

**AKIBAT HUKUM COVERNOTE YANG DIBUAT OLEH NOTARIS  
DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH**

**OLEH:**

Pande Nyoman Putra Widiantera\*

A.A Sagung Wiratni Darmadi\*\*

**Program Kekhususan Hukum Perdata  
Fakultas Hukum Universitas Udayana**

**ABSTRAK**

*Covernote* merupakan surat keterangan yang dibuat dan diterbitkan oleh notaris. *Covernote* pada umumnya digunakan dalam proses permohonan kredit dengan jaminan hak atas tanah yang telah diikat jaminan fidusia. Dalam perkembangannya dan sesuai kebutuhan jaminan hak atas tanah dapat digantikan sementara apabila sedang dalam proses pengurusan pensertifikatan oleh notaris. Dasar hukum pembuatan dan penerbitan notaris belum diketahui dan notaris berwenang atau tidak dalam membuat dan menerbitkan *covernote* sehingga menimbulkan akibat hukum dan terjadi kekosongan norma hukum. Penulisan ini merumuskan dua permasalahan: Apa dasar hukum dan kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote*; Bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan dari diterbitkannya *covernote* oleh notaris. Penulisan ini merupakan penulisan hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundangan dan analisis konsep hukum. Penulisan ini berkesimpulan bahwa tidak terdapat dasar hukum pengaturan *covernote*, namun notaris berwenang menerbitkan dan membuat *covernote* karena merupakan salah satu bentuk perjanjian. Akibat hukum dari gagal terpenuhinya isi dari *covernote* adalah merupakan pelanggaran terhadap Pasal 1366 KUHPer karena notaris dianggap lalai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

**Kata Kunci: *Covernote*, Notaris, Akibat Hukum**

**ABSTRACT**

*Covernote is a certificate made and published by a notary. Covernote is generally used in the credit application process with guaranteed land rights that have been bound by fiduciary guarantees. In its development and in accordance with the guarantee requirements land rights can be temporarily replaced if the notary is in the process of obtaining certification. The legal basis for the making and issuance of a notary is unknown and the notary is authorized or not in making and issuing covernote, causing legal consequences and a vacuum of legal norms. This writing formulates two*

---

\* Pande Nyoman Putra Widiantera adalah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Udayana berkedudukan sebagai penulis pertama dalam penulisan jurnal.

\*\* A.A Sagung Wiratni Darmadi adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana berkedudukan sebagai penulis kedua dalam penulisan jurnal.

*problems: What is the legal basis and authority of the notary in publishing covernote; What are the legal consequences arising from the issuance of covernote by a notary. This writing is the writing of normative law using a regulatory approach and analysis of legal concepts. This writing concludes that there is no legal basis for covernote regulation, but the notary is authorized to issue and make covernote because it is one form of agreement. The legal consequences of failing to fulfill the contents of covernote are violations of Article 1366 KUHPer because the notary is considered negligent in carrying out his duties and authority.*

**Keywords: Covernote, Notary, Legal Effects**

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan pejabat negara yang diberikan sebagiann kewenangan oleh negara dalam pelayanan jasa kepada masyarakat pada bidang hukum keperdataan, khususnya dalam hal kepengurusan sertifikat tanah, melakukan perjanjian, dan hal-hal yang berkaitan dengan penerbitan akta notaris yang merupakan akta otentik.<sup>1</sup> Pengaturan mengenai jabatan notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat Undang-Undang Jabatan Notaris). Berlakunya Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat dan notaris.

Seorang notaris dalam menetapkan suatu hal yang bersifat fungsional berkaitan dengan pelayanan jasa bidang keperdataan. Notaris mendapatkan kepercayaan oleh masyarakat dalam hal memperoleh konsultasi dan bantuan hukum mengenai kepengurusan akta otentik. Segala bentuk kepengurusan mengenai penetapan terhadap akta otentik yang kostatir atau ditetapkan adalah suatu kebenaran dari pembuat

---

<sup>1</sup> G.H.S Lumban Tobing, 2001, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm.2.

dokumen tersebut sebagai bagian dari proses hukum yang membentuk suatu produk hukum, yaitu akta otentik yang dibuat oleh notaris.<sup>2</sup>

Akta merupakan dokumen dan surat-surat yang telah ditandatangani serta berisikan keterangan mengenai suatu kejadian atau hal yang merupakan dasar dari suatu hak atau perjanjian yang dapat dikatakan sebagai perbuatan hukum.<sup>3</sup> Notaris memberikan kepastian hukum melalui akta otentik yang dibuatnya. Akta notaris merupakan akta otentik yang memiliki kekuatan hukum dan kepastian hukum yang dapat dibuktikan dengan tulisan yang sempurna (*volledig bewijs*), serta tidak memerlukan alat bukti tambahan.<sup>4</sup> Akta otentik yang dibuat oleh notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, tidak seperti akta dibawah tangan. Akta dibawah tangan merupakan akta yang dibuat oleh pihak-pihak berkepentingan tanpa bantuan pejabat umum.<sup>5</sup>

Salah satu produk hukum yang dikeluarkan notaris adalah *covernote* yang merupakan surat keterangan dalam kepengurusan sertifikat ataupun dokumen yang menjelaskan mengenai akta yang sedang dibuat oleh notaris sedang dalam proses dan dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam isi dari *covernote* tersebut. *Covernote* pada umumnya digunakan dalam proses permohonan kredit pada lembaga perbankan.

---

<sup>2</sup> Tan Thong Kie, 2011, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, Cetakan Kedua, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm.444.

<sup>3</sup> H. Salim HS. dan H. Abdullah, 2007, *Perancangan Kontrak dan MOU*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.101-102.

<sup>4</sup> A.A. Andi Prajitno, 2010, *Apa dan Siapa Notaris di Indonesia ?*, Cetakan Pertama, Putra Media Nusantara, Surabaya, hlm.51.

<sup>5</sup> Taufik Makarao, 2004, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm.100.

Pada dunia perbankan, *covernote* menjadi kebiasaan atau *customary law* yang dianggap telah memiliki kekuatan hukum mengikat bagi para pihak. *Covernote* digunakan sebagai syarat dalam proses permohonan kredit, namun digunakan sebagai jaminan sementara selama dalam proses penyelesaian akta otentik yang dibuat oleh notaris. Dalam hal ini akta otentik yang dimaksud adalah proses balik nama atas sertifikat kepemilikan tanah, proses roya, pemecahan sertifikat tanah menjadi dua sertifikat dan atau pengurusan lainnya. Tetapi pada umumnya *covernote* dibuat dan dikeluarkan oleh notaris sebagai sebuah keterangan untuk menjamin kepastian hukum mengenai proses penerbitan suatu akta atau dokumen yang sedang dalam proses.

Permohonan pengajuan kredit pada lembaga perbankan memerlukan suatu jaminan. Dalam hal debitur mengajukan permohonan kredit dengan menggunakan hak atas kepemilikan sebidang tanah, maka sertifikat tersebut wajib diikat dengan jaminan fidusia, namun apabila dalam proses pengikatan jaminan fidusia mengalami hambatan dan kendala serta lamanya waktu untuk melakukan pengikatan tersebut, maka pihak bank sebagai kreditur meminta kepada debitur untuk mencantumkan *covernote* sebagai bukti bahwa sertifikat hak atas tanah sedang dalam proses pengurusan pengikatan jaminan fidusia atau sedang dalam proses pensertifikatan oleh notaris.

*Covernote* dicantumkan oleh perbankan sebagai bagian dan syarat permohonan kredit guna mempercepat proses pencairan kredit. *Covernote* digunakan sebagai pengganti atas kekurangan bukti jaminan, karena adanya kebutuhan serta hanya menjadi bukti sementara sampai notaris menyelesaikan

akta kepemilikan tanah yang sedang dalam proses kepada pihak bank. Peran serta fungsi dan kedudukan *covernote* tidak diatur dalam instrumen peraturan perundangan, terutama dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.<sup>6</sup> Sehingga terjadi kekosongan norma hukum dalam pembentukan dan pengeluaran *covernote* oleh notaris.

## **1.2 Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka terdapat dua permasalahan dalam penulisan hukum ini, yaitu:

1. Apa dasar hukum dan kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote*?
2. Bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan dari diterbitkannya *covernote* oleh notaris?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Penulisan hukum ini memiliki tujuan untuk mengembangkan pengetahuan dalam bidang keilmuan hukum yang dikhususkan pada bidang hukum perdata. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan atau dasar hukum serta kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote*. Selain itu dalam penulisan hukum ini bertujuan untuk memahami akibat hukum yang ditimbulkan dari diterbitkannya *covernote* oleh notaris.

# **II. ISI MAKALAH**

## **2.1 Metode Penulisan**

Jenis penulisan yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penulisan hukum normatif. Dikatakan penulisan

---

<sup>6</sup> P.N.H. Simanjutak, 2015, *Hukum Perdata Indonesia*, PT Kharisma Putera Utama, Jakarta, hal. 286.

hukum normatif karena dalam penulisan ini membahas mengenai kekosongan norma hukum dalam peraturan perundangan khususnya dalam Undang-Undang Jabatan Notaris mengenai dasar hukum dan kewenangan notaris dalam menerbitkan *covernote*. Penulisan ini menggunakan jenis pendekatan perundangan dan pendekatan analisis konsep hukum. Bahan hukum yang digunakan bersumber dari peraturan perundangan, buku yang berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan ini, artikel dan penelitian hukum lainnya.

## **2.2 Pembahasan**

### **2.2.1. Dasar Hukum Dan Kewenangan Notaris Dalam Menerbitkan *Covernote***

Kewenangan notaris dalam menerbitkan akta autentik yang nantinya menjadi bagian dari produk hukum dari notaris tersebut diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Berdasarkan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPer), akta autentik adalah akta yang telah ditentukan pembuatan dan diatur berdasarkan peraturan perundangan. Kekuatan hukum dan pembuktian dari akta autentik dijamin dan dilindungi oleh undang-undang, akta autentik tidak dapat dipatahkan serta tidak dimungkinkan “batal karena hukum”.<sup>7</sup> Selain akta autentik, terdapat pula akta dibawah tangan yang dibuat oleh para pihak tanpa melalui atau mendapat bantuan oleh pejabat umum seperti notaris.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Habib Adjie, 2012, *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 12.

<sup>8</sup> Taufik Makarao, *Op.cit* hlm. 45.

Akta autentik dan akta dibawah tangan jelas memiliki perbedaan dan menimbulkan akibat hukum serta kekuatan pembuktian yang berbeda. Tidak seluruh dokumen yang dibuat oleh notaris merupakan bagian dari akta autentik. *Covernote* merupakan surat keterangan yang dibuat dan diterbitkan oleh notaris dengan segala unsur yang terdapat dalam *covernote*, seperti kop/kepala surat dari kantor notaris yang bersangkutan hingga tandatangan dan cap pengesahan dari notaris sesungguhnya tidak termasuk dalam instrumen akta autentik, meskipun beberapa unsur dari akta autentik tersebut dipenuhi. *Covernote* juga tidak memenuhi syarat sebagai akta dibawah tangan, karena *covernote* dibuat oleh notaris yang merupakan pejabat umum.

*Covernote* tidak termasuk kedalam instrumen akta autentik dan akta dibawah tangan, legalitas *covernote* patut dipertanyakan dan dapat dinyatakan bukan sebagai produk hukum yang diterbitkan oleh notaris. *Covernote* tidak ditemukan dalam instrumen atau peraturan perundangan di Indonesia.<sup>9</sup> Tidak terdapat satu peraturan pun yang mengatur mengenai tata cara pembentukan dan penerbitan *covernote* oleh notaris. *Covernote* yang dibuat dan diterbitkan berdasarkan kebiasaan berdasarkan dan berpedoman pada aspek hukum perikatan serta perjanjian yang tidak merugikan bagi para pihak, maka *covernote* tidak dilarang dalam

---

<sup>9</sup> Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, 2013, *Prinsip – Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta, hal. 79-90.

peraturan perundangan. *Covernote* lebih mengarah pada bentuk perjanjian antara notaris dengan para pihak.

*Covernote* dibuat berdasarakan kebiasaan dan berdasarkan hukum materiil yaitu hukum perikatan. Jika sumber hukum formil berupa kebiasaan dapat diterima, tidak bertentangan dengan hukum dan dilakukan berulang kali yang menyebabkan tindakan tersebut dianggap merupakan suatu kebenaran dan tidak bertentangan dengan hukum yang telah berlaku. Pembuatan *covernote* tidak memiliki pengaturan yang baku mengenai bentuk, tata cara, syarat yang harus dipenuhi dalam pembuatan *covernote*, sehingga *covernote* yang dibuat oleh notaris bentuknya dapat berbeda.

Penerbitan serta pembuatan *covernote* perlu memperhatikan aspek hukum perikatan dan syarat sahnya perjanjian. Berdasarkan KUHPer, *covernote* dapat digolongkan sebagai perikatan yang terlahir karena adanya perjanjian dan bukan diakibatkan karena perintah undang-undang. Pasal 1233 KUHPer mengatur: “tiap-tiap perikatan dilahirkan karena persetujuan, baik karena undang-undang”. *Covernote* hanya mengikat bagi para pihak yang termuat dan disebutkan dalam isi *covernote*, para pihak yang dimaksud dalam penulisan makalah ini adalah pihak bank sebagai kreditur, pihak debitur yang mengajukan permohonan kredit, dan pihak notaris yang sedang dalam proses pengurusan akta dari debitur.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*



### **2.2.2. Akibat Hukum Terhadap Diterbitkannya *Covernote* Oleh Notaris**

Kemunculan *covernote* diakibatkan adanya kebutuhan yang sangat mendesak dari pihak bank selaku kreditur dan debitur yang aktanya sedang dalam proses pembuatan sertifikat. Kekurangan atas bukti jaminan yang diperlukan dalam proses permohonan kredit memaksa pihak bank untuk meminta bukti jaminan pada notaris yang digolongkan dalam bentuk perjanjian bahwa notaris harus dapat menyelesaikan kepengurusan akta debitur sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam kesepakatan tersebut yang lebih dikenal dengan *covernote*.

*Covernote* yang dikeluarkan oleh notaris maka notaris harus dapat mempertanggungjawabkan isi dari *covernote* tersebut. Dengan adanya jaminan bahwa *covernote* yang dikeluarkan notaris dapat dipertanggungjawabkan maka pihak kreditur menjadikannya bukti jaminan sementara hingga proses pembuatan sertifikat selesai dan bukan sebagai jaminan dalam permohonan kredit. Jika notaris tidak mampu memenuhi isi dari *covernote* maka notaris tersebut harus mempertanggungjawabkannya dengan segera menyelesaikan sertifikat atas tanah, namun notaris tidak dapat diberikan sanksi administrasi sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris karena *covernote* tidak diatur dalam undang-undang tersebut. Namun notaris memiliki beban sosial karena dianggap lalai dalam menjalankan kewajibannya sehingga menyebabkan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap notaris tersebut.

Jika Notaris belum mampu menjalankan isi *covernote* sesuai dengan yang diharapkan maka Notaris meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikannya. Terkait dengan persoalan selama ini yang timbul akibat *covernote*, jika Notaris secara berulang kali belum mampu melaksanakan isi *covernote* sesuai dengan yang diharapkan, maka sanksi yang diterima biasanya adalah sanksi moral berupa rasa kepercayaan dari pihak bank mulai berkurang dan berujung pada pengalihan kepercayaan kepada Notaris lain.<sup>11</sup>

Notaris dituntut untuk senantiasa bertanggung jawab jika ternyata gagal dalam menjalankan isi *covernote* tersebut. Karena pada dasarnya lahirnya *covernote* tersebut adalah hasil dari kesepakatan atau perjanjian antara bank dengan Notaris, di mana Notaris bersedia untuk menjalankan apa yang diminta oleh bank dalam melakukan atau membuat suatu perbuatan hukum seperti pembuatan akta perjanjian kredit, pembuatan akta pemberian hak tanggungan atau pengikatan jaminan sertifikat hak milik.

Akibat hukum bagi notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi *covernote* tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan *covernote*, biasanya sanksi yang diberikan

---

<sup>11</sup> Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 65.

bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *covernote* seperti yang diharapkan. Notaris dianggap telah gagal memenuhi ketentuan Pasal 1366 KUHPer jika kelalaian tersebut disebabkan atas kesalahan notaris dalam menjalankan dan melaksanakan isi *Covernote*.

### **III. PENUTUP**

#### **3.1. Simpulan**

1. *Covernote* tidak diatur dalam peraturan perundangan atau hukum positif di Indonesia. Penerbitan dan pembuatan *covernote* oleh notaris tidak memiliki dasar hukum. *Covernote* dibuat berdasarkan suatu kebiasaan yang dapat diterima oleh masyarakat, sehingga dipercaya dan dianggap sebagai suatu produk hukum yang mengikat. Notaris berwenang dalam menerbitkan dan membuat *covernote* karena tergolong sebagai bentuk perjanjian yang mengikat para pihak meskipun dalam peraturan perundangan tidak diatur namun diatur berdasarkan syarat sahnya suatu perjanjian.
2. Akibat hukum bagi Notaris jika gagal dalam melaksanakan *covernote*, maka Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk segera menyelesaikannya. Berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak, Notaris dapat meminta perpanjangan waktu untuk menyelesaikan isi *covernote* tersebut. Jika ada permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pelaksanaan *covernote*, biasanya sanksi yang diberikan bagi notaris adalah sanksi moral berupa adanya ketidakpercayaan bank kepada Notaris karena Notaris

tidak dapat menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *covernote* seperti yang diharapkan.

### **3.2. Saran**

1. Perlu adanya pengaturan dalam pembuatan *covernote*, seperti mengatur tatacara pembentukan, syarat yang harus dipenuhi hingga penerbitannya kedalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Jika revisi terhadap undang-undang belum dapat dilaksanakan, maka disarankan kepada Ikatan Notaris Indonesia untuk mengatur penerbitan dan pembentukan *covernote* kedalam surat edaran kepada notaris yang berkaitan dengan tata cara, syarat dan penerbitan *covernote*.
2. Disarankan kepada pihak notaris agar *covernote* dibuat dengan prinsip kehati-hatian sehingga tidak terdapat pihak yang dirugikan atas dibuatnya *covernote*. Jangka waktu dari pembuatan atau keberlakuan *covernote* perlu ditentukan dan disepakati oleh para pihak.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Adjie, Habib, 2012, *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung.
- H. Salim HS. dan H. Abdullah, 2007, *Perancangan Kontrak dan MOU*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kie, Tan Thong, 2011, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, Cetakan Kedua, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- Makarao, Taufik, 2004, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- P.N.H. Simanjutak, 2015, *Hukum Perdata Indonesia*, PT Kharisma Putera Utama, Jakarta.
- Prajitno, A.A. Andi, 2010, *Apa dan Siapa Notaris di Indonesia ?*, Cetakan Pertama, Putra Media Nusantara, Surabaya.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung.
- Sulihandari, Hartanti dan Nisya Rifiani, 2013, *Prinsip – Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta.
- Tobing, G.H.S Lumban, 2001, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta.

### **Peraturan Perundangan:**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

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).

Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790.

Kode Etik Notaris, INI, 28 Januari 2005.