

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Penelitian

4.1.1 Gambaran Umum Objek Penelitian

4.1.1.1 Profil PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk (Bank BTN)

Objek penelitian ini adalah PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk (Bank BTN), yaitu salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang perbankan dan memiliki fokus utama pada pembiayaan sektor perumahan. Bank BTN dikenal sebagai bank yang berperan penting dalam penyaluran Kredit Pemilikan Rumah (KPR), baik KPR subsidi maupun non-subsidi, serta menyediakan berbagai layanan perbankan konvensional dan syariah.

Bank BTN didirikan pada tahun 1897 dengan nama Postspaarbank pada masa kolonial dan saat ini berkantor pusat di Menara BTN, Jakarta. Sebagai lembaga perbankan, BTN memiliki fungsi utama sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Maksud dan tujuan perusahaan adalah menjalankan usaha di bidang perbankan dengan mengoptimalkan seluruh sumber daya yang dimiliki untuk menghasilkan jasa perbankan yang bermutu tinggi, memiliki daya saing yang kuat, serta mampu meningkatkan nilai perusahaan secara berkelanjutan. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BTN didukung

oleh struktur permodalan yang kuat, yang terdiri dari modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor sebagaimana tercantum dalam Anggaran Dasar Perseroan.

Visi Bank BTN adalah “Menjadi Mitra Utama dalam Pemberdayaan Finansial Keluarga Indonesia.” Untuk mewujudkan visi tersebut, BTN menjalankan beberapa misi, yaitu:

- 1) Menjadi mitra utama pemerintah dalam mendukung inklusi perumahan dan keuangan,
- 2) Memberikan pengalaman terbaik kepada nasabah melalui layanan digital dan finansial yang terintegrasi,
- 3) Meningkatkan nilai bagi pemegang saham melalui pertumbuhan yang berkelanjutan,
- 4) Menjadi tempat berkembangnya talenta-talenta terbaik Indonesia,
- 5) Menerapkan tata kelola perusahaan yang baik dan inovasi bisnis yang berkelanjutan.

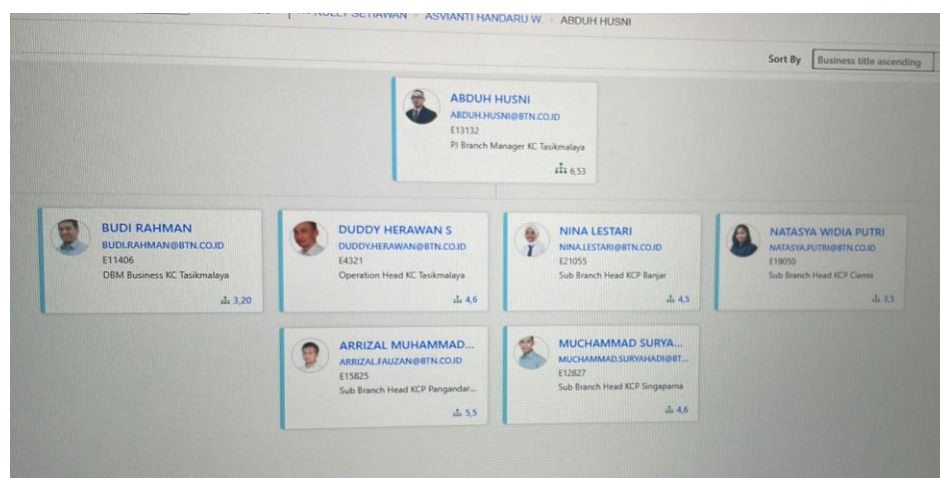
Dalam operasionalnya, Bank BTN memiliki tiga pilar bisnis utama, yaitu:

- 1) Perbankan Ritel, yang meliputi produk KPR subsidi dan non-subsidi, tabungan, giro, serta deposito.
- 2) Bisnis dan Komersial, yang mencakup pembiayaan konstruksi, kredit komersial, dan layanan korporasi.

- 3) Layanan Pendukung Keuangan, yang berfokus pada pengembangan produk dan layanan perbankan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

4.1.1.2 Struktur organisasi dan Job deskripsi

Struktur organisasi yang ada pada tempat penelitian ini, tampak sebagaimana dalam gambar berikut:



Gambar 4.1
Struktur organisasi PT Bank Tabungan Negara (Persero)

Berdasarkan gambar diatas, maka tugas pokok dan fungsi masing-masing jabatan tersebut adalah sebagai berikut.

1) *Branch Manager* (Kepala Cabang) Bank BTN

Tugas utamanya adalah mengelola operasional sehari-hari, mencapai target bisnis (terutama KPR dan pendanaan), memastikan layanan nasabah prima, dan mematuhi regulasi perbankan.

Tugas dan tanggung jawab spesifikasi adalah:

- a) manajemen bisnis dan penjualan.

Menyusun strategi untuk mencapai target cabang khususnya penyaluran kredit KPR dan penghimpunan dana pihak ketiga.

b) Pengelolaan operasional

Memastikan seluruh transaksi, operasional harian dan layanan berjalan lancar, efisien dan sesuai standar bank BTN.

c) Otorisasi transaksi.

Melakukan verifikasi dan otorisasi transaksi nasabah atau kredit sesuai dengan kewenangan yang ditetapkan.

d) Manajemen tim

Memimpin, merekrut, melatih dan mengevaluasi kerja staff di kantor cabang agar bekerja optimal dan memberikan pelayanan terbaik.

e) Kepatuhan dan manajemen risiko.

Memastikan seluruh kegiatan operasional cabang, mematuhi hukum, regulasi OJK, dan kebijakan internal Bank BNN

f) Pelaporan dan evaluasi

Membuat laporan rutin mengenai perkembangan kinerja cabang untuk disampaikan kepada manajemen pusat.

2) *Deputi Branch Manager* (DBM) bank BTN

Bertugas sebagai tangan kanan kepala cabang (*Branch Manager*) yang bertanggung jawab membantu operasional harian, mengawasi kinerja staf, serta mengelola manajemen risiko dan

pelayanan nasabah. Diperbankan posisi ini biasanya terbagi menjadi dua fokus utama.

a) DBM Bidang bisnis (*bussiness*)

Fokus pada target bisnis kantor cabang

(1) Pengembangan kredit.

Membantu memimpin pemasaran, memproses dan merealisasikan penyaluran kredit (terutama KPR subsidi dan non subsidi) sebagai produk utama BTN).

(2) Akuisisi nasabah

Menjalankan strategi untuk menjaring nasabah, baik pendanaan (giro, tabungan, deposito) maupun layanan perbankan lainnya.

(3) Hubungan nasabah

Mengelola hubungan baik dengan debitur pengembangan (develover perumahan) dan nasabah prioritas.

3) Operational head bank BTN

Bertanggung jawab penuh memimpin dan mengelola seluruh aktivitas operasional serta layanan perbankan ditingkat cabang. Posisi ini memastikan kelancaran transaksi, kepatuhan terhadap SOP, serta menjaga kualitas layanan nasabah tetap optimal dan efisien. Adapun tugas dan tanggung jawab utama (job desk) dari operation bank BTN adalah sebagai berikut.

a) supervisi dan manajemen transaksi

mengawasi dan memverifikasi seluruh proses transaksi harian, termasuk di area *frontier* (*teller dan customer service*), kas besar, serta administrasi pembukaan rekening nasabah.

b) Otorisasi dan verifikasi

Melakukan persetujuan otorisasi pada transaksi keuangan bernilai besar dan dokumen penting perbankan termasuk otorisasi pembayaran surat perintah membayar (SPM).

c) Pengendalian administrasi

Memastikan setiap proses administrasi seperti (giro, tabungan dan deposito) akurat dan sesuai dengan standar tata kelola perusahaan.

d) Manajemen SDM operasional

Memimpin dan mengkoordinasikan tim operasional cabang seperti *teller head, general support*, hingga staff back office, agar bekerja sesuai target.

e) Kepatuhan dan manajemen risiko

Memastikan seluruh kegiatan operasional cabang berjalan sesuai aturan internal bank BTN dan regulasi pemerintah.

4) Sub *branch head* (sering disebut kepala Kantor Cabang Pembantu) pada bank BTN

Merupakan pimpinan utama pada kantor cabang pembantu (KCP). Bertanggung jawab penuh atas pencapaian target bisnis (terutama KPR dan pendanaan), pengelolaan operasional harian, kualitas

layanan nasabah, dan manajemen risiko wilayah operasionalnya.

Berikut merupakan rincian operasional harian *Sub branch head*.

a) Pengembangan bisnis dan pemasaran

(1) Target KPR dan kredit

Menyusun strategi untuk mencapai target penyaluran kredit kepemilikan rumah (KPR) baik subsidi, maupun non subsidi, serta kredit konsumen lainnya.

(2) Akuisisi dana

Mendorong penghimpunan dana pihak ketiga (DPK) seperti tanungan, giro dan deposito, dari nasabah ritel maupun institusi

(3) Kemitraan

Membangun dan menjaga hubungan strategis dengan para pengembang (developer) perumahan lokal maupun nasabah prioritas.

b) Manajemen operasional dan layanan nasabah

(1) kelancaran operasional

Memastikan seluruh transaksi perbankan (*teller, customer service dan back office*) berjalan lancar sesuai dengan service level agreement (SLA) BTN.

(2) Kualitas pelayanan

Memantau langsung ,kepuasan nasabah dan memastikan standar pelayanan prima di terapkan diseluruh lini cabang.

(3) Rikonsiliasi dan pelaporan

Mengawasi dan memverifikasi laporan keuangan harian termasuk rekonsiliasi kas dan pembukuan.

c) Manajemen risiko dan kepatuhan

(1) kepatuhan (*compliance*)

memastikan seluruh aktivitas operasional cabang telah memnuhi standar operasional prosedur (SOP) internal serta regulasi dari otoritas jasa keuangan (OJK) dan bank Indonesia.

(2) Kredit bermasalah (NPL)

Melakukan langkah pencegahan dan pemantauan terhadap kualitas kredit untuk menekan angka kredit bermasalah.

(3) Audit

Mempersiapkan cabang untuk menghadapi audit internal dan eksternal serta mengevaluasi tindak lanjut hasil temuan pemeriksaan.

d) Kepemimpinan dan manajemen tim

(1) Evaluasi kerja

Memimpin pengarahannya harian (*monitoring briefing*) , mengevaluasi kerja staf, dan memberikan pelatihan untuk pengembangan kemampuan tim.

(2) representasi menjadi perwakilan resmi bank BTN dalam berbagai acara pertemuan atau kegiatan komunitas di area operasional cabang pembantu tersebut.

4.1.2 Kedudukan dan Kekuatan Hukum *Covernote* Yang Diterbitkan Oleh Notaris Dalam Proses Pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya Dihubungkan Dengan Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum *covernote* yang diterbitkan oleh notaris dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya, maka penulis melakukan berbagai kegiatan pengumpulan data melalui wawancara dengan pihak bank dan juga beberapa notaris rekanan bank. Terdapat beberapa pertanyaan yang penulis ajukan kepada pihak bank dan juga kepada notaris rekanan bank seperti halnya pada deskripsi berikut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak PT Bank Tabungan Negara (BTN) Cabang Tasikmalaya diperoleh keterangan bahwa:

Penggunaan *covernote* dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan praktik yang umum dilakukan dalam dunia perbankan. *Covernote* diterbitkan oleh notaris ketika terdapat dokumen yang berkaitan dengan jaminan kredit yang belum selesai diproses, seperti balik nama sertifikat, roya, pemecahan sertifikat, maupun pendaftaran Hak Tanggungan.¹⁰⁶

Lebih lanjut beliau menambahkan bahwa

Covernote dipandang sebagai surat keterangan yang memberikan keyakinan kepada bank bahwa dokumen yang belum selesai

¹⁰⁶ Ibid. wawancara dengan BTN

sedang diproses oleh notaris dan akan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu. Dengan adanya *covernote*, proses pencairan KPR dapat dilakukan lebih cepat sehingga tidak menghambat kebutuhan debitur untuk memperoleh pembiayaan rumah. Menurut pihak bank, praktik ini telah lama diterapkan sebagai bagian dari hubungan kerja sama antara bank dan notaris rekanan.¹⁰⁷

Sementara itu, hasil wawancara dengan notaris sehubungan dengan kedudukan hukum *covernote* dalam rangkaian proses pemberian KPR di btn Tasikmalaya, diperoleh jawaban bahwa,

Covernote hanya sebagai surat keterangan yang berisi estimasi jangka waktu penyelesaian dokumen yang tertuang di dalam CN, seperti pemasangan APHT, Balik nama sertipikat.¹⁰⁸

Berdasarkan beberapa hasil wawancara di atas, maka jelas bahwa *covernote* diterbitkan setelah dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek jaminan maupun transaksi yang mendasari pemberian kredit. Dalam praktiknya, *covernote* memuat keterangan bahwa proses administrasi tertentu, seperti balik nama sertipikat, roya, pendaftaran Hak Tanggungan, maupun penyelesaian dokumen pertanahan lainnya masih dalam tahap penyelesaian dan akan diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Terkait dengan kedudukan hukum *covernote*, berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa Notaris mengklasifikasikan *covernote* bukan sebagai akta autentik, melainkan hanya sebagai surat keterangan atau surat di bawah tangan. Menurut Notaris:

Covernote hanya sekedar *surat* keterangan atau surat di bawah tangan.

¹⁰⁷ Ibid, wawancara dengan Ibu Fifit Fitriani.

¹⁰⁸ Wawancara dengan ibu Wulan Lestari Harga, Notaris Rekanan Bank.

Lebih lanjut, hasil wawancara menunjukkan bahwa dalam perjanjian kerja sama antara Notaris dan PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya tidak terdapat klausul yang secara khusus mewajibkan Notaris menerbitkan *covernote* sebagai syarat pencairan kredit. Notaris menjelaskan bahwa:

Tidak ada klausul seperti itu, namun menerangkan tugas Notaris dalam menyelesaikan pengikatan jaminan dalam kurun waktu tertentu yang telah ditentukan.¹⁰⁹

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa meskipun *covernote* tidak memiliki kedudukan sebagai akta autentik, dokumen tersebut tetap memiliki fungsi yang penting dalam praktik pencairan KPR. Menurut Notaris, *covernote* berfungsi untuk menjamin keabsahan proses hukum yang berkaitan dengan objek jaminan dan transaksi kredit yang dilakukan para pihak. Dalam wawancara dijelaskan bahwa:

Dalam praktik di Bank BTN, *covernote* berfungsi untuk menjamin keabsahan dari legalitas dokumen yang menjadi agunan, yaitu pengecekan sertifikat apakah sedang dalam proses pengikatan jaminan di pihak lain, apakah sudah didaftarkan untuk balik nama atas pihak lain. Selain itu *covernote* menjamin keabsahan bahwa peristiwa hukum benar telah terjadi, yaitu penandatanganan Akta Jual Beli di depan Notaris dan penandatanganan untuk pengikatan SKMHT maupun APHT.¹¹⁰

Berdasarkan keterangan tersebut dapat diketahui bahwa *covernote* memberikan informasi kepada bank mengenai legalitas dokumen dan tahapan proses hukum yang telah dilakukan. Dengan adanya *covernote*, bank memperoleh keyakinan bahwa objek yang dijadikan jaminan tidak sedang bermasalah dan bahwa peristiwa hukum yang menjadi dasar pemberian kredit benar-benar telah terjadi. Namun demikian, fungsi tersebut tidak menjadikan

¹⁰⁹ *Ibid.* wawancara dengan notaris

¹¹⁰ *Ibid.* Wawancara dengan Notaris

covernote memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta autentik ataupun sertifikat Hak Tanggungan.

Terkait dengan kekuatan mengikat *covernote* terhadap Notaris, hasil wawancara menunjukkan bahwa apabila jangka waktu yang tercantum dalam *covernote* telah terlampaui dan proses pengikatan jaminan belum selesai, maka pihak bank akan meminta perpanjangan *covernote* kepada Notaris. Sebagaimana disampaikan oleh Notaris:

Apabila jangka waktu yang ditentukan dalam *covernote* sudah terlampaui namun pengerjaan belum selesai, maka pihak bank meminta perpanjangan *covernote*.¹¹¹

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa *covernote* tidak memiliki daya paksa hukum sebagaimana suatu perjanjian atau akta autentik. Akan tetapi, secara moral dan profesional Notaris tetap memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan pekerjaan yang telah diterangkan dalam *covernote*. Apabila terjadi keterlambatan penyelesaian, maka Notaris berkewajiban memberikan penjelasan dan menerbitkan perpanjangan *covernote* sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada bank.

Berdasarkan keseluruhan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kedudukan *covernote* dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya adalah sebagai surat keterangan atau surat di bawah tangan yang diterbitkan oleh Notaris untuk menerangkan status penyelesaian dokumen dan legalitas objek jaminan. *Covernote* bukan merupakan akta autentik dan tidak

¹¹¹ Ibid. Wawancara dengan Notaris

termasuk produk hukum yang secara tegas diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Oleh karena itu, kekuatan hukumnya tidak setara dengan akta autentik dan tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Meskipun demikian, dalam praktik perbankan *covernote* tetap memiliki fungsi penting sebagai instrumen administratif yang memberikan keyakinan kepada bank mengenai keabsahan dokumen dan proses hukum yang berkaitan dengan objek jaminan sebelum seluruh proses pengikatan jaminan selesai dilaksanakan

Covernote dibuat atas permintaan atau kebutuhan bank dalam rangka menjelaskan status penyelesaian dokumen yang menjadi tanggung jawab notaris. Isi *covernote* pada umumnya memuat identitas para pihak, objek jaminan, jenis dokumen yang masih diproses, serta pernyataan bahwa notaris akan menyelesaikan proses tersebut dalam jangka waktu tertentu. Notaris juga menjelaskan bahwa *covernote* bukan merupakan akta autentik, melainkan hanya surat keterangan atau pernyataan mengenai progres pekerjaan yang sedang dilakukan.

Jika ditinjau dari perspektif hukum, keberadaan *covernote* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh

peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh para pihak untuk dinyatakan dalam akta autentik. Ketentuan ini menegaskan bahwa kewenangan utama notaris adalah membuat akta autentik, bukan menerbitkan *covernote*.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa *covernote* tidak memenuhi unsur sebagai akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Akta autentik harus dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. *Covernote* tidak dibuat dalam bentuk akta autentik dan tidak memiliki formalitas sebagaimana akta notaris pada umumnya. Oleh karena itu, *covernote* tidak dapat disamakan kedudukannya dengan akta autentik.

4.1.3 Penerbitan dan Penggunaan *Covernote* Oleh Notaris Sebagai Dasar Pencairan Kredit Pemilikan Rumah Tersebut Telah Sesuai Dengan Kewenangan Notaris Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian mengenai penerbitan dan penggunaan *covernote* oleh Notaris sebagai dasar pencairan kredit pemilikan rumah tersebut telah sesuai dengan kewenangan Notaris sebagaimana diatur dalam pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Jabatan Notaris, diperoleh melalui kegiatan wawancara dengan Notaris rekanan Bank BTN, diperoleh fakta bahwa penerbitan dan penggunaan *covernote*

dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan praktik yang berkembang dalam dunia perbankan untuk memberikan informasi mengenai status penyelesaian dokumen yang masih dalam proses pengurusan oleh Notaris.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik. Berdasarkan ketentuan tersebut, kewenangan utama Notaris adalah membuat akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa *covernote* tidak termasuk dalam kewenangan Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN. Hal tersebut disampaikan oleh Notaris sebagai berikut:

Bila dikaitkan dengan kewenangan pembuatan akta autentik, maka *covernote* tidak termasuk di dalam kewenangan tersebut, karena *covernote* bukan merupakan akta, tetapi berkaitan erat dengan isi yang tertuang di dalam *covernote* tersebut, bahwa benar akta autentik tersebut sudah ditandatangani oleh pihak yang berkepentingan, bahwa benar peristiwa hukum telah terjadi dan menjamin kepastian bahwa semuanya sudah dilakukan sesuai prosedur.¹¹²

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa *covernote* bukan merupakan produk hukum berupa akta autentik, melainkan surat keterangan yang menerangkan bahwa suatu peristiwa hukum telah terjadi

¹¹² *Ibid.* wawancara dengan notaris

dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan transaksi kredit sedang dalam proses penyelesaian oleh Notaris.

Mengenai pandangan akademis yang menyatakan bahwa *covernote* merupakan perluasan kewenangan Notaris demi kepentingan perbankan, Notaris memiliki pandangan bahwa *covernote* lebih tepat diposisikan sebagai bentuk pelayanan administratif kepada pengguna jasa Notaris. Sebagaimana disampaikan dalam wawancara berikut :

Sebetulnya lebih ke pelayanan administratif, tidak hanya bagi perbankan, tapi juga untuk setiap pengguna jasa notaris yang membutuhkan jaminan atas pengerjaan dokumen-dokumen yang dimohon oleh masyarakat yang menggunakan jasa notaris.¹¹³

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa fungsi *covernote* pada dasarnya adalah memberikan informasi dan kepastian mengenai progres penyelesaian dokumen yang sedang dikerjakan oleh Notaris, sehingga keberadaannya tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan perbankan.

Terkait dengan prosedur penerbitan *covernote*, hasil wawancara menunjukkan bahwa hingga saat ini belum terdapat standar baku yang ditetapkan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI). Notaris menjelaskan bahwa format *covernote* yang digunakan lebih banyak menyesuaikan kebutuhan bank sebagai pengguna dokumen tersebut.

¹¹³ *Ibid. wawancara dengan notaris*

Tidak ada standar pembuatan *covernote* dari INI, hanya mengikuti klausul yang diminta oleh pihak bank, ada beberapa poin yang wajib dicantumkan dalam *covernote*.¹¹⁴

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa praktik pembuatan *covernote* lebih banyak dipengaruhi oleh kebutuhan operasional lembaga perbankan dibandingkan pengaturan dari organisasi profesi Notaris.

Selain itu, mengenai dasar hukum *covernote*, Notaris menjelaskan bahwa tidak terdapat ketentuan hukum yang secara khusus mengatur keberadaan *covernote*, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun peraturan organisasi profesi. Sebagaimana dikemukakan dalam wawancara berikut :

Tidak ada dasar hukum, hanya sebagai hukum kebiasaan yang didasarkan pada kepercayaan.¹¹⁵

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan *covernote* berkembang sebagai praktik yang hidup dalam dunia kenotariatan dan perbankan berdasarkan asas kepercayaan antara bank dan Notaris. Kepercayaan tersebut menjadi dasar bagi bank untuk menggunakan *covernote* sebagai salah satu pertimbangan dalam melakukan pencairan kredit meskipun dokumen jaminan belum sepenuhnya selesai.

Berdasarkan seluruh hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa penerbitan *covernote* oleh Notaris tidak termasuk ke dalam kewenangan pembuatan akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal 15

¹¹⁴ *Ibid.* wawancara dengan notaris

¹¹⁵ *Ibid.* wawancara dengan notaris

ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris. *Covernote* hanya merupakan surat keterangan yang bersifat administratif dan tidak memiliki kedudukan sebagai akta autentik. Meskipun demikian, *covernote* tetap digunakan dalam praktik perbankan karena berfungsi memberikan informasi mengenai status penyelesaian dokumen serta didasarkan pada hubungan kepercayaan antara pihak bank dan Notaris. Dengan demikian, penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah lebih merupakan praktik administratif yang berkembang berdasarkan kebutuhan dan kebiasaan dalam dunia perbankan daripada pelaksanaan kewenangan Notaris yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris..

4.1.4 Tinjauan Yuridis *Covernote* Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah Dihubungkan Dengan Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan Notaris rekanan Bank BTN, diketahui bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan praktik yang telah lama berkembang dalam dunia perbankan. *Covernote* digunakan sebagai surat keterangan yang menerangkan bahwa proses pengurusan dokumen jaminan kredit, seperti Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), balik nama sertipikat, roya, pemecahan sertipikat maupun proses administrasi

pertanahan lainnya masih dalam tahap penyelesaian oleh Notaris atau PPAT.

Apabila ditinjau secara yuridis, keberadaan *covernote* tidak ditemukan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Pasal 15 ayat (1) UUNJ hanya memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai segala perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau yang dikehendaki oleh para pihak untuk dinyatakan dalam akta autentik. Dengan demikian, *covernote* tidak termasuk dalam produk hukum yang secara tegas menjadi kewenangan Notaris.

Hasil wawancara dengan Notaris menunjukkan bahwa keberadaan *covernote* tidak memiliki dasar hukum khusus baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam ketentuan organisasi profesi Notaris. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan oleh narasumber:

Tidak ada dasar hukum, hanya sebagai hukum kebiasaan yang didasarkan pada kepercayaan.¹¹⁶

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa *covernote* lahir dan berkembang berdasarkan praktik kebiasaan (*customary practice*) dalam hubungan kerja sama antara Notaris dan lembaga perbankan. Oleh karena itu, keberadaan *covernote* lebih didasarkan pada asas kepercayaan (*trust*)

¹¹⁶ *Ibid.* wawancara dengan notaris

yang diberikan bank kepada Notaris untuk menyelesaikan dokumen-dokumen yang masih dalam proses pengurusan.

Dari perspektif hukum perdata, *covernote* pada dasarnya hanya memiliki kedudukan sebagai surat keterangan atau surat di bawah tangan yang berisi pernyataan Notaris mengenai status penyelesaian dokumen tertentu. *Covernote* tidak mempunyai kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta autentik dan tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang secara mutlak menjamin lahirnya hak tanggungan atau terlindunginya kepentingan kreditur. Meskipun demikian, dalam praktiknya bank sering menggunakan *covernote* sebagai dasar pertimbangan pencairan kredit sebelum seluruh dokumen jaminan selesai diproses.

Penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit pada dasarnya mengandung risiko hukum yang cukup besar. Risiko tersebut muncul ketika jangka waktu yang tercantum dalam *covernote* telah berakhir tetapi pekerjaan yang menjadi tanggung jawab Notaris belum selesai dilaksanakan. Berdasarkan hasil wawancara, Notaris menjelaskan bahwa dalam kondisi demikian bentuk pertanggungjawaban yang umumnya timbul adalah sanksi administratif dari pihak bank.

Pertanggungjawaban hukum notaris hanya sebatas sanksi administrasi berupa denda yang diminta oleh pihak bank. Bila yang tersendat adalah proses balik nama sertifikat, maka debitur atau nasabah bisa mengajukan gugatan secara perdata dan pihak bank menjadi pihak yang ikut tergugat karena dianggap lemahnya kontrol dari pihak bank.¹¹⁷

¹¹⁷ *Ibid.* wawancara dengan notaris

Berdasarkan keterangan tersebut dapat dipahami bahwa keterlambatan penyelesaian dokumen yang dijanjikan dalam *covernote* dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa gugatan perdata apabila menyebabkan kerugian bagi pihak lain. Dalam hal ini tanggung jawab Notaris tidak hanya terbatas pada hubungan kerja sama dengan bank, tetapi juga dapat berkaitan dengan kepentingan debitur yang dirugikan akibat keterlambatan penyelesaian dokumen.

Risiko hukum yang lebih besar dapat terjadi apabila kredit telah dicairkan, namun pengikatan jaminan melalui APHT belum selesai dan kemudian terjadi kredit macet. Dalam kondisi tersebut bank belum memperoleh kedudukan sebagai kreditur preferen karena hak tanggungan belum lahir secara sempurna. Mengenai hal ini, narasumber menyatakan:

Pihak bank dapat mengajukan gugatan secara perdata terhadap notaris karena telah menimbulkan kerugian secara materil, bahkan dapat dilakukan gugatan secara pidana oleh debitur atau nasabah apabila terdapat unsur pidana dalam kelalaian pekerjaan notaris tersebut, seperti penggelapan dana yang harusnya digunakan untuk proses pengikatan APHT dan balik nama sertifikat.¹¹⁸

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat dianalisis bahwa pertanggungjawaban Notaris tidak hanya dapat berupa tanggung jawab administratif dan perdata, tetapi juga dimungkinkan adanya pertanggungjawaban pidana apabila ditemukan unsur kesengajaan atau perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur tindak pidana. Namun demikian, pertanggungjawaban pidana tidak timbul semata-mata karena

¹¹⁸ *Ibid. wawancara dengan notaris.*

covernote diterbitkan, melainkan harus dibuktikan adanya unsur kesalahan yang memenuhi ketentuan hukum pidana.

Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap Notaris, hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Majelis Pengawas Notaris (MPN) maupun Ikatan Notaris Indonesia (INI) lebih diarahkan pada pembinaan profesi. Sebagaimana dijelaskan oleh narasumber:

Sejauh ini majelis maupun ikatan hanya berupaya untuk melakukan pembinaan. Bila ada hal serupa, maka notaris yang bersangkutan akan dilakukan pemanggilan dan pembinaan. Sanksi terberat adalah pencabutan izin praktik secara berkala.¹¹⁹

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan MPN dan INI lebih bersifat preventif dan korektif melalui pembinaan terhadap Notaris. Apabila ditemukan pelanggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan Notaris, maka dapat diberikan sanksi sesuai tingkat pelanggaran yang dilakukan, mulai dari teguran hingga pemberhentian sementara sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan seluruh uraian tersebut dapat dianalisis bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah tidak memiliki landasan normatif yang kuat dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, khususnya Pasal 15 ayat (1) UUNJ. Keberadaan *covernote* lebih merupakan praktik administratif yang berkembang berdasarkan kebutuhan perbankan dan hubungan kepercayaan dengan Notaris. Oleh karena itu, penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit sesungguhnya mengandung risiko hukum bagi bank, debitur,

¹¹⁹ *Ibid.* wawancara dengan notaris.

maupun Notaris sendiri. Dari perspektif kepastian hukum, pencairan kredit seharusnya dilakukan setelah seluruh dokumen jaminan dan pengikatan hak tanggungan telah terpenuhi agar perlindungan hukum bagi para pihak dapat terjamin secara optimal.

4.1.5 Hambatan Yang Dihadapi Akibat Penggunaan *Covernote* Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah Dihubungkan Dengan Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan melalui wawancara dengan Notaris rekanan Bank BTN dan studi kepustakaan, diketahui bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) menimbulkan berbagai hambatan baik dari aspek normatif maupun praktik pelaksanaannya. Hambatan-hambatan tersebut tampak sebagaimana hasil wawancara berikut:

Hambatan pertama adalah tidak adanya dasar hukum yang secara tegas mengatur keberadaan *covernote*. Hingga saat ini, baik Undang-Undang Jabatan Notaris maupun peraturan organisasi profesi Notaris tidak mengatur secara khusus mengenai *covernote*. Hal tersebut diungkapkan oleh Notaris dalam wawancara sebagai berikut:

Tidak ada dasar hukum, hanya sebagai hukum kebiasaan yang didasarkan pada kepercayaan.¹²⁰

Jawaban hasil wawancara tersebut, memoertegas bahwa penggunaan *covernote* dalam praktik perbankan hanya didasarkan pada kebiasaan yang berkembang antara bank dan Notaris. Akibatnya, kedudukan hukum *covernote* menjadi tidak jelas karena tidak memiliki landasan normatif yang kuat sebagaimana produk hukum Notaris lainnya yang diatur secara tegas dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum apabila terjadi sengketa yang berkaitan dengan penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit.

Hambatan kedua adalah keterlambatan penyelesaian dokumen yang dijanjikan dalam *covernote*. Pada saat pencairan kredit sering kali dilakukan sebelum seluruh dokumen jaminan selesai diproses oleh Notaris atau PPAT. Apabila proses tersebut mengalami keterlambatan, maka dapat menimbulkan permasalahan hukum bagi para pihak. Hal inisebagaimana dikemukakan pada hasilwawancara dengan Notaris menjelaskan:

Pertanggungjawaban hukum notaris hanya sebatas sanksi administrasi berupa denda yang diminta oleh pihak bank. Bila yang tersendat adalah proses balik nama sertipikat, maka debitur atau nasabah bisa mengajukan gugatan secara perdata dan pihak bank menjadi pihak yang ikut tergugat karena dianggap lemahnya kontrol dari pihak bank.¹²¹

¹²⁰ *Ibid.* wawancara dengan notaris.

¹²¹ *Ibid.* wawancara dengan notaris

Keterangan tersebut, menunjukkan bahwa adanya bahwa keterlambatan proses balik nama sertifikat maupun penyelesaian dokumen pertanahan lainnya dapat menimbulkan kerugian bagi debitur maupun bank. Akibatnya, pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan perdata terhadap Notaris dan bahkan melibatkan bank sebagai pihak turut tergugat. Dengan demikian, penggunaan *covernote* berpotensi menimbulkan sengketa hukum apabila pekerjaan yang dijanjikan dalam *covernote* tidak dapat diselesaikan sesuai waktu yang telah ditentukan.

Hambatan ketiga berkaitan dengan belum terpasangnya Hak Tanggungan ketika terjadi kredit macet. Risiko ini merupakan hambatan yang paling serius karena menyangkut perlindungan hukum terhadap bank sebagai kreditur. Apabila kredit telah dicairkan berdasarkan *covernote* tetapi Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) belum selesai dibuat dan didaftarkan, maka bank belum memperoleh hak preferen atas objek jaminan. Mengenai kondisi tersebut, Notaris menyatakan:

Pihak bank dapat mengajukan gugatan secara perdata terhadap notaris karena telah menimbulkan kerugian secara materil, bahkan dapat dilakukan gugatan secara pidana oleh debitur atau nasabah apabila terdapat unsur pidana dalam kelalaian pekerjaan notaris tersebut, seperti penggelapan dana yang harusnya digunakan untuk proses pengikatan APHT dan balik nama sertifikat.¹²²

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan *covernote* mengandung risiko hukum yang cukup besar. Ketika kredit macet terjadi

¹²² *Ibid.* wawancara dengan notaris

sebelum hak tanggungan lahir secara sempurna, bank kehilangan kedudukannya sebagai kreditur preferen dan berpotensi mengalami kerugian material. Dalam kondisi demikian, Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata, bahkan secara pidana apabila terbukti terdapat unsur kesengajaan atau perbuatan melawan hukum dalam pelaksanaan tugasnya.

Hambatan berikutnya adalah terbatasnya pengawasan terhadap penggunaan *covernote*. Meskipun penggunaan *covernote* telah menjadi praktik yang umum dalam dunia perbankan, hingga saat ini belum terdapat mekanisme pengawasan khusus yang mengatur penerbitan maupun penggunaan *covernote*. Berdasarkan hasil wawancara, Notaris menjelaskan:

Sejauh ini majelis maupun ikatan hanya berupaya untuk melakukan pembinaan. Bila ada hal serupa, maka notaris yang bersangkutan akan dilakukan pemanggilan dan pembinaan. Sanksi terberat adalah pencabutan izin praktik secara berkala.

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa peran Majelis Pengawas Notaris (MPN) maupun Ikatan Notaris Indonesia (INI) masih terbatas pada fungsi pembinaan dan pengawasan umum terhadap pelaksanaan jabatan Notaris. Belum adanya regulasi khusus mengenai *covernote* menyebabkan pengawasan terhadap praktik penggunaan *covernote* belum berjalan secara optimal sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan praktik antar Notaris dan lembaga perbankan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka jelas bahwa hambatan yang dihadapi akibat penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan

Kredit Pemilikan Rumah meliputi empat aspek utama, yaitu tidak adanya dasar hukum yang jelas mengenai *covernote*, keterlambatan penyelesaian dokumen jaminan yang dapat menimbulkan gugatan perdata, risiko hilangnya hak preferen bank akibat belum terdaftarnya Hak Tanggungan ketika terjadi kredit macet, serta terbatasnya pengawasan terhadap penggunaan *covernote*. Hambatan-hambatan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan *covernote* masih menyisakan persoalan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat dalam perjanjian kredit pemilikan rumah.

4.2 Pembahasan

4.2.1 Analisis Kedudukan dan Kekuatan Hukum *Covernote* yang Diterbitkan oleh Notaris dalam Proses Pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya Dihubungkan dengan Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa *covernote* digunakan oleh PT Bank Tabungan Negara (BTN) Cabang Tasikmalaya sebagai salah satu instrumen administratif dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) ketika dokumen jaminan belum sepenuhnya selesai diproses. *Covernote* diterbitkan oleh Notaris untuk memberikan keterangan mengenai status penyelesaian dokumen pertanahan, seperti balik nama sertifikat, roya, pemecahan sertifikat, maupun pendaftaran Hak Tanggungan. Dalam praktiknya, keberadaan *covernote* memberikan keyakinan kepada bank bahwa

proses pengikatan jaminan sedang berjalan dan akan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu.

Jika dianalisis berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, kewenangan utama Notaris adalah membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan maupun yang dikehendaki para pihak untuk dinyatakan dalam bentuk akta autentik. Dengan demikian, kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Notaris berfokus pada pembuatan akta autentik sebagai alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna.

Menurut Habib Adjie, kewenangan Notaris harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang secara tegas diberikan oleh Undang-Undang Jabatan Notaris sehingga setiap produk hukum yang diterbitkan Notaris harus dapat ditelusuri dasar kewenangannya dalam peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Notaris sendiri mengakui *covernote* hanya merupakan surat keterangan atau surat di bawah tangan yang berisi informasi mengenai progres penyelesaian dokumen. Kedudukan *covernote* sebagai surat keterangan menunjukkan bahwa dokumen tersebut tidak dapat disamakan dengan akta autentik. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa akta autentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta dibuat.

Apabila unsur-unsur Pasal 1868 KUHPdata tersebut dikaitkan dengan *covernote*, maka dapat diketahui bahwa *covernote* tidak memenuhi karakteristik akta autentik karena tidak dibuat menurut bentuk formal akta notaris sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Jabatan Notaris. *Covernote* juga tidak memuat kepala akta, badan akta, maupun penutup akta sebagaimana disyaratkan dalam pembuatan akta notaris. Oleh karena itu, secara yuridis *covernote* tidak mempunyai kedudukan sebagai akta autentik.

Menurut Tobing, akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian lahiriah, formal, dan material yang sempurna sehingga apa yang tercantum di dalamnya harus dianggap benar sampai ada pembuktian sebaliknya. Kekuatan pembuktian tersebut tidak dimiliki oleh *covernote* karena *covernote* hanya merupakan surat keterangan yang menerangkan bahwa suatu pekerjaan hukum sedang atau akan diselesaikan oleh Notaris.

Dengan demikian, dari aspek kekuatan pembuktian, *covernote* hanya dapat dipandang sebagai alat bukti surat biasa yang kekuatannya tunduk pada ketentuan mengenai surat di bawah tangan. *Covernote* tidak dapat dijadikan alat bukti yang sempurna mengenai kepemilikan hak atas tanah maupun lahirnya Hak Tanggungan. Hak Tanggungan sendiri baru lahir setelah didaftarkan pada Kantor Pertanahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 13 ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Oleh karena itu, keberadaan *covernote* tidak dapat menggantikan kedudukan Sertipikat Hak Tanggungan sebagai bukti lahirnya hak jaminan kebendaan bagi bank.

Dalam perspektif hukum perbankan, penggunaan *covernote* sebenarnya lebih didasarkan pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*). Bank memanfaatkan *covernote* sebagai bentuk keyakinan sementara bahwa objek jaminan sedang dalam proses penyempurnaan pengikatan. Namun demikian, secara hukum *covernote* tidak memberikan perlindungan kebendaan kepada bank sebagaimana yang diberikan oleh Hak Tanggungan. Apabila terjadi kredit macet sebelum Hak Tanggungan terdaftar, maka bank belum memiliki kedudukan sebagai kreditur preferen.

Lebih lanjut, berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Dalam konteks penggunaan *covernote*, aspek kemanfaatan memang terlihat karena mempercepat proses pencairan KPR dan membantu masyarakat memperoleh pembiayaan perumahan. Akan tetapi dari aspek kepastian hukum masih terdapat kelemahan karena tidak adanya pengaturan khusus mengenai *covernote* dalam peraturan perundang-undangan. Akibatnya, kedudukan dan kekuatan hukum *covernote* sering menimbulkan perbedaan penafsiran dalam praktik.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum *covernote* dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah di PT Bank Tabungan Negara Cabang Tasikmalaya hanyalah sebagai surat keterangan atau surat di bawah tangan yang diterbitkan oleh Notaris untuk menjelaskan status penyelesaian dokumen tertentu. *Covernote* bukan merupakan akta autentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan

Notaris maupun Pasal 1868 KUHPdata. Oleh karena itu, kekuatan hukumnya tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta autentik dan tidak dapat digunakan sebagai dasar lahirnya Hak Tanggungan. Dalam praktik perbankan *covernote* tetap mempunyai nilai administratif dan praktis sebagai instrumen yang memberikan keyakinan kepada bank bahwa proses pengikatan jaminan sedang berlangsung dan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu.

4.2.2 Analisis Penerbitan dan Penggunaan *Covernote* oleh Notaris sebagai Dasar Pencairan Kredit Pemilikan Rumah Ditinjau dari Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa penerbitan dan penggunaan *covernote* oleh Notaris dalam proses pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan praktik yang berkembang dalam hubungan kerja sama antara Notaris dan lembaga perbankan. *Covernote* diterbitkan untuk memberikan informasi mengenai status penyelesaian dokumen yang berkaitan dengan jaminan kredit yang masih dalam proses pengurusan, seperti balik nama sertifikat, roya, maupun pendaftaran Hak Tanggungan. Meskipun praktik tersebut telah lama digunakan dalam dunia perbankan, hasil penelitian menunjukkan bahwa *covernote* bukan merupakan produk hukum yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

Apabila dikaitkan dengan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, kewenangan utama Notaris adalah membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau yang dikehendaki

oleh para pihak untuk dinyatakan dalam akta autentik. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Notaris merupakan kewenangan atribusi yang diberikan langsung oleh undang-undang sehingga pelaksanaannya harus dibatasi pada hal-hal yang secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa Notaris sendiri berpendapat *covernote* tidak termasuk dalam kewenangan pembuatan akta autentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) UUN. Menurut narasumber, *covernote* bukan merupakan akta, melainkan hanya surat keterangan yang menerangkan bahwa suatu peristiwa hukum telah terjadi dan dokumen yang berkaitan dengan transaksi kredit sedang dalam proses penyelesaian. Dengan demikian, secara yuridis *covernote* tidak dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang lahir dari kewenangan Notaris untuk membuat akta autentik.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Habib Adjie yang menyatakan bahwa kewenangan Notaris harus ditafsirkan secara limitatif berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris dan tidak dapat diperluas di luar kewenangan yang secara tegas diberikan oleh undang-undang. Oleh karena itu, karena *covernote* tidak disebutkan sebagai salah satu kewenangan Notaris dalam Undang-undang Jabatan Notaris_(UUN,) maka penerbitannya tidak dapat dikualifikasikan sebagai pelaksanaan kewenangan pembuatan akta autentik.

Lebih lanjut, apabila ditinjau dari teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, kewenangan pejabat publik hanya dapat diperoleh melalui

atribusi, delegasi, atau mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pejabat publik harus memiliki dasar kewenangan yang jelas agar memenuhi prinsip legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*). Dalam konteks ini, penerbitan *covernote* tidak memiliki dasar atribusi yang secara eksplisit diberikan oleh Undang-Undang Jabatan Notaris. Oleh karena itu, keberadaan *covernote* lebih tepat dipandang sebagai praktik administratif yang berkembang dalam pelayanan jasa kenotariatan daripada sebagai pelaksanaan kewenangan jabatan Notaris yang bersumber dari undang-undang.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa *covernote* lebih diposisikan sebagai bentuk pelayanan administratif kepada pengguna jasa Notaris. Pernyataan narasumber bahwa *covernote* tidak hanya digunakan oleh perbankan tetapi juga oleh pihak lain yang membutuhkan kepastian mengenai penyelesaian dokumen menunjukkan bahwa fungsi utama *covernote* adalah memberikan informasi mengenai progres pekerjaan yang sedang dilakukan oleh Notaris. Dalam hal ini, *covernote* berfungsi sebagai sarana komunikasi administratif antara Notaris dan pihak yang berkepentingan.

Analisis tersebut sejalan dengan teori pelayanan hukum yang menyatakan bahwa Notaris selain menjalankan fungsi sebagai pejabat umum juga memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat dalam rangka menjamin kepastian terhadap tindakan hukum yang dilakukan para pihak. Namun demikian, pelayanan administratif tersebut tidak serta-merta mengubah kedudukan *covernote* menjadi produk hukum yang mempunyai kekuatan sebagaimana akta autentik.

Fakta lain yang ditemukan dalam penelitian adalah tidak adanya standar pembuatan *covernote* yang ditetapkan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI). Format *covernote* pada umumnya disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing bank. Kondisi ini menunjukkan bahwa praktik penerbitan *covernote* lebih banyak dipengaruhi oleh kebutuhan operasional perbankan daripada pengaturan organisasi profesi maupun peraturan perundang-undangan. Tidak adanya standar yang seragam berpotensi menimbulkan perbedaan substansi dan bentuk *covernote* yang diterbitkan oleh masing-masing Notaris sehingga dapat memengaruhi kepastian hukum dalam penggunaannya.

Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak terdapat dasar hukum khusus yang mengatur *covernote* baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun peraturan organisasi profesi Notaris. Keberadaan *covernote* hanya didasarkan pada kebiasaan yang berkembang dalam praktik kenotariatan dan perbankan. Dalam perspektif hukum perdata, kebiasaan dapat menjadi salah satu sumber hukum sepanjang diterima dan dilaksanakan secara terus-menerus oleh masyarakat hukum yang bersangkutan. Atau dengan kata lain bahwa penggunaan *covernote* dapat dipahami sebagai praktik yang hidup dalam dunia perbankan berdasarkan hubungan kepercayaan antara bank dan Notaris.

Apabila dianalisis menggunakan teori kepastian hukum dari Gustav Radbruch, suatu aturan hukum idealnya mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Penggunaan *covernote*, aspek kemanfaatan terlihat dari kemampuannya mempercepat proses pencairan KPR sehingga kebutuhan

masyarakat terhadap pembiayaan perumahan dapat segera terpenuhi. Akan tetapi, dari aspek kepastian hukum masih terdapat kelemahan karena tidak adanya pengaturan normatif yang secara tegas mengatur kedudukan, fungsi, serta tanggung jawab hukum yang melekat pada *covernote*.

Dengan demikian, berdasarkan hasil penelitian dan analisis yuridis dapat disimpulkan bahwa penerbitan *covernote* oleh Notaris tidak termasuk dalam kewenangan pembuatan akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris. *Covernote* lebih merupakan bentuk pelayanan administratif yang berkembang berdasarkan kebutuhan praktik perbankan dan hubungan kepercayaan antara bank dan Notaris. Oleh karena itu, penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah tidak dapat dipandang sebagai pelaksanaan kewenangan Notaris yang secara eksplisit diberikan oleh undang-undang, melainkan sebagai praktik administratif yang lahir dari kebiasaan dalam dunia kenotariatan dan perbankan.

4.2.3 Analisis Yuridis *Covernote* Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah Dihubungkan Dengan Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan praktik yang berkembang dalam dunia perbankan untuk mengatasi kendala administrasi yang belum sepenuhnya selesai pada saat kredit akan dicairkan. Secara praktik, *covernote* digunakan sebagai surat keterangan yang

menerangkan bahwa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan jaminan kredit, seperti Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), balik nama sertifikat, roya maupun proses administrasi pertanahan lainnya masih dalam tahap penyelesaian oleh Notaris atau PPAT. Dengan adanya *covernote*, bank memperoleh keyakinan bahwa proses pengikatan jaminan sedang berjalan sehingga pencairan kredit dapat dilakukan tanpa harus menunggu seluruh dokumen selesai diproses.

Apabila ditinjau dari aspek normatif, penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit menimbulkan persoalan hukum karena keberadaannya tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Pasal 15 ayat (1) UUJN hanya memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai segala perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau yang dikehendaki oleh para pihak untuk dinyatakan dalam bentuk akta autentik. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa kewenangan yang diberikan kepada Notaris bersifat limitatif dan harus dilaksanakan sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Menurut Habib Adjie, kewenangan Notaris merupakan kewenangan atribusi yang diberikan langsung oleh undang-undang sehingga setiap tindakan jabatan Notaris harus mempunyai dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, karena *covernote* tidak disebutkan sebagai salah satu produk hukum Notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maka secara yuridis *covernote* tidak dapat dikategorikan sebagai

pelaksanaan kewenangan Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa narasumber menyatakan tidak terdapat dasar hukum khusus mengenai *covernote* dan keberadaannya hanya didasarkan pada hukum kebiasaan serta hubungan kepercayaan antara bank dan Notaris. Fakta tersebut menunjukkan bahwa *covernote* lahir dari kebutuhan praktik perbankan (*business practice*) dan bukan dari perintah peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif teori sumber hukum, kebiasaan dapat diakui sebagai sumber hukum apabila dilakukan secara terus-menerus, diterima oleh masyarakat hukum yang bersangkutan, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, kedudukan hukum kebiasaan tetap berada di bawah peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk memperluas kewenangan yang secara limitatif telah diatur oleh undang-undang.

Apabila dikaitkan dengan teori kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, hukum harus mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara seimbang. Dalam praktik penggunaan *covernote*, unsur kemanfaatan memang terlihat karena dapat mempercepat proses pencairan KPR sehingga kebutuhan masyarakat terhadap pembiayaan perumahan dapat segera terpenuhi. Akan tetapi, dari aspek kepastian hukum terdapat kelemahan karena tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kedudukan, fungsi, tanggung jawab, maupun akibat hukum dari penerbitan *covernote*. Kondisi ini berpotensi menimbulkan multitafsir ketika terjadi sengketa antara bank, debitur, dan Notaris.

Dari perspektif hukum pembuktian, *covernote* tidak mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan akta autentik. Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa akta autentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang menurut bentuk yang ditentukan undang-undang. Menurut G.H.S. Lumban Tobing, akta autentik memiliki kekuatan pembuktian lahiriah, formal, dan material yang sempurna sehingga isi akta harus dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya melalui putusan pengadilan. *Covernote* tidak memenuhi unsur-unsur tersebut karena hanya merupakan surat keterangan yang dibuat oleh Notaris dan tidak dibuat dalam bentuk akta autentik sebagaimana diatur dalam UUJN.

Akibatnya, *covernote* tidak dapat digunakan sebagai dasar pembuktian lahirnya Hak Tanggungan. Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Hak Tanggungan baru lahir sejak didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan dibuktikan dengan diterbitkannya Sertipikat Hak Tanggungan.

Risiko hukum semakin besar apabila kredit telah dicairkan berdasarkan *covernote* namun pengikatan Hak Tanggungan belum selesai dan kemudian terjadi kredit macet. Dalam kondisi demikian, bank belum memperoleh kedudukan sebagai kreditur preferen karena hak jaminan belum lahir secara sempurna. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, kedudukan kreditur preferen hanya diperoleh apabila jaminan kebendaan telah dibentuk sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa apabila terjadi keterlambatan penyelesaian dokumen yang dijanjikan dalam *covernote*, Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif maupun perdata. Bahkan dalam keadaan tertentu dapat timbul pertanggungjawaban pidana apabila ditemukan unsur kesengajaan atau perbuatan melawan hukum. Analisis ini sejalan dengan pendapat Kie Tan Thong yang menyatakan bahwa Notaris sebagai pejabat umum tetap bertanggung jawab atas setiap tindakan hukum yang dilakukan dalam pelaksanaan jabatannya apabila menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dianalisis bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah pada dasarnya merupakan praktik administratif yang lahir dari kebutuhan perbankan dan didasarkan pada hubungan kepercayaan antara bank dan Notaris. Namun secara yuridis, keberadaan *covernote* tidak memiliki landasan normatif yang kuat dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penggunaan *covernote* tidak dapat memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi bank sebagaimana perlindungan yang diberikan oleh Akta Pemberian Hak Tanggungan dan Sertipikat Hak Tanggungan. Dari perspektif kepastian hukum, pencairan kredit seharusnya dilakukan setelah seluruh dokumen jaminan dan pengikatan Hak Tanggungan selesai dilaksanakan sehingga hak dan kewajiban para pihak memperoleh perlindungan hukum yang lebih kuat.

4.2.4 Analisis Hambatan yang Dihadapi Akibat Penggunaan *Covernote* Sebagai Dasar Pencairan Pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah Dihubungkan Dengan Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) masih menimbulkan berbagai hambatan baik dari aspek normatif maupun aspek praktik. Hambatan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan praktik perbankan dengan ketentuan hukum yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris.

Hambatan pertama adalah tidak adanya dasar hukum yang secara tegas mengatur keberadaan *covernote*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *covernote* hanya berkembang sebagai praktik yang didasarkan pada kebiasaan dan hubungan kepercayaan antara Notaris dan pihak perbankan. Kondisi ini menunjukkan bahwa *covernote* tidak memiliki landasan normatif yang jelas dalam sistem hukum Indonesia. Padahal menurut Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, kewenangan Notaris hanya meliputi pembuatan akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau dikehendaki oleh para pihak.

Menurut Habib Adjie, setiap kewenangan Notaris harus bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan karena Notaris merupakan pejabat umum yang menjalankan kewenangan atribusi dari negara. Oleh karena itu, ketika *covernote* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maka timbul ketidakjelasan mengenai dasar kewenangan Notaris dalam menerbitkan *covernote*. Ketidakjelasan tersebut berimplikasi pada lemahnya kepastian hukum apabila terjadi sengketa yang berkaitan dengan penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit.

Apabila dianalisis menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, hukum harus mampu memberikan kepastian mengenai hak, kewajiban, dan akibat hukum dari suatu tindakan.

Hambatan kedua adalah keterlambatan penyelesaian dokumen yang dijanjikan dalam *covernote*. Pencairan kredit sering dilakukan ketika proses balik nama sertifikat, roya, maupun pendaftaran Hak Tanggungan masih berlangsung. Apabila proses tersebut mengalami keterlambatan, maka dapat menimbulkan kerugian bagi debitur maupun bank. Kondisi ini menunjukkan bahwa penggunaan *covernote* pada dasarnya belum memberikan jaminan kepastian mengenai kapan dokumen yang dijanjikan akan selesai diproses.

Menurut teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, seseorang harus bertanggung jawab secara hukum atas akibat yang timbul dari perbuatan atau kewajiban yang dibebankan kepadanya. Artinya ketika Notaris menerbitkan *covernote* yang berisi janji penyelesaian dokumen dalam jangka waktu tertentu, maka secara profesional Notaris memiliki

tanggung jawab untuk memastikan bahwa proses tersebut dapat diselesaikan sebagaimana yang telah diterangkan dalam *covernote*. Apabila terjadi keterlambatan yang menimbulkan kerugian, maka dapat timbul tuntutan pertanggungjawaban perdata berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perbuatan melawan hukum.

Hambatan ketiga berkaitan dengan belum terpasangnya Hak Tanggungan ketika terjadi kredit macet. Hambatan ini merupakan persoalan yang paling serius karena menyangkut perlindungan hukum terhadap bank sebagai kreditur. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, hak preferen bagi kreditur baru lahir setelah Hak Tanggungan didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, keberadaan Hak Tanggungan merupakan instrumen utama yang memberikan kedudukan preferen kepada kreditur apabila debitur melakukan wanprestasi. Oleh karena itu, pencairan kredit yang hanya didasarkan pada *covernote* tanpa didukung oleh lahirnya Hak Tanggungan secara sempurna berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi bank apabila terjadi kredit macet. Dalam kondisi tersebut, bank kehilangan hak untuk didahulukan dibandingkan kreditur lainnya sehingga tujuan pemberian jaminan tidak tercapai secara optimal.

Selain itu, risiko hukum juga dapat dialami oleh Notaris. Apabila keterlambatan atau kegagalan penyelesaian dokumen terjadi karena kelalaian Notaris, maka Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif

maupun perdata. Bahkan apabila ditemukan unsur kesengajaan atau penyalahgunaan dana yang berkaitan dengan proses pengikatan jaminan, tidak menutup kemungkinan timbul pertanggung jawaban pidana sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Hambatan keempat adalah terbatasnya pengawasan terhadap penggunaan *covernote*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hingga saat ini belum terdapat mekanisme pengawasan khusus mengenai penerbitan dan penggunaan *covernote*. Peran Majelis Pengawas Notaris (MPN) maupun Ikatan Notaris Indonesia (INI) masih terbatas pada fungsi pembinaan terhadap pelaksanaan jabatan Notaris secara umum.

Menurut Philipus M. Hadjon, pengawasan merupakan instrumen penting dalam mewujudkan kepastian hukum dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik. Tidak adanya pengaturan dan mekanisme pengawasan khusus mengenai *covernote* menyebabkan praktik penerbitannya sangat bergantung pada kebijakan masing-masing Notaris dan kebutuhan masing-masing bank. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksamaan standar, ketidakpastian hukum, dan meningkatnya risiko sengketa di kemudian hari.

Apabila dianalisis secara keseluruhan, hambatan-hambatan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan Kredit Pemilikan Rumah masih menyisakan persoalan yuridis yang cukup mendasar. Dari perspektif Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris, *covernote* bukan merupakan produk hukum yang secara eksplisit menjadi kewenangan

Notaris. Dari perspektif hukum jaminan, *covernote* juga tidak dapat menggantikan fungsi Akta Pemberian Hak Tanggungan maupun Sertipikat Hak Tanggungan sebagai dasar perlindungan hukum bagi kreditur. Sementara itu, dari perspektif kepastian hukum, belum adanya regulasi yang mengatur *covernote* menyebabkan timbulnya ketidakjelasan mengenai kedudukan, fungsi, dan tanggung jawab hukum yang melekat pada dokumen tersebut.

Dengan demikian, dapat dianalisis bahwa hambatan utama penggunaan *covernote* sebagai dasar pencairan KPR terletak pada lemahnya landasan hukum, tingginya risiko keterlambatan penyelesaian dokumen, belum sempurnanya perlindungan hukum terhadap kreditur sebelum Hak Tanggungan terdaftar, serta belum optimalnya sistem pengawasan terhadap praktik penerbitan *covernote*. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih jelas mengenai kedudukan dan penggunaan *covernote* atau pembatasan penggunaannya dalam praktik perbankan guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi bank, debitur, maupun Notaris.