



Jurnal Multidisiplin Indonesia

Journal homepage: <https://jmi.rivierapublishing.id/>

ISSN 2963-2900 E-ISSN 2964-9048

KEPASTIAN HUKUM ISI SURAT KETERANGAN (COVERNOTE) TERHADAP OBJEK YANG DIPROSES BERDASARKAN AKTA YANG DIBUAT OLEH NOTARIS

Malini¹, Dijan Widijowati², Yurisa Martanti³

Universitas Jayabaya Jakarta, Indonesia

malinialex22@gmail.com¹, turiz_diyan00@yahoo.com², ymartanti@yahoo.com³

Riwayat Artikel:

Received: 23-01-2022

Revised: 13-02-2023

Accepted: 27-02-2023

Keywords: covernote, notary, notary authority

Kata Kunci: covernote, notaris, wewenang notaris

Abstract

In practice, a cover note made by a notary is trusted by the bank as the basis for disbursing credit. The problem in this study is how the legal consequences of making a cover note by a notary are related to the authority of a notary and how is the legal certainty of the contents of the cover note for objects processed based on a deed made by a notary. This research uses a type of normative juridical legal research, by using library research, namely by collecting secondary data. The results of the study, based on Article 15 of Law Number 2 of 2014 on amendments to Law number 30 of 2004 concerning the Office of a Notary, a covernote does not have legal certainty, a Notary does not have the authority to make a covernote but a Notary may make a statement (covernote) as long as the contents included in the certificate (covernote) do not exceed his authority as a Notary. Legal Consequences for the issuance of a statement (covernote), namely limited to the notary's civil liability only for the contents contained in the statement (covernote), if there is intentionality in the contents of the statement which is not an actual fact and the contents contained in the statement (covernote) exceed authority as a Notary, then this is the personal responsibility of the Notary himself, upon mutual agreement the Notary can be held accountable by indemnifying the bank as the creditor if proven guilty and subject to criminal sanctions as referred to in Article 263 paragraph (1) regarding forgery of letters, as well as sanctions civil law pursuant to Article 84 and Article 85 UUNJ Notaries can be subject to sanctions up to and including being dishonorably discharged.

Abstrak

Dalam prakteknya surat keterangan (covernote) yang dibuat oleh notaris dipercaya oleh bank sebagai dasar untuk pencairan kredit. Permasalahan dalam penelitian ini bagaimana akibat hukum pembuatan surat keterangan (covernote) oleh Notaris dikaitkan dengan kewenangan Notaris dan bagaimana kepastian hukum isi surat keterangan (covernote) terhadap objek yang diproses berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif, dengan menggunakan studi kepustakaan yaitu dengan pengumpulan data

sekunder. Hasil penelitian, berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, surat keterangan (covernote) tidak punya kepastian hukum, Notaris tidak memiliki kewenangan dalam membuat covernote tetapi Notaris boleh membuat surat keterangan (covernote) sepanjang isi yang dicantumkan ke dalam surat keterangan (covernote) tersebut tidak melebihi kewenangannya sebagai Notaris. Akibat Hukum terhadap penerbitan surat keterangan (covernote) yaitu sebatas pada tanggung jawab perdata Notaris hanya pada isi yang tertuang didalam surat keterangan (covernote), apabila terdapat kesengajaan dalam muatan keterangan yang bukan fakta sebenarnya dan isi yang dituangkan kedalam surat keterangan (covernote) tersebut melebihi kewenangannya sebagai Notaris, maka hal tersebut merupakan tanggung jawab pribadi Notaris sendiri, atas kesepakatan bersama Notaris dapat diminta pertanggungjawaban dengan mengganti kerugian kepada bank selaku kreditur jika terbukti bersalah dan dapat dikenai sanksi pidana sebagaimana Pasal 263 ayat (1) tentang pemalsuan surat, begitu pula sanksi perdata berdasarkan Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN Notaris dapat dikenai sanksi hingga di berhentikan dengan tidak hormat.

Corresponding Author: Malini
E-mail: malinialex22@gmail.com



PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara (Fartini, 2018). Untuk menjamin ketertiban dan perlindungan hukum tersebut dibutuhkan alat bukti tertulis yang sifatnya otentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum yang dibuat dihadapan atau oleh pejabat yang berwenang (Wahid et al., 2019). Dalam melakukan aktifitas masyarakat sebagian besar yang berkaitan dengan hukum dan membutuhkan jasa hukum yaitu jasa seorang Notaris, untuk memproses akta-akta otentik yang mereka butuhkan.

Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan Pejabat Umum yang diberikan sebagian kewenangan oleh Negara dalam pelayanan jasa kepada masyarakat pada bidang hukum keperdataan, khususnya dalam hal kepengurusan sertifikat tanah, melakukan perjanjian dan hal-hal yang berkaitan dengan penerbitan Akta Notaris yang merupakan Akta otentik (Wibawa, 2019).

Peraturan mengenai jabatan Notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (UUJN) (Setiadewi & Wijaya, 2020). Berlakunya Undang-Undang tersebut memberikan perlindungan khususnya bagi Notaris. Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan peraturan hukum dibidang pengaturan notaris. Notaris sebagai pejabat wajib bertindak profesional dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan standar jabatan yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris,

yaitu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (Wiryawan, 2020). Dalam Undang-Undang tersebut sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan Undang-Undang lainnya. Menurut ketentuan pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, kewenangan Notaris sebagai berikut:

1. Notaris berwenang membuat Akta autentik dan mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik (Moertiono, 2021), menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.
2. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 - a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. Membukukan surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. Membuat copy dari asli surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. Melakukan pengesahan kecocokan fotocopy dengan surat aslinya;
 - e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
 - f. Membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
 - g. Membuat Akta risalah lelang.
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan kewenangan tersebut, dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a disebutkan mengenai kewajiban notaris yaitu dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum.

Fenomena hukum yang terjadi terkait dengan penjabaran latar belakang secara teoritis, akta Autentik adalah surat atau akta yang sejak semula dengan sengaja secara resmi dibuat untuk pembuktian. Pembuatan akta otentik dan pelayanan yang diberikan oleh Notaris adakalanya dokumen yang diproses oleh Notaris itu tidak selesai dengan tepat waktu (Sudibyo & Purnawan, 2017), dikarenakan adanya proses kelengkapan dokumen yang masih berjalan dan/atau belum lengkap. Hal ini biasanya terjadi dalam proses pendaftaran akta Perseroan Terbatas pada sistem AHU Online (Suryawan & Putra, 2020), dan pembuatan salinan akta-akta notaris yang masih dalam proses pengerjaan, pendaftaran perizinan-perizinan pada sistem OSS, yang mana kelengkapan dokumen atas objek yang diproses tersebut belum dipenuhi. Sehingga untuk memenuhi keperluan tersebut maka Notaris sebagai pejabat umum diminta membuat surat keterangan (covernote), selain itu surat keterangan (covernote) hanya dapat dikeluarkan apabila Akta Notaris sudah ditandatangani lengkap dan sempurna dan pembuatannya dibuat dengan

syarat dan prosedur yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan yang berlaku.

Ketidakseimbangan yang terjadi antara peraturan hukum atau aturan yang mengaturnya (*das sollen*) terkait surat keterangan (*covernote*) sebagaimana terhadap jabatan seorang Notaris yang sudah diatur didalam Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut (Nuraini et al., 2020), Notaris diberikan kewenangan sebagaimana dalam Pasal 15, dan kewajiban Pasal 16 beserta larangannya pada Pasal 17, tidak menjelaskan adanya perbuatan hukum terhadap Notaris dalam membuat surat keterangan (*covernote*) selain dari kewenangan Notaris yang diatur dalam pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Dengan adanya alat bukti, maka dapat memberikan jaminan atas kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang merupakan prinsip dari negara hukum. Akan tetapi pada kenyataannya (*das sein*) Notaris di dalam membuat surat keterangan (*covernote*) tersebut tidak jarang beberapa Notaris mencantumkan sebuah pernyataan, yang pada prinsipnya isi dari pernyataan tersebut melebihi dari kewenangannya sebagai Notaris, yaitu dengan mencantumkan isi atas kesanggupan dan/atau janji bahkan pernyataan seorang Notaris kepada pihak yang membutuhkan surat keterangan (*covernote*) tersebut. Hal demikian dapat menjadi pemicu timbulnya permasalahan hukum dikemudian hari, dimana beberapa contoh masalah yang berkaitan dengan Notaris yang mengeluarkan surat keterangan (*covernote*) yang isinya melebihi dari kewenangannya sebagai Notaris, dapat dilihat dalam perkara putusan pengadilan sebagai berikut:

1. Nomor 3801K/Pid.Sus/2022, dimana dalam perkara tersebut diketahui bahwa GEMARA HANDAWURI, S.H., M. Kn selaku Notaris Kabupaten Bangka Tengah membuat 42 *covernote* dilatari oleh permintaan Bank sendiri, *covernote* tersebut merupakan surat keterangan yang dibuat dan diterbitkan notaris yang kemudian dipergunakan dalam proses permohonan kredit. Adapun isinya berupa tentang apa yang sudah dan sedang dikerjakan dalam proses pembuatan akta kredit itu, “objek jaminan sudah bersertifikat atau belum bank selalu minta dikeluarkan *covernote*”.
2. Nomor 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS, dimana dalam perkara tersebut diketahui bahwa HENDRIK JAUHARY, S.H. selaku Notaris Kota Makassar, membuat *covernote* mengenai pengikatan kredit antara debitur dengan kreditur, terkait objek jaminan masih dalam proses perpanjangan hak akan tetapi belum dapat dilanjutkan prosesnya karena rekomendasi HPL belum dapat dimohonkan oleh debitur karena debitur belum menyelesaikan administrasi dengan pemda setempat, sehingga pendaftaran Hak Tanggungan belum dapat dilaksanakan.
3. Nomor 181/PDT/2019/PT.MKS, dimana dalam perkara tersebut diketahui bahwa S. HASNATI, S.H., selaku Notaris PT. BANK BPR, telah membuat *covernote* yang memuat Pembuatan Akta Pengoperan Hak dari Ahli Waris, kemudian setelah diketahui kebenarannya ternyata ada ahli waris lainnya Notaris HASNATI meminta kepada para ahli waris tersebut mengembalikan *covernote* dan membatalkan Akta Pengoperan Hak. Dan ternyata *covernote* tersebut disalahgunakan oleh para ahli waris tersebut (debitur) untuk pengajuan kredit kepada Bank.

Surat keterangan (*covernote*) yang diterbitkan oleh notaris untuk pencairan kredit seharusnya dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab sehingga tidak menimbulkan masalah di

kemudian hari (Joevy, 2022). Adapun isi dari surat keterangan (covernote) tersebut seharusnya tidak diragukan lagi keabsahan dan kebenarannya sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak khususnya bagi kreditur. Surat keterangan (covernote) dikeluarkan oleh notaris karena belum tuntasnya pekerjaan dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangan menerbitkan akta otentik untuk menerangkan bahwa akta yang dikeluarkan masih dalam proses, serta menerangkan bahwa sertifikat hak tanggungan sebagai persyaratan lahirnya perjanjian ikatan jaminan dari perjanjian pencairan kredit oleh bank. Dalam istilah kenotariatan arti dari covernote adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk menjamin terhadap akta-akta yang dibuatnya.

Fungsi kedudukan covernote serta kewenangan Notaris untuk membuat surat keterangan (covernote) tidak diatur dan tidak ditemukan satu pasalpun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan/atau pada Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, sehingga terjadi ketidakpastian hukum atas dikeluarkannya covernote terhadap objek yang sedang diproses oleh Notaris (Oktarini & Kusuma, 2020).

Selain itu berdasarkan penelusuran peneliti ditemukan tulisan terdahulu yang serupa dengan judul atau permasalahan yang peneliti angkat seperti berikut:

1. SISKANOVISTA, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan judul “Tanggung Jawab Notaris – PPAT Dalam Mengeluarkan Covernote”, bahwa penelitiannya menitikberatkan tentang saat yang tepat Notaris-PPAT mengeluarkan covernote serta urgensi dan problematika hukum dengan dikeluarkannya covernote dan tanggung jawab Notaris-PPAT dalam mengeluarkan covernote. Dan hasil penelitiannya adalah covernote menjadi suatu hal yang biasa dilakukan dan Notaris akan diminta Bank untuk mengeluarkan covernote sebagai surat keterangan, kemudian dikeluarkannya covernote bagi kreditur sebagai payung hukum sementara sebelum semua dokumen sebagaimana diperjanjikan oleh Notaris-PPAT selesai diserahkan kepada kreditur, serta tanggung jawab atas covernote yang di buat Notaris-PPAT menjadi tanggung jawab Notaris-PPAT sepenuhnya.
2. MICHAEL BOY SEMBIRING, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara Medan, dengan judul “Akibat Hukum Penerbitan Covernote Oleh Notaris/PPAT Terhadap Pihak-Pihak Dalam Perjanjian Kredit Perbankan”, bahwa penelitiannya menitikberatkan tentang kewenangan (Notaris-PPAT) mengeluarkan covernote untuk kepentingan para pihak terhadap perjanjian kredit dan kepastian hukum covernote yang dikeluarkan oleh (Notaris-PPAT) sebagai dasar pencairan kredit dalam transaksi kredit perbankan serta tanggung jawab hukumnya bagi Notaris dan debitur bilamana pejabat Notaris-PPAT tidak dapat menyelesaikan pengurusan Hak Tanggungan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam covernote. Dan hasil penelitiannya adalah Notaris-PPAT tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan covernote untuk kepentingan para pihak terhadap perjanjian kredit, dasar Notaris-PPAT mengeluarkan covernote karena kebiasaan dan covernote bukan suatu perjanjian jaminan yang dapat menjamin kepastian selesainya pengurusan pendaftaran hak

tanggungan, debitur tetap harus memenuhi prestasinya sesuai dengan yang diperjanjikan berdasarkan perjanjian kredit.

3. HERLINA WULANDARI, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya Malang, dengan judul penelitian “Urgensi Pengaturan Covernote Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Berbasis Kemandirian Notaris” bahwa penelitiannya menitikberatkan tentang pengaturan mengenai covernote yang dikeluarkan oleh Notaris dikaitkan dengan perjanjian kredit dan karakteristik covernote yang dikeluarkan Notaris sebagai wujud kemandirian Notaris sebagai pejabat umum dalam perjanjian kredit. Dan hasil penelitiannya adalah covernote sebagai surat keterangan dari Notaris yang berisi informasi-informasi yang tepat dan benar kemudian karakteristik dari covernote untuk memberikan keterangan sesuai dengan kenyataan yang ada, tidak berpihak kepada salah satu pihak.
4. IHDINA NIDA MARBUN, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara Medan, dengan judul “Tanggung Jawab Notaris Terhadap Covernote (Surat Keterangan) Atas Pengurusan Sertifikat” bahwa penelitiannya menitikberatkan tentang fungsi dan peranan covernote Notaris atas proses pengurusan sertifikat dan tanggung jawab notaris sebagai pejabat umum terhadap covernote yang dibuat atas pengurusan sertifikat serta akibat hukum covernote yang dibuat oleh Notaris terhadap pihak-pihak yang berkepentingan. Dan hasil penelitiannya adalah Notaris memiliki konsekuensi hukum pasti terhadap prestasi yang dipenuhi dalam janji-janji yang ada dalam covernote, kemudian tanggung jawab Notaris terhadap covernote yang dibuat yaitu menjamin sertifikat yang akan menjadi jaminan kredit pada lembaga keuangan, pihak bank memegang covernote sebagai surat sakti dan dokumen jaminan dari Notaris untuk dapat langsung mencairkan kredit tanpa harus menunggu sertifikat selesai dipasang hak tanggungan. Dan covernote tidak dapat memberikan kepastian hukum berisi surat keterangan dan bukan produk hukum sebagai bukti agunan.
5. RETNO WULANSARI, Tesis, Universitas Jayabaya Jakarta, dengan judul “Kepastian Hukum Pencairan Kredit Berdasarkan Surat Keterangan (Covernote) Notaris dihubungkan dengan Kewenangan Jabatan Notaris” bahwa penelitiannya menitikberatkan tentang kewenangan Notaris dalam pembuatan surat keterangan (covernote) dalam proses pencairan kredit serta kepastian hukum pencairan kredit berdasarkan surat keterangan (covernote) yang dibuat oleh Notaris. Dan hasil penelitiannya adalah Notaris berwenang dalam membuat covernote karena terdapat produk hukum yang telah dibuat oleh Notaris yaitu perjanjian kredit antar para pihak, kemudian covernote yang dibuat oleh Notaris dijadikan salah satu dasar pencairan kredit oleh bank karena bank percaya bahwa produk hukum oleh Notaris mempunyai kekuatan hukum.

Terhadap penelitian yang telah disebutkan diatas terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh peneliti yaitu saat ini peneliti terfokus pada isi dari covernote terhadap objek diproses berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris dikaitkan dengan kewenangan Notaris berdasarkan Pasal 15 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris serta akibat hukumnya.

Surat keterangan (covernote) sebagai alat bukti yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi permasalahan dikemudian hari apabila isinya melebihi kewenangannya sebagai Notaris, seperti mencantumkan kalimat pernyataan berupa keabsahan atas dokumen yang sedang dikerjakannya,

hal tersebut merupakan diluar kewenangan dari jabatan seorang Notaris.

Oleh karena itu mengenai aturan kewenangan Notaris yang telah diuraikan dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk menjadikan penelitian hukum bagaimana kepastian hukum terhadap surat keterangan (covernote) terkait isi yang dituangkan kedalam surat keterangan (covernote) kemudian dikaitkan dengan kewenangan Notaris yang diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 atas Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan kewenangan PPAT yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah serta abibat hukum terhadap pihak-pihak terkait. Dan akan dituangkan dalam penelitian dengan judul “Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris.

Berdasarkan pada permasalahan tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis terkait pembuatan surat keterangan (covernote) oleh Notaris dikaitkan dengan kewenangan Notaris sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku serta akibat hukumnya;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum isi surat keterangan (covernote) terhadap objek yang diproses berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris;

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dimana penelitian normatif akan menelaah dan mengacu kepada teori-teori, norma-norma, asas-asas yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasan normatif.

Metode penelitian merupakan unsur mutlak guna melakukan penelitian, dan dalam penyusunan proposal tesis ini peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut: Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif dimana penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan secara meneliti bahan pustaka atau data sekunder saja, penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisa Terhadap Akibat Hukum Pembuatan Surat Keterangan (Covernote) Notaris Dikaitkan Dengan Kewenangan Notaris

Pada penjelasan sebelumnya diketahui bahwa Soeroso menjelaskan, akibat hukum merupakan suatu akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian, tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Akibat hukum inilah yang melahirkan suatu hak dan kewajiban bagi para subyek hukum. Atau dengan kata lain, akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum.

Adapun kaitan teori akibat hukum dalam penelitian ini, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa yang hendak dibahas adalah berkaitan dengan akibat hukum terhadap isi surat keterangan (covernote) yang dibuat oleh Notaris, dimana dalam praktiknya yaitu perkara putusan nomor 3801K/Pid.Sus/2022 diketahui bahwa terdapat masalah pada surat keterangan (covernote)

yang dibuat oleh Notaris Gemara Handawuri, S.H., M.Kn selaku Notaris Kabupaten Bangka Tengah yang telah membuat 42 surat keterangan (covernote) yang mana dilatari oleh permintaan Bank selaku kreditur, surat keterangan (covernote) tersebut merupakan surat keterangan yang dibuat dan diterbitkan Notaris yang kemudian dipergunakan dalam proses permohonan kredit, mengenai objek jaminannya baik yang sudah bersertifikat maupun belum bersertifikat bank selalu minta dikeluarkan covernote oleh Notaris, kemudian diketahui bahwa terdapat beberapa debitur yang melakukan wanprestasi atas kreditnya kepada bank. Hal tersebut mengakibatkan Bank mengalami kerugian, kemudian bank meminta pertanggungjawaban kepada Notaris Gemara dikarenakan objek jaminannya tidak dapat di eksekusi karena terdapat sengketa, yang mana hal tersebut diketahui setelah debitur wanprestasi.

Adapun permasalahan yang berhasil diidentifikasi oleh peneliti pada perkara ini, diketahui bahwa Notaris Gemara Handawuri telah membuat dan menerbitkan surat keterangan (covernote) yang mana mencantumkan kedalamnya sebuah keterangan yang bukan kewenangannya sebagai Notaris. Berdasarkan pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris yaitu sebagai berikut:

1. Notaris berwenang membuat Akta autentik dan mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.
2. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 - a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. Membukukan surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. Membuat copy dari asli surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. Melakukan pengesahan kecocokan fotocopy dengan surat aslinya;
 - e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
 - f. Membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
 - g. Membuat Akta risalah lelang.
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian diketahui bahwa terdapat permasalahan yang timbul karena diterbitkannya Surat Keterangan (Covernote) oleh Notaris tersebut, karena ketidak hati-hatian dan ketidak telitian Notaris akibatnya surat keterangan (covernote) tersebut dijadikan sebagai alat bukti surat untuk meminta pertanggungjawaban Notaris tersebut.

Dalam prakteknya, kewenangan seorang Notaris untuk membuat surat keterangan (covernote) tidak diatur dalam Undang-Undang, tetapi Notaris boleh membuat surat keterangan (covernote) sepanjang isinya tidak melebihi dari kewenangannya sebagai Notaris, yang hanya mencantumkan apa yang telah dikerjakan dan sedang dikerjakan oleh Notaris.

Bahwa surat keterangan (covernote) biasanya dibuat karena adanya kebutuhan baik dari pihak bank selaku kreditur dan pihak debitur yang mana dokumen jaminan kredit debitur masih dalam proses pengurusan di kantor Notaris.

Masih terkait kebutuhan, bahwa dalam aturan perbankan pada Pasal 16 ayat (2) huruf d Penjelasan Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/8/PBI/2018 tentang Rasio Loan to Value untuk Kredit Properti, Rasio Financing to Value untuk Pembiayaan Properti dan Uang Muka atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor, menyatakan bahwa “Dalam hal ini akta jual beli dan akta pembebanan hak tanggungan atau surat kuasa membebankan hak tanggungan belum tersedia maka untuk pencairan palfon kredit dapat dilaksanakan setelah Bank menerima berita acara serah terima atau covernote dari Notaris”.

Surat keterangan (covernote) dari Notaris antara lain memuat informasi mengenai akta-akta yang telah dan sedang diproses dan kesanggupan penyelesaian dari Notaris untuk menyerahkan akta-akta tersebut kepada kliennya.

Seringkali dalam proses pemberian kredit oleh perbankan, surat keterangan (covernote) dijadikan sebagai salah satu syarat untuk pencaraian kredit, karena jaminan yang diberikan oleh Debitur masih dalam proses pendaftaran Hak Tanggungan, berikut akta-akta perjanjian kredit dan akta pemberian hak tanggungannya masih dalam proses penerbitan salinan oleh Notaris membutuhkan waktu yang lama, sedangkan debitur memerlukan dana yang relatif mendesak.

Untuk mempercepat pencairan pembiayaan, maka bank meminta Notaris untuk mengeluarkan surat keterangan (covernote). Hal ini juga dapat dilihat dalam lampiran III Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor POJK.11/POJK/03/2019 tentang Prinsip Kehati-hatian dalam Aktivitas Sekuritas Aset bagi Bank Umum, Bagian Pedoman Penyusunan Standar Prosedur Operasional (SPO) Administrasi Kredit atau Pembiayaan Kepemilikan Rumah dalam Rangka Sekuritas Aset yang menyatakan bahwa “dalam rangka pelaksanaan akad kredit, bank wajib menetapkan prosedur baku paling kurang dalam rangka memastikan:

- a. Kelengkapan dan kebenaran dokumen yang dipersyaratkan untuk akad kredit;
- b. Terdapatnya surat keterangan resmi (covernote) dari Notaris yang menyatakan bahwa seluruh berkas agunan asli yang belum diterima masih digunakan dalam proses administrasi di instansi Pemerintah yang berwenang dan akan diserahkan kepada Bank pada waktu yang sudah disepakati setelah proses administrasi dimaksud selesai dilakukan.”

Apabila dikaji dari teori akibat hukum sebagaimana dijelaskan oleh Soeroso sebelumnya, dimana unsur-unsur dari teori akibat hukum tersebut diantaranya berupa:

1. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu keadaan hukum,
2. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum, antara dua atau lebih subjek hukum, di mana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak lain
3. Lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.

Menurut Soeroso mengenai akibat hukum, sebagai akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan ini dinamakan tindakan hukum. Jadi dengan kata lain, akibat hukum adalah akibat dari suatu tindakan hukum. Selain itu pernyataan kehendak menjadi suatu batasan untuk adanya/terjadinya perbuatan hukum.

Oleh sebab itu pada hakekatnya surat keterangan (covernote) hanya dapat menerangkan perbuatan hukum yang dilakukan para pihak, bukan sebagai dasar pelaksanaan hak dan kewajiban di antara para pihak. Surat keterangan (covernote) secara hukum merupakan pernyataan sepihak notaris atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak.

Jika notaris tidak mampu memenuhi isi dari surat keterangan (covernote) maka Notaris tersebut harus mempertanggungjawabkannya dengan segera menyelesaikan sertifikat atas tanah tersebut, namun notaris tidak dapat diberikan sanksi administrasi sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris karena surat keterangan (covernote) tidak diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Bentuk pertanggungjawaban Notaris akibat perbuatan hukum yang ditimbulkan atas kelalaiannya dalam membuat surat keterangan (covernote) sehingga menimbulkan kerugian bagi para pihak terhadap objek yang sedang diproses sebagai berikut.

Pertanggungjawaban Gugatan Perdata

Dalam hal surat keterangan (covernote) tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak karena hanya sebuah pernyataan sepihak dari Notaris, maka surat keterangan (covernote) hanya berakibat tanggung jawab secara perdata terhadap Notaris yang mengeluarkan surat keterangan (covernote) tersebut. Karena surat keterangan (covernote) sendiri merupakan pernyataan dan janji dari seorang Notaris tentang kebenaran fakta terjadinya rangkaian peristiwa hukum yang dibuat di hadapannya atau dibuat olehnya.

Oleh karena itu berdasarkan ketentuan di atas maka penerbitan surat keterangan (covernote) tersebut bukan merupakan kewenangan Notaris tapi tidak dilarang untuk dibuat oleh Notaris dengan ketentuan jika surat keterangan (covernote) ternyata tidak benar, maka hal tersebut menjadi Tanggung Jawab Notaris sepenuhnya dengan segala akibat hukumnya.

Apabila suatu pengurusan akta yang mana jangka waktu penyelesaian prosesnya telah melewati batas waktu yang dijanjikan Notaris dalam surat keterangan (covernote) tentu akan menimbulkan kerugian bagi debitur dan kreditur (Bank). Oleh karena itu perbuatan Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban secara keperdataan.

Dan digolongkan kepada Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana dimaksud 1365 KUHPerdata, yang merumuskan bahwa, tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.

Terhadap Notaris, surat keterangan (covernote) memiliki akibat hukum secara tanggung jawab perdata. Yang dimaksud dengan sanksi keperdataan ialah jenis sanksi yang diberikan apabila seseorang melakukan kesalahan yang disebabkan oleh cidera janji (wanprestasi) atau perbuatan melawan hukum. Implikasi dari sanksi ini dapat berwujud penggantian biaya, penggantian rugi, serta bunga yang merupakan akibat yang ditanggung Notaris dari gugatan para korban yang dirugikan.

Beberapa kasus juga yang terjadi mengenai penerbitan surat keterangan (covernote) menurut peneliti dalam Putusan No. 181/PDT/2019/PT Mks yang mengabulkan gugatan dari penggugat yang sebelumnya dalam putusan Nomor 42/Pdt.G/2018/PN Mks. Di dalam kedua putusan tersebut terdapat fakta hukum yang menurut keterangan Notaris sebagai penggugat kepada para tergugat terkait surat keterangan (covernote) adanya ketidak jujuran dari para tergugat dan perlakuan intimidasi dalam isi pembelaan penggugat yaitu Bahwa adapun Tergugat

I, II dan III melakukan kerja sama secara diam-diam dan menggunakan Akta Pengoperan Hak Nomor 09 tanggal 18 Desember 2013 yang dibuat Penggugat selaku Notaris yang sebelumnya sudah dinyatakan batal kepada Tergugat I dan Tergugat II dan Penggugat sudah meminta berkali-kali agar supaya dikembalikan baik surat keterangan (covernote) maupun Akte Pengoperan Tanah dan Bangunan Nomor 09 akan tetapi Tergugat I hanya mengenyampingkan permintaan Penggugat bahkan secara diam-diam bekerja sama dengan Para Tergugat untuk menggunakan Akte Pengoperan Tanah dan Bangunan Nomor 09 tersebut secara melawan hukum.

Bahwa oleh karena perbuatan Tergugat I dan II terbukti secara tanpa hak dan secara melawan hukum dengan melakukan menggunakan surat keterangan (covernote) dan Akta Pengoperan Tanah dan Bangunan Nomor 09 menguasai secara melawan hukum dan mendapatkan hasil pencairan kredit sebesar Rp.500.000.000,- dari Tergugat III yang tidak pernah dipertanggung jawabkan kepada Tergugat III dengan demikian segala kerugian yang ditimbulkan kepada Penggugat untuk itu Penggugat memohon ke hadapan yang terhormat Majelis Hakim yang Mulia untuk menjatuhkan Putusan Provisi yakni memerintahkan Tergugat I dan II mengembalikan Covernote dan Akta pengoperan hak No.09, tanggal 18 Desember 2013 dan memohon pula untuk menghentikan Tergugat III melakukan penagihan kepada Penggugat yang telah dibebani untuk membayar sebagai pengganti kerugian utang yang sebesar Rp.500.000.000 yang dilakukan Tergugat I dan II sebelum gugatan a quo mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht van gewijsde).

Berdasarkan fakta hukum di atas dari putusan tersebut terhadap perbuatan hukum Notaris dalam menerbitkan surat keterangan (covernote) yang menimbulkan akibat hukum dengan adanya gugatan oleh para Penggugat maka Notaris harus mampu membuktikan selama pelaksanaannya tidak bertentangan dari syarat sah perjanjian yang diatur pada pasal 1320 KUHPerdara.

Sehingga Notaris meskipun adanya gugatan oleh para pihak dalam putusan sebelumnya yang merugikan Notaris maka dalam kasus ini penyelesaiannya sudah tepat dengan dilakukan secara perdata. Menurut Habib Adjie surat keterangan (covernote) sebagai tindakan pertanggungjawaban hukum Notaris akibat hukum dalam penerbitan surat keterangan (covernote) dikarenakan bukan kewenangannya maka penyelesaiannya dapat diajukan gugatan secara Perdata.

Akan tetapi jika membuat surat keterangan (covernote) merupakan kewajiban Notaris, Maka Notaris yang melanggar kewajiban akan dikenakan Sanksi Administratif kepada Notaris yang bersangkutan oleh Majelis Pengawas Wilayah (Propinsi) atau Majelis Pengawas Pusat Notaris.

Namun apabila secara sadar diketahui oleh Notaris bahwa objek jaminan hutang atau agunan adalah fiktif maka surat keterangan (covernote) yang dibuat oleh Notaris merupakan dokumen palsu. Perbuatan ini digolongkan tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana diatur dan diancam pidana sebagaimana ketentuan Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dengan pidana maksimal yang dapat dijatuhkan pada tindak pidana pemalsuan surat adalah enam tahun penjara. Namun, untuk dapat dikenai sanksi pidana Pasal 263 ayat (1) KUHP ini sebagaimana dijelaskan R. Soesilo, surat yang dipalsu itu harus suatu surat yang:

- a. Dapat menerbitkan hak, misalnya ijazah, karcis tanda masuk, dan surat andil;

- b. Dapat menerbitkan suatu perjanjian, misalnya surat perjanjian piutang, perjanjian jual beli, dan perjanjian sewa;
- c. Dapat menerbitkan suatu pembebasan utang, misalnya kuitansi; dan
- d. Suatu surat yang boleh dipergunakan sebagai suatu keterangan bagi sesuatu perbuatan atau peristiwa, misalnya surat tanda kelahiran, buku tabungan pos, dan buku kas.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka bagi Notaris yang melakukan tindak pidana memalsukan surat dapat dikenai ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (1) KUHP karena atas pemalsuan tersebut ia dapat menerbitkan suatu akta perjanjian kredit. Pertanggungjawaban pidana ini telah memenuhi batasan pemidanaan Notaris.

Apabila dicermati terhadap putusan pidana akibat hukum dari adanya tuntutan dari para pihak yang dirugikan yang saat ini menjadi perdebatan kalangan Akademik dan Profesi Jabatan Notaris sering didapatkan tidak sedikit dari Jabatan Notaris selaku rekanan bank yang dijatuhkan sanksi pidana akibat dari tidak terselesaikannya isi surat keterangan (covernote). Seperti salah satunya dalam putusan nomor: 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS. Dimana interpretasi dari Hakim memutus membatalkan sanksi pidana yang sedang dijalani oleh Notaris di Makassar adalah tindakan yang sudah tepat bahwa telah adanya kriminalisasi terkait perbuatan hukum Notaris yang proses pemeriksaan pengadilan Negeri Makassar Nomor: 112/Pid.Sus.TPK/2017/PN.Mks, tanggal 05 Juli 2018 tidak dapat dipertahankan yang menyatakan Notaris memenuhi unsur yang diatur pada Pasal 263 ayat (1) KUHP.

Dalam pertimbangan hukum pengadilan tinggi putusan nomor: 49/PID.SUS.TPK/2018/PT.MKS. Bahwa sesuai keterangan ahli, surat keterangan (covernote) bukan sebagai syarat pencairan atau syarat untuk membuka blokir atau persetujuan kredit karena yang menyangkut Persetujuan Kredit, Pencairan Kredit sepenuhnya adalah wewenang Bank dalam memberikan penilaian dengan hati-hati, dan Covernote bukan akta autentik.

Menimbang bahwa dalam surat keterangan (covernote) yang dibuat terdakwa tidak ada perintah untuk mencairkan dana pinjaman kredit, tetapi jika diteliti isi dari surat keterangan (covernote) sebagaimana dikutip oleh Majelis Hakim tingkat banding sebagai fakta yang didapati Majelis diatas, maka sesungguhnya surat keterangan (covernote) tersebut menerangkan apa yang sudah dibuat/disepakati oleh Debitur dan kreditur serta apa yang akan atau masih dalam diproses. Surat keterangan (covernote) hanya sebagai keterangan atau catatan penutup karena Notaris belum selesai pekerjaan.

Berbeda dengan putusan Pemberian sanksi Bagi Notaris rekanan Bank yang dijatuhi dengan putusan pidana yaitu Notaris GH, Bahwa putusan *judex facti* dibuat berdasarkan kesimpulan dan pertimbangan hukum yang benar sesuai dengan fakta hukum yang relevan secara yuridis yang terungkap di muka sidang yaitu Terdakwa selaku Notaris dan PPAT yang menjadi rekanan dari PT. BRI Kantor Wilayah Palembang pada tahun 2017 sampai dengan tahun 2019 telah mendapat penugasan dari Kantor Cabang BRI Pangkalpinang dan Kantor Cabang Pembantu BRI Depati Amir untuk 42 (empat puluh dua) orang debitur dengan membuat Akta Perjanjian Kredit, Peningkatan menjadi Sertifikat Hak Milik atas SPPPFAT (Surat Pernyataan Pelepasan Penguasaan Fisik bidang Atas Tanah), Hak Tanggungan 1 atas Sertifikat Hak Milik dan Cover Note (Surat Keterangan) namun dalam kenyataannya Terdakwa telah membuat Surat Perjanjian Kredit antara Pimpinan Kantor Cabang Pembantu BRI Depati Amir dengan para debitur sebanyak

42 (empat puluh dua) orang debitur dengan salah satu klausulnya berisi para debitur ada mempunyai usaha dagang tetapi tidak sesuai dengan sebenarnya yaitu para debitur tidak mempunyai usaha perdagangan, SIUP, TDP, Nota penjualan, mutasi rekening koran, surat agunan bagi debitur yang tidak memiliki ataupun agunannya kurang dari nilai kredit serta tidak membacakan isi Surat Perjanjian Kredit tersebut kepada para debitur serta menerbitkan Surat Keterangan (Covernote) yang ternyata sampai saat ini tidak bisa diterbitkan sertifikatnya dan tidak melakukan pemeriksaan SPPPFAT (Surat pernyataan pelepasan Penguasaan Fisik bidang Atas Tanah) yang ditingkatkan menjadi Sertifikat Hak Milik atau Sertifikat Hak Milik yang sudah terbit untuk dijadikan sebagai agunan Kredit Modal Kerja (KMK) sehingga surat keterangan (covernote) tersebut dijadikan sebagai pegangan oleh Bank BRI untuk mencairkan uang kepada para debitur yang mengajukan pinjaman Kredit Modal Kerja (KMK).

Oleh karena itu menurut peneliti bahwa surat keterangan (covernote) hanya sebagai surat keterangan yang dikeluarkan oleh Notaris karena Notaris belum tuntas pekerjaannya dalam kaitan dengan tugas dan kewenangannya untuk membuat akta autentik, jadi surat keterangan (covernote) bukan akta autentik. Dengan demikian surat keterangan (covernote) bukan sebagai syarat perihal pencairan atau ketika kredit bermasalah oleh debitur bukan menjadi kewenangan atau tanggung jawab Notaris yang menerbitkan surat keterangan (covernote). Oleh karena itu perlu dikembangkan oleh Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan terkait Putusan Nomor 3801 K/ Pid.Sus/ 2022 yang permohonan kasasinya di tolak oleh Pengadilan.

Sebagaimana yang telah di jelaskan di atas bahwa akibat hukum terjadi dari adanya suatu hubungan hukum, dimana hubungan hukum tersebut melahirkan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh para pihak, sehingga para pihak yang sepakat dalam perjanjian tersebut harus melaksanakan hak dan kewajibannya.

Dengan dapat disimpulkan dalam penelitian ini akibat hukum jika Notaris belum mampu menjalankan isi surat keterangan (covernote) sesuai dengan yang diharapkan dan akibat hukum bagi notaris jika gagal dalam melaksanakan surat keterangan (covernote), maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Dan akibat hukum bagi notaris jika gagal dalam melaksanakan surat keterangan (covernote), maka berdasarkan kesepakatan antara kedua belah Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam hal ini;

- a. Dengan meminta atau diberikan perpanjangan waktu untuk Notaris dapat menyelesaikan isi surat keterangan (covernote) tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan surat keterangan (covernote).
- b. Biasanya sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris dikarenakan Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari surat keterangan (covernote) seperti yang diharapkan.
- c. Notaris dianggap telah gagal memenuhi ketentuan pasal 1365 KUH Perdata jika kelalaian tersebut disebabkan atas kesalahan notaris dalam menjalankan dan melaksanakan isi surat keterangan (covernote) berdasarkan alasan melakukan Perbuatan Melawan Hukum dengan ancaman membayar ganti rugi apabila akibatnya menyebabkan kerugian bagi orang lain.

Analisa Kepastian Hukum Terhadap Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris.

Dari ketentuan pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah di jelaskan pada Bab sebelumnya bahwa tidak ada satu pasalpun yang menunjukkan bahwa Notaris dapat mengeluarkan produk mengenai surat keterangan (covernote). Oleh karena itu kita dapat menilai telah terjadi kekosongan hukum terkait keberadaan surat keterangan (covernote) tersebut.

Meskipun ketentuan surat keterangan (covernote) tidak diatur didalam peraturan perundang-undangan namun namun pada kenyataannya tidak ada larangan bagi Notaris untuk membuat surat keterangan (covernote). Walaupun kedudukan surat keterangan (covernote) masih dianggap belum memenuhi kepastian hukum.

Selain itu surat keterangan (covernote) secara tegas telah dibahas oleh Pengurus Pusat Ikatan. Notaris Indonesia (disingkat dengan PP INI) bahwa Undang-Undang Jabatan Notaris tidak mengatur mengenai Pembuatan surat keterangan (covernote) oleh Notaris terhadap kegiatan atau terhadap pelaksanaan jabatan Notaris. Dalam pembuatan surat keterangan (covernote) sendiri, Rekomendasi dan Kesatuan Sikap dari PP INI menyatakan bahwa:

- a. Tidak membuat surat keterangan (covernote) yang berisi hal-hal yang tidak berkaitan dengan tugas dan wewenang jabatan Notaris. Pembuatan surat keterangan (covernote) hanya dilakukan apabila akta sudah ditandatangani lengkap dan dibuat dengan memenuhi syarat dan prosedur yang ditetapkan oleh Undang-Undang;
- b. Memberikan pemahaman kepada pihak Bank untuk tetap memperhatikan pemenuhan Prinsip Kehati-hatian Bank dalam pencairan kredit dan pencairan kredit tidak terkait dengan ada atau tidaknya surat keterangan (covernote) dari Notaris;
- c. Tidak membuat surat keterangan (covernote) yang sifatnya menjamin sesuatu keadaan yang bukan kewenangan Notaris untuk menjamin dan/atau menyatakan hal tersebut, misalnya menjamin bahwa “sertifikat tidak dalam keadaan sengketa dan terbebas dari sitaan”.

Diketahui berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto yang menjelaskan Kepastian hukum yang nyata adalah titik akhir dari setiap sistem hukum yang mampu memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk dapat memperoleh pemulihan yang efektif melalui sistem hukum yang ada.

Selain itu, dalam teorinya Jan Michiel Otto juga menguraikan bahwa diterapkan atau tidaknya nilai kepastian hukum pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas, jernih, konsisten, serta mudah diperoleh atau diakses, dan diterbitkan serta diakui oleh negara,
- b. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat pada aturan hukum tersebut,
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut,
- d. Hakim-hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpihak, mampu menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum, dan
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Dari unsur kepastian hukum yang menyatakan “tersedia aturan-aturan yang jelas, jernih, konsisten, serta mudah diperoleh atau diakses, dan diterbitkan serta diakui oleh negara”, pada dasarnya terkait dengan pembahasan dalam penelitian ini yaitu kepastian hukum terkait isi surat keterangan (covernote) terhadap objek yang diproses berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris,

tentunya terkait kewenangan notaris tidak ada aturan atau Undang-Undang yang mengatur mengenai penerbitan surat keterangan (covernote). Oleh karena itu kita dapat menilai telah terjadi kekosongan hukum terkait keberadaan surat keterangan (covernote) tersebut.

Secara teoritis terdapat 3 (tiga) tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dan dari hasil kolaborasi 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 surat keterangan (covernote) Notaris) 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 surat keterangan (covernote) Notaris) akan sulit terwujud apabila tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang surat keterangan (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 surat keterangan (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 undangan;
- c. Kemanfaatan hukum adalah sejumlah rumusan pengetahuan yang ditetapkan untuk mengatur lalu lintas 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 surat keterangan (covernote) Notaris, 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.

Menurut Jan Michiel Otto menguraikan bahwa diterapkan atau tidaknya nilai kepastian hukum pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas, jernih, konsisten, serta mudah diperoleh atau diakses, dan diterbitkan serta diakui oleh negara;
2. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat pada aturan hukum tersebut;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim-hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpihak, mampu menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum, dan
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis. Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* keadaan hukum yang sungguh-sungguh dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.

Bahwa kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis, tapi kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Jika surat keterangan (*covernote*) tidak diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 2 tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang nomor 30 tentang Jabatan Notaris, sehingga tidak terdapat kepastian hukum, maka dasar hukum terkait surat keterangan (*covernote*) merupakan ketentuan kebiasaan hukum dari sumber hukum formal yang ada dan berlaku sampai saat ini di Indonesia.

Oleh karena itu surat keterangan (*covernote*) sebagai sumber hukum formal, yaitu berdasarkan kebiasaan, dimana kebiasaan merupakan perbuatan manusia yang tetap berulang-ulang dilakukan dalam waktu yang sama. Sehingga dapat dikatakan bahwa surat keterangan (*covernote*) dikategorikan sebagai perikatan yang lahir berdasarkan perjanjian dan juga dari hukum kebiasaan, kebiasaan berkali-kali dijalankan dan di taati, sehingga lambat laun menjadi peraturan yang teguh.

Keberadaan surat keterangan (*covernote*) yang dibuat oleh Notaris memiliki hubungan hukum dengan Kreditur menjadi sangat dibutuhkan dalam pemberian kredit kepada debitur. Dalam hal ini pun Notaris tidak bewenang mengeluarkan surat keterangan (*covernote*) sebagai syarat dalam pencairan kredit.

Meskipun pada kenyataannya, Fungsi dari surat keterangan (*covernote*) yang sering diterapkan dalam pengikatan kredit antara kreditur si (perbankan) dengan debitur si (Nasabah) yang pada prakteknya dilakukan sebagai pencairan uang fasilitas kredit oleh Perbankan. Hal itu dapat dilihat pada tiap kasus putusan yang dimuat oleh peneliti dalam penulisan Bab sebelumnya.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui juga bahwa surat keterangan (*covernote*)

seharusnya tidak dapat dijadikan sebagai pengganti sementara hak tanggungan yang belum selesai pengurusannya dalam menjadi sebagai dasar pencairan kredit uang fasilitas dari perjanjian kredit.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (5) Undang-Undang Hak Tanggungan dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 bahwa jaminan hak tanggungan atau jaminan fidusia yang tidak terdaftar sesuai dengan mengakibatkan pemberian jaminan tidak memiliki kekuatan eksekutorial sehingga eksekusi jaminan harus melalui penetapan pengadilan.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dipahami dalam pencairan fasilitas kredit oleh bank dengan dasar surat keterangan (covernote) dimana objek jaminan ternyata tidak terdaftar sesuai dengan keterangan dalam surat keterangan (covernote) apabila terjadi kredit macet akan mengakibatkan kerugian terhadap bank, antara lain:

1. Kerugian waktu karena untuk mengeksekusi objek jaminan untuk pemenuhan prestasi yang diatur dalam perjanjian kredit harus melalui suatu putusan lembaga peradilan yang berkekuatan hukum tetap.
2. Kerugian biaya karena proses hukum melalui putusan lembaga peradilan mengakibatkan bank memerlukan dana.
3. Kerugian yang diakibatkan hasil putusan tidak sesuai dengan yang diharapkan dalam kesepakatan perjanjian kredit diakibatkan objek jaminan telah berkurang nilainya akibat lamanya waktu proses peradilan atau dapat saja terdapat hak kreditur lain atas objek jaminan tersebut.

Berdasarkan hal-hal tersebut menurut peneliti, akan terdapat banyak resiko-resiko kerugian karena tidak adanya kepastian hukum dalam surat keterangan (covernote) yang kedepannya akan diderita oleh Bank atau kreditur apabila ternyata isi keterangan yang dituangkan kedalam surat keterangan (covernote) tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya. Oleh karena itu seharusnya bank tidak mencairkan fasilitas kredit berdasarkan surat keterangan (covernote) karena surat keterangan (covernote) tidak memiliki kepastian hukum dan sangat memiliki banyak resiko terhadap kreditur yang dapat mengganggu keuangan perbankan sendiri.

Peneliti menganalisa bahwa surat keterangan (covernote) tidak memiliki dasar hukum, maka atas kekosongan hukum tersebut kreditur bisa mendapatkan hak mereka berdasarkan asas kebebasan berkontrak akan tetapi dalam mendapatkan hak mereka tersebut tidak boleh bertentangan dengan syarat sahnya perjanjian didalam pasal 1320 KUHPerdota. Dalam ketentuan tersebut diperolehnya kepastian hukum yaitu salah satu diantara sebagai syarat pertama adalah adanya katanya sepakat.

Solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait Kepastian Hukum Atas Penggunaan Covernote

Dari ketentuan Pasal 15 Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah menjadi dasar kewenangan Notaris bahwa tidak ada satu pasalpun yang menunjukkan bahwa Notaris dapat mengeluarkan produk mengenai surat keterangan (covernote). Dengan demikian keberadaan surat keterangan (covernote) tidak memiliki dasar hukum. Tetapi pada kenyataannya, keberadaan surat keterangan (covernote) menjadi sangat dibutuhkan pada pemberian kredit kepada debitur.

Oleh karena itu menurut Peneliti agar dapat memberikan kepastian hukum sudah saatnya dan dirasa perlu surat keterangan (covernote) Notaris ini diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam hukum positif di Indonesia dalam mengisi kekosongan hukum terkait kepastian

hukum atas penggunaan surat keterangan (covernote) tersebut. Berikut terdapat 2 (dua) pendekatan yang dapat dilakukan sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait penggunaan surat keterangan (covernote) Notaris yaitu:

- a. Solusi jangka pendek: Dalam mengatasi kekosongan hukum atas penerbitan surat keterangan (covernote) Notaris yang digunakan sebagai salah satu mekanisme Dalam praktek biasanya kerjasama antara pihak Bank dengan Notaris 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 surat keterangan (covernote) Notaris sebagai salah satu bentuk kewajiban dari pihak Notaris yang dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum sebagaimana sebuah perikatan dan memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian. Dengan demikian secara asas legalitas, penerbitan surat keterangan (covernote) Notaris diakui keabsahannya oleh kedua belah pihak dan memenuhi unsur legalitas hukum/ legal aspect.
- b. Solusi Jangka Panjang: Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum dan juga dalam rangka mengisi kekosongan hukum atas surat keterangan (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 surat keterangan (covernote) Notaris direkomendasikan bisa diatur dalam suatu peraturan tersendiri dan/atau dimasukkan klausula tambahan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang sudah ada, diantaranya:

1. 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;
2. Dalam Undang Undang Nomor 2 tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, khususnya Pasal 15 yang mengatur tentang kewenangan Notaris.

Dengan demikian cara melakukan pengisian hukum kekosongan hukum yang tepat dalam konteks penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah dengan melihat sumber utama penemuan hukum secara hirarki, yang dimulai dari peraturan perundang-undangan, hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional dan pendapat ahli hukum.

Maka dengan solusi jangka panjang, juga diharapkan dapat diakomodir dan dimasukkannya surat keterangan (covernote) Notaris dalam salah satu pasal peraturan perundang-undangan yang ada dalam mengisi dan mengakhiri kekosongan hukum yang sudah sekian lama ini terjadi atas praktek penggunaan surat keterangan (covernote) Notaris oleh masyarakat khususnya masyarakat dunia usaha yang bergerak di industri perbankan.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik suatu kesimpulan pada tesis ini yaitu sebagai berikut: 1. Bahwa akibat hukum pembuatan surat keterangan (covernote) oleh Notaris dikaitkan dengan kewenangan Notaris dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Notaris harus bertanggung jawab sebagaimana isi surat keterangan (covernote) yang dibuatnya, oleh karena itu Notaris harus teliti dan hati-hati dalam membuat surat keterangan (covernote) tidak melebihi dari kewenangannya sebagai Notaris. 2. Bahwa surat keterangan (covernote) tidak mempunyai kepastian hukum karena tidak ada aturan yang mengatur mengenai kewenangan Notaris dalam membuat surat keterangan (covernote), sebagaimana dalam pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, tidak ada satu ayat pun yang menjelaskan mengenai surat keterangan (covernote), sedangkan untuk memenuhi kepastian hukumnya, hukum formil tidak terpenuhi, karena tidak ada kemanfaatan dan tidak ada keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Fartini, A. (2018). Hukum dan Fungsi Negara Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Al Ahkam*, 14(1), 1–19.
- Joevy, J. (2022). Tanggung Jawab Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pembuatan Perjanjian Jaminan Kredit Dan Cover Note (Studi Putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi Nomor 253/Pdt. G/2020/Pn Byw). *PALAR (Pakuan Law Review)*, 8(3).
- Moertiono, R. J. (2021). Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah dalam Perspektif Teori Perlindungan Hukum. *AFoSJ-LAS (All Fields of Science Journal Liaison Academia and Society)*, 1(3), 252–262.
- Nuraini, H., Dauri, D., & Andreas, R. (2020). Paradigma Interpretif Konsep Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik Van Omstandigheden) Pada Perjanjian Kredit Perbankan. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 259–280.
- Oktarini, A., & Kusuma, A. (2020). Peran dan Fungsi Covernote Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 9(4), 811–820.
- Setiadewi, K., & Wijaya, I. M. H. (2020). Legalitas Akta Notaris Berbasis Cyber Notary Sebagai Akta Otentik. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(1), 126–134.
- Sudibyo, E. H., & Purnawan, A. (2017). Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Izin Roya Hak Tanggungan Karena Hapusnya Hutang Dalam Perspektif Kepastian Hukum. *Jurnal Akta*, 4(2), 183–196.
- Suryawan, I. G. A. Y., & Putra, D. N. R. A. (2020). Tanggung Jawab Notaris Menggunakan Layanan Ditjen Ahu Online Dalam Hal Pendaftaran Akta Dan Pengesahan Badan Hukum. *Jurnal Hukum Kenotariatan Acta Comitatus*, 5(3).
- Wahid, A., Dewi, E. K., & Sarip, S. (2019). Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Terhadap Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Juncto Pasal 1868 KUHPdata. *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 4(2), 205–219.
- Wibawa, K. C. S. (2019). Menakar Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Perspektif Bestuurs Bevoegdheid. *CREPIDO*, 1(1), 40–51.
- Wiryan, A. W. (2020). Tinjauan Yuridis Terhadap Notaris Yang Dinyatakan Pailit Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris. *Lex Renaissance*, 5(1), 193–206.