

**TANGGUNG JAWAB HUKUM ATAS *COVERNOTE* YANG DIKELUARKAN OLEH
NOTARIS DALAM PERJANJIAN KREDIT
(Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1042 PK/PID.SUS.2023)**

Larasati Angelica Nadeak¹, Hasim Purba², Rudy Haposan Siahaan³
Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara

Correspondence

Email: nadeaklaras3769@gmail.com

No. Telp:

Submitted: 30 September 2024

Accepted: 9 October 2024

Published: 10 October 2024

ABSTRACT

This study examines the legal issues related to the issuance of covernotes by notaries in credit transactions, focusing on the notary's obligation to ensure the accuracy of data, accountability for covernotes related to problematic credit, and the analysis of the Supreme Court Decision No. 1042 PK/Pid.Sus/2023. Using a descriptive analytical normative legal method, this study utilizes secondary data and interviews. The results of the analysis show that notaries have a great responsibility in verifying data before issuing covernotes, with accountability covering civil, administrative, and criminal aspects. The Supreme Court decision indicates a paradigm shift that categorizes the issuance of incorrect covernotes as a criminal act of corruption, but this raises debate regarding the principle of ultimum remedium. In conclusion, clear regulations, specific guidelines regarding the limitations of notary liability, and dialogue between stakeholders are needed to reach an understanding of the function and legal implications of covernotes in the Indonesian banking and legal system.

Keywords: *Legal Responsibility, Notary, Covernote, Credit Agreement.*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji permasalahan hukum terkait penerbitan covernote oleh notaris dalam transaksi perkreditan, dengan fokus pada kewajiban notaris memastikan kebenaran data, pertanggungjawaban terhadap covernote yang berkaitan dengan kredit bermasalah, serta analisis Putusan Mahkamah Agung No. 1042 PK/Pid.Sus/2023. Menggunakan metode yuridis normatif deskriptif analitis, penelitian ini memanfaatkan data sekunder dan wawancara. Hasil analisis menunjukkan bahwa notaris memiliki tanggung jawab besar dalam verifikasi data sebelum menerbitkan covernote, dengan pertanggungjawaban mencakup aspek perdata, administratif, dan pidana. Putusan MA tersebut mengindikasikan pergeseran paradigma yang mengkategorikan penerbitan covernote tidak benar sebagai tindak pidana korupsi, namun hal ini menimbulkan perdebatan terkait prinsip ultimum remedium. Kesimpulannya, diperlukan kejelasan regulasi, panduan spesifik mengenai batasan pertanggungjawaban notaris, serta dialog antar pemangku kepentingan untuk mencapai kesepakatan tentang fungsi dan implikasi hukum covernote dalam sistem perbankan dan hukum Indonesia.

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

1. Pendahuluan

Covernote merupakan surat yang menerangkan bahwa adanya proses yang masih berjalan dalam pengurusan akta-akta yang belum selesai dan hal ini biasanya terjadi dalam perjanjian kredit yang mana membutuhkan sertifikat sebagai jaminan, namun sertifikat yang akan dibebankan hak tanggungan tersebut yang menjadi perjanjian ikutan dalam perjanjian kredit tersebut belum dapat dipenuhi yang disebabkan oleh masih dalam proses, misalnymasih perlu dilakukan pengecekan sertifikat, balik nama, atau proses lainnya yang masih sedang berjalan.¹

Covernote merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris sebagai jaminan bahwa proses pembuatan akta sedang berlangsung. Dokumen ini memiliki fungsi strategis dalam menjembatani kepentingan bank dan nasabah, terutama ketika terjadi urgensi

¹ Rahmadiyah Kadir, Farida Patinggi, Nurfaidah Said dan Muhammad Ilham Arisaputra, "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan *Covernote*", *Jurnal Hukum*, Volume 31, Nomor 2, 2019, hal. 192.



pencairan kredit sementara proses pembuatan akta belum sepenuhnya rampung.² Keberadaan *covernote* dalam praktik perbankan telah menjadi semacam kebiasaan yang diterima, meskipun tidak memiliki landasan hukum yang eksplisit dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

Penggunaan *covernote* dalam transaksi kredit perbankan tidak terlepas dari berbagai tantangan dan risiko hukum. Ketiadaan regulasi yang spesifik mengenai *covernote* menciptakan *grey area* dalam praktik hukum, yang berpotensi menimbulkan interpretasi beragam dan bahkan penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.³ Situasi ini semakin diperumit oleh fakta bahwa *covernote* seringkali dijadikan dasar oleh bank untuk mencairkan kredit, meskipun secara formal belum ada jaminan yang sempurna atas kredit tersebut.

Permasalahan yang timbul dari penggunaan *covernote* tidak hanya berdampak pada notaris sebagai penerbit, tetapi juga memiliki implikasi luas terhadap berbagai pihak yang terlibat dalam ekosistem perkreditan. Bank sebagai penerima *covernote* menghadapi risiko hukum dan operasional, terutama jika terjadi wanprestasi atau permasalahan dalam proses penyelesaian akta. Di sisi lain, nasabah sebagai pihak yang terkait dalam perjanjian kredit juga berpotensi mengalami kerugian jika terjadi sengketa hukum akibat ketidakjelasan status *covernote*.

Penggunaan *covernote* juga menimbulkan pertanyaan mengenai prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*) dalam proses pemberian kredit. Meskipun *covernote* dimaksudkan untuk memfasilitasi kelancaran transaksi, penggunaannya sebagai dasar pencairan kredit sebelum jaminan secara formal terpasang dapat dianggap sebagai bentuk pengabaian terhadap prosedur standar manajemen risiko perbankan.⁴ Hal ini menimbulkan dilema antara kebutuhan untuk mempercepat proses bisnis dan kewajiban untuk mematuhi regulasi serta prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

Dalam konteks yang lebih luas, problematika seputar *covernote* juga mencerminkan tantangan yang dihadapi oleh sistem hukum Indonesia dalam mengakomodasi perkembangan praktik bisnis yang dinamis. Kekosongan hukum yang terjadi akibat tidak adanya regulasi spesifik mengenai *covernote* menunjukkan perlunya evaluasi dan pembaruan terhadap kerangka hukum yang mengatur profesi notaris dan praktik perbankan di Indonesia.

Covernote, meskipun telah menjadi praktik umum dalam transaksi perbankan dan properti di Indonesia, sesungguhnya berada dalam zona abu-abu hukum. Ketiadaan regulasi spesifik yang mengatur penggunaan *covernote* membuka peluang terjadinya penyalahgunaan yang berpotensi melanggar ketentuan hukum pidana, khususnya Pasal 263 ayat 1 KUHP tentang pemalsuan surat.

Pasal 263 ayat (1) KUHP menyatakan:

Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.⁵

² Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 125.

³ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 210.

⁴ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2011, hal. 66.

⁵ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor, 1995, hal. 195.

Dalam konteks *covernote*, potensi pelanggaran terhadap pasal ini dapat terjadi ketika notaris, baik secara sengaja maupun lalai, membuat *covernote* yang isinya tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Misalnya, menyatakan bahwa proses pembuatan akta sedang berlangsung padahal belum dimulai, atau menjanjikan penyelesaian dalam jangka waktu tertentu yang tidak realistis.⁶

Penyalahgunaan *covernote* dapat terjadi ketika dokumen ini digunakan untuk tujuan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. *Covernote* pada dasarnya hanya bersifat informatif dan bukan merupakan jaminan hukum. Namun, dalam praktiknya, *covernote* seringkali dijadikan dasar oleh bank untuk mencairkan kredit atau oleh *developer* untuk menyerahkan properti kepada pembeli, sebelum akta yang sebenarnya selesai dibuat.

Situasi ini menjadi problematik ketika terjadi wanprestasi atau permasalahan dalam proses penyelesaian akta. Jika *covernote* digunakan sebagai dasar untuk melakukan tindakan hukum tertentu, seperti pencairan kredit atau penyerahan properti, dan kemudian terbukti bahwa informasi dalam *covernote* tersebut tidak benar atau menyesatkan, maka hal ini dapat dianggap sebagai bentuk pemalsuan surat yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang terlibat.

Kasus-kasus yang melibatkan penyalahgunaan *covernote* telah muncul di berbagai yurisdiksi di Indonesia. Salah satu contoh yang menarik perhatian adalah kasus yang diputus dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1042 PK/PID.SUS.2023. Dalam kasus tersebut, pengadilan menghadapi dilema untuk menentukan batas antara praktik bisnis yang lazim dengan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai pemalsuan surat dengan bentuk kredit fiktif.

Kredit fiktif merupakan suatu tindakan kecurangan (*fraud*) pada bidang kredit yang dilakukan oleh pihak intern (pegawai) bank dengan cara melakukan kolusi dengan nasabah pemohon kredit, keduanya sama-sama tidak memiliki itikad baik karena tujuan dari dilakukannya kredit fiktif adalah untuk menguntungkan diri sendiri.⁷ Selain itu, kasus kredit fiktif terjadi karena pemalsuan identitas oleh debitur. Kredit fiktif dapat terjadi karena kelalaian Notaris dalam proses pembuatan akta perjanjian kredit dimana pemohon kredit menggunakan identitas palsu dan/atau menggunakan identitas dari nasabah lain. Selain itu kredit fiktif dapat terjadi karena kelalaian Notaris/PPAT dalam menerbitkan *covernote* dimana isi *covernote* tersebut berbeda dengan fakta yang terjadi.

Selain melibatkan pihak pegawai dari bank tersebut, Notaris selaku pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan Akta Perjanjian Kredit dan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT), serta PPAT selaku pejabat umum yang berwenang membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) ikut terseret dalam kasus kredit fiktif. Di mana Notaris/PPAT dicap ikut serta dalam kasus kredit fiktif tersebut sehingga pemberian kredit dari bank dapat dicairkan. Padahal Notaris/PPAT dalam menjalankan jabatannya memiliki ketentuan serta kode etik yang harus dipatuhi agar tidak merugikan pihak-pihak yang terkait dalam akta autentik yang dibuatnya. Implementasi prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan jabatannya selaku Notaris serta ketelitian sebelum dilakukannya pembuatan akta perjanjian kredit dan mematuhi segala ketentuan yang berlaku sebagai pedoman Notaris wajib dipatuhi untuk mencegah kerugian baik itu bagi Notaris, nasabah, pihak bank, maupun pihak ketiga.

Covernote sebenarnya bukanlah produk hukum notaris sebagaimana ditentukan dalam UUJN. *Covernote* hanyalah merupakan surat keterangan dari notaris untuk kreditur yang menerangkan bahwa proses-proses yang berkaitan dengan perjanjian kredit antara kreditur

⁶ Habib Adjie, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hal. 78.

⁷ Ni Luh Wayan Korin Agustini, Cok Istri Anom Pamayun dan Dewa Gede Rudy, "Pertanggungjawaban Bank Terhadap Nasabah yang Identitasnya Dipakai Tanpa Izin Dalam Kredit Fiktif", *Jurnal Kertha Semaya*, Volume 5, Nomor 1, 2017, hal. 4.

dan debitur sementara dalam pengerjaan dari pihak notaris, seperti misalnya pembebanan agunan kredit.

Pada praktiknya, Bank akan menyetujui permohonan kredit calon debitur hanya dengan dasar *covernote* yang diterbitkan oleh notaris. Hal tersebut kemudian menyebabkan terjadinya kerugian bagi bank, yaitu terjadinya kredit macet. Setiap analisis kredit harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan internal bank dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan perkreditan pada lembaga perbankan harus berdasarkan prinsip kehati-hatian bank sehingga kredit yang disalurkan dapat memberi manfaat kepada masyarakat dan mencegah terjadinya kredit bermasalah.

Dalam proses peminjaman kredit sampai pada proses pemberian kredit terdapat akta perjanjian yang dibuat di hadapan Notaris pada tahap pencairan. Bank membutuhkan *covernote* untuk memberikan keterangan masih dalam proses. Berjalannya pinjaman kredit di Bank haruslah berdasarkan perjanjian pinjaman kredit, namun proses pengesahan perjanjian pinjaman kredit tidak cepat, seringkali terjadi kendala-kendala pemberian kredit akibat dari proses perjanjian seperti proses pengecekan oleh Notaris.

Kompleksitas permasalahan ini semakin diperumit oleh fakta bahwa *covernote* telah lama diterima sebagai praktik bisnis yang umum dalam industri perbankan dan properti. Banyak pihak berargumen bahwa penggunaan *covernote* adalah bentuk inovasi hukum untuk memfasilitasi kelancaran transaksi bisnis. Namun, dari perspektif hukum pidana, khususnya dalam konteks Pasal 263 ayat (1) KUHP, praktik ini tetap mengandung risiko hukum yang signifikan.

Perdebatan mengenai status hukum *covernote* dan potensi penyalahgunaannya menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan reformasi hukum. Diperlukan kerangka regulasi yang lebih jelas dan komprehensif untuk mengatur penggunaan *covernote*, termasuk batasan-batasan yang tegas mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan terkait dengan dokumen ini. Selain itu, kasus-kasus yang melibatkan penyalahgunaan *covernote* juga menyoroti pentingnya meningkatkan pemahaman dan kesadaran hukum di kalangan notaris, pelaku industri perbankan, dan masyarakat umum. Edukasi mengenai risiko hukum yang terkait dengan penggunaan *covernote* perlu ditingkatkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum yang tidak disengaja.

Dalam konteks yang lebih luas, problematika seputar *covernote* dan potensi pelanggaran terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHP mencerminkan tantangan yang dihadapi oleh sistem hukum Indonesia dalam mengakomodasi perkembangan praktik bisnis yang dinamis. Diperlukan pendekatan yang seimbang antara kebutuhan untuk memfasilitasi efisiensi transaksi bisnis dan keharusan untuk menjaga integritas sistem hukum serta melindungi kepentingan publik.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 1042 PK/Pid.Sus/2023 tersebut, urgensi penelitian ini dapat diuraikan bahwa kasus ini menggambarkan adanya kesenjangan hukum yang signifikan dalam penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh notaris dalam menjalankan tugasnya. Meskipun tindakan notaris tersebut berkaitan erat dengan pembuatan surat keterangan (*covernote*) yang tidak benar, yang seharusnya dapat dikategorikan sebagai pemalsuan surat, notaris justru diadili dan dijatuhi hukuman dengan tuduhan tindak pidana korupsi. Hal ini menimbulkan beberapa permasalahan hukum yang perlu dikaji lebih lanjut:

1. Ketepatan penerapan hukum: Terdapat keraguan apakah penerapan undang-undang tindak pidana korupsi dalam kasus ini sudah tepat, mengingat esensi pelanggaran yang dilakukan lebih condong pada pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam KUHP.
2. Perlindungan hukum bagi profesi notaris: Kasus ini menunjukkan adanya kerentanan profesi notaris terhadap tuduhan tindak pidana korupsi, bahkan ketika pelanggaran yang dilakukan lebih tepat dikategorikan sebagai pelanggaran etika profesi atau pemalsuan surat.

3. Implikasi terhadap sistem peradilan: Penerapan undang-undang tindak pidana korupsi dalam kasus pelanggaran profesi notaris dapat menciptakan preseden yang problematik dalam sistem peradilan Indonesia.
4. Urgensi reformasi hukum: Kasus ini menyoroti perlunya peninjauan ulang dan mungkin reformasi terhadap peraturan yang mengatur tentang pertanggungjawaban pidana notaris, serta harmonisasi antara hukum profesi, hukum pidana umum, dan hukum tindak pidana khusus seperti korupsi.
5. Dampak terhadap profesi notaris: Putusan ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan kecemasan di kalangan notaris dalam menjalankan tugasnya, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi kinerja dan integritas profesi secara keseluruhan.

Penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis secara mendalam mengenai dasar hukum, pertimbangan hakim, dan implikasi putusan tersebut terhadap praktik hukum di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan profesi notaris. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam upaya memperjelas batasan antara pelanggaran etika profesi, pemalsuan surat, dan tindak pidana korupsi, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan sistem hukum yang ada.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analisis, berfokus pada data sekunder atau kepustakaan yang mengandung bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara dan penelitian kepustakaan, dengan alat pengumpulan data berupa studi dokumen menggunakan "Content Analysis". Analisis data dilakukan secara kualitatif terhadap data primer dan sekunder, menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur dan logis. Kesimpulan ditarik menggunakan metode pendekatan deduktif, dari hal umum ke khusus, dengan membaca, menafsirkan, dan membandingkan hubungan konsep, asas, dan kaidah terkait. Teknik coding juga digunakan untuk meringkas hasil wawancara dengan mengelompokkannya ke dalam kategori tertentu yang telah ditetapkan.

3. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Kewajiban Notaris Dalam Memastikan Kebenaran Data Yang Diajukan Penghadap Sebelum Membuat *Covernote* Dalam Perjanjian Kredit

Covernote dalam istilah kenotariatan adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat. Proses *covernote* notaris tidak ada aturan baku yang mengatur mengenai bentuk dan tata cara penulisannya, akan tetapi penulisan dari *covernote* biasanya dilakukan atas kop surat notaris, ditandatangani dan dicap notaris, sedangkan lainnya disesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor notaris.⁸

Covernote bukan merupakan akta autentik yang diamanahkan di dalam Pasal 15 UUJN, Pasal 1868 KUHPerdara maupun Pasal 38 UUJN. Pada umumnya prosedur *Covernote* Notaris tidak ada aturan baku yang mengatur mengenai bentuk dan tata cara penulisannya, akan tetapi penulisan dari *Covernote* biasanya dilakukan di atas kop surat Notaris, ditandatangani dan di cap Notaris, sedangkan isinya disesuaikan dengan proses apa yang sedang dalam pengurusan di kantor Notaris tersebut.⁹

⁸ Hasil wawancara dengan Notaris-PPAT Berlin Nadeak, S.H, di Kantor Notaris-PPAT Berlin Nadeak, S.H, Kota Dumai, tanggal 16 Juli 2024.

⁹ Ratih Puspitasari Winarso, "Kekuatan Hukum *Covernote* Yang Dibuat Oleh Notaris Berkaitan Dengan Prinsip-Prinsip Pemberian Kredit Di PT Bank Bni Cabang Pare-Pare (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/Pid.Sus.Tpk/2018/PT.MK)", *Indonesian Notary*, Vol. 2, Article 19, (2020), hal. 413.

Covernote dikeluarkan notaris rekanan bank karena proses pengikatan Hak Tanggungan memerlukan waktu yang cukup dan tentunya butuh pegangan sementara sebelum jaminan yang telah dipasang Hak Tanggungan diterima oleh bank. Notaris sebelumnya akan melakukan pengecekan sertifikat hak atas tanah terlebih dahulu pada kantor pertanahan. Setelah dapat dipastikan sertifikat tersebut tidak dalam sengketa maka notaris/PPAT baru berani menyampaikan kepada bank bahwa calon nasabah siap dilakukan penandatanganan akad.¹⁰ *Covernote* pada prakteknya dibuat oleh notaris/PPAT untuk digunakan sebagai keterangan bahwa penandatanganan akta telah benar-benar dilakukan oleh bank dan nasabah dihadapan notaris serta berisi keterangan bahwa sertifikat yang menjadi jaminan sedang dalam proses dikantor notaris/PPAT yang bersangkutan.

Covernote sebagai pegangan sementara bank untuk menunggu akta pengikatan jaminan selesai diproses oleh notaris. Dalam memberikan pinjaman kredit kepada (calon) nasabah, perlunya dilakukan pengikatan terhadap objek yang dijadikan jaminan tersebut. Adapun kegunaan jaminan kredit tersebut, yaitu:

1. Memberikan hak dan kekuasaan kepada bank untuk mendapat pelunasan dari agunan apabila debitur melakukan cidera janji, yaitu untuk membayarkan kembali utangnya pada waktu yang telah ditetapkan dalam perjanjian;
2. Menjamin agar debitur berperan serta dalam transaksi untuk membiayai usahanya, sehingga kemungkinan untuk meninggalkan usaha atau proyeknya dengan merugikan diri sendiri atau perusahaannya dapat dicegah atau sekurang-kurangnya kemungkinan untuk berbuat demikian dapat diperkecil;
3. Memberikan dorongan kepada debitur untuk memenuhi janjinya, khususnya mengenai pembayaran kembali sesuai dengan syarat-syarat yang telah disetujui agar debitur dan/atau pihak ketiga yang ikut menjamin tidak kehilangan kekayaan yang telah dijaminakan kepada bank.¹¹

Antara Bank dengan Notaris selaku mitra Bank ada diatur dalam angka III huruf D Surat Edaran Direksi PT. BRI (Persero) Tbk Nomor : S.03-DIR/ADK/02/2017 tanggal 28 Februari 2017 tentang Kerjasama Biro Jasa di bidang Perkreditan yang menyatakan kewajiban dan tanggung jawab rekanan terhadap BRI meliputi:¹²

1. Melaksanakan pekerjaan yang diberikan oleh BRI dengan sebaik-baiknya
2. Menyajikan laporan atas pelaksanaan pekerjaan dengan benar, lengkap dan wajar sesuai yang diperlukan BRI.
3. Menyelesaikan pekerjaan dan laporan yang diperlukan tepat pada waktunya
4. Menjaga kerahasiaan data nasabah (rahasia bank)
5. Menanggung resiko yang ditimbulkan karena kesalahan maupun kelalaian dalam melakukan pekerjaannya (misalnya kesalahan penilaian, kesalahan pembuatan Akta perjanjian dan sebagainya) sesuai perjanjian maupun ketentuan hukum yang berlaku.

Implikasi hukum *covernote* terhadap pencairan kredit merupakan aspek yang sangat signifikan dalam praktik perbankan dan notariat di Indonesia. *Covernote*, meskipun bukan merupakan instrumen hukum yang secara eksplisit diatur dalam perundang-undangan, memiliki peran yang krusial dalam memfasilitasi proses pencairan kredit. Implikasi hukumnya mencakup berbagai dimensi yang kompleks dan saling terkait.

Implikasi hukum *covernote* terhadap pencairan kredit sangat luas dan kompleks, melibatkan berbagai aspek hukum perbankan, perjanjian, jaminan, perlindungan konsumen, dan etika profesi. Meskipun *covernote* memfasilitasi efisiensi dalam transaksi kredit, penggunaannya juga membawa risiko dan tanggung jawab hukum tertentu bagi semua pihak

¹⁰ Hasil wawancara dengan Notaris-PPAT Berlin Nadeak, S.H, di Kantor Notaris-PPAT Berlin Nadeak, S.H, Kota Dumai, tanggal 16 Juli 2024.

¹¹ Djoni S.Gajali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 286.

¹² Hasil wawancara dengan Ibu Duma, pegawai Bank BRI pada tanggal 28 Agustus 2024.

yang terlibat. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam tentang implikasi hukum ini sangat penting bagi notaris, bank, dan debitur untuk memastikan bahwa penggunaan *covernote* dalam pencairan kredit dilakukan dengan cara yang etis, dan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pertanggungjawaban Notaris Terhadap *Covernote* Yang Dikeluarkannya Terkait Dengan Pencairan Kredit Bermasalah Pada Bank

Salah satu bentuk dari Notaris sebagai jabatan kepercayaan, maka Notaris mempunyai kewajiban untuk merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain (Pasal 16 ayat (1) huruf f UUJN).¹³

Tanggungjawab notaris dalam *covernote* hanya sebatas sampai surat yang diurus notaris masih dalam proses pengurusannya, setelah sertifikat yang dibuat notaris selesai maka *covernote* yang diberikan kepada pihak bank diganti dengan sertifikat yang sudah selesai diurus notaris tersebut.

Bentuk pertanggungjawaban yang dapat dituntut kepada Notaris akibat dari kegagalan *covernote* yang disebabkan oleh adanya kesalahan atau kelalaian Notaris, adalah pertanggungjawaban perdata atau sanksi perdata dan pertanggungjawaban pidana atau sanksi pidana.

Sanksi keperdataan adalah sanksi yang dijatuhkan terhadap kesalahan yang terjadi karena wanprestasi, atau perbuatan melanggar hukum *onrechtmatige daad*.¹⁴ Sanksi ini berupa penggantian biaya, dari gugatan para penghadap apabila akta bersangkutan hanya mempunyai pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta batal demi hukum. Sanksi pidana terhadap notaris dapat dilakukan sepanjang batasan-batasan sebagaimana tersebut dilanggar, artinya disamping memenuhi rumusan pelanggaran yang tersebut dalam Undng-Undang Jabatan Notaris, Kode Etik Jabatan Notaris juga harus memenuhi rumusan yang tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.¹⁵

Pertanggungjawaban perdata atau sanksi perdata berdasarkan perbuatan melawan hukum atau berdasarkan wanprestasi. Misalnya wanprestasi pada pihak bank mengenai waktu yang telah ditentukan oleh notaris, ternyata notaris tidak menyelesaikan pada waktu yang sudah dijanjikan oleh pihak bank.

Pertanggungjawaban pidana atau sanksi pidana hanya dapat dituntut kepada Notaris apabila adanya tindakan hukum dari Notaris yang secara sengaja dengan penuh kesadaran dan keinsyafan serta direncanakan oleh Notaris bersama debitur bahwa *covernote* yang diterbitkan tersebut untuk dijadikan suatu alat melakukan, turut serta melakukan atau membantu melakukan suatu kebohongan/memberikan keterangan yang tidak benar yang dapat merugikan pihak bank.

Covernote mengikat Notaris maka Notaris mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap *covernote* yang dikeluarkan. Dalam *covernote* itu memuat janji-janji, sehingga apabila hal-hal yang tertulis didalam *covernote* tidak sesuai dengan yang diperjanjikan maka Notaris itulah yang akan menanggung akibatnya atau mendapat tuntutan dari pihak bank dan debitur. *Covernote* Notaris yang dijadikan sebagai syarat efektif dalam perjanjian kredit bank, dan pertanggungjawaban yang dapat dituntut oleh Notaris dalam kegagalan *Covernote* akibat adanya kesalahan atau kelalaian dari Notaris.

Pada dasarnya bank memiliki alasan tertentu mengapa mau mengeluarkan kredit sementara belum dibuatkan akta jaminan, hanya berdasarkan *covernote* yang dikeluarkan oleh notaris, alasannya karena notaris adalah pejabat, keterangannya harus bisa dipegang dan

¹³ Habib Adjie, *Hukum Notaris, Op. Cit.*, hal. 35.

¹⁴ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Op. Cit.*, hal. 195.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 209.

notaris sebagai pejabat publik yang harus terbuka didalam melakukan perbuatan hukum. Dasar hukumnya adalah notaris itu pejabat publik yang memiliki kewajiban memberikan pelayanan secara terbuka kepada masyarakat dengan memberikan keterangan yang benar tentang tugas yang sudah dijalankan. *Covernote* digunakan sebagai pegangan sementara oleh bank sampai proses kepengurusan terhadap akta yang dibuat oleh notaris telah selesai. Meskipun *covernote* itu dari sisi kacamata hukum bukan akta tetapi bisa menjadi alat bukti bagi pihak yang dirugikan, dalam hal ini bank (kreditur). Apabila yang membuat *covernote* tersebut tidak bisa merealisasikan janjinya, maka *covernote* tersebut bisa dijadikan alat bukti serta bisa menuntut atau menggugat notarisnya tersebut.

Pada hakekatnya *covernote* adalah surat pernyataan kesanggupan, jadi apabila tidak dapat dilakukan akan menimbulkan 2 celah, yaitu notaris dapat digugat secara pidana karena ada penipuan serta dituntut secara perdata karena tidak melakukan apa yang menjadi kesanggupan yang dinyatakan dalam surat keterangan tersebut. Meskipun bukan akta, tetapi *covernote* merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh pejabat resmi, pejabat umum (notaris) dan *covernote* itu menggunakan kop surat resmi, tandatangan notaris serta ada cap jabatan. Dengan demikian status *covernote* bisa menjadi dasar bagi pihak yang dirugikan untuk menggugat (perdata) atau menuntut (pidana) notaris.

Covernote yang dikeluarkan oleh Notaris tidak dapat dijadikan sebagai jaminan perorangan atas wanprestasi yang dilakukan oleh klien Notaris tersebut. *Covernote* hanya merupakan surat keterangan yang dikeluarkan sebagai pegangan dasar sementara bagi pihak bank dalam mencairkan kredit. Maka dari itu atas wanprestasi yang dilakukan oleh debitur tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada Notaris yang bersangkutan.

Covernote itu sendiri bersifat mengikat secara moral. Tidak ada sanksi hukum apapun terhadap *covernote* yang telah dikeluarkan. Hal ini dikarenakan *covernote* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan sempurna. *Covernote* hanya dipergunakan sebagai dasar timbulnya suatu peristiwa hukum saja. Yang mengikat secara hukum itu adalah akta otentik yang dibuat oleh Notaris tersebut. Hal demikian dikarenakan sudah sampai pada level perbuatan hukum para pihak, baik secara *de facto* maupun *de jure*. *Covernote* walaupun mengikat secara moral dan Bank berani mengeluarkan kredit dengan *covernote*, ditinjau dari sudut hukum perdata formil nyatanya tidak memiliki kekuatan yang mengikat dan bersifat sempurna, namun mengikat secara moral. Hanya dengan prinsip kehati-hatian dan kepercayaan Bank sudah mencairkan kredit lalu mengindahkan prinsip publisitas untuk itu terhadap akta Pemberi Hak Tanggungan harus didaftarkan.

Covernote pada pokoknya hanya menerangkan bahwa pada saat itu telah dilakukan penandatanganan akad kredit dan oleh nasabah itu diserahkan agunan dan agunan tersebut sedang dalam proses pengikatan jaminan serta pemeriksaan kesesuaian dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan. *Covernote* tidak terdapat terdapat satupun pasal yang satu pasalpun yang menyebutkan bahwa Notaris berwenang mengeluarkan *covernote* baik dalam UUN atau peraturan PPAT. Namun, Notaris berwenang mengeluarkan *covernote* karena dalam prakteknya pembuatan *covernote* menjadi kebutuhan administrasi dalam pelaksanaan akta perjanjian kredit.

Analisis Hukum Atas Putusan Hakim Terkait *Covernote* Yang Dibuat Oleh Notaris Dalam Hubungannya Dengan Perjanjian Kredit Atas Fasilitas Kredit Yang Diberikan Oleh Bank Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 1042 PK/Pid.Sus/2023

Analisis terhadap pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung No. 1042 PK/Pid.Sus/2023 menunjukkan adanya kekeliruan yang signifikan dalam penerapan hukum. Meskipun fakta-fakta yang terungkap di persidangan mengarah pada tindakan pemalsuan surat atau penggunaan surat palsu, hakim tetap menerapkan ketentuan tindak pidana korupsi.

Hal ini menimbulkan pertanyaan serius tentang ketepatan dan proporsionalitas hukuman yang dijatuhkan terhadap terdakwa Gemara Handawuri.

Pertama-tama, perlu dicatat bahwa inti dari perbuatan terdakwa adalah pembuatan dan penggunaan Surat Keterangan (*covernote*) yang isinya tidak sesuai dengan kenyataan. Terdakwa terbukti membuat *covernote* tanpa melakukan pengecekan yang memadai terhadap SPPPFAT (Surat Pernyataan Pelepasan Penguasaan Fisik bidang Atas Tanah). Tindakan ini lebih tepat dikategorikan sebagai pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam Pasal 263 KUHP, yang berbunyi:

Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

Mengingat status terdakwa sebagai notaris, perbuatannya juga dapat dikategorikan dalam Pasal 264 KUHP tentang pemalsuan surat yang diperberat, yang menyatakan:

Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:

1. Akta-akta otentik;
2. Surat hutang atau sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
3. Surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai;
4. Talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
5. Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan.

Penerapan pasal-pasal tentang pemalsuan surat ini akan lebih tepat dan proporsional dalam menangani kasus Gemara Handawuri. Meskipun perbuatan terdakwa mengakibatkan kerugian yang signifikan, namun esensi dari tindakannya adalah pembuatan dan penggunaan dokumen palsu, bukan tindak pidana korupsi dalam arti yang sebenarnya.

Kekeliruan hakim dalam menerapkan undang-undang tindak pidana korupsi alih-alih pasal pemalsuan surat memiliki implikasi serius. Pertama, hal ini menciptakan preseden yang berbahaya dalam sistem peradilan Indonesia, di mana tindak pidana pemalsuan surat dapat dengan mudah dikategorikan sebagai korupsi jika mengakibatkan kerugian negara. Kedua, penerapan undang-undang tindak pidana korupsi dalam kasus ini mengakibatkan hukuman yang tidak proporsional terhadap terdakwa, mengingat ancaman hukuman untuk tindak pidana korupsi jauh lebih berat dibandingkan dengan pemalsuan surat.

Penerapan undang-undang tindak pidana korupsi dalam kasus ini juga mengabaikan prinsip *lex specialis derogat legi generali*, di mana ketentuan yang lebih khusus (dalam hal ini, pemalsuan surat) seharusnya mengesampingkan ketentuan yang lebih umum (tindak pidana korupsi). Pemalsuan surat oleh notaris merupakan tindak pidana yang spesifik dan telah diatur secara khusus dalam KUHP, sementara undang-undang tindak pidana korupsi memiliki ruang lingkup yang lebih luas dan umum.

Perlu juga dipertimbangkan bahwa tujuan utama dari undang-undang tindak pidana korupsi adalah untuk menangani penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang oleh pejabat publik atau pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Meskipun tindakan terdakwa Gemara Handawuri mengakibatkan kerugian bagi PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, namun esensi dari perbuatannya lebih mengarah pada pelanggaran etika profesi dan pemalsuan dokumen, bukan korupsi dalam arti yang sesungguhnya. Oleh karena itu, seharusnya hakim dalam kasus ini menolak penerapan undang-undang tindak

pidana korupsi dan mengalihkan penuntutan ke arah pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam KUHP. Hal ini akan menghasilkan putusan yang lebih adil dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pidana, serta memberikan kepastian hukum yang lebih baik bagi profesi notaris dan masyarakat umum.

Kekeliruan dalam penerapan hukum ini juga menimbulkan pertanyaan tentang pemahaman dan interpretasi hakim terhadap unsur-unsur tindak pidana korupsi. Meskipun terdapat kerugian negara, namun tidak semua tindakan yang mengakibatkan kerugian negara dapat secara otomatis dikategorikan sebagai korupsi. Dalam kasus ini, unsur penyalahgunaan wewenang yang merupakan salah satu ciri khas tindak pidana korupsi tidak terpenuhi secara jelas, mengingat terdakwa bertindak dalam kapasitasnya sebagai notaris, bukan sebagai pejabat publik atau pengelola keuangan negara.

Penerapan undang-undang tindak pidana korupsi dalam kasus ini dapat dianggap sebagai bentuk *over*-kriminalisasi, di mana suatu tindak pidana yang sebenarnya memiliki aturan hukum yang lebih spesifik justru dikenakan aturan yang lebih berat. Hal ini tidak hanya berpotensi menciptakan ketidakadilan bagi terdakwa, tetapi juga dapat mengikis kepercayaan publik terhadap sistem peradilan. Dalam konteks profesi notaris, putusan ini juga berpotensi menciptakan kecemasan dan ketidakpastian hukum. Notaris, yang dalam menjalankan tugasnya seringkali berhadapan dengan dokumen-dokumen penting dan transaksi bernilai besar, mungkin akan merasa terancam oleh potensi tuduhan korupsi atas kesalahan administratif atau pelanggaran etika profesi. Hal ini pada gilirannya dapat mempengaruhi kinerja dan independensi profesi notaris secara keseluruhan. Oleh karena itu, revisi terhadap putusan ini sangat diperlukan. Hakim seharusnya mempertimbangkan untuk mengubah dakwaan dari tindak pidana korupsi menjadi pemalsuan surat, dengan merujuk pada Pasal 263 atau 264 KUHP. Perubahan ini akan menghasilkan putusan yang lebih proporsional dan sesuai dengan esensi tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa.

Kesimpulannya, analisis kritis terhadap putusan Mahkamah Agung No. 1042 PK/Pid.Sus/2023 menunjukkan adanya kekeliruan signifikan dalam penerapan hukum. Kasus ini seharusnya ditangani sebagai kasus pemalsuan surat, bukan sebagai tindak pidana korupsi. Revisi terhadap putusan ini tidak hanya akan memberikan keadilan yang lebih baik bagi terdakwa, tetapi juga akan memperkuat integritas sistem peradilan Indonesia dan memberikan kepastian hukum yang lebih baik bagi profesi notaris dan masyarakat umum.

4. Kesimpulan

Notaris memiliki kewajiban penting dalam memastikan kebenaran data sebelum membuat *covernote*, termasuk verifikasi mendalam dan pengecekan ke instansi terkait, sesuai dengan UU Jabatan Notaris. Pertanggungjawaban notaris atas *covernote* dalam kasus kredit bermasalah mencakup aspek perdata, administratif, dan pidana, dengan sanksi mulai dari ganti rugi hingga pemberhentian dan tuntutan pidana. Putusan Mahkamah Agung No. 1042 PK/Pid.Sus/2023 menunjukkan pergeseran paradigma dengan mengkategorikan penerbitan *covernote* tidak benar sebagai tindak pidana korupsi, meskipun hal ini menimbulkan perdebatan terkait prinsip *ultimum remedium*. Untuk meningkatkan akurasi dan keandalan *covernote*, disarankan agar notaris menerapkan prinsip kehati-hatian, melakukan verifikasi menyeluruh, dan menjelaskan konsekuensi hukum kepada para pihak. Diperlukan regulasi yang lebih spesifik mengenai batasan pertanggungjawaban notaris, serta dialog antar pemangku kepentingan untuk mencapai kesepakatan. Mahkamah Agung diharapkan mengeluarkan panduan yang lebih jelas mengenai penerapan unsur-unsur tindak pidana korupsi dalam kasus yang melibatkan profesi notaris untuk menghindari *over*-kriminalisasi.

5. Refrensi

- Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- , *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Agustini, Ni Luh Wayan Korin, Cok Istri Anom Pamayun dan Dewa Gede Rudy. "Pertanggungjawaban Bank Terhadap Nasabah yang Identitasnya Dipakai Tanpa Izin Dalam Kredit Fiktif". *Jurnal Kertha Semaya*, Volume 5, Nomor 1, 2017.
- Gajali, Djoni S. dan Rachmadi Usman. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2009.
- Kadir, Rahmadiyah, Farida Patinggi, Nurfaidah Said dan Muhammad Ilham Arisaputra. "Pertanggungjawaban Notaris Pada Penerbitan Covernote". *Jurnal Hukum*, Volume 31, Nomor 2, 2019.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie. *Aspek Pertanggung Jawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*. Bandung: CV Mandar Maju, 2011.
- Soesilo, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor, 1995.
- Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Winarso, Ratih Puspitasari. "Kekuatan Hukum Covernote Yang Dibuat Oleh Notaris Berkaitan Dengan Prinsip-Prinsip Pemberian Kredit Di PT Bank Bni Cabang Pare-Pare (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 49/Pid.Sus.Tpk/2018/PT.MK)". *Indonesian Notary*, Vol. 2, Article 19, 2020.