

BAB III

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP NOTARIS YANG TELAH
MENERBITKAN COVERNOTE**

3.1 Hubungan hukum Notaris dengan pihak perbankan terkait pembuatan akta perjanjian kredit

Perjanjian kredit dalam praktiknya dapat memilih apakah digunakan perjanjian dibawah tangan yang mana hanya ada pihak internal bank dengan calon debitur atau perjanjian dengan menggunakan jasa Notaris dimana perjanjian kredit dibuat secara autentik. Sebagai penerapan prinsip transparansi, pihak bank dalam memberikan kriteria perjanjian kredit yang utama ditentukan oleh besarnya pinjaman dan jangka waktunya.³³ Apabila pinjaman besar dan memerlukan jangka waktu lama, maka pihak bank akan meminta jaminan untuk selanjutnya pengikatannya menggunakan akta Notaris. Tetapi ada pula dalam hal penyaluran kredit dengan menggunakan fasilitas misalnya untuk kredit modal usaha menggunakan akta Notaris.

Kehadiran Notaris yang dikenal sebagai notariat dalam pergaulan hidup sesama manusia menghendaki adanya alat bukti sebagai penegasan hubungan hukum keperdataan dan/atau yang terjadi antara sesama manusia. Suatu profesi bernama Notariat ini pengabdinya ditugaskan oleh kekuasaan umum untuk dan atasnama undang-undang mengharuskan guna mewujudkan kehendak masyarakat untuk membuat alat bukti tertulis yang melahirkan kepastian hukum.³⁴

³³ Sutan Remy Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Hukum Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 66

³⁴ Hizbul Maulana, *Masyarakat Indonesia Membutuhkan Notaris*, Primamedia, Jakarta, 2015

Alat bukti dalam kedudukannya sebagai sarana untuk meneguhkan adanya suatu peristiwa dan hubungan hukum tidak hanya berlaku untuk saat setelah dimana akta tersebut dibuat, melainkan berlaku dan pula mengikat di kemudian hari terhadap penegasan perbuatan hukum serta hubungan hukum dalam masyarakat. Perlunya alat bukti yang bersifat tertulis sebenarnya tidak harus dilakukan oleh Notaris, tetapi para pihak atau masyarakat sendiri pun dapat membuat bukti secara tertulis.

Mengenai bukti secara tertulis demikian sebagian kalangan memilih menggunakan bukti yang berasal dari Notaris karena sifat melekat pejabat umum dimana Notaris memiliki kewenangan dan kekuasaan penuh untuk membuat suatu dokumen bukti. Pembuatan akta oleh Notaris tidak hanya meneguhkan adanya perbuatan hukum sepihak, tetapi juga dapat untuk membuat akta berkaitan dengan dasar konsensualisme para pihak. Mengingat Indonesia masih menggunakan *Burgerlijk Wetboek* atau KUHPerdara khususnya buku ke-III dimana terdapat sistem terbuka dimana para pihak memiliki kehendak bebas untuk menentukan sesuatu yang akan dilakukannya terkait dengan hubungan konsensualisme.

Adanya tuntutan dari perkembangan zaman membuat masyarakat semakin peka akan perlunya akta autentik sebagai suatu bukti. Perbandingannya dengan akta atau surat yang dibuat oleh para pihak atau seseorang secara tersendiri, akta yang dibuat oleh Notaris memiliki kekuatan bukti yang lebih kuat yakni memiliki kekuatan sempurna dan menentukan sepanjang tidak dibatalkan atau dibuktikan sebaliknya. Artinya bahwa akta Notaris yang melekat di dalamnya kekuatan

sempurna dan menentukan harus dianggap benar adanya karena Notaris mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum.³⁵

Dewasa ini untuk memenuhi kebutuhan akan kepastian hukum juga selaras dengan prinsip kehati-hatian yang diterapkan oleh Perbankan, maka kebutuhan akan akta Notariil memiliki urgensi tersendiri dalam praktik penyaluran kredit terhadap masyarakat. Dapat dikatakan sarana terakhir pihak bank untuk mengamankan penyaluran dana ke masyarakat melalui akta yang dibuat oleh Notaris. Oleh karena itu terjadi hubungan kerjasama antara Notaris dengan pihak bank sehubungan dengan pembuatan akta-akta perjanjian kredit.

Lahirnya hubungan kerjasama tidak serta merta terjadi dari pihak bank kepada Notaris, sebelumnya harus ada kepercayaan dari pihak perbankan kepada Notaris sebagai pelayan hukum sehubungan dengan kegiatan penyaluran kredit perbankan. Kredit yang disalurkan memang secara kewenangan menjadi urusan sepenuhnya dari pihak bank, tetapi di akhir sebelum pemberian kredit, kewenangan untuk pengikatan hubungan hukum dengan nasabah, pihak bank memerlukan sifat autentiknya perjanjian kredit melalui kewenangan Notaris.

Berdasarkan hubungan demikian, terjalin pertanggungjawaban secara moral baik antara pihak bank kepada Notaris ataupun sebaliknya. Mengapa dikatakan pertanggungjawaban moral karena hubungan yang terjalin awalnya didasarkan kepercayaan dimana antara pihak perbankan dan Notaris memiliki kesamaan yakni sikap profesionalitas untuk mewujudkan kepastian hukum.

³⁵ Nusyirwan, *Membedah Profesi Notaris*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2000, hal. 62

Kepastian hukum ditinjau dari perspektif perbankan ialah kepastian untuk mengamankan dan menjamin penyaluran kredit agar tepat guna serta tidak terjadi penyalahgunaan penyaluran kredit sehingga menimbulkan kredit macet yang tentu mengganggu stabilitas perbankan sebagai penyalur dana ke masyarakat.³⁶ Di satu sisi kepastian hukum yang wajib diberikan Notaris berdasarkan kewenangannya ialah menjamin agar perjanjian kredit beserta pengikatan akta yang lain termasuk pengikatan jaminan debitur/nasabah dapat memberikan keamanan dan kepastian agar tidak terjadi kredit macet. Tentu dalam hal pencegahan dari kredit macet secara normatif menjadi tanggungjawab sepenuhnya dari Bank dan Notaris sebatas hanya melakukan analisis terhadap dokumen-dokumen syarat daripada pembuatan akta perjanjian kredit beserta akta pengikatan jaminan kredit.

Jadi perlu dipahami bahwa kedudukan Notaris sebagai mitra dan/atau rekanan dari pihak bank berdasarkan hubungan kepercayaan memiliki tanggungjawab moril untuk mengamankan dan/atau turut serta membantu bank dalam mengurangi angka kredit macet dengan menganalisis secara seksama syarat-syarat dalam pengajuan kredit perbankan. Salah satu pertimbangan bank untuk mencairkan kredit ialah adanya produk hukum dari Notaris yang dinamakan *covernote*.

Covernote sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, merupakan catatan penutup dari Notaris atas pekerjaan yang sekiranya belum diselesaikan. Catatan penutup ini berdasarkan makna Bahasa dari *cover* yang membungkus dan *note* artinya catatan. Atau dapat dikatakan bahwa *covernote*

³⁶ Muhamamd Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 93

merupakan sebuah keterangan dari Notaris sehubungan dengan pekerjaan dan kewenangannya.

Timbul pertanyaan apakah praktik covernote itu untuk semua perbuatan hukum yang dilegalkan dengan akta Notaris, tentu menurut penulis seharusnya covernote dapat diterapkan dalam seluruh perbuatan hukum yang dilegalkan melalui akta Notaris. Hal ini didasarkan atas tidak adanya larangan Notaris dalam membuat suatu catatan atau keterangan sebagai produk hukum dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Meskipun secara norma covernote tidak ditemukan dasar pengaturannya, tetapi secara eksplisit juga tidak dilarang dalam perundang-undangan dalam bidang kenotariatan.

Praktik dalam penerbitan covernote sebagaimana dalam penulisan ini justru ditekankan pada praktik pembuatan akta perjanjian kredit yang mana dalam prosesnya, perjanjian kredit melalui beberapa tahapan sehingga memerlukan kecermatan dan ketelitian tidak hanya dari pihak perbankan tetapi juga dari pihak Notaris.

Akibat dari tidak diaturnya covernote dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, praktik penerbitan covernote dapat juga diartikan sebagai suatu dokumen sementara sebagai bukti bahwa seseorang telah dijamin sampai dengan dokumen resmi tersedia. Dari terminologi tersebut dapat diartikan bahwa covernote itu sebagai keterangan yang memberikan jaminan kepada pihak penghadap karena pembuatan akta autentik belum sempurna diselesaikan oleh Notaris.

Jika demikian halnya covernote diartikan sebagai suatu keterangan yang dapat menjamin, dapat saja pihak luar menafsirkan bahwa dengan adanya

covernote seakan-akan sudah ada jaminan kepastian hukum dari Notaris meskipun akta autentik yang akan dibuat belum sempurna untuk diterbitkan. Apabila hal demikian terjadi, maka potensi penyalahgunaan makna covernote bagi pihak ketiga yang secara langsung mengikat Notaris akan semakin tinggi bilamana tidak adanya batasan dan/atau kriteria khusus mengenai penerbitan covernote.

Meskipun dalam hubungannya Notaris dengan pihak perbankan tidak terikat pada klausul formal dalam perjanjian, dasar kepercayaan dapat digunakan oleh Notaris untuk bersikap cermat, teliti dan seksama dalam mengeluarkan atau menerbitkan suatu dokumen atau produk apapun untuk menjaga kepercayaan masyarakat. Lebih baik menolak sekalipun dapat melakukan untuk membuat suatu catatan yang dapat berpotensi disalahartikan, salah penafsiran atau bahkan penyalahgunaan oleh pihak ketiga yang berkakibat secara langsung terhadap kewibawaan Notaris.

3.2 Jangkauan Kewenangan Notaris dalam Menerbitkan Akta serta Keterangan Terhadap Para Pihak

Konsiderans Undang-Undang Jabatan Notaris menyebutkan kedudukan dan fungsi jabatan Notaris ialah sebagai penjamin kepastian, perlindungan hukum serta ketertiban melalui alat bukti tertulis yang dinamakan akta autentik. Dari mandat tersebut, Notaris tidak hanya bertanggungjawab secara pribadi melainkan melekat tanggungjawab profesi untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum dan ketertiban masyarakat yang sumbernya berasal dari aspek sosiologis, filosofis dan yuridis daripada Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pejabat umum yang melekat pada profesi Notaris diberikan oleh Negara untuk melaksanakan suatu perbuatan atas dasar kewenangan. Menurut teori kewenangan, istilah wewenang itu merupakan kekuasaan hukum serta hak untuk bertindak dalam lingkup kewajiban publik. Jadi kewenangan yang diberikan erat kaitannya dengan pelayanan publik kepada masyarakat.³⁷

Hubungan kewenangan yang dimiliki oleh Notaris sebagai pejabat umum dan penyelenggara negara sebagai pejabat publik memiliki dimensi perbedaan yang cukup signifikan. Pejabat umum sebagaimana dalam jabatan yang diemban oleh Notaris mempunyai karakteristik khusus dalam pelayanannya hanya terbatas pada pembuatan dokumen bukti surat dan tidak berwenang untuk membuat kebijakan tertentu, sedangkan pejabat publik atau penyelenggara negara mempunyai kewajiban untuk kesejahteraan masyarakat melalui keputusan, tindakan dan kebijakan. Adapun keduanya memiliki kesamaan yakni wajib untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat, antara pejabat umum dan pejabat publik ibarat sebagai pelayan masyarakat.

Pejabat umum khususnya Notaris produk satu-satunya ialah akta autentik yang berfungsi sebagai alat bukti yang sempurna serta mempunyai peran penting dalam kegiatan masyarakat. Hal ini sejalan dengan perkembangan tuntutan kepastian hukum dalam berbagai interaksi kegiatan ekonomi dan sosial baik pada tingkat nasional maupun internasional.

Kedudukan alat bukti tertulis berupa akta autentik sebagai produk utama dari Notaris menentukan secara jelas mengenai hak dan kewajiban seseroang yang

³⁷ Hartanti Suliandari, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdasar, Jakarta, 2013, hal. 79

dilegalkan melalui kewenangan Notaris. Oleh karenanya sifat dari akta yang dibuat Notaris ialah sempurna dan menentukan. Menurut Subekti, adanya akta autentik merupakan sarana menumbuhkan budaya sadar hukum demi terciptanya kepastian dan kemanfaatan.

Keterikatan Notaris dengan kewenangannya yang bersumber pada Undang-Undang Jabatan Notaris tidak dapat diberikan suatu diskresi apapun. Seperti layaknya pejabat publik yang diberikan hak untuk diskresi yakni suatu kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri atas situasi atau keadaan yang bersifat genting dan untuk kepentingan publik. Dalam hal jabatan Notaris tidak mengenal adanya diskresi dalam kewenangannya. Itulah mengapa harus ada sifat cermat, teliti dan seksama pada diri seorang Notaris sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris.

Tujuan dibuatnya akta oleh Notaris ialah untuk mengikat secara hukum para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum. Pengikatan yang dilakukan oleh Notaris sejatinya sebagai penegasan terhadap hubungan hukum secara notariil dan mempunyai sifat menentukan dalam pembuktian di kemudian hari. Sebagai suatu contoh pengikatan oleh Notaris terhadap debitur bank untuk dapat menerima fasilitas kredit dan mengembalikannya dalam jangka waktu tertentu.³⁸

Selain tugas utama membuat akta, Notaris juga wajib mempunyai kantor untuk mengurus dan manajerial dokumen-dokumen akta dari para pihak. Tugas demikian ini merupakan tugas administrasi perkantoran seperti surat-menyurat dengan pihak lain. Salah satu administrasi yang dijumpai dalam kantor Notaris

³⁸ Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, PT Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, hal. 44

ialah keterangan atau surat dari Notaris dalam bentuk covernote. Bahwa sudah dijelaskan mengenai definisi covernote, dasar hukum serta praktek penggunaan covernote sebagai catatan penutup dalam pengikatan kredit perbankan.

Penerbitan covernote sebagai catatan administrasi Notaris dalam proses penyaluran dan pengikatan kredit terhadap debitur Bank dapat difungsikan dalam beberapa tahapan. Dalam proses pengikatan kredit, peran Notaris sudah ada beriringan dari pihak bank melakukan analisis kredit terhadap nasabah. Disitu pula Notaris menerima salinan dokumen-dokumen sebagai syarat pengikatan kredit. Covernote sebagai catatan dapat diterapkan dalam proses analisis kredit hingga pengikatan jaminan.

Covernote yang dibuat dalam bentuk surat keterangan oleh Notaris merupakan tindakan hukum para pihak yang dilakukan dihadapan Notaris. Covernote ini menjadi instrumen pamungkas untuk menutup semua tindakan hukum dengan menindaklanjuti tindakan hukum lain. Sekali lagi ditekankan bahwa keberadaan covernote diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang mana satu sisi merupakan bentuk kewajiban pemberian kepastian hukum kepada para pihak, di sisi yang lain berpotensi disalahgunakan pihak lain karena sifat covernote tidak mempunyai dasar hukum apapun.

Adanya perjanjian kredit yang sebelumnya diterbitkan covernote oleh Notaris, akta yang dibuat semisal Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) dan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) karena semuanya telah ditandatangani para pihak, meskipun secara administrasi belum selesai, maka Notaris menerbitkan covernote untuk kepentingan bank dan debitur, menjadi

permasalahan ketika pihak bank menerima covernote kemudian menjadikan covernote sebagai alasan atau dasar pencairan kredit kepada nasabah tetapi di sisi lain pengikatan jaminan belum sempurna dilakukan.

Sama halnya dalam permasalahan dalam penelitian ini, bahwa Bank menjadikan covernote sebagai dasar pencairan kredit karena menganggap bahwa hal tersebut sebagai kebiasaan. Dari fakta hukum sebagaimana dalam Putusan No. 1233K/Pid.Sus/2019 atasnama Terdakwa Hendrik Jauhary, S.H, pihak Bank sudah mencairkan kredit tetapi ternyata Sertipikat Hak Guna Bangunan tidak dapat dialihkan menjadi atasnama kreditur yakni Bank. Akibatnya Notaris seakan menjadi kambing hitam dan dijadikan tersangka dan terdakwa karena diduga melakukan perbuatan korupsi dalam bentuk penyertaan.

Seorang Notaris yang ditahan serta diduga melakukan perbuatan pidana berdasarkan produk hukum yang dibuatnya perlu untuk dikaji lebih dalam, apakah memang ada unsur turut serta dalam perbuatan tersebut dan bagaimana layaknya penerbitan covernote dalam praktik perbankan agar Notaris seakan tidak menjadi kambing hitam apabila kredit tersebut tidak dapat direalisasi sebagaimana mestinya.

Dasar penyelidikan dan penyidikan hingga ditetapkannya Notaris sebagai tersangka karena penerbitan covernote untuk kepentingan perbankan. Sebagaimana analisis penulis pada pembahasan sebelumnya, satu sisi perspektif penerbitan covernote dikhawatirkan terjadi kesalahan penafsiran sehingga pihak ketiga yang menerima covernote dari Notaris merasa bahwa atas covernote tersebut, segala perbuatan dan akibat hukum menjadi pasti dan dijamin oleh

Notaris. Sekali lagi penulis memberikan analisis bahwa jabatan Notaris yang melekat sebagai profesional dalam bidang hukum kemudian mengeluarkan catatan berupa covernote dianggap masyarakat awam sebagai suatu instrumen untuk dijadikan dasar melakukan perbuatan hukum tertentu.

Substansi yang ada dalam covernote sehubungan dengan perjanjian kredit perbankan umumnya berisikan identitas Notaris/PPAT, keterangan jenis, tanggal dan nomor akta, keterangan mengenai pengurusan akta, keterangan jangka waktu penyelesaian, keterangan pihak yang menerima akta dan tempat berikut tanggal, tanda tangan Notaris. Penerbitan covernote oleh Notaris didasarkan atas kepentingan subyek hukum, yakni debitur dan kreditur yang ingin melakukan suatu perjanjian kredit, seperti halnya dalam kasus yang dianalisis penulis, tujuan penerbitan covernote karena pengurusan pengikatan jaminan masih dalam proses penyelesaian.

Mengingat bahwa kepentingan dan urgensi covernote yang subyektif untuk kepentingan para pihak atau salah satu pihak, dikaitkan dengan desakan pihak perbankan untuk merealisasi penyaluran kredit terhadap debitur meski terdapat syarat yang masih belum selesai prosesnya, seharusnya Notaris dapat menganalisis secara seksama bahwa penerbitan covernote harus untuk kepentingan bersama yakni kreditur, debitur dan Notaris itu sendiri. Oleh karenanya berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan kewajiban bahwa Notaris harus bertindak secara cermat dan seksama.

Penerimaan covernote oleh pihak perbankan yang karena kepentingannya secara subyektif untuk target penyaluran kredit, terkadang memanfaatkan covernote untuk menjadi suatu dasar atau pertimbangan guna pencairan kredit. Sebagaimana dalam keterangan saksi dalam perkara atasnama Terdakwa Hendrik Jaury, S.H, praktik penerbitan dan kebutuhan akan covernote menjadi suatu kebiasaan. Pihak bank tidak malu untuk meminta langsung diterbitkannya covernote untuk kepentingan subyektif perbankan.

Pembuatan covernote yang dilakukan oleh Notaris memang memiliki peranan yang tinggi dalam hal pencairan kredit perbankan. Hal ini terjadi karena dengan adanya covernote, debitur akan bertambah keyakinan dan bank juga akan menjadi terjamin mengingat substansi dalam covernote yang lengkap, transparan dan informatif juga disertai lampiran-lampiran. Tetapi perlu diingat bahwa meskipun keterangan pihak sudah dilakukan pengecekan oleh Notaris, sekalipun demikian Notaris tidak dapat memberikan kepastian mengenai apakah keterangan dan dokumen tersebut dapat diterbitkan sesuai jangka waktu yang dibeirkan Notaris, karena hal ini sudah dalam lintas kewenangan pada lembaga lain.

Apabila di sisi lain ternyata menurut Notaris resiko untuk menerbitkan covernote jauh lebih besar daripada kepentingan subyektif, maka Notaris pun dapat menolak untuk menerbitkan covernote. Tetapi terjadi keadaan dilematis bahwa memang Notaris memiliki sisi independensi, tetapi di sisi lain Notaris juga membutuhkan pihak perbankan sebagai sarana untuk memenuhi aspek kesejahteraan bagi Notaris. Dapat diartikan bahwa kepentingan independensi dan

kesejahteraan harus dapat berjalan beriringan agar dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Kebiasaan yang diterima masyarakat dan kebiasaan itu dilakukan secara berulang-ulang sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu ternyata dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum, maka demikian timbullah suatu kebiasaan hukum yang oleh masyarakat sendiri disebut sebagai hukum kebiasaan.³⁹ Catatan tidak ubahnya hanyalah sebuah catatan dan keterangan dari Notaris yang bersifat administratif.

Menurut pandangan Bruggink, terdapat tiga faktor yang menjadi parameter sebuah produk hukum dapat berlaku secara baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis dan filosofis. Berlakunya aspek yuridis atau normatif suatu peraturan perundang-undangan itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah tersebut saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian terdiri atas keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah umum.⁴⁰

Norma hukum khusus lebih rendah derivasi dari norma hukum yang lebih tinggi. Di lain sisi, berlakunya aspek empiris / sosiologis berhubungan dengan situasi ketika para masyarakat patuh terhadap hukum di mana hukum diberlakukan. Secara filosofis kaitan dengan keharusan peraturan hukum mencerminkan sistem yang baik, nilai yang baik sebagai sarana yang melindungi nilai maupun sebagai sarana untuk mewujudkan kaidah tingkah laku manusia di masyarakat.

³⁹ JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Diterjemahkan Oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 142,

⁴⁰ *Ibid*, JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*

Kaitan penerbitan covernote dengan beberapa pendapat dan teori diatas bahwa dalam keberlakuan aspek empiris/sosiologis oleh karena covernote merupakan kebiasaan dan dilakukan secara terus menerus dan secara tetap oleh sebagian kalangan masyarakat serta pula diterima keberadaannya, maka penerbitan covernote memiliki daya mengikat selayaknya perikatan meskipun pihak lawan tidak secara tegas memberikan akseptasi secara tertulis. Daya mengikat demikian timbul karena adanya kepercayaan dan penerimaan secara terus-menerus oleh masyarakat. Kekuatan mengikat covernote hanya dapat diukur dari eksistensi covernote sebagai jaminan bagi Bank bahwa dokumen yang dibutuhkan sehubungan dengan perjanjian kredit masih dalam proses pengurusan oleh Notaris.

Seharusnya pihak ketiga baik bank dan debitur memahami bahwa covernote bukanlah akta autentik yang sifat berlakunya secara terus-menerus sampai ada pembatalan oleh Pengadilan atau para pihak sendiri. Kedudukan covernote harus dipahami bahwa sifat sementara keterangan dari Notaris untuk pemberian penegasan dan jaminan jika pekerjaan telah dikerjakan serta masih terdapat proses yang belum terlampau. Apabila proses tersebut sudah selesai misalkan dokumen sudah lengkap, maka covernote dengan sendirinya tidak ada artinya.

Jadi jangkauan kewenangan Notaris untuk membuat akta dan/atau keterangan yang baik bersifat formil sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris maupun bersifat administrasi hanya terbatas pada para pihak. Mengingat Notaris bukanlah sebagai pejabat publik yang dapat memberikan kebijakan untuk

masyarakat luas, tetapi di sisi lain Notaris juga mempunyai hak untuk menolak membuat suatu akta atau keterangan bilamana keadaan suatu dokumen atau peristiwa tersebut menurut penilaian dan analisis Notaris dapat menimbulkan resiko dan akibat hukum di kemudian hari. Notaris harus tetap bersikap independen tetapi juga mementingkan kesejahteraannya.

3.3. Ketentuan Yang Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Menerbitkan Covernote

Adanya covernote ditinjau secara dasar hukum dan pengertiannya tidak termasuk dalam instrumen akta autentik serta sifat pembuktiannya tidak mengikat apapun terhadap para pihak. Hal tersebut menjadi bertolak belakang dengan kedudukan dan sifat pembuktian akta autentik dimana kekuatan pembuktian sempurna dan menentukan. Sifat akta secara jelas apabila pembuatan sesuai dengan kaidah Undang-Undang Jabatan Notaris, akta tersebut memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana konsiderans dan amanat Undang-Undang Jabatan Notaris.

Menurut pendapat Satjipto Rahardjo sebagai seorang pemikir hukum progresif, hukum itu dibuat untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum. Satu pernyataan yang sangat mendalam jika dijelaskan berarti harus ada paradigma sebagian masyarakat bahwa hukum itu menginginkan adanya perubahan yang mana perubahan tersebut berasal dari pola pikir pembuat undang-undang hingga penegak hukum. Cara berpikir untuk membahagiakan, memberikan kesejahteraan hingga perlindungan hukum kepada masyarakat akan menentukan bagaimana

suatu sistem hukum dapat mempersepsikan fungsinya dan bagaimana hukum akan menjalankan pekerjaannya. Bekerjanya hukum untuk manusia adalah tujuan daripada pemikiran hukum progresif.

Jika dalam praktiknya suatu pejabat menjalankan kekuasaannya tanpa dasar hukum, maka harus ditinjau bahwa tindakan tersebut harus dapat diukur menurut kapasitasnya bahwa tindakan pejabat tersebut harus dapat menimbulkan kemanfaatan atau setidaknya menghindari adanya sengketa di kemudian hari. Menjadi pertanyaan, lantas apa urgensinya Notaris dalam menerbitkan suatu covernote dalam perjanjian kredit yang lazim dikatakan sebagai hukum kebiasaan.

Telah disebutkan sebelumnya bahwa urgensi penerbitan covernote harus dilihat dari 2 (dua) sisi kepentingan hukumnya. Pertama bahwa kepentingan Notaris menerbitkan covernote untuk memberikan catatan atau keterangan bagi pihak perbankan untuk memenuhi syarat tertentu. Hal ini penting sebagai bentuk pertanggungjawaban profesi Notaris terkait hubungan hukumnya dengan pihak Bank. Kedua, jika dianalisis dari sudut pandang kepentingan perbankan, maka adanya covernote untuk pertimbangan pihak Bank dalam proses pencairan kredit. Jadi antara kedua kepentingan hukum ini terkait dengan penerbitan covernote tidak dapat dikaitkan karena antara kewenangan Notaris menerbitkan akta dengan kewenangan pemberian persetujuan kredit perbankan tidak saling berkaitan dan memiliki kewajiban hukum.

Kemunculan covernote tidak bisa dipungkiri merupakan kebutuhan subyektif terutama kebutuhan bank dan debitur meskipun terdapat proses yang masih belum diselesaikan secara sempurna. Dengan adanya covernote Bank

berani untuk mencairkan kredit kepada debitur dengan dasar covernote sebagaimana dalam perkara Terdakwa Hendrik Jaury, S.H seorang Notaris yang menjadi Terdakwa karena covernote disalahgunakan oleh pihak Bank.

Terdapat keterangan ahli dalam pemeriksaan persidangan tersebut yang menyatakan bahwa seorang Notaris itu meskipun tidak ada dasar hukumnya penerbitan covernote tetapi belum tentu Notaris tidak berwenang atau dilarang membuat covernote. Melainkan berdasarkan hukum yang tumbuh dalam masyarakat (*living law*). Artinya Notaris dapat menetapkan sendiri kriteria-kriteria dan format baku dalam penerbitan covernote karena tidak ada sisi perlindungan hukum dari peraturan perundang-undangan terkait penerbitan covernote, maka Notaris sendiri harus membentengi dengan pengetahuan dan pengalaman serta ketelitian dan sikap seksama sebagai seorang profesional.

Akibatnya Notaris yang harus memberikan perlindungan hukum pada dirinya sendiri secara preventif karena dalam prakteknya tidak ada format baku dalam pembuatan covernote tetapi setidaknya harus ada syarat dan/atau batasan. Adapun unsur-unsur covernote diantaranya:

a. Unsur formal

Unsur formal berkaitan dengan aspek formalitas yang harus dilakukan misalnya format kertas yang memiliki kop surat Notaris, terdapat judul covernote atau suatu keterangan, terdapat nomor pengeluaran, nama Notaris yang membuat, substansi yang diterangkan, terdapat tanggal, nama, jabatan serta tanda tangan dibubuhi stempel basah selayaknya seorang pejabat yang mengeluarkan surat keterangan kepada pihak luar harus mengedepankan sisi

seorang pejabat karena covernote bukan dikeluarkan oleh perorangan melainkan seorang yang memiliki sisi profesionalitas.

b. Unsur materiil

Aspek materiil berkaitan dengan isi substansi yang disebut dalam covernote yakni sesuai dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak secara lengkap. Seperti covernote yang dibuat harus berdasarkan data atau dokumen atau keterangan pihak penghadap, covernote tidak untuk menimbulkan hak dan kewajiban para pihak dan penggunaan covernote yang tidak sesuai dengan isi covernote ini, maka tanggungjawab berada pada penerima covernote. Ketiga aspek tersebut menurut penulis harus dicantumkan oleh Notaris sebagai bentuk perlindungan hukum secara preventif.⁴¹

Perlu diingat bahwa Notaris tidak secara *ex officio* mengeluarkan dan menerbitkan covernote, melainkan covernote ada atas permintaan dari pihak bank untuk kepentingan bank sendiri. Oleh karena terdapat kepentingan secara subyektif dari bank dengan memanfaatkan titel pejabat publik dari Notaris, pihak bank meminta untuk Notaris mengeluarkan suatu surat yang menerangkan bahwa proses kredit telah dijamin oleh pihak Notaris melalui adanya covernote. Makna dijamin disini yang rawan untuk disalahartikan dan disalahgunakan sebagaimana yang terjadi dalam contoh kasus yang dianalisis penulis.

Pencairan kredit perbankan, itu mutlak kewenangan dari Bank sebagaimana digariskan Pasal 8 Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bahwa dalam penyaluran dan pemberian kredit, bank wajib mempunyai keyakinan

⁴¹ Habib Adjie, *Covernote: Perbincangan Yang Tidak Pernah Selesai*, Indonesia Notary Community

berdasarkan analisis yang mendalam atau iktikad dan kemampuan serta kesanggupan debitur untuk melunasi utangnya sebagaimana yang diperjanjikan.⁴² Artinya bahwa bank harus dapat keyakinan yang berasal dari keterangan atau data dari debitur, bukan logikanya dibalik seakan keyakinan untuk memberikan kredit berasal dari keterangan atau catatan dari Notaris sebagai pejabat umum. Jika hal demikian terjadi, maka profesi Notaris seakan dimanfaatkan untuk pencairan kredit dan apabila terjadi sesuatu hal yang berakibat terhadap penyaluran kredit, maka Notaris turut serta disalahkan oleh pihak Bank.

Menurut teori kepastian hukum, bahwa adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.⁴³ Berdasarkan teori tersebut, Notaris dalam menerbitkan covernote atas permintaan pihak bank harus bersikap hati-hati, teliti dan seksama dengan melihat seluruh dokumen-dokumen dalam proses pencairan kredit karena kedudukan covernote sendiri tidak mempunyai landasan hukum yang dapat dijadikan pijakan oleh Notaris.

Sesuatu yang masih belum selesai dalam pekerjaannya tetapi obyek perjanjian sudah diberikan dan dilaksanakan oleh pihak kreditur yakni bank kepada nasabah selaku debitur, memiliki potensi yang sangat besar apabila ternyata pihak debitur mengalami keterlambatan atau ketidakmampuan membayar kredit sementara di sisi lain proses pengikatan kredit dari sisi hukum melalui Notaris belum sepenuhnya selesai, maka pihak bank secara normatif mengalami kerugian dengan tidak dibayarnya penyaluran kredit yang telah diberikan, terlebih

⁴² Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

⁴³ Ridwan Sjahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 23[-

apabila seperti contoh kasus yang diangkat penulis, jaminan yang semestinya dapat dikuasai oleh kreditur sebagai pelunasan utang debitur, tidak dapat dikuasai oleh bank oleh karena terhambat belum selesainya pengikatan secara sempurna.

Hambatan dalam pemenuhan pengikatan baik dalam kredit maupun jaminan ditambah bahwa keadaan debitur tidak mampu melakukan pembayaran utang, tidak semua keadaan tersebut digantungkan kepada Notaris. Seperti halnya dalam pengurusan SHGB dalam kasus yang dianalisis penulis, kewenangan untuk memperpanjang SHGB bukanlah menjadi kewenangan Notaris melainkan itu mutlak kewenangan pihak Kantor Pertanahan. Oleh karenanya covernote tidak semestinya dikeluarkan dalam hal terjadi lintas kewenangan perihal pengikatan jaminan. Seharusnya pihak bank dapat menguasai jaminan secara khusus, apabila obyek jaminan tersebut tidak dapat dikuasai maka kedudukannya berganti menjadi jaminan khusus sebagaimana dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUHPerduta.

Sifat menjamin dari covernote bagi kreditur dan debitur sebagai pihak yang meminta Notaris untuk menerbitkannya, secara teoritis covernote tidak dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum apapun terhadap kreditur dan debitur sehubungan dengan penyaluran kredit. Mengapa demikian dikatakan penulis bahwa sifat covernote hanya sebagai catatan atau keterangan serta tidak adanya dasar hukum mengenai kriteria covernote dalam praktik Kenotariatan.

Dapat dikatakan berdasarkan peristiwa serta resiko atas penerbitan covernote, hal yang paling berimbas daripada profesi Notaris ialah berkurangnya rasa percaya baik antara bank dan debitur karena covernote tidak dapat

memberikan sumbangsih apapun ketika terjadi permasalahan gagal bayar debitur sehingga jaminan pun tidak dapat dikuasai secara hukum. Berdasarkan hal tersebut Notaris tetap harus memberikan perlindungan secara preventif kepada dirinya sendiri dalam proses penerbitan dan kehati-hatian dalam mengisi format covernote.

Pelayanan hukum yang diberikan Notaris kepada masyarakat ialah pelayanan hukum dari adanya rasa percaya terhadap jabatan pejabat umum profesi Notaris. Masyarakat menganggap bahwa kebiasaan penggunaan covernote sebagai syarat untuk kepentingan bank dalam mencairkan kredit ternyata tidak ada sifat autentiknya dalam covernote itu. Masyarakat sudah terlanjur menganggap bahwa apapun produk dari Notaris apalagi dalam covernote terdapat kop Notaris dan ditutup tanda tangan disertai stempel, sudah disejajarkan sebagai akta autentik. Tetapi faktanya covernote hanyalah sebagai catatan atau keterangan yang semestinya tidak untuk mengikat pihak yang menerimanya.

Teori perlindungan hukum dari Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum ialah utamanya memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan. Perlindungan hukum diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati hak secara menyeluruh dan merata. Implementasi perlindungan hukum dapat secara preventif maupun represif. Berdasarkan fenomena tersebut diatas, harus ada suatu konsep mengenai bagaimana bentuk covernote yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada Notaris.

Notaris dalam mengeluarkan covernote bertanggungjawab sepenuhnya terhadap isi dari covernote yaitu tentang fakta atau kebenaran mengenai apa yang

dikerjakan olehnya dan mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan apa yang sudah diterangkan dalam covernote yang bukan merupakan kewenangannya sebagaimana dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, apabila covernote menimbulkan kerugian, maka Notaris juga bertanggungjawab baik secara pidana karena keterangan yang diberikan tidak benar, secara perdata dapat digugat berdasarkan perbuatan melawan hukum dan dapat diberikan sanksi administratif.

Penulis memberikan masukan bahwa upaya preventif terkait perlindungan hukum kepada Notaris seharusnya covernote mencantumkan klausula eksonerasi atau klausula baku. Bakunya suatu pernyataan dalam perikatan atau keterangan merupakan jenis pernyataan yang telah dibakukan oleh pembuatnya sehingga pihak lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan dimana sudah ditentukan di awal secara sepihak oleh pihak pertama, akibatnya pihak penerima hanya diberikan pilihan menerima atau menolak klausula tersebut. Hal ini menjadi penting agar Notaris dapat melindungi dirinya sendiri dari akibat hukum penyalahgunaan isi covernote itu sendiri. Contoh klausula baku yang dapat diterapkan ialah diakhir substansi covernote dituliskan covernote ini bukan untuk menimbulkan hak dan kewajiban para pihak.

Menurut teori perlindungan hukum yang diutarakan oleh Philipus M. Hadjon, terdapat 2 (dua) model perlindungan hukum yakni:

- a. Perlindungan hukum represif, bentuk perlindungan hukum yang memberikan ruang bagi rakyat untuk mengajukan pendapatnya sebelum keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif,

- b. Perlindungan hukum preventif, jaminan yang diberikan oleh Negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitas sebagai subyek hukum.⁴⁴

Teori perlindungan hukum jika diaplikasikan terkait penerbitan covernote yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi Notaris ialah, bahwa Notaris sebelum regulasi yang mengatur mengenai covernote itu diatur secara limitatif, dapat menerapkan prinsip kehati-hatian dan bersikap seksama dengan cara memberikan klausula baku pada covernote yang menyatakan bahwa covernote bukan untuk pencairan kredit sehingga tidak dapat menimbulkan hak dan kewajiban bagi siapapun. Kemudian sebagai seorang subyek hukum yang diperlakukan sama dengan individu lain, Notaris ketika dipermasalahkan sebagaimana contoh kasus diatas yakni Notaris dijadikan tersangka kemudian diadili di persidangan, maka sebagai seorang yang mempunyai hak hukum yang sama, Notaris dapat menempuh upaya-upaya hukum untuk dapat memulihkan harkat, martabat dan kedudukannya.

⁴⁴ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, 1999, Jakarta, hal. 40