



## Surat Keterangan Notaris dalam Konteks *Labelling Cover Note*

Made Gde Subha Karma Resen<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [karma\\_resen@unud.ac.id](mailto:karma_resen@unud.ac.id)

### **Info Artikel**

Masuk: 9 Mei 2023

Diterima: 27 Juli 2023

Terbit: 29 Juli 2023

#### **Keywords:**

Cover Note; Notary;

Responsibility; Authority;

Tort

#### **Kata kunci:**

Cover Note, Notaris,

Pertanggungjawaban,

Kewenangan, Perbuatan

Melawan Hukum

#### **Corresponding Author:**

Made Gde Subha Karma Resen,

E-mail :

[karma\\_resen@unud.ac.id](mailto:karma_resen@unud.ac.id)

#### **DOI:**

10.24843/JMHU.2023.v12.i0

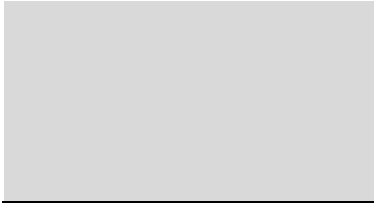
2.p08

### **Abstract**

*The purpose of this writing is to find out the substance that can be explained to a Notary's statement and the reason for a Notary's statement being labeled as a cover note. This study uses normative research methods with the problem of voidness in norms with statutory, conceptual, and analytical approaches. The sources of legal materials used consist of primary legal materials that come from laws and regulations related to legal issues, secondary legal materials obtained from journals, expert views and the results of previous research as well as tertiary legal materials obtained from legal dictionaries and language dictionaries which are described qualitatively. The results of the research show that the substance that can be applied to a Notary's statement is a statement that explains the facts about events that actually happened and not as a guarantee for something. A notary statement with cover note label is a term used in practice that has been going on continuously. The cover note labeling describes the condition of the notary's statement containing the substance of protecting, guaranteeing and promising. This substance has the potential to cause legal problems for notaries and consequences for civil law liability, administrative law, and criminal law.*

### **Abstrak**

Tujuan penulisan ini yaitu untuk mengetahui substansi yang dapat diterangkan ada surat keterangan notaris dan penyebab surat keterangan notaris yang dilabeling Cover Note menimbulkan permasalahan hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan adanya permasalahan kekosongan norma dengan jenis pendekatan perundang-undangan, konseptual dan pendekatan analisis. Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum, bahan hukum sekunder yang didapatkan dari jurnal, pandangan ahli maupun hasil penelitian terdahulu dan bahan hukum tersier dididapatkan dari kamus hukum maupun kamus bahasa yang diuraikan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa substansi yang dapat diterapkan pada surat keterangan adalah pernyataan yang menerangkan fakta terhadap peristiwa yang benar terjadi menyangkut kewajiban dan kewenangannya, serta bukan sebagai jaminan/penanggungan terhadap sesuatu. Surat keterangan notaris yang dilabeling covernote merupakan istilah dalam praktek yang telah berlangsung terus menerus. Labeling covernote tersebut



---

*menggambarkan keadaan surat keterangan notaris mengandung substansi melindungi, menjamin dan menjanjikan. Substansi ini berpotensi menimbulkan permasalahan hukum bagi notaris dan berkonsekuensi pertanggungjawaban perdata, administratif, dan pidana.*

---

## I. Pendahuluan

Setiap orang maupun pelaku bisnis berharap kepentingan dan haknya dilindungi oleh hukum. Semakin kompleksnya kehidupan, dan aktivitas bisnis, serta semakin banyaknya kasus-kasus hukum diranah hukum privat maupun publik menyebabkan setiap orang bertindak lebih hati-hati untuk mencegah risiko hukum, sikap kehati-hatian di dalam melakukan tindakan-tindakan hukum membutuhkan responsivitas dan instrumen-instrumen hukum untuk memfasilitasi sikap kehati-hatian orang terhadap orang lain. Dalam konteks kehati-hatian ini, diantaranya dibutuhkan surat keterangan dari lembaga yang dipercaya seperti notaris mengeluarkan *cover note* yaitu surat keterangan yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk menjamin terhadap akta-akta yang dibuatnya masih dalam proses.<sup>1</sup> Instrumen hukum dibutuhkan dalam konteks kehati-hatian agar tindakan hukum dan hubungan hukum tetap dapat terlaksana, untuk mencegah risiko, *to prevent certain kinds of harm*.<sup>2</sup> Instrumen tersebut adalah dengan dihadapkannya lembaga Alat bukti surat, yang merupakan salah satu pengikat kepercayaan kehendak seseorang terhadap kehendak orang yang lainnya, sehingga tercipta kepastian hukum.

Tujuan negara hukum adalah senantiasa menjamin kemanfaatan, kepastian, dan keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch.<sup>3</sup> Dalam hal mencapai tujuan hukum, selain diperlukan aturan tertulis dalam bentuk perundang-undangan juga tidak jarang diperlukan alat bukti tertulis yang bersifat autentik dibuktikan dengan tulisan yang sempurna (*volledig bewijs*)<sup>4</sup> yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat dan sempurna mengenai segala perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum yang dapat dibuat dihadapan dan atau oleh pejabat yang berwenang, salah satunya Notaris sebagai pejabat umum (*openbare ambtenaren*).

Keberadaan notaris saat ini dalam kehidupan masyarakat semakin dirasakan pentingnya, khususnya dalam bidang keperdataan seperti dalam pengurusan izin maupun pembuatan Akta Pendirian PT. Keberadaannya dipandang dapat sebagai upaya jaminan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum, yang dalam menjalankan jabatannya notaris bersikap profesional dalam mengimplementasikan undang-undang,

---

<sup>1</sup>Malini Malini, Dijan Widijowati, and Yurisa Martanti, "Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris," *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 2, no. 2 (2023): 337-55.

<sup>2</sup>Stephen A Smith and S Patrick, "Atiyah. An Introduction to the Law of Contract. Edisi 5" (New York: Oxford University Press, 1995). h. 35.

<sup>3</sup>Muhamad Erwin, "Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum," 2013.h. 123.

<sup>4</sup>A A Andi Prajitno, "Apa Dan Siapa Notaris Di Indonesia," *Cetakan Pertama, Putra Media Nusantara, Surabaya*, 2010. h. 51.

serta menjunjung kode etik Notaris.<sup>5</sup> Notaris dalam memberikan jasa di bidang hukum keperdataan bersifat hukum privat.

Notaris dapat dikatakan sebagai jabatan yang *bonafide* artinya dapat dipercaya, parameter kepercayaan tersebut tumbuh karena kewenangan notaris diatur khusus dengan undang-undang. Notaris sebagai pejabat umum dalam memberikan jasa hukumnya kepada masyarakat perlu diatur kewenangannya, kewajibannya, serta perlindungan dan jaminan hukum demi tercapainya kepastian hukum. Atas dasar tersebut, diundangkanlah Undang-Undang Jabatan Notaris, saat ini diatur pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat UUJN-P).<sup>6</sup>

Kewenangan notaris dalam menjalankan jabatannya bersifat terbatas sebagaimana peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan tersebut. Berdasarkan undang-undang, notaris sebagai pejabat umum memperoleh wewenang secara atribusi yang berarti wewenang tersebut diciptakan dan diberikan oleh undang-undang yakni UUJN-P itu sendiri bukan berasal dari lembaga lain. Kewenangan notaris tersebut diatur dalam Pasal 15 UUJN-P yang dapat diklasifikasikan sebagai kewenangan umum notaris, kewenangan khusus notaris, dan kewenangan notaris yang akan ditentukan kemudian,<sup>7</sup> diuraikan sebagai berikut:

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

---

<sup>5</sup>Devi Anggriyani Purwanti, “Tinjauan Hukum Pengurusan Izin Pendirian Perseroan Terbatas Oleh Notaris,” *Journal of Law (Jurnal Ilmu Hukum)* 6, no. 1 (2021): 117–31.

<sup>6</sup>I Dewa Made Dwi Sanjaya, “Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Covernote Dalam Pemberian Kredit,” *Riau Law Journal* 1, no. 2 (2017): 180–204. h. 181.

<sup>7</sup>H. Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2017). h. 78.

- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Pada praktik, terdapat satu jenis layanan yang diterbitkan oleh Notaris namun tidak diatur dalam Pasal 15 UUJN-P, yaitu Surat Keterangan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat KBBI), surat keterangan merupakan surat yang berisi penjelasan tentang keadaan seseorang atau sesuatu. Definisi lainnya, surat keterangan merupakan surat yang menggambarkan atau mendeskripsikan suatu peristiwa hukum atau peristiwa yang lahir karena suatu tindakan hukum atau hubungan hukum, dimana keterangan tersebut akan menggambarkan situasi atas objek tertentu dan/atau mendeskripsikan suatu tindakan tertentu yang dilakukan oleh subyek hukum tertentu. Apabila dikaitkan dengan kewenangan notaris dalam menjalankan jabatannya, surat keterangan notaris bersifat mengindividualisir. Makna dari kata mengindividualisir ditegaskan pada pembubuhan tanda tangan yang menerangkan status kedudukan si penandatangan terkait dengan sifat kedudukannya sebagai individu atau individu yang menjalankan kewenangannya, dan individualisir tersebut sangat erat hubungannya dengan jabatannya, kewenangan atas jabatannya serta sebab dan akibat atas tindakan mengindividualisir tersebut.

Seiring perkembangan, pada prakteknya surat keterangan diistilahkan dengan *cover note*, istilah ini muncul pada praktik-praktik perbankan,<sup>8</sup> karena lumrah digunakan di dalam praktik, sehingga surat keterangan notaris tersebut “dilabeling” dengan istilah *cover note* notaris. Menurut Cambridge Dictionary, “Cover Note is a document that is used temporarily as proof that someone is insured until the final document is available.”<sup>9</sup> Apabila diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia, *Cover Note* adalah catatan penutup yang digunakan sementara sebagai bukti bahwa seseorang dijamin apa yang telah dibuat dihadapannya sampai selesai, berarti jika urusannya telah selesai maka *Cover Note* ini sudah tidak ada artinya, karena itu disebut sementara. Menurut Syafran Sofyan, “Cover Note dikenal dalam istilah kenotariatan merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris/PPAT yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap dan segelnya guna menjamin terhadap akta-akta yang dibuatnya.”<sup>10</sup> Dapat disimpulkan, *cover note* diterbitkan karena pekerjaan yang dilakukan notaris berkaitan dengan kewenangannya untuk membuat akta autentik sedang dalam proses penyelesaian (belum paripurna). Surat keterangan hanyalah surat keterangan dari notaris atas perbuatan hukum yang telah/dilakukan oleh para pihak.

Pada hukum kenotariatan, tidak terdapat peraturan tertulis mengenai keberadaan surat keterangan yang dilabeling *cover note* pada praktek dimasyarakat. Namun dalam

---

<sup>8</sup> Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 1293/K/Pdt/2006, *cover note* yang dibuat oleh notaris dipersamakan dengan surat di bawah tangan sebagaimana diatur pada Pasal 1818 ayat (2) KUH Perdata.

<sup>9</sup> Cambridge Dictionary, “Cover Note,” accessed February 18, 2023, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/cover-note..>

<sup>10</sup> S. Sofyan, *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan Dan Hukum, Renvoi, Jembatan Informasi Rekan* (Jakarta Selatan: Renvoi Mediatama, 2011). h. 75 yang dikutip dari Rina Shahriyani Shahrullah and Welly Abusono Djufri, “Tinjauan Yuridis Covernote Notaris/PPAT Terkait Pemasangan Hak Tanggungan Agunan Bank,” *Journal of Law and Policy Transformation* 2, no. 2 (2018): 150–69.h. 155.

realitanya pembuatan *cover note* menjadi kebiasaan dalam praktik kenotariatan, menjadi *living law* nya di bidang kenotariatan, keberadaannya dibutuhkan oleh praktik yang berkepentingan, yang pada akhirnya keberadaannya menjadi kebiasaan dalam praktik kenotariatan.<sup>11</sup> Bahkan acapkali dipandang sebagai surat jaminan dari seorang notaris. Dapat dikatakan, hal ini telah menjadi kebiasaan yang dilandaskan dari kepercayaan para pihak, namun disatu sisi akan memberikan risiko yang sangat tinggi mengingat tidak adanya batasan mengenai konsep surat keterangan atau *cover note* tersebut.

*Living law* yang menjadi kebiasaan dalam praktik kenotariatan secara umum dikarenakan adanya perubahan hukum yang berkembang dengan cepat di masyarakat sehingga terjadinya kekosongan hukum dalam norma ketentuan UU Jabatan Notaris. Faktor-faktor yang secara khusus Notaris melakukan *living law* yakni dalam pembuatan *cover note* yang terjadi karena adanya kehendak dari pihak yang berkepentingan sehingga notaris melakukan tindakan tertentu dalam praktik kebiasaan sehari-harinya seperti halnya *cover note* Notaris/PPAT dalam hal pencairan kredit. Faktor adanya kepentingan dalam praktik perbankan yang mana *cover note* diwajibkan guna memberikan kepastian dan kepercayaan terhadap Notaris untuk menuntaskan kewajibannya dalam menerbitkan akta autentik, seperti halnya pengikatan suatu perjanjian kredit dan agunan bank.

Hal ini diperkuat dengan adanya kasus yakni Notaris Gemara Handawuri, SH., M. Kn berkedudukan di Kota Pangkalpinang yang menjadi rekanan dari salah satu bank milik pemerintah yang telah menerbitkan sebanyak 42 (empat puluh dua) *cover note* namun ternyata sampai saat ini keterangan yang tertera dalam *cover note* tersebut tidak dapat dipenuhi, dengan kata lain tidak bisa diterbitkan sertifikatnya sesuai keterangan yang notaris tuangkan dalam *cover note*. Sedangkan, dahulu *cover note* tersebutlah yang dijadikan sebagai pegangan oleh Bank untuk mencairkan dana (kredit) kepada debitur. Hal ini berakhir pada penjatuhan pidana terhadap Notaris yakni berupa pidana penjara dan denda yang telah dimuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 3801K/Pid.Sus/2022.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian pemaparan latar belakang di atas, penting untuk menganalisis fenomena surat keterangan notaris, karena berpotensi menimbulkan permasalahan hukum, fenomena tersebut dituangkan pada artikel ini yang berjudul Surat Keterangan Notaris Yang Dilabeling *Cover Note*. Adapun permasalahan-permasalahan yang terdapat pada penulisan ini yaitu apa substansi yang diterangkan pada surat keterangan notaris? dan, mengapa surat keterangan yang dilabeling *Cover Note* menimbulkan permasalahan hukum? Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah supaya dapat mengetahui substansi apa yang diterangkan pada surat keterangan serta penyebab surat keterangan dilabeling *Cover Note* menimbulkan permasalahan hukum.

---

<sup>11</sup>Benny Andreas, "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP COVERNOTE DALAM PENGGUNAAN STEMPEL NOTARIS BERDASARKAN LIVINGLAW DALAM MENJALANKAN JABATAN NOTARIS," *Jurnal Ilmiah Hukum* 1, no. 2 (2022).

<sup>12</sup>"Putusan Mahkamah Agung Nomor 3801 K/Pid.Sus/2022 Tertanggal 26 Juli 2022," n.d., <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaed49e4c25a2546bc71313131373138.html>.

Penelitian dengan objek serupa pernah dilakukan oleh I Made Ari Nurjaya pada tahun 2020 dalam Jurnal Konstruksi Hukum yang berjudul “Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan *Cover Note*” yang menganalisis keabsahan dan akibat hukum pembuatan *Cover Note* sebagai jaminan kredit.<sup>13</sup> Dan, penelitian yang dilakukan oleh I Dewa Made Dwi Sanjaya pada tahun 2017 dalam jurnal Riau Law Journal yang berjudul “Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan *Cover Note* Dalam Pemberian Kredit” yang menganalisis eksistensi *Cover Note* dalam pemberian kredit pada perbankan, menganalisis praktek notaris dalam memberikan kepastian pelaksanaan *Cover Note* pada perbankan serta menganalisis akibat hukum bagi notaris jika gagal melaksanakan apa yang menjadi isi *Cover Note*.<sup>14</sup> Apresya Handayani Sembiring pada artikelnya yang berjudul Analisis Pertanggungjawaban Terhadap Hukum *Cover Note* Notaris (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 181/PDT/2019/PT.MKS), menganalisa bahwa potensi perbuatan melawan hukum dengan dikeluarkannya *Cover Note* oleh notaris dapat dinilai dari sisi kepatutan dimasyarakat.<sup>15</sup> Awinda Nur Warsanti dan M. Saleh yang berjudul *Cover Note* Notaris PPAT dalam Perjanjian Kredit Perbankan Berujung Pidana,<sup>16</sup> mendiskripsikan seorang notaris/PPAT bertanggungjawab secara pidana akibat *Cover Note* yang dibuatnya, sepanjang memenuhi unsur-unsur dan delik yang tercantum di dalam undang-undang. Selanjutnya artikel Marfarizal, Sri Walny Rahayu, dan Sanusi, dengan judul *Use of Cover Note Notary/PPAT As Evidence of The Right to Give Banking Credit in Banda Aceh*, memaparkan penggunaan *cover note* sebagai dasar bagi bank memberikan fasilitas kredit.<sup>17</sup>

## 2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Fokus kajian berangkat dari kekosongan norma, sehingga diperlukan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur konsep surat keterangan notaris tersebut.<sup>18</sup> Jenis pendekatan menggunakan pendekatan perundang-undangan, yakni menelaah berbagai regulasi berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan konseptual, yakni menelaah berbagai pandangan ahli maupun praktisi yang berkembang dalam ilmu hukum khususnya berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Dan, pendekatan analisis, yakni menganalisa bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini dibagi menjadi

---

<sup>13</sup>I Made Ari Nurjaya, I Nyoman Sumardhika, and Ida Ayu Putu Widiati, “Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan *Covernote*,” *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, no. 2 (2020): 421–25.

<sup>14</sup>Sanjaya, “Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan *Covernote* Dalam Pemberian Kredit.”

<sup>15</sup> Apresya Handayani Sembiring, “ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN TERHADAP HUKUM COVERNOTE NOTARIS (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 181/PDT/2019/PT. MKS),” *Jurnal Perspektif Hukum* 3, no. 2 (2022): 110–22.

<sup>16</sup> Awinda Nur Warsanti and M Saleh, “COVERNOTE NOTARIS PPAT DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN BERUJUNG PIDANA,” *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 6, no. 2 (2022): 1232–41.

<sup>17</sup> dan Sanusi Marfarizal, Sri Walny Rahayu, “Use of *Cover Note* Notary/PPAT As Evidence of The Right to Give Banking Credit in Banda Aceh,” *IOSR Journal of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)* 25, no. 6 (n.d.): 29–38.

<sup>18</sup> I Made Pasek Diantha dan Ni Ketut Supasti Dharmawan, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Disertasi* (Denpasar: Swasta Nulus, 2018).h. 18.

bahan hukum primer yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Bahan hukum sekunder yang didapatkan dari berbagai sumber mengenai hukum khususnya kenotariatan yang tersebar melalui jurnal, pandangan ahli maupun hasil penelitian terdahulu. Bahan hukum tersier dalam tulisan ini bersumber dari kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia maupun bahan yang bersumber dari internet. Teknik analisis bahan hukum menggunakan teknik studi dokumen dan analisis yang diuraikan menggunakan analisis yang bersifat kualitatif.

### **3. Hasil dan Pembahasan**

#### **3.1. Substansi yang Diterangkan Pada Surat Keterangan Notaris**

Kebiasaan di dalam praktek, pandangan-pandangan praktisi, dan akademisi *Cover Note* merupakan surat keterangan yang berisikan kesanggupan dari notaris untuk menyelesaikan tugas dan kewenangannya. Pada umumnya format *cover note* berupa kertas dengan Kop surat berisikan identitas notaris dan tempat kedudukan notaris, serta dibagian akhir keterangan yang dituliskan dibubuhkan tandatangan dan cap notaris. Ditinjau dari kewenangan notaris yang tertuang dalam Pasal 15 UUJN-P tidak terdapat uraian pasal maupun ayat kewenangan notaris untuk membuat *cover note*. Faktanya, hingga saat ini pembuatan dan penggunaan *cover note* masih lazim digunakan, dan memberikan kesan bahwa *cover note* merupakan surat keterangan yang memiliki nilai yang tinggi dikarenakan tidak jarang keberadaan *cover note* digunakan sebagai salah satu syarat untuk peristiwa hukum tertentu. Peristiwa hukum yang menyebabkan pembuatan *cover note* oleh notaris sifatnya tidak terbatas, artinya dapat digunakan sebagai pelengkap suatu peristiwa hukum apapun. Tidak terbatas disebabkan karena tidak ada pengaturan yang memberikan batasan kepada notaris mengenai substansi apa saja yang diterapkan dalam pembuatan *cover note*.

Pada umumnya di dalam praktek-praktek notaris, penggunaan *cover note* berkaitan dengan pendirian badan hukum, maupun yang ada kaitannya dengan perbankan. Dalam perbankan, *cover note* digunakan saat pengajuan kredit bank dengan agunan berupa hal milik atas tanah yang memerlukan keberadaan sertifikat hak milik. Namun, sering terjadi keadaan bahwa hak milik atas tanah masih dalam proses balik nama, sehingga sertipikat yang akan dijaminan tersebut sedang dalam proses balik nama maupun dalam proses administrasi lainnya yang dikuasakan pada notaris dan membutuhkan waktu dalam memprosesnya. Permintaan penggunaan *cover note* ini terjadi karena terdapat banyak kepentingan. Salah satunya, bank meminta dibuatkannya *cover note* oleh notaris yang pada intinya memberikan keterangan masih dalam proses. Bank umumnya akan merealisasikan kreditnya apabila keseluruhan persyaratan kredit telah selesai. Namun dalam realitanya masih dalam proses, sebagai jaminan bahwa proses persyaratan kan selesai, diminta notaris memberikan surat keterangan, dengan dikeluarkannya *cover note* sebagai pembantu dan pegangan bagi bank dalam proses pencairan kredit kepada nasabah. Meskipun *cover note* tidak memiliki kepastian hukum, namun sekurang-kurangnya ada jaminan bahwa objek jaminan sedang dalam proses penyelesaian

sehingga dapat diterbitkan APHT dan dikeluarkanlah sertifikat hak tanggungan yaitu Bank.<sup>19</sup>

Peristiwa hukum lainnya yang menyebabkan perlunya pembuatan *Cover Note* adalah kaitannya dengan pendaftaran akta pendirian perseroan terbatas untuk memperoleh Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam hal ini, proses pengurusan dapat dikuasakan kepada Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU Perseroan) bahwa “Dalam hal pendiri tidak mengajukan sendiri permohonannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pendiri hanya dapat memberi kuasa kepada Notaris.” Apabila dalam proses pengurusannya terdapat suatu dan lain hal yang mengakibatkan belum terbitnya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan, dengan kata lain sedang dalam proses pengurusan, maka Notaris dapat mengeluarkan *Cover Note* yang menerangkan bahwa Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan sedang dalam proses di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>20</sup>

Dengan mencermati kebiasaan penggunaan *cover note* di atas, dapat dirumuskan bahwa substansi yang biasanya diterapkan pada *cover note* yang dibuat oleh notaris adalah pernyataan yang menerangkan bahwa dokumen tertentu belum dapat diterima dan diserahkan dikarenakan masih digunakan dalam proses administrasi di instansi pemerintah yang berwenang dan akan diserahkan pada waktu yang sudah disepakati setelah proses administrasi yang dimaksud selesai dilakukan. Dapat dijelaskan pula, bahwa substansi *cover note* memuat informasi mengenai penyelesaian dokumen dan kesanggupan dari notaris untuk menyerahkan dokumen yang bersangkutan.<sup>21</sup>

Notaris/PPAT Agung Iriantoro berpendapat bahwa *cover note* berisikan keterangan terhadap suatu peristiwa yang benar terjadi. Pendapat ini diperkuat oleh Notaris/PPAT Pieter Everhardus Latumeten yang berpendapat bahwa *cover note* harus dibuat berisikan keadaan yang apa adanya dan perlu digaris bawahi *cover note* tidak bersifat sebagai jaminan.<sup>22</sup> Menelaah pendapat oleh praktisi Notaris/PPAT di atas, bahwa *cover note* seharusnya berisikan keterangan terhadap peristiwa yang benar terjadi, artinya keterangan tersebut memiliki data yang akurat, bersifat umum dan diakui keberadaannya oleh pihak yang berkaitan, serta hal tersebut adalah peristiwa yang benar-benar terjadi. Tidak kalah penting, pendapat yang disampaikan pula oleh praktisi di atas bahwa *cover note* bukanlah sebagai jaminan dari notaris kepada bank.

---

<sup>19</sup> AAAD Oktarini and AAGAD Kusuma, “Peran Dan Fungsi Covernote Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank,” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 9, no. 4 (2020): 811–20.

<sup>20</sup>P. A. L Dewi, “Tanggung Jawab Notaris Terhadap Pembuatan Cover Note Sebagai Salah Satu Produk Hukum Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris” (Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Pascasarjana Universitas Udayana, 2014).h. 8.

<sup>21</sup> Nadya Tahsya Rachmasari Ham, “Penggunaan Covernote Notaris Sebagai Salah Satu Pertimbangan Pencairan Kredit,” *Indonesian Notary* 2, no. 4 (2020).

<sup>22</sup>P. E. Iriantoro, A dan Latumeten, “Eksistensi Dan Perlindungan Notaris Dalam Pembuatan Akta Perbankan Dan Cover Note” (2022).



Sebagai contoh, keterangan yang dituangkan dalam *cover note* adalah sertipikat tanah yang dijaminakan saat ini sedang dalam proses balik nama di Kantor Pertanahan, dan akan diserahkan ke Bank apabila proses balik nama telah selesai. Dalam proses balik nama di Kantor Pertanahan, jangka waktu yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan adalah 3 (tiga) bulan. Namun, tidak menutup kemungkinan dapat melewati batas yang telah ditentukan tersebut, hal ini tergantung pada instansi pemerintah terkait yaitu Kantor Pertanahan. Dalam hal ini, pengurusan sertipikat bertempat di Kantor Pertanahan, bukan di kantor Notaris/PPAT dengan demikian notaris tidak dapat memberikan kepastian berkaitan jangka waktu selesainya pengurusan sertipikat. Hal inilah yang menjadi sebab *cover note* tidak dapat dijadikan sebagai jaminan oleh Notaris/PPAT karena proses balik nama terjadi di Kantor Pertanahan.

Menganalisa permasalahan tersebut, suatu kepastian hukum atas keberadaan surat keterangan notaris, khususnya mengenai substansi surat keterangan perlu di atur khusus, sehingga memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum menjadi kebutuhan karena, kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri "*seherkeit des Rechts selbst.*" Gustav Radbruch mengemukakan empat hal mendasar terkait makna kepastian hukum, yaitu:

- 1) Hukum itu positif, artinya ia adalah perundang-undangan;
- 2) Hukum didasarkan pada fakta;
- 3) Fakta itu harus dirumuskan dengan cara-cara yang jelas; dan
- 4) Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Sehingga kepastian hukum menghindarkan adanya arti yang berbeda-beda, atau suatu rumusan norma bisa diberi arti yang berbeda-beda.<sup>23</sup>

Keberadaan dari surat keterangan notaris tidak diatur di dalam UUJN/P, namun di dalam praktik, substansi surat keterangan dirumuskan dengan beranekaragam tujuan (dalam praktek perbankan disebut sebagai *Cover Note*), sehingga dibutuhkan kejelasan batasan substansi yang diatur. Kewenangan notaris sifatnya terbatas, sebagaimana diatur pada peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan tersebut. begitu juga halnya dengan surat keterangan yang lumrah terjadi dan diperaktekkan pada aktivitas bisnis, tetapi tidak diatur secara khusus pada UUJN-P. Kewenangan notaris sebagaimana diatur pada Pasal 15 UUJN-P dapat diklasifikasikan sebagai kewenangan umum (sebagaimana diatur pada Pasal 15 Ayar (1) UUJN-P), kewenangan khusus (sebagaimana diatur pada Pasal 15 Ayat (2) UUJN-P), dan kewenangan notaris yang akan ditentukan kemudian (Pasal 15 Ayat (3) UUJN-P).<sup>24</sup> Sehingga untuk memberikan kepastian hukum, surat keterangan notaris ke depan dapat diatur pada kewenangan khusus dan kewenangan yang akan ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan yang lain di luar UUJN-P. Adapun pertimbangan yang dapat digunakan untuk memberikan batasan dari surat keterangan notaris maupun pengaturannya kedepan adalah:

- 1) Surat keterangan notaris dapat menerangkan suatu proses administrasi suatu perbuatan hukum masih sedang dijalankan, proses tersebut menyangkut kewenangan notaris; contoh: suatu *partijacta* maupun *relaas acta* yang masih proses.
- 2) Surat keterangan notaris dapat menerangkan suatu proses administrasi suatu perbuatan hukum masih sedang dijalankan, proses tersebut menyangkut

<sup>23</sup>Achmad Ali, "Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)," Jakarta: Kencana 1 (2009).h. 291-292.

<sup>24</sup>Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*. h. 78.

kewenangan di luar kewenangan notaris akan tetapi terdapat keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan; misalnya menerangkan suatu sertifikat hak milik atas tanah masih berproses di Badan Pertanahan Nasional menyangkut suatu perbuatan hukum tertentu atau peristiwa hukum tertentu; atau masih dilakukan konsultasi pada Badan Pendapatan Daerah menyangkut Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) maupun Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

- 3) Surat keterangan sifatnya mendiskripsikan atau menggambarkan suatu situasi tertentu atau peristiwa tertentu dalam kuasa, sepengetahuan atau kewenangan notaris;
  - 4) Surat keterangan dilarang memastikan suatu perbuatan atau peristiwa hukum di luar kuasa, sepengetahuan dan kewenangan notaris (misal menerangkan suatu proses Administrasi yang dilakukan oleh notaris lain atau pejabat maupun instansi lainnya);
  - 5) Surat keterangan dilarang mengandung unsur menjamin, melindungi, penanggungan, tipudaya, pernyataan palsu, dan;
  - 6) Surat keterangan dilarang menimbulkan kerugian bagi pihak lainnya.
- Sehingga parameter tersebut dapat dipergunakan untuk mengisi kekosongan norma pengaturan surat keterangan yang lazim dipraktekkan, akan tetapi tidak terdapat pengaturan secara khusus.

Peristiwa hukum diperaktekkan surat keterangan notaris yang dilabeling *cover note*, terlepas dari ketiadaannya norma khusus yang mengatur, pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas untuk mengisi kekosongan hukum dapat menggunakan metode penafsiran, penafsiran hukum erat kaitannya dengan penalaran hukum.<sup>25</sup> Pada fenomena *cover note* dapat menggunakan penafsiran sistematis-logis, dengan memperhatikan susunan kata-kata di dalam UU Jabatan Notaris, maupun peraturan perundang-undangan lainnya, atau asas dari peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dengan penafsiran sistematis logis ini, dapat menghubungkan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain,<sup>26</sup> atau memang sejatinya UU Jabatan Notaris merupakan bagian dari keseluruhan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh surat keterangan notaris, diharapkan tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Tentu saja surat keterangan notaris memiliki hubungan dengan pengaturan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata. Dapat dipahami bahwa, pada Pasal 1365 KUH Perdata terdapat ketentuan-ketentuan maupun tindakan-tindakan yang sepatutnya harus diindahkan oleh notaris, jangan sampai tindakannya menimbulkan kerugian bagi pihak lain, dan jika timbul suatu kerugian, notaris wajib untuk bertanggungjawab dengan ganti rugi. Artinya susunan kata-kata pada Pasal 1365 KUH Perdata dapat dijadikan acuan bagi notaris dalam membuat surat keterangan, mengingat peraturan perundang-undangan yang lain dalam suatu sistem harus dijadikan acuan.

### **3.2. Penyebab Surat Keterangan yang Dilabeling *Cover Note* Menimbulkan Permasalahan Hukum**

Sinonim atau persamaan kata *cover* di dalam Bahasa Inggris dari beberapa penelusuran dipersamakan dengan kata *protect, shield, shelter, envelop, enfold, engulf, enclose, tuck, etc.*

---

<sup>25</sup> Shidarta, *Hukum Penalaran Dan Penalaran Hukum (Buku I Akar Filosofis)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013). h. 8.

<sup>26</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007). h. 111.

Dapat diterjemahkan antara lain melindungi, tameng, tempat berlindung, menyelimuti, memeluk, menelan, melingkupi, dan sebagainya.<sup>27</sup> Permasalahan surat keterangan notaris yang dilabeling dengan istilah *cover note*, menjadi permasalahan hukum dikarenakan, surat keterangan tersebut memiliki fungsi yang bersifat atau dipersamakan dengan istilah “melindungi” atau “menjamin,” bukan sekedar memberikan keterangan atas suatu keadaan atau peristiwa. Sehingga pelabelan ini bukan hanya sekedar memberikan istilah pada praktek notaris akan tetapi pelabelan atas materi yang dituangkan di dalam surat keterangan notaris.

Pada awalnya istilah labeling dalam ilmu hukum dikenal dalam ilmu kriminologi, yakni teori labeling atau teori label. Landasan berpikir dari teori ini dapat diartikan dari segi pandangan pemberian nama, yaitu sebab utama kejahatan yang dapat dijumpai dari pemberian nama atau pemberian nama oleh masyarakat, diberi cap atau label,<sup>28</sup> untuk mengidentifikasi anggota-anggota tertentu dalam masyarakatnya. Menurut pandangan Lemert, “teori labeling adalah penyimpangan yang disebabkan oleh pemberian cap atau label dari masyarakat kepada seseorang yang kemudian cenderung akan melanjutkan penyimpangan tersebut.” Labeling adalah identitas yang diberikan oleh kelompok kepada individu berdasarkan ciri-ciri yang dianggap minoritas oleh suatu kelompok. Labeling cenderung diberikan pada orang yang memiliki penyimpangan perilaku yang tidak sesuai dengan norma di masyarakat. Seseorang yang diberi label akan mengalami perubahan peranan dan cenderung akan berlaku seperti label yang diberikan kepadanya.<sup>29</sup>

Teori labelling mempunyai dua proposisi, yaitu:<sup>30</sup>

- a. “Prilaku menyimpang yang bukan perlawanan terhadap norma, tetapi berbagai perilaku berhasil didefinisikan atau dijuluki menyimpang, penyimpangan tidak selalu dalam tindakan itu sendiri tetapi merupakan respon terhadap orang lain dalam bertindak.
- b. *Labelling* itu sendiri menghasilkan atau memperkuat penyimpangan. Dalam hal ini, respon orang-orang yang menyimpang terhadap reaksi sosial menghasilkan penyimpangan sekunder yang mana mereka mendapatkan citra diri atau definisi diri sebagai seseorang yang secara permanen terkunci dengan peran orang yang menyimpan. Penyimpangan disini merupakan outcome atau akibat dari kesalahan sosial dan penggunaan kontrol sosial yang salah.”

Istilah *labelling* dipinjam untuk menggambarkan situasi bahwa seolah-olah surat keterangan yang dibuat oleh notaris dilabeling sebagai surat keterangan yang bisa bersifat menjamin, melindungi seperti sinonim istilah *cover*. Sifat yang dianggap menjamin dari surat keterangan notaris tersebut, memperkuat penyimpangan sifat dan fungsi surat keterangan, begitu juga respon masyarakat atau pelaku bisnis yang

---

<sup>27</sup> Jhon M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia, An English-Indonesian Dictionary*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan XXVIII, 2006). h. 152.

<sup>28</sup> Achmad Ratomi, “Penyelesaian Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum Dalam Konteks Sosial Masyarakat (Penghindaran Labeling Terhadap Anak),” *De jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, 5, no 2 (2013): 134-145. H. 143.

<sup>29</sup> Erianjoni Erianjoni, “Pelabelan Etnis Minangkabau Pada Wanita Pelaku Penyimpangan Sosial Di Kota Padang,” *Kafa'ah: Jurnal Ilmiah Kajian Gender* 4, no. 1 (2014): 125-140.H.125.

<sup>30</sup> Ibid.h. 128.

memandang profesi notaris adalah profesi yang *bonafide*, dapat membuat surat keterangan yang bersifat dan berfungsi menjamin atau menguatkan.

Menurut pendapat Habib Adjie, awal mula kemunculan istilah *cover note* adalah terjadi dalam praktek yang dimana orang-orang memberikan sebutan surat keterangan sebagai *cover note*. Istilah *cover note* pada dasarnya berasal dari bahasa Inggris yakni *cover* berarti menutup atau membungkus, sedangkan *note* berarti catatan. Jadi, *Cover Note* notaris dapat diartikan menutup atau membungkus suatu catatan sebuah perbuatan yang dilakukan oleh para pihak dihadapan notaris. Para pihak melakukan perbuatan dihadapan notaris, kemudian notaris memberikan *cover note* atas keterangan atau perbuatan para pihak yang dilakukan dihadapan notaris, dalam praktek hal ini biasa disebut dengan istilah *cover note*, padahal judulnya surat keterangan.<sup>31</sup>

Pada dasarnya, istilah surat keterangan sifatnya tidak terbatas dalam arti siapapun dapat membuat surat keterangan. Berbeda halnya, jika surat keterangan itu dilabeling dengan istilah *cover note* yang pasti hanya akan mengarah pada pejabat umum yakni notaris, hal ini sejalan dengan definisi labeling itu sendiri yakni identitas yang diberikan oleh kelompok kepada individu berdasarkan ciri-ciri yang dianggap minoritas oleh suatu kelompok. Dengan kata lain, siapapun dapat membuat surat keterangan, namun berbeda halnya ketika surat keterangan dilabeling dengan istilah *cover note* yang hanya melekat pada pejabat umum, yakni notaris.

Pelabelan surat keterangan dengan istilah *cover note* ini semakin melekat di dunia praktek karena sering dipergunakan pada perbankan, di samping itu juga karena merupakan hal yang biasa jika seorang notaris menjadi rekanan dari suatu bank atau menjadi notaris tetap terhadap klien tertentu (*bonafide*). Pada praktek perbankan istilah *cover note* merupakan output dari notaris yang mempunyai nilai tinggi bahkan tidak jarang menjadi persyaratan dalam tindakan tertentu.

Mengingat labeling berpotensi menjadi sebab utama kejahatan yang dapat dijumpai dari pemberian label oleh masyarakat untuk mengidentifikasi anggota-anggota tertentu dalam masyarakatnya, berkaitan dengan definisi tersebut adanya surat keterangan yang dilabeling *Cover Note* akan erat kaitannya dengan oknum notaris yang menyalahgunakan kewenangannya maupun *bonafide*-nya sehingga berpotensi pula mengakibatkan risiko hukum terhadap notaris jika terdapat penyimpangan terhadap *cover note*.

Surat keterangan notaris yang dilabeling dengan istilah *cover note*, jika disandingkan dengan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian, maka substansi surat keterangan notaris yang berpotensi menimbulkan permasalahan hukum jika:

- 1) Substansinya memuat suatu keterangan notaris menjamin jangka waktu yang telah ditentukan atas suatu proses;
- 2) Notaris menjamin terjadinya sesuatu peristiwa yang tidak pasti terjadi;
- 3) Notaris menjamin suatu tindakan hukum atau hubungan hukum yang substansinya berpotensi batal demi hukum;
- 4) Notaris menerangkan suatu kebohongan, tipudaya, dan kepalsuan.

---

<sup>31</sup> H. Adjie, "Cover Note" (Chanel Resmi Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, 2022).

- 5) Jika *Cover Note* tersebut menimbulkan kerugian-kerugian bagi siapa saja berkepentingan atas surat keterangan tersebut.

Terkait dengan poin ke (5), berhubungan dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata. Pasal tersebut menentukan kewajiban pelaku perbuatan yang menimbulkan kerugian untuk membayar ganti kerugian. Perkembangan lebih lanjut terhadap ajaran perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur di dalam KUH Perdata, semula perbuatan melawan hukum hanya diartikan secara sempit yaitu perbuatan yang melanggar undang-undang saja, tetapi kemudian *Hoge Raad* dalam kasus *Lindenbaum vs Cohen* memperluas pengertian melawan hukum bukan hanya sebagai perbuatan yang melanggar undang-undang, tetapi juga perbuatan yang melanggar kepatutan, kehati-hatian, dan kesusilaan dalam hubungan antar manusia dan terhadap benda orang lain.<sup>32</sup>

Eksistensi istilah *cover*/perlindungan/penjaminan, pada *Cover Note* juga harus dihindarkan penguasaan *personal guaranty*, maupun penanggungan oleh notaris. Sebagaimana diatur pada Pasal 1820 KUH Perdata “penanggungan adalah suatu perjanjian dengan mana pihak ke tiga, guna kepentingan berpiutang mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan si berutang manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya.”

Tentu saja, surat keterangan notaris bukanlah perjanjian, karena tiada penanggungan jika tidak ada suatu perikatan pokok yang sah (Pasal 1821 KUH Perdata), akan tetapi notaris yang dilekatkan pada dirinya profesi kepercayaan dengan bonafiditasnya, dapat terjadi pada suatu situasi untuk memberikan keyakinan meredaksionalkan keterangan yang bersifat penanggungan, sehingga labeling surat keterangan yang mengandung *cover* penanggungan ini berpotensi menimbulkan persoalan hukum, kerugian bagi pihak yang berkepentingan.

Potensi terjadinya perbuatan melawan hukum dengan dikeluarkannya *cover note* oleh notaris dapat dinilai dari sisi kepatutan dimasyarakat, diantaranya:<sup>33</sup>

- a. Ketidapatutan apabila *cover note* notaris dapat disalahgunakan oleh para pihak, sehingga *cover note* tersebut tidak layak dikeluarkan.
- b. Ketidapatutan ketika notaris menyadari bahwa dikeluarkannya *cover note* dalam kondisi tidak benar, akan tetapi *cover note* tetap dikeluarkan, dan berpotensi menimbulkan kerugian.

Terhadap hal-hal tersebut, terdapat konsekuensi hukum bagi notaris, baik pertanggungjawaban perdata, administratif, maupun pidana.

Hans Kelsen menjelaskan tanggung jawab berhubungan dengan kewajiban hukum pada seseorang, tetapi tidak selalu sama. Timbulnya kewajiban karena terdapat aturan hukum yang mengatur dan menentukan bahwa subyek hukum diberikan kewajiban oleh aturan hukum. Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa subyek hukum

---

<sup>32</sup> Rai Mantili, “Ganti Kerugian Immateriil Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Praktik: Perbandingan Indonesia Dan Belanda,” *Jurnal Ilmiah Hukum DE’JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 2 (2019): 298–321.H.304.

<sup>33</sup> Sembiring, “ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN TERHADAP HUKUM COVERNOTE NOTARIS (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 181/PDT/2019/PT. MKS).”h.40.

yang tidak melaksanakan kewajibannya, mendapatkan sanksi atas perbuatan hukumnya, hal ini dia dipersamakan dengan bertanggung jawab atas tindakannya. Dalam hal tidak adanya ketentuan yang mengatur batasan notaris dalam membuat surat keterangan/*Cover Note*, tetapi dipenuhinya unsur-unsur pelanggaran atau timbulnya kerugian atas tindakan notaris tersebut kepada pihak lain atau pihak yang berkepentingan, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain (tidak melulu yang diatur di dalam UUJN), maka notaris tersebut bertanggung jawab atas perbuatannya atau tindakan hukumnya.

Tanggungjawab yang diemban oleh notaris menganut prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan (*based of fault of liability*), dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukannya berdasarkan kewenangan maupun ketika dalam mengemban jabatannya. Notaris harus mempertanggungjawabkan kebenaran materiil yang dibuat pada surat keterangan. Notaris yang melakukan kesalahan atau kekeliruan baik sengaja atau tidak sengaja yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menyebabkan orang lain mengalami kerugian, maka notaris dapat dikenakan sanksi sebagaimana telah ditegaskan pada Pasal 84 UUJN, dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada notaris.

Seorang notaris/PPAT bertanggungjawab secara pidana akibat *cover note* yang dibuatnya, sepanjang memenuhi unsur-unsur dan delik yang tercantum di dalam undang-undang.<sup>34</sup> Selain itu parameternya juga didasarkan atas kemampuan bertanggungjawabnya seseorang dan dapat dipertanggungjawabkan perbuatannya tersebut. Terpenuhinya unsur kesalahan atas perbuatan hukum yang dilakukan maka seseorang dapat dipidana. Sehingga tindakan notaris dalam membuat *cover note* harus ada unsur kesalahan dan bersalah, unsur-unsur tersebut dapat diuraikan di bawah ini:<sup>35</sup>

- a. "Kemampuan bertanggungjawab atau dapat dipertanggungjawabkan dari si pembuat
- b. Adanya kaitan psikis antara pembuat dan perbuatan, yaitu adanya kesengajaan atau kesalahan dalam arti sempit (*culpa*). Pelaku mempunyai kesadaran yang mana pelaku seharusnya dapat mengetahui akan adanya akibat yang ditimbulkan dari perbuatannya.
- c. Tidak adanya dasar peniadaan pidana yang menghapus dapatnya dipertanggungjawabkan sesuatu perbuatan kepada pembuat."

Mendasarkan pada fenomena surat keterangan notaris yang dilabeling *cover note* yang dipraktekkan, serta maraknya kasus *cover note* notaris yang terjadi, memberikan gambaran pentingnya menerapkan prinsip kehati-hatian, kecermatan dan itikad baik untuk menempatkan kembali posisi profesi notaris sebagai profesi yang terhormat dan *bonafide*. Kepastian hukum menjadi keutamaan menyikapi fenomena surat keterangan notaris yang dilabeling *cover note*, diperlukan konsep hukum yang memberikan ketegasan istilah, sehingga dapat meluruskan stigma labeling makna "*cover*" sesuai dengan sinonim bahasa Inggris yang seolah-olah memberikan jaminan dan

---

<sup>34</sup> Warsanti and Saleh, "COVERNOTE NOTARIS PPAT DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN BERUJUNG PIDANA."h. 1239.

<sup>35</sup> Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997).h. 130.

perlindungan, jauh dari makna keterangan sebagaimana maksud dari surat tersebut adalah menggambarkan keadaan yang senyatanya. Dan selanjutnya penting untuk memberikan batasan-batasan substansi pada surat keterangan notaris.

#### **4. Kesimpulan**

Substansi yang dapat diterangkan ada surat keterangan adalah pernyataan yang menerangkan fakta terhadap peristiwa yang benar terjadi dan bukan sebagai jaminan terhadap sesuatu Tindakan/perbuatan hukum. Surat keterangan notaris yang dilabeling *cover note* merupakan istilah dalam praktek dan telah berlangsung terus menerus. Labeling *cover note* tersebut menggambarkan keadaan surat keterangan notaris mengandung substansi melindungi, menjamin dan menjanjikan. Berpotensi timbul permasalahan hukum jika memuat keterangan waktu yang pasti akan suatu proses, menjamin suatu peristiwa yang tidak pasti terjadi, menjamin suatu tindakan atau hubungan hukum yang berpotensi batal demi hukum, menerangkan suatu kebohongan, tipudaya, dan kepalsuan, serta menimbulkan kerugian bagi pihak yang berkepentingan. Terhadap hal-hal tersebut, terdapat konsekuensi hukum bagi notaris, baik pertanggungjawaban perdata, administratif, maupun pidana.

#### **Daftar Pustaka**

Adjie, H. "Cover Note." 2022.

— — —. *Hukum Notaris Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2017.

Ali, Achmad. "Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)." *Jakarta: Kencana 1* (2009).

Andreas, Benny. "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP COVERNOTE DALAM PENGGUNAAN STEMPSEL NOTARIS BERDASARKAN LIVINGLAW DALAM MENJALANKAN JABATAN NOTARIS." *Jurnal Ilmiah Hukum 1*, no. 2 (2022).

Dewi, P. A. L. "Tanggung Jawab Notaris Terhadap Pembuatan Cover Note Sebagai Salah Satu Produk Hukum Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris." Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Pascasarjana Universitas Udayana, 2014.

Dharmawan, I Made Pasek Diantha dan Ni Ketut Supasti. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Disertasi*. Denpasar: Swasta Nulus, 2018.

Dictionary, Cambridge. "Cover Note." Accessed February 18, 2023. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/cover-note>.

Erianjoni, Erianjoni. "Pelabelan Etnis Minangkabau Pada Wanita Pelaku Penyimpangan Sosial Di Kota Padang." *Kafa'ah: Jurnal Ilmiah Kajian Gender 4*, no. 1 (2014): 125-40.

Erwin, Muhamad. "Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum," 2013.

- Echols, Jhon M. dan Shadily, Hasan. *Kamus Inggris Indonesia, An English-Indonesian Dictionary*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan XXVIII, 2006).
- Ham, Nadya Tahsy Rachmasari. "Penggunaan Covernote Notaris Sebagai Salah Satu Pertimbangan Pencairan Kredit." *Indonesian Notary* 2, no. 4 (2020).
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- Iriantoro, A dan Latumeten, P. E. "Eksistensi Dan Perlindungan Notaris Dalam Pembuatan Akta Perbankan Dan Cover Note." 2022.
- Malini, Malini, Dijan Widijowati, and Yurisa Martanti. "Kepastian Hukum Isi Surat Keterangan (Covernote) Terhadap Objek Yang Diproses Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris." *Jurnal Multidisiplin Indonesia* 2, no. 2 (2023): 337-55.
- Mantili, Rai. "Ganti Kerugian Immateriil Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Praktik: Perbandingan Indonesia Dan Belanda." *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 2 (2019): 298-321.
- Marfarizal, Sri Walny Rahayu, dan Sanusi. "Use of Cover Note Notary/PPAT As Evidence of The Right to Give Banking Credit in Banda Aceh." *IOSR Journal of Humaities And Social Science (IOSR-JHSS)* 25, no. 6 (n.d.): 29-38.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007).
- Nurjaya, I Made Ari, I Nyoman Sumardhika, and Ida Ayu Putu Widiati. "Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote." *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, no. 2 (2020): 421-25.
- Oktarini, AAAD, and AAGAD Kusuma. "Peran Dan Fungsi Covernote Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 9, no. 4 (2020): 811-20.
- Prajitno, A A Andi. "Apa Dan Siapa Notaris Di Indonesia." *Cetakan Pertama, Putra Media Nusantara, Surabaya*, 2010.
- Purwanti, Devi Anggriyani. "Tinjauan Hukum Pengurusan Izin Pendirian Perseroan Terbatas Oleh Notaris." *Journal of Law (Jurnal Ilmu Hukum)* 6, no. 1 (2021): 117-31.
- "Putusan Mahkamah Agung Nomor 3801 K/Pid.Sus/2022 Tertanggal 26 Juli 2022," n.d. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaed49e4c25a2546bc71313131373138.html>.
- Ratomi, Achmad "Penyelesaian Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum Dalam Konteks Sosial Masyarakat (Penghindaran Labeling Terhadap Anak)," *De jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, 5, no. 2 (2013): 134-145.
- Sanjaya, I Dewa Made Dwi. "Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Covernote Dalam Pemberian Kredit." *Riau Law Journal* 1, no. 2 (2017): 180-204.



Sembiring, Apresya Handayani. "ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN TERHADAP HUKUM COVERNOTE NOTARIS (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 181/PDT/2019/PT. MKS)." *Jurnal Perspektif Hukum* 3, no. 2 (2022): 110-22.

Shahrullah, Rina Shahriyani, and Welly Abusono Djufri. "Tinjauan Yuridis Covernote Notaris/PPAT Terkait Pemasangan Hak Tanggungan Agunan Bank." *Journal of Law and Policy Transformation* 2, no. 2 (2018): 150-69.

Smith, Stephen A, and S Patrick. "Atiyah. An Introduction to the Law of Contract. Edisi 5." New York: Oxford University Press, 1995.

Sofyan, S. *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan Dan Hukum, Renvoi, Jembatan Informasi Rekan*. Jakarta Selatan: Renvoi Mediatama, 2011.

Shidarta, *Hukum Penalaran Dan Penalaran Hukum (Buku I Akar Filosofis)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).

Warsanti, Awinda Nur, and M Saleh. "COVERNOTE NOTARIS PPAT DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN BERUJUNG PIDANA." *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 6, no. 2 (2022): 1232-41.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491).