

KEWENANGAN NOTARIS TERHADAP PEMBUATAN *COVERNOTE*

I Made Ari Nurjaya, I Nyoman Sumardhika, Ida Ayu Putu Widiati
Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar – Bali, Indonesia

Abstrak

Salah satu produk hukum yang dibuat oleh notaris sebagai bagian dari kewenangannya adalah akta, baik bersifat akta autentik maupun akta di bawah tangan. Selain akta otentik dan akta di bawah tangan, notaris juga dapat mengeluarkan surat keterangan yang lazimnya disebut dengan istilah *covernote*. Surat keterangan atau *covernote* merupakan suatu keterangan atau catatan yang berupa informasi bahwa surat-surat kepemilikan atas tanah sedang dalam proses pembuatan sertifikat atas tanah yang diklatkan karena suatu proses roya, balik nama atas kepemilikan tanah dan pemecahan terhadap satu sertifikat menjadi dua sertifikat. Penelitian ini mengkaji dua hal terkait kewenangan notaris, yakni dasar kewenangan notaris dalam mengeluarkan *covernote* dan akibat hukum dari pembuatan *covernote* oleh notaris. Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan konseptual serta pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris sesungguhnya merupakan surat keterangan biasa, bukan merupakan produk hukum notaris. *Covernote* hanya berisi penjelasan mengenai akta yang sedang dalam proses pensertifikatan belum selesai dan akan diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan oleh notaris itu sendiri, sehingga *covernote* tidak mengikat secara hukum. Notaris berwenang dalam membuat *covernote* hanya saja tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga, jika disimpulkan, *covernote* bukan merupakan produk hukum notaris. Akibat hukum bagi Notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, mereka dapat dimintakan pertanggungjawaban agar segera menyelesaikannya. Akibat hukum dari tidak terpenuhinya isi dari *covernote* ialah berupa pelanggaran terhadap Pasal 1366 KUHPer karena notaris dianggap lalai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Kata Kunci: *Covernote*; Kewenangan; Notaris

Abstract

One of the legal products made by notary as a part of their authorities is a deed, both authentic deeds and underhand-made deeds. In addition to these deeds, a notary also has the authority to issue a certificate which is commonly referred to as a covernote. A certificate or covernote is a statement or note in the form of information confirming that a land ownership deed is in the process of a certificate making that is due to a process of roya, transfer of name of land ownership and splitting of one certificate into two. This study examines two issues related to notary authority, namely the basis for the notary's authority in issuing a covernote and the legal consequences of making the covernote. This study uses a normative legal research method and a conceptual approach as well as a statutory approach. The results showed that the covernote issued by a notary was actually an ordinary certificate, not a legal product of a notary. Covernote only contains an explanation of the deed that is in the process of certification which has not been completed and will be completed within a period determined by the notary itself, so the covernote is not legally binding. The notary is authorized to make a covernote, but it is not regulated in the laws and regulations so that, if it is concluded, the covernote is not a legal product of a notary. The legal consequences for the notary if they fail to carry out the covernote, they can be held liable to solve them immediately. The legal consequence of not fulfilling the contents of the covernote is a violation of Article 1366 of the Criminal Code because notaries are considered negligent in carrying out their duties and authorities.

Keywords: *Covernote*; Authority; Notary

I. PENDAHULUAN

Hukum berperan dalam menjaga tatanan kehidupan masyarakat, sehingga pola perilaku masyarakat sesuai dengan norma atau kaidah hukum yang berlaku dalam suatu kelompok masyarakat. Hukum memelihara dan menciptakan ketertiban serta keamanan bagi warga masyarakat guna menjamin hak-

hak, keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum selalu tumbuh dan berkembang didalam masyarakat dan mengikuti perkembangan pola dan tatanan kehidupan masyarakat menuju masyarakat global. Dalam perkembangan hukum tersebut memerlukan kepastian hukum guna melindungi masyarakat melalui penerapan hukum yang berdasarkan kebenaran, keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum yang dimaksud adalah tegaknya keadilan serta ketertiban hukum.

Ketidakpastian hukum berakibat pada kekacauan tatanan kehidupan masyarakat sehingga tidak ada batasan atau pedoman dalam setiap kegiatan masyarakat dan cenderung menimbulkan tindakan anarki (Harahap, 2006). Kepastian hukum memerlukan pelayanan yang objektif dan terpercaya sehingga hak dan kewajiban dapat terjamin dan memenuhi unsur keadilan. Salah satu ketidak pastian hukum yang dapat ditemui dalam dunia perbankan atau dalam praktik pembuatan akta oleh notaris adalah penerbitan surat keterangan atau lazimnya disebut dengan istilah *covernote*. Surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris atau *covernote* notaris merupakan dokumen pernyataan yang dibuat oleh notaris sebagai bukti atas kepengurusan akta sertifikat tanah atau akta lainnya yang sedang dalam proses roya, balik nama atas kepemilikan tanah, atau pemecahan sertifikat tanah menjadi dua sertifikat dan lain sebagainya. Namun dalam proses pengurusan tersebut pihak notaris belum dapat menyelesaikannya, sedangkan pihak klien dalam hal ini pemilik sertifikat atau akta ingin menggunakannya sebagai jaminan pinjaman kredit pada bank dengan diikat menggunakan hak tanggungan (Indonesia, 2015).

Untuk mempercepat proses pencairan kredit, pihak bank meminta *covernote* kepada notaris yang bersangkutan sebagai jaminan bahwa sertifikat tersebut akan selesai dalam jangka waktu yang telah ditentukan sesuai dengan isi dari *covernote* notaris. *Covernote* digunakan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, karena adanya kebutuhan serta hanya menjadi bukti sementara sampai notaris menyelesaikan akta kepemilikan tanah yang sedang dalam proses kepada pihak bank. Peran serta fungsi dan kedudukan *covernote* tidak diatur dalam instrumen peraturan perundangan, terutama dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Simanjutak, 2015).

Covernote dalam dunia perbankan telah menjadi hukum kebiasaan atau *customary law* dan dianggap telah memiliki kekuatan mengikat yang berlaku antara para pihak. *Covernote* digunakan sebagai jaminan sementara dalam proses pencairan kredit sesungguhnya telah terjadi kekosongan hukum dalam pelaksanaannya, karena tidak diatur dalam peraturan perundangan dan tidak termasuk dalam produk hukum notaris. Praktik penggunaan *covernote* sebagai bukti jaminan sementara merupakan sebuah praktik tanpa didasari atas suatu instrumen hukum atau dapat dikatan telah terjadi kekosongan hukum dalam pelaksanaan *covernote* (Soerodjo, 2003). Maka perlu dipertanyakan mengenai kekuatan hukum dalam pelaksanaan *covernote*, mengingat tidak ada payung hukum dalam pembuatan *covernote*. Hal ini berkaitan mengenai tanggungjawab notaris yang membuat *covernote*, karena tidak ada dasar hukum pembuatan *covernote* maka apakah notaris bertanggungjawab atas pelaksanaan dan pembuatan *covernote* sebagai jaminan kredit atau tidak bertanggungjawab.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk memahami keabsahan dan akibat hukum pembuatan *covernote* serta mengetahui tanggungjawab notaris terhadap pembuatan *covernote*.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang merupakan sebuah instrumen dalam melakukan dan menentukan arah penyusunan penulisan karya tulis ilmiah (Suprpto, 2013). Penulisan hukum normatif digunakan karena terjadi kekosongan norma hukum dalam pelaksanaan pembuatan *covernote* oleh notaris (Fajar & Yulianto, 2009). Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundangan dan pendekatan konsep hukum (Tanjung, 2005). Penelitian ini menggunakan data sekunder seperti literatur hukum dan karya tulis ilmiah yang dikumpulkan dan dianalisis secara kualitatif dan normatif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar Hukum dan Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta

Notaris berwenang dalam membuat akta autentik yang merupakan bagian dari produk hukum notaris. Akta autentik merupakan akta yang telah ditentukan pembuatan dan pengaturannya berdasarkan Undang-undang Jabatan Notaris, serta Pasal 1868 KUHP, pembuktian dan kekuatan hukum akta autentik sangat jelas dan tidak dapat dipatahkan atau kecil kemungkinan bahwa akta

otentik tersebut batal karena hukum karena pembuktian akta autentik telah dijamin oleh undang-undang (Adjie, 2012). Akta dibawah tangan adalah akta yang dibuat sendiri oleh pihak-pihak tanpa bantuan pejabat umum (Makarao, 2004). *Covernote* sesungguhnya merupakan surat keterangan yang dibuat oleh notaris dan berkedudukan sebagai seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). *Covernote* tidak termasuk dalam instrumen akta autentik ataupun akta dibawah tangan, artinya *covernote* secara hukum dan legalitasnya bukan merupakan produk hukum notaris yang sekaligus berkedudukan sebagai PPAT (Adjie, 2012). *Covernote* tidak ditemukan dalam instrumen peraturan perundangan (Sulihandari & Rifiani, 2013) *Covernote* tidak termasuk dalam instrumen akta autentik karena tidak dipenuhinya syarat dan unsur dalam pembuatan akta autentik seperti dibuat berdasarkan peraturan perundangan dan dibuat dihadapan notaris.

Tidak ada dasar hukum dalam pembuatan *covernote* oleh notaris, namun *covernote* dibuat berdasarkan kebiasaan dengan memperhatikan aspek-aspek hukum perikatan dan perjanjian serta tidak merugikan bagi para pihak, maka *covernote* tidak dilarang dan termasuk dalam instrumen perikatan atau perjanjian. Oleh karena itu *covernote* dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan syarat sahnya perjanjian dan perikatan. *Covernote* cenderung dikategorikan sebagai perikatan yang lahir karena adanya perjanjian, bukan karena undang-undang Berdasarkan Pasal 1233 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yaitu tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang. Oleh sebab itu *covernote* hanya mengikat bagi para pihak yang tercantum didalamnya yakni antara notaris sebagai pelaksana dalam pembuatan akta yang belum terselesaikan dengan pihak bank yang meminta bukti jaminan sementara dalam proses permohonan kredit yang dilakukan debitur dengan jaminan sertifikat atas tanah yang sedang dalam proses pembentukan sertifikat oleh notaris.

Covernote dibuat berdasarkan kebiasaan dan berdasarkan hukum materiil yaitu hukum perikatan. Jika sumber hukum formil berupa kebiasaan dapat diterima, tidak bertentangan dengan hukum dan dilakukan berulang kali yang menyebabkan tindakan tersebut dianggap merupakan suatu kebenaran dan tidak bertentangan dengan hukum yang telah berlaku. *Covernote* dikategorikan sebagai suatu perikatan dan bukan sebagai akta autentik atau akta dibawah tangan. Pembuatan *covernote* tidak memiliki pengaturan yang baku mengenai bentuk, tata cara, syarat yang harus dipenuhi dalam pembuatan *covernote*, sehingga *covernote* yang dibuat oleh notaris bentuknya dapat berbeda. Pada umumnya *covernote* memiliki kop surat dari notaris yang bersangkutan, serta mendapat pengesahan berupa cap dan tanda tangan dari notaris tersebut.

Pasal 1868 KUHPerdata mengatur mengenai akta otentik yang merupakan akta dalam bentuk yang telah ditentukan oleh undang-undang, dibuat dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuat. Akta otentik itu sendiri dibagi menjadi 2 yaitu:

- a. Akta para pihak (*Partij akte*) adalah akta yang membuat keterangan (berisi) apa yang dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Misalnya pihak-pihak yang bersangkutan mengatakan menjual atau membeli selanjutnya pihak notaris merumuskan kehendak para pihak tersebut dalam suatu akta.
- b. Akta Pejabat (*Ambtelijke akte* atau Akta Relas), akta yang memuat keterangan resmi dari pejabat yang berwenang. Jadi akta ini hanya memuat keterangan dari satu pihak saja, yakni pihak pejabat yang membuatnya. Akta ini dianggap mempunyai kekuatan pembuktian terhadap semua orang, misalnya akta kelahiran. Jadi *Ambtelijke Akte* atau *Relaas Akte* merupakan: inisiatif ada pada pejabat, berisi keterangan tertulis dari pejabat (*ambtenaar*) pembuat akta.

Akta dibawah tangan adalah akta yang dibuat sendiri oleh pihak-pihak tanpa bantuan pejabat umum untuk dijadikan alat bukti. Berdasarkan pengertian dan bentuk dari akta autentik dan akta dibawah tangan, *covernote* tidak termasuk dalam dua kategori akta tersebut. *Covernote* yang dibuat oleh notaris termasuk dalam pengertian akta pejabat, namun pengaturannya tidak menyebutkan bahwa *covernote* adalah akta autentik. Sehingga *covernote* lebih mengarah pada bentuk perikatan dan bukan juga merupakan akta dibawah tangan karena notaris sendiri yang mengeluarkan *covernote* tersebut, maka tidak mungkin *Covernote* dibuat dihadapan pejabat itu sendiri atas keterangan yang dibuatnya sendiri.

Akibat Hukum Pembuatan Covernote oleh Notaris

Kemunculan *covernote* diakibatkan adanya kebutuhan yang sangat mendesak dari pihak bank selaku kreditur dan debitur yang aktanya sedang dalam proses pembuatan sertifikat. Kekurangan atas bukti

jaminan yang diperlukan dalam proses permohonan kredit memaksa pihak bank untuk meminta bukti jaminan pada notaris yang digolongkan dalam bentuk perjanjian bahwa notaris harus dapat menyelesaikan kepengurusan akta debitur sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam kesepakatan tersebut yang lebih dikenal dengan *covernote*. Dengan *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris maka notaris harus dapat mempertanggungjawabkan isi dari *covernote* tersebut. Dengan adanya jaminan bahwa *covernote* yang dikeluarkan notaris dapat dipertanggungjawabkan maka pihak kreditur menjadikannya bukti jaminan sementara hingga proses pembuatan sertifikat selesai dan bukan sebagai jaminan dalam permohonan kredit. Jika notaris tidak mampu memenuhi isi dari *covernote* maka notaris tersebut harus mempertanggungjawabkannya dengan segera menyelesaikan sertifikat atas tanah, namun notaris tidak dapat diberikan sanksi administrasi sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris karena *covernote* tidak diatur dalam undang-undang tersebut. Namun notaris memiliki beban sosial karena dianggap lalai dalam menjalankan kewajibannya sehingga menyebabkan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap notaris tersebut.

Jika Notaris belum mampu menjalankan isi *covernote* sesuai dengan yang diharapkan maka Notaris meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikannya. Terkait dengan persoalan selama ini yang timbul akibat *covernote*, jika Notaris secara berulang kali belum mampu melaksanakan isi *covernote* sesuai dengan yang diharapkan, maka sanksi yang diterima biasanya adalah sanksi moral berupa rasa kepercayaan dari pihak bank mulai berkurang dan berujung pada pengalihan kepercayaan kepada Notaris lain (Sjaifurrachman & Adjie, 2011). Notaris dituntut untuk senantiasa bertanggung jawab jika ternyata gagal dalam menjalankan isi *covernote* tersebut. Karena pada dasarnya lahirnya *covernote* tersebut adalah hasil dari kesepakatan atau perjanjian antara bank dengan Notaris, di mana Notaris bersedia untuk menjalankan apa yang diminta oleh bank dalam melakukan atau membuat suatu perbuatan hukum seperti pembuatan akta perjanjian kredit, pembuatan akta pemberian hak tanggungan atau pengikatan jaminan sertifikat hak milik. Akibat hukum bagi notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi *covernote* tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan *covernote*, biasanya sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *covernote* seperti yang diharapkan. Notaris dianggap telah gagal memenuhi ketentuan Pasal 1366 KUHPer jika kelalaian tersebut disebabkan atas kesalahan notaris dalam menjalankan dan melaksanakan isi *Covernote*.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Covernote bukanlah akta autentik karena tidak diatur dalam instrumen peraturan perundangan, dan tidak sesuai dengan syarat yang harus dipenuhi dalam membuat akta autentik maupun akta dibawah tangan. *Covernote* dibuat berdasarkan kebiasaan dan tergolong sebagai bentuk perikatan yang lahir karena perjanjian, bukan karena undang-undang. *Covernote* digolongkan mempunyai sumber hukum formil yaitu berdasarkan kebiasaan dan sumber hukum materiil berdasarkan sah nya perjanjian. Akibat hukum bagi Notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi *covernote* tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan *covernote*, biasanya sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *covernote* seperti yang diharapkan.

Saran

Mengingat praktik pembuatan *covernote* dalam dunia kenotariatan tidak dapat dihindari dan telah menjadi kebiasaan, maka disarankan kepada Ikatan Notaris Indonesia untuk membuat suatu instrumen aturan mengenai pembuatan *covernote*, prosedur, tata cara dan batasan dari penggunaan *covernote* tersebut. Perlu dilakukan pengawasan terhadap penggunaan *covernote* serta penjelasan mengenai keabsahan dan keberlakuan *covernote* kepada pihak bank dan debitur yang memohon melakukan pinjaman kredit. Disarankan kepada pihak notaris agar *covernote* dibuat dengan prinsip kehati-hatian

sehingga tidak terdapat pihak yang dirugikan atas dibuatnya *covernote*. Jangka waktu dari pembuatan atau keberlakuan *covernote* perlu ditentukan dan disepakati oleh para pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, H. (2012). *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*. Bandung: Mandar Maju.
- Fajar, M., & Yulianto, A. (2009). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Harahap, M. Y. (2006). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Indonesia, B. (2015). *Kamus Bank Indonesia* (Serial Onl).
- Makara, T. (2004). *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Simanjutak, P. N. H. (2015). *Hukum Perdata Indonesia*. Jakarta: PT Kharisma Putera Utama.
- Sjaifurrachman, & Adjie, H. (2011). *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju.
- Soerodjo, I. (2003). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Sulihandari, H., & Rifiani, N. (2013). *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*. Jakarta: Dunia Cerdas.
- Suprpto. (2013). *Metodologi Penelitian dan Ilmu-Ilmu Pengetahuan Sosial*. Bogor: CAPS.
- Tanjung, B. N. (2005). *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Medan: Kencana.