

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP *COVERNOTE*  
DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN**



**Diajukan oleh :**

**NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI**

**NIM. 2420216320062**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
BANJARMASIN**

**Juni, 2026**

**TESIS**  
**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP *COVERNOTE***  
**DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN**



**Diajukan oleh :**

**NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI**

**NIM. 2420216320062**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI**  
**UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**  
**BANJARMASIN**

**Juni, 2026**

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP *COVERNOTE*  
DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN**

**TESIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Magister Kenotariatan  
Pada Program Pascasarjana Universitas Lambung Mangkurat**

**Diajukan oleh :**

**NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI**

**NIM. 2420216320062**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

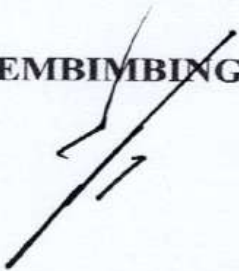
**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
BANJARMASIN**

**Juni, 2026**

**Tesis ini  
Telah diperbaiki dan disetujui**

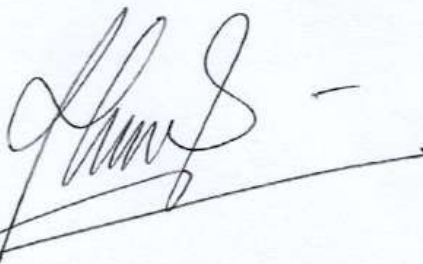
**Tanggal .....**

**PEMBIMBING**



**Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.  
NIP. 19791002 200501 1001**

**Diketahui oleh  
Koordinator Program Studi  
Program Magister Kenotariatan**



**Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H.  
NIP. 19730420 200312 2002**

**Diketahui Oleh  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**



**Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.  
NIP. 19780502 200112 2002**

## **HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS**

Tesis ini telah dipertahankan di depan  
Sidang Panitia Penguji  
pada Tanggal 11 Juni 2026

### **Susunan Panitia Penguji Tesis**

Ketua : Dr.Djoni S Gozali, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI

NIM : 2420216320062

Program Studi : Magister Kenotariatan

menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai hasil tulisan atau pikiran saya sendiri;
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiatisme.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud di atas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, 12 Juni 2026

Yang membuat pernyataan,

*Tanda Tangan di atas Materai Rp10.000,00*



**NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI**

NIM. 2420216320062

**RINGKASAN**  
**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP *COVERNOTE***  
**DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN**

**oleh:**

**Nur Syifa Islamiya Effendi<sup>1</sup>, Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.<sup>2</sup>**  
**Magister Kenotariatan Universitas Lambung Mangkurat, 116 Halaman**

Covernote adalah surat keterangan yang dikeluarkan oleh Notaris menyatakan bahwa proses pengikatan jaminan kredit sedang berjalan dan akan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu, sehingga bank dapat mencairkan kredit sebelum Sertifikat Hak Tanggungan terbit. Praktik ini telah berlangsung luas di seluruh perbankan Indonesia, namun tidak satu pun peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi, standar, atau pengaturan substantif atasnya. UUJN tidak menyebutnya, regulasi OJK tidak mengaturnya, dan kebijakan internal perbankan pun umumnya tidak memiliki pedoman tertulis yang memadai, penelitian ini memfokuskan diri pada dua rumusan masalah: pertama, bagaimana kedudukan covernote dalam perjanjian kredit pada perbankan; dan kedua, bagaimana pengaturan ideal terhadap covernote dalam perjanjian kredit pada perbankan.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan perundang-undangan, menggunakan Teori Kepastian Hukum (Radbruch dan Otto) dan Teori Tanggung Jawab Hukum (Kelsen) sebagai pisau analisis. Hasil penelitian mengenai rumusan masalah pertama menemukan bahwa covernote berkedudukan sebagai perjanjian innominaat yang bersifat aksesori terhadap perjanjian kredit pokok lahir dari asas kebebasan berkontrak Pasal 1338 KUH Perdata, keberadaannya bergantung total pada perjanjian kredit, dan hapus apabila perjanjian kredit gugur sesuai asas *accessorium sequitur*

---

<sup>1</sup> 2420216320062.

<sup>2</sup> Pembimbing.

principale. Meskipun mengikat berdasarkan pacta sunt servanda, penegasan normatif atas kedudukan ini tidak ditemukan di satu pun level hukum positif Indonesia. Pengujian dengan empat parameter Otto membuktikan kepastian hukumnya sangat lemah: tidak ada aturan jelas, penegakan seragam mustahil, kepatuhan tidak ada, dan prediktabilitas putusan terbukti tidak terpenuhi. Analisis Kelsen atas Putusan 4242 K memperlihatkan tiga dimensi pertanggungjawaban yang terpenuhi sekaligus perdata (Pasal 1365 KUH Perdata), administratif (Pasal 84 UUJN), dan pidana (Pasal 56 KUHP jo. UU Tipikor) karena Notaris DFD secara sadar menerbitkan covernote yang tidak sesuai fakta. Sebaliknya, analisis Kelsen atas Putusan 1233 K menunjukkan bahwa tidak ada norma yang dilanggar Notaris HJ karena kegagalan disebabkan faktor eksternal, sehingga tanggung jawab tidak dapat ditegakkan.

Hasil penelitian mengenai rumusan masalah kedua menemukan bahwa pengaturan ideal harus dibangun di atas empat prinsip: kepastian hukum, keadilan, akuntabilitas dan proporsionalitas. Keempat prinsip tersebut diwujudkan melalui model pengaturan berlapis tiga level yang bekerja secara terintegrasi: revisi UUJN yang memuat definisi normatif covernote, pengakuan kewenangan di Pasal 15, register khusus, dan pembedaan tanggung jawab; Peraturan OJK yang memuat larangan covernote sebagai dasar tunggal pencairan dan standar minimum isi; serta standar profesi INI yang memuat format baku dan mekanisme pengaduan melalui Majelis Kehormatan Notaris. Implikasi dari penelitian ini adalah bahwa sistem hukum Indonesia sesungguhnya sudah memiliki logika yang benar dalam membedakan kapan Notaris bertanggung jawab atas covernote dan kapan tidak, yang diperlukan bukan menciptakan sistem baru, melainkan mengangkat logika tersebut ke dalam norma positif yang memiliki daya paksa.

# **KEPASTIAN HUKUM TERHADAP *COVERNOTE* DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN**

**oleh:**

**Nur Syifa Islamiya Effendi<sup>1</sup>, Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.<sup>2</sup>  
Magister Kenotariatan Universitas Lambung Mangkurat, 116 Halaman**

## **ABSTRAK**

**Kata Kunci:** Covernote, Kepastian Hukum, Notaris, Perjanjian Kredit, Tanggung Jawab Hukum.

Penelitian ini mengkaji kepastian hukum terhadap covernote dalam perjanjian kredit perbankan di Indonesia. Covernote merupakan surat keterangan sementara yang diterbitkan Notaris, menyatakan bahwa proses pengikatan jaminan masih berjalan sehingga bank dapat mencairkan kredit sebelum Sertifikat Hak Tanggungan diterbitkan. Meskipun penggunaannya sudah lazim dalam praktik perbankan nasional, covernote tidak mendapat pengakuan normatif dalam hukum positif Indonesia, melahirkan kekosongan hukum yang sistemik. Kekosongan ini terbukti secara empiris melalui inkonsistensi antara Putusan Mahkamah Agung Nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 yang menghukum Notaris, dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1233 K/Pid.Sus/2019 yang membebaskan Notaris lain dalam perkara berkarakteristik substansial serupa. Penelitian menggunakan metode hukum normatif bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan perundang-undangan. Kerangka analisis berpijak pada Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch yang dilengkapi empat parameter Jan Michiel Otto, serta Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen. Penelitian menghasilkan dua simpulan. Pertama, covernote berkedudukan sebagai perjanjian innominaat aksesori terhadap perjanjian kredit pokok, mengikat berdasarkan Pasal 1338 KUH Perdata, namun tanpa penegasan normatif dalam hukum positif sehingga kepastian hukumnya tidak memadai. Kedua, pengaturan ideal covernote harus dibangun di atas empat prinsip yakni kepastian, keadilan, akuntabilitas, dan proporsionalitas, yang diwujudkan melalui model regulasi tiga tingkat: revisi Undang-Undang Jabatan Notaris, Peraturan OJK yang komprehensif, dan standar profesi oleh Ikatan Notaris Indonesia.

---

<sup>1</sup> 2420216320062.

<sup>2</sup> Pembimbing.

## LEGAL CERTAINTY OF COVER NOTE IN BANKING LOAN AGREEMENTS

By :

Nur Syifa Islamiya Effendi<sup>1</sup>, Anang Shophan Tornado<sup>2</sup>  
Master of Notary, Lambung Mangkurat University, 116 Pages

### ABSTRACT

**Keywords:** *Cover Note, Legal Certainty, Notary, Loan Agreement, Legal Responsibility.*

This research examines the legal certainty of cover note in banking loan agreements in Indonesia. Cover note is a temporary certificate issued by a Notary stating that the collateral binding process is underway, so it enables the bank to disburse the loan before the Land Mortgage Certificate is issued. Despite its utilization is common practice in national banking practice, cover note lacks normative recognition in Indonesian positive law which gives rise to systemic vacuum of law. This normative gap is empirically proven by the inconsistency between Supreme Court Judgment No. 4242 K/Pid.Sus/2023, which convicted a Notary, and Supreme Court Judgment No. 1233 K/Pid.Sus/2019, which acquitted a Notary, in substantially similar cases. This research employs a normative legal research method with descriptive-analytical characteristics and a statute approach. The analytical framework utilizes the Theory of Legal Certainty by Gustav Radbruch, (supplemented by Jan Michiel Otto's four parameters) and the Theory of Legal Responsibility by Hans Kelsen. The research concludes, *firstly*, that cover note is legally positioned as an innominate agreement of an accessory nature relative to the principal loan agreement, binding under Article 1338 of the Civil Code, but without normative affirmation in Indonesian positive law, thus resulting in inadequate legal certainty. *Secondly*, an ideal regulatory framework for cover note must be built on four principles, namely, legal certainty, justice, accountability, and proportionality, and realized through a three-level layered regulatory model: revision of the Notary Profession Act, a comprehensive Financial Services Authority (OJK) Regulation, and professional standards issued by the Indonesian Notary Association.

Certified by,



<sup>1</sup> Student Number : 2420216320062

<sup>2</sup> Supervisor

Drs. Werhan Asmin, S.H., M.H., M.Div  
Authorized Sworn Translator

## **PERSEMBAHAN**

**Alhamdulillah Robbil Alamin, segala puji bagi Allah SWT. Tuhan penguasa semesta alam, yang atas kuasa dan ridho-Nya karya ilmiah tesis yang sederhana ini dipersembahkan diperuntukan bagi orang-orang yang kucintai dan kusayangi:**

**Ayahanda dan ibunda terkasih,**

Sebagai tanda bakti, hormat dan sembah sujud Ananda yang tiada terhingga kupersembahkan kepada kedua orang tuaku ayah **Drs.H. Rustam Effendi, M.AP** dan bundaku **Hj. Rabiatul Aslamiyah** yang telah melahirkan, merawat, menjaga dan mendidik sejak bayi hingga dewasa menjadi sholehah dan berguna bagi agama, nusa dan bangsa, cucuran keringat dan tangismu tidak dapat kubalas, doa serta harapanmu mudahan dapat terwujud. Sekiranya karya ini menjadi kebajikan, hendaknya dilimpahkan kepada kedua orang tua kami. Setidaknya kelulusan ini menjadi langkah awal bagi anda untuk menjadi lebih mandiri. Doa dan ridho-mu amat dinantikan dengan penuh harapan. semoga ayahanda dan ibunda selalu mendapatkan lindungan-Nya. Dihaturkan sembah sujud untuk ayah dan ibu berdua ....

## **Dosen Pembimbing dan Penguji Tesis**

Terimakasih kepada Bapak **Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn** dan bapak **Dr. Djoni Gozali, S.H., M.Hum** dan Ibu **Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H.** atas bimbingan dan nasihatnya selama ini, hingga dapat menyelesaikan Tesis ini tepat pada waktunya sesuai dengan harapan dan keinginan mereka. Engkau merupakan panutan kami semua ....

## UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh, Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala nikmat dan karunianya sehingga Tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Sehubungan dengan itu, disusun Tesis yang berjudul : **KEPASTIAN HUKUM TERHADAP COVERNOTE DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN.**

Tiada kegembiraan dan sebagai hamba-nya Seraya mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT Tuhan yang maha kuasa yang telah melimpahkan Taufik dan rahmatnya dengan memberikan kesehatan, kekuatan dan ketabahan, akhirnya dapat menghantarkan peneliti kepada selesainya penyusunan tesis ini, sebagai sarjana hukum pada program studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Juga tidak lupa di sampaikan shalawat dan salam, semoga dicurahkan selalu kepada junjungan kita nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para sahabatnya, para pengikut tabi'in dan pengikutnya sampai akhir zaman.

Dengan selesainya Tesis ini, yang mana penulis menyadari bahwa banyak pihak yang mendukung baik moril dan materil. Melalui kesempatan ini perkenalkanlah penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Ibu Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
2. Bapak Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn. selaku Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, arahan, dan

masukan dengan penuh kesabaran sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.

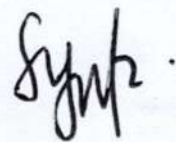
3. Bapak Dr. Djoni Gozali, S.H., M.Hum. Selaku Dosen Penguji yang juga telah memberikan bimbingan, arahan, dan masukan dengan penuh kesabaran sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
4. Ibu Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H. Selaku Dosen Penguji yang juga telah memberikan bimbingan, arahan, dan masukan dengan penuh kesabaran sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
5. Seluruh Dosen Pengajar Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada Penulis selama masa perkuliahan.
6. Seluruh Staf Akademik, Kemahasiswaan, Umum, Keuangan dan Perpustakaan, serta elemen-elemen yang ada pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah membantu selama proses perkuliahan.
7. Kepada kedua orang tua penulis yaitu papah dan bunda yang selalu memberikan doa, kasih sayang, semangat, dan kesabaran untuk anak-anaknya serta Abang- abang saya yang selalu menjadi kesayangan.
8. Sahabat tercinta, Agniya Allafa Absori dan Aulia Rachma yang selalu menemani dalam suka maupun duka, mendengarkan setiap keluh kesah dan selalu mendukung penulis.
9. Sahabat terkeren, Karinawati dan Nana istiana, yang selalu memberikan semangat dan selalu ada di setiap proses penulisan tesis ini.

10. Sahabat Kpop Zalfa Salsabila Erisavir, yang selalu memberikan semangat dan candaan saat penulis lelah.
11. Teman - teman S2 Aulia, Dita, Novya yang selalu menemani penulis dari semester 1 hingga perkuliahan ini berakhir.
12. Teman - teman Seperjuangan Magister Kenotariatan Angkatan 2024 atas kebersamaan, diskusi, dan semangat saling mendukung yang sangat berarti selama masa perkuliahan.
13. Kepada grup musik Seventeen yang karya-karyanya telah menemani setiap proses penyusunan tesis ini. Lagu-lagu yang penuh semangat, penghiburan, dan motivasi secara tidak langsung menjadi penyemangat bagi penulis.
14. Untuk Haechan, yang melalui suara dan lagu-lagunya turut memberikan semangat serta energi positif kepada penulis selama menyelesaikan tesis ini. Meskipun tidak secara langsung, karya-karya yang dibawakan mampu memberikan kenyamanan dan motivasi bagi penulis untuk terus melangkah hingga tesis ini dapat diselesaikan.
15. Adik-adik Cortis dan Lngshot terimakasih atas lagu-lagunya yang turut menemani perjalanan penulisan tesis ini, Musik yang dihadirkan menjadi salah satu bentuk hiburan bagi penulis.
16. Berbagai pihak yang telah menjadi inspirasi dan motivasi penulis dalam menyelesaikan Tesis ini, membantu dalam proses penyelesaian Tesis, maupun selama masa perkuliahan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas segalanya.

Sebagai manusia biasa, tentunya penulis masih memiliki banyak kekurangan akan pengetahuan dan pengalaman pada topik yang diangkat dalam Tesis ini, begitu pula dalam penulisannya. Namun, penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pihak yang membacanya. Akhir kata penulis ucapkan sekali lagi terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah mendampingi penulis dalam proses penulisan Tesis ini, semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan semua pihak yang membantu penulis dalam menyelesaikan Tesis ini, *Aamiin*.

Banjarmasin, 12 Juni 2026

Penulis



**NUR SYIFA ISLAMIYA EFFENDI**

NIM. 2420216320062

## DAFTAR ISI

|                                                     |             |
|-----------------------------------------------------|-------------|
| <b>HALAMAN JUDUL DEPAN .....</b>                    | <b>i</b>    |
| <b>HALAMAN JUDUL DALAM .....</b>                    | <b>ii</b>   |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>                     | <b>iii</b>  |
| <b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS.....</b> | <b>iv</b>   |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>            | <b>v</b>    |
| <b>RINGKASAN .....</b>                              | <b>vi</b>   |
| <b>ABSTRAK .....</b>                                | <b>viii</b> |
| <b>PERSEMBAHAN .....</b>                            | <b>x</b>    |
| <b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>                    | <b>xi</b>   |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                             | <b>xv</b>   |
| <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>                       | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang Masalah .....                     | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....                            | 8           |
| C. Keaslian Penulisan .....                         | 8           |
| D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....              | 13          |
| E. Tinjauan Pustaka .....                           | 14          |
| A. Tinjauan Pustaka Teoritis .....                  | 14          |
| B. Tinjauan Pustaka Konseptual.....                 | 20          |
| F. Metode Penelitian .....                          | 31          |
| 1. Jenis Penelitian .....                           | 31          |
| 2. Tipe Penelitian.....                             | 32          |
| 3. Sifat Penelitian .....                           | 32          |
| 4. Pendekatan Penelitian .....                      | 33          |
| 5. Jenis Bahan Hukum.....                           | 33          |
| 6. Pengumpulan Bahan Hukum.....                     | 35          |
| 7. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum .....        | 35          |
| G. Sistematika Penulisan .....                      | 35          |

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BAB II KEDUDUKAN <i>COVERNOTE</i> DALAM PERJANJIAN KREDIT PADA PERBANKAN .....</b>                  | <b>37</b> |
| A. Konstruksi Hukum dan Kedudukan <i>Covernote</i> dalam Perjanjian Kredit pada Perbankan .....        | 37        |
| B. Kepastian Hukum <i>Covernote</i> dalam Perspektif Hukum Positif Indonesia .....                     | 51        |
| <b>BAB III PENGATURAN IDEAL TERHADAP <i>COVERNOTE</i> DALAM PERJANJIAN KREDIT PADA PERBANKAN .....</b> | <b>63</b> |
| A. Urgensi dan Prinsip-Prinsip Pengaturan <i>Covernote</i> yang Ideal .....                            | 63        |
| B. Prinsip-Prinsip Pengaturan Ideal <i>Covernote</i> .....                                             | 78        |
| C. Model Pengaturan Ideal dan Rekomendasi Yuridis terhadap <i>Covernote</i> ...                        | 85        |
| <b>BAB IV PENUTUP .....</b>                                                                            | <b>92</b> |
| A. Kesimpulan.....                                                                                     | 92        |
| B. Saran.....                                                                                          | 93        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>                                                                             | <b>95</b> |