mengalami kesulitan untuk membuktikan bahwa memang telah terjadi perbuatan hukum antara pihak bank dengan debitur, sehingga pihak debitur tidak bisa begitu saja mengingkari dan lari dari tanggung jawab atas penggunaan dana pinjaman yang telah diterima dari Bank.
2. Terkait tidak terdapat aturan yang memuat tentang *Covernote* Notaris/PPAT, hal ini dikarenakan :
  - a) Secara praktek penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT dalam dunia usaha khususnya di Perbankan sudah berjalan sejak lama dan dapat dikatakan sudah menjadi suatu hukum yang bersumber dari

- kebiasaan (*customary law*), khususnya digunakan sebagai prasyarat dalam pencairan kredit setelah selesai diikat akta perjanjian kredit dan akta hak tanggungan atas agunan debitur di hadapan Notaris/PPAT. Di Indonesia, kebiasaan merupakan sumber hukum. Demikian juga penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT merupakan satu bentuk hukum kebiasaan yang dilakukan secara berulang-ulang dalam rangkaian perbuatan yang sama dalam waktu yang lama di masyarakat khususnya masyarakat dunia usaha (terutama di dunia perbankan) sehingga sudah diterima secara baik dan dianggap sebagai suatu norma / praktek hukum yang berlaku sejak lama.
- b) Penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT sampai saat ini masih belum diatur dalam peraturan perundang-undangan/hukum positif di Indonesia, sehingga dapat dikatakan telah terjadi suatu kekosongan hukum dalam kehidupan bermasyarakat khususnya di masyarakat dunia keuangan/perbankan sebagaimana seringkali kita ketahui bahwa proses penyusunan hukum yang ada saat ini terkadang tidak selalu *update* mengikuti perkembangan praktek di dunia usaha membuat hukum seolah-olah tidak berjalan seiring mengimbangi berbagai permasalahan hukum yang muncul dalam praktek kesehariannya di masyarakat/dunia usaha.
3. Solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait dengan *Covernote* Notaris/PPAT, antara lain dapat dilakukan sebagai berikut :
- a) Solusi jangka pendeknya adalah memasukkan *Covernote* Notaris/PPAT dalam perjanjian kerjasama atau MOU (*Memorandum of Understanding*) antara pihak Bank dengan Notaris/PPAT, yang mengatur tentang hak dan kewajiban dari kedua belah pihak dan juga yang mengikat kedua belah pihak. Dengan demikian secara asas legalitas, penerbitan *Covernote* Notaris/PPAT diakui keabsahannya dan mengikat kedua belah pihak. Solusi jangka pendek lainnya untuk mendukung pelaksanaan *best practice* dan *asas prudential banking* atas penggunaan *Covernote* Notaris/PPAT dalam memenuhi asas legalitas adalah dengan memanfaatkan Perjanjian Kredit, yakni dengan memasukkan dan menambah satu klausula tambahan tentang *Covernote* ini di dalam salah satu pasal Perjanjian Kredit, sehingga dengan demikian bisa merupakan satu *legal standing* yang mengikat pihak debitur dengan pihak Bank. Di sini *Covernote* Notaris/PPAT juga bisa menjadi salah satu alat pembuktian yang sah dimata hukum/pengadilan karena telah dinyatakan dan ditandatangani oleh kedua belah pihak dalam akta Perjanjian Kredit.
- b) Solusi jangka panjangnya adalah agar *Covernote* Notaris/PPAT hendaknya diusulkan untuk diatur dalam suatu peraturan tersendiri dan/atau dimasukkan klausula tambahan dalam Peraturan Perundang-Undangan, antara lain :
- Dalam Undang Undang Perbankan yakni dalam Peraturan dan Perundang-undangan yang mengatur tentang Perjanjian Kredit dan jaminan kredit yakni Pasal 8 Undang Undang Nomor 7

Tahun 1992, yang telah ditambah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan serta Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pasal 19 tentang pengikatan jaminan,

- Dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004, yang telah ditambah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, khususnya Bab III Pasal 15 dari Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 yang mengatur tentang wewenang Notaris.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2014.
- Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Friedman, Lawrence M, *American Law: An Introduction*, New York: W.W.Norton and Co, 1984.

### Artikel Majalah

- Syafran Sofyan, *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan & Hukum, RENVOI, Jembatan Informasi Rekan*, Jakarta Selatan: PT.Jurnal Renvoi Mediatama, 2012.

### Internet

- Abdullah Choliq, *Fungsi Hukum Dan Asas-asas Dasar Negara Hukum*, <http://pacilacapkab.go.id/artikel/REFERENSI-HUKUM.pdf>, diakses pada tanggal 11 Juli 2015, Pukul 20.12 WIB.

### Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang Undang Hukum Pidana  
Kitab Undang Undang Hukum Dagang  
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris