

TANGGUNG JAWAB NOTARIS DALAM MEMBUAT COVER NOTE SEBAGAI JAMINAN HUTANG ATAS SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Vebby Damayanti^a, Mada Apriandi Zuhir^a, Amin Mansyur^b

^aFakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, ^bNotaris/PPAT Wilayah Provinsi Sumatera Selatan
vebbydamayanti@gmail.com, madaapriandi@gmail.com, aminmansyur@gmail.com

Naskah diterima: 14 Februari; revisi: 15 Maret disetujui: 18 April 2020

DOI: 10.28946/rpt.v9i1.570

Abstrak:

Untuk meminimalisir risiko dalam perjanjian kredit, pada umumnya Bank (kreditur) menghendaki jaminan berupa Hak Tanggungan yang dibebankan atas bidang tanah terhadap objek jaminan yang masih dalam proses penerbitan sertifikat, maka kreditur atau debitur dapat meminta Notaris membuat *cover note*. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah terkait bagaimana pertanggungjawaban hukum Notaris dalam membuat *cover note* sebagai jaminan hutang atas sertifikat hak atas tanah apabila menimbulkan kerugian bagi para pihak, penerapan prinsip kehati-hatian bank terhadap *cover note*, serta bentuk tanggung jawab Notaris agar *cover note* tidak menimbulkan akibat hukum baik secara pidana maupun perdata. Jenis penelitian ini normatif, dengan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, dianalisis secara kualitatif, dengan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif. Hasil penelitian ini adalah, bentuk pertanggungjawaban hukum Notaris apabila *cover note* menimbulkan kerugian bagi para pihak adalah sebatas mengembalikan nominal jasa pembuatan *cover note*, dikarenakan dalam menjalankan profesinya membuat akta otentik pada prinsipnya bersifat pasif. Notaris dapat dituntut pidana memalsu surat apabila sadar diketahui objek jaminan hutang fiktif. Adapun sanksi yang dikenakan berupa pemberhentian dengan tidak hormat. Penerapan prinsip kehati-hatian Bank dalam meminimalisir risiko *cover note*, maka pihak Bank harus menolak jaminan keterangan berupa *cover note*, dengan melaksanakan standar prosedur pembiayaan dengan menyampaikan kepada calon debitur bahwa Bank hanya akan melaksanakan prosedur pembiayaan apabila calon debitur telah benar-benar memiliki Sertifikat Hak Atas Tanah yang akan dibebani Hak Tanggungan. Bentuk tanggung jawab Notaris dalam membuat *cover note* sebagai jaminan hutang agar tidak menimbulkan akibat hukum adalah berkomitmen dalam kewajibannya melaksanakan jabatan secara jujur, mengikat secara moral, tidak berpihak, tepat waktu dalam pengurusan dokumen pengikatan, dan saksama memastikan kebenaran data dan fakta dokumen jaminan hutang. Kepada pemerintah, disarankan untuk memberi kepastian hukum terkait pelarangan penggunaan *cover note* sebagai jaminan hutang.

Kata kunci: *Cover Note*; Jaminan Hutang; Notaris; Sertifikat Hak Atas Tanah; Tanggung Jawab

Abstract:

To minimize the risk in a credit agreement, in general the Bank (creditor) requires a guarantee in the form of a Mortgage Right which is charged over plot land against the collateral object which is still in the process of certificate issuance. The creditor or debtor can ask the Notary to make a cover note. The formulation of problems in this study are related to the legal liability of a Notary in making a cover note as debt collateral over a Certificate of Rights Over Land if it causes loss to the parties, the

application of the bank's prudential principle over cover note, as well as the form of Notary responsibility so that the cover note does not cause legal consequences both criminal and civil. This type of research is normative, with the technique of collecting legal research materials through library study, which are analyzed qualitatively, with deductive deduction technique. The results of this study are the legal liability of the Notary and the cover note causes loss to the parties is limit to returning the nominal of the service of making cover note, because in carrying out his profession making authentic deeds is in principle passive. Notary is accused for falsifying a document if it is aware that the object of fictional debt collateral is known. For the sanction imposed is in the form of uncourteous dismissal. The application of the Bank's prudential principle in minimizing the risk of cover note, the Bank must refuse the guarantee the form of cover note, by implementing standard financing procedure by informing applicant debtor that the Bank will only carry out financing procedure if the applicant debtor has truly held a Certificate of Rights Over Land that will be charged with Mortgage Right. The form of Notary's responsibility in making a cover note as a debt collateral so as not causing legal consequences is committed to his obligations to carry out his position honestly, morally binding, impartial, timely in the handling of binding documents, and carefully ensuring the truth of data and facts of the debt collateral documents. To the government, it is advisable to provide legal certainty related to the prohibition the use of cover note as debt collateral.

Keywords: *Certificate of Rights Over Land; Cover Note; Debt Collateral; Notary; Responsibility*

LATAR BELAKANG

Pelaksanaan perjanjian kredit tentunya mengandung risiko terutama bagi bank sebagai kreditur. Untuk meminimalisir risiko dalam pelaksanaan kredit bank diperlukan jaminan pemberian kredit sebagai pengganti pelunasan hutang kepada bank, contohnya apabila jaminan berupa tanah yang nantinya jaminan berupa tanah tersebut akan dibebani dengan Hak Tanggungan.¹ Hal tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (UU Hak Tanggungan).

Proses pembebanan Hak Tanggungan dilaksanakan melalui dua tahap kegiatan, yaitu tahap pemberian Hak Tanggungan, yang dilakukan di hadapan Notaris, dan tahap pendaftaran Hak Tanggungan, yang dilakukan di Kantor Pertanahan. Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) hanya dapat dilakukan terhadap obyek jaminan atas tanah yang telah ditetapkan sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UU Hak Tanggungan yang merumuskan : “Hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Selanjutnya Pasal 4 ayat (2) menerangkan :

“Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan”.

Proses sertifikasi terhadap hak atas tanah yang belum memiliki tanda bukti hak atau proses sertifikasinya tidak dapat selesai dengan cepat. Demikian pula terhadap obyek hak tanggungan yang sudah bersertifikat tetapi ada permasalahan sebagaimana tersebut di atas dan pemecahan permasalahannya memerlukan waktu tertentu. Berdasarkan hal itu debitur yang menginginkan pencairan kredit dapat segera terlaksana dan juga kreditur dapat segera mengeluarkan atau mencairkan produk kreditnya, kreditur meminta kepada Notaris untuk

¹ Rachmadi Usman, 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 397.
Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan ■ Vol.9 No.1 Mei 2020

dibuatkan *cover note* sebagai pegangan sementara bagi bank selaku kreditur guna pencairan kredit.²

Dalam menjalankan tugas membuat akta otentik, tentunya Notaris tidak luput dari kekeliruan atau kekhilafan baik yang disengaja atau tidak disengaja.³ Hal ini memerlukan pertanggungjawaban hukum atas perbuatan tersebut yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat selaku Penghadap atau pihak ketiga. Kerugian yang dialami tersebut dapat mengakibatkan terjadinya tuntutan pidana atau gugatan perdata kepada Notaris.⁴ Demikian pula Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban baik secara hukum maupun secara kode etik apabila *cover note* yang dibuatnya secara sadar merupakan suatu rencana rangkaian kejahatan yang mana diketahuinya bahwa jaminan hutang berupa hak tanggungan dalam proses perjanjian kredit merupakan jaminan fiktif.

Pada bulan April tahun 2016, Kepolisian Daerah (Polda) Riau menetapkan seorang oknum Notaris bernama Dewi Farni Djaafar (DF), dan seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional (BPN) bernama Tengku Darmizon (TD)⁵, sebagai tersangka kasus kredit fiktif BNI Cabang Pekanbaru⁶. Bank BNI Cabang Pekanbaru sebelumnya telah menyetujui kredit dengan diterbitkannya *cover note* yang dibuat oleh oknum Notaris DF, dengan agunan jaminan kebun sawit fiktif seluas 1.004 Ha, dengan pinjaman senilai Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh miliar rupiah) miliar, yang telah sukses membobol uang Negara dan uang masyarakat yang ada di Bank BNI 46 Cabang Pekanbaru. Kedua tersangka ini disangkakan melanggar Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan kasus di atas, khususnya pihak bank telah mengalami kerugian yang amat besar karena pencairan kredit terjadi berdasarkan rangkaian kejahatan yang didalamnya termasuk pula tindakan pembuatan *cover note* oleh oknum Notaris atas jaminan hutang yang mana objek agunannya sedang dalam proses pendaftaran di Kantor Pertanahan. Di sisi lain, pihak bank diduga kuat hanya melindungi diri dengan faktor kepercayaan atau *trust* mengingat oknum Notaris yang bersangkutan merupakan rekanan Bank BRI Cabang Pekanbaru. Hal ini tentu bertentangan dengan asas kepastian hukum yang tidak menganut prinsip *trust* kecuali

² Muhaymiah Tan Kamelo, "Pemberian Kredit dengan Jaminan Tanah Surat Keterangan (SK) Camat Pada PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. Cabang Medan Sisingamangaraja", *USU Law Journal*, Vol. 5 No. 1, Januari 2017, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, hlm. 59.

³ Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Bandung : Refika Aditama, hlm. 8.

⁴ Habib Adjie, 2009, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT*, Jakarta : Bina Aksara, hlm.21.

⁵ Penetapan kedua tersangka ini merupakan pengembangan dari sejumlah tersangka yang telah dilimpahkan ke Jaksa Penuntut Umum dan divonis bersalah oleh Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Pekanbaru. Para tersangka tersebut, yakni Eson Napitulu yang merupakan Direktur Utama PT Barito Riau Jaya, Atok Yudianto yang merupakan Pemimpin Unit Sentra Kredit Kecil BNI 46 Pekanbaru, ABC Manurung yang merupakan Penyelia Relation Officer BNI 46 Pekanbaru, dan Dedi Syaputra selaku RO BNI 46 Pekanbaru. Dewi Farni, merupakan Notaris rekanan BNI 46 Pekanbaru. Dia diduga mengeluarkan *cover note* terkait agunan Eson Napitupulu, untuk pencairan sebesar Rp 23 miliar pada tahun 2008. Berkas perkaranya Dewi Farni sudah dilimpahkan ke pihak kejaksaan atau tahap I. Sementara, Tengku Darmizon merupakan Pegawai di BPN, yang diduga turut mengurus tanah milik Eson Napitupulu di Rokan Hulu, yang selanjutnya diagunkan ke BNI 46 Pekanbaru. Lihat : Guntur Aryo Tejo (Kabid Humas Polda Riau), 2016, Kasus Kredit Fiktif, Notaris dan Pegawai BPN Jadi Tersangka", dikutip pada laman website : [https:// www.tempo.com/news/kasus-kredit-fiktif-notaris-dan-pegawai-bpn-jadi-tersangka](https://www.tempo.com/news/kasus-kredit-fiktif-notaris-dan-pegawai-bpn-jadi-tersangka), diakses pada tanggal 15 Juni 2019, pukul 13.00 WIB.

⁶ Kasus ini terjadi berawal ketika pencairan pemberian kredit Rp40 miliar kepada Direktur PT BRJ, Eson Napitupulu, dengan agunan yang diduga fiktif. Pada tahun 2007, terdapat pencairan sebesar Rp17 miliar, sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian negara sebesar Rp. 14.445.000.000.

prinsip normatif dalam bentuk tertulis (peraturan perundang-undangan, selain pihak bank telah lalai mengimplementasikan prinsip kehati-hatian (*prudent banking principle*) karena kekhawatiran larinya nasabah debitur berpindah ke bank lain.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini antara lain : *Pertama*, bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum Notaris dalam membuat *cover note* sebagai jaminan hutang atas sertifikat hak atas tanah apabila menimbulkan kerugian bagi para pihak. *Kedua*, bagaimana penerapan prinsip kehati-hatian oleh bank dalam meminimalisir resiko pembuatan *cover note* oleh Notaris sebagai jaminan hutang atas sertifikat hak atas tanah. *Ketiga*, bagaimana bentuk tanggung jawab Notaris dalam membuat *cover note* sebagai jaminan hutang agar tidak menimbulkan akibat hukum baik secara pidana maupun perdata bagi Notaris.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu : pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan, pendekatan kasus, dan pendekatan filosofis. Jenis dan sumber bahan penelitian diperoleh dari data sekunder Teknik pengumpulan bahan penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan, dengan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif.

ANALISIS DAN DISKUSI

Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Notaris Dalam Membuat *Cover Note* Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah Apabila Menimbulkan Kerugian Bagi Para Pihak

1. Gugatan Perdata

Dalam hal *cover note* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak karena hanya sebuah pernyataan sepihak dari Notaris, maka *cover note* hanya berakibat tanggung jawab secara perdata terhadap Notaris yang mengeluarkan *cover note* tersebut. Karena *cover note* sendiri merupakan pernyataan dan janji dari seorang Notaris tentang kebenaran fakta terjadinya rangkaian peristiwa hukum yang dibuat di hadapannya atau dibuat olehnya. Apabila suatu pengurusan akta yang mana jangka waktu penyelesaian prosesnya telah melewati batas waktu yang dijanjikan Notaris dalam *cover note* tentu akan menimbulkan kerugian bagi debitur dan kreditur (Bank). Oleh karena itu perbuatan Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban secara keperdataan⁷ dan digolongkan kepada Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana dimaksud 1365 KUHPerdata, yang merumuskan bahwa, tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.

2. Tuntutan Pidana

Apabila secara sadar diketahui oleh Notaris bahwa objek jaminan hutang atau agunan adalah fiktif maka *cover note* yang dibuat oleh Notaris adalah merupakan dokumen palsu. Perbuatan ini digolongkan tindak pidana memalsu surat sebagaimana diatur dan diancam

⁷ Terhadap Notaris, *cover note* memiliki akibat hukum secara tanggung jawab perdata. Yang dimaksud dengan sanksi keperdataan ialah jenis sanksi yang diberikan apabila seseorang melakukan kesalahan yang disebabkan oleh cidera janji (wanprestasi) atau perbuatan melawan hukum. Implikasi dari sanksi ini dapat berwujud penggantian biaya, penggantian rugi, serta bunga yang merupakan akibat yang ditanggung Notaris dari gugatan para korban yang dirugikan. Lihat : Munir Fuady, 2005, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, Bandung : PT. Citra Aditya Bandung, hlm. 33.

pidana sebagaimana ketentuan Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dengan pidana maksimal yang dapat dijatuhkan pada tindak pidana memalsu surat adalah enam tahun penjara. Namun, untuk dapat dikenai sanksi pidana Pasal 263 ayat (1) KUHP ini sebagaimana dijelaskan R. Soesilo, surat yang dipalsu itu harus suatu surat yang:⁸

- a. Dapat menerbitkan hak, misalnya ijazah, karcis tanda masuk, dan surat andil;
- b. Dapat menerbitkan suatu perjanjian, misalnya surat perjanjian piutang, perjanjian jual beli, dan perjanjian sewa;
- c. Dapat menerbitkan suatu pembebasan utang, misalnya kuitansi; dan
- d. Suatu surat yang boleh dipergunakan sebagai suatu keterangan bagi sesuatu perbuatan atau peristiwa, misalnya surat tanda kelahiran, buku tabungan pos, dan buku kas.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka bagi Notaris yang melakukan tindak pidana memalsu surat dapat dikenai ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (1) KUHP karena atas pemalsuan tersebut ia dapat menerbitkan suatu akta perjanjian kredit. Pertanggungjawaban pidana ini telah memenuhi batasan pemidanaan Notaris. Menurut Habib Adjie, batasan pemidanaan Notaris dapat dilakukan apabila:⁹

- 1) Ada tindakan hukum dari Notaris terhadap aspek lahir, formal dan materil akta yang disengaja, penuh kesadaran dan keinsyafan serta direncanakan, bahwa akta yang dibuat di hadapan Notaris atau oleh Notaris bersama-sama (sepakat) para penghadap untuk dijadikan dasar untuk melakukan suatu tindak pidana;
- 2) Ada tindakan hukum dari Notaris dalam membuat akta di hadapan atau oleh Notaris yang jika diukur berdasarkan UUJN-P dan UUJN tidak sesuai menurut instansi yang berwenang; dan
- 3) Tindakan Notaris tersebut juga tidak sesuai menurut instansi yang berwenang untuk menilai tindakan Notaris, dalam hal ini Majelis Pengawas Notaris.

Kasus tindakan oknum Notaris yang diduga mengeluarkan *cover note* sebagai kelengkapan syarat permohonan pembiayaan di Bank untuk mempermudah prosedur pencairan padahal diketahuinya secara sadar bahwa objek jaminan hutang atau agunan adalah fiktif terjadi di Kota Riau. Sebagaimana diketahui pada bulan April tahun 2016, Polda Riau menetapkan seorang oknum Notaris berinisial "DF", sebagai tersangka kasus kredit fiktif BNI Cabang Pekanbaru. Bank BNI Cabang Pekanbaru sebelumnya menyetujui permohonan pembiayaan berdasarkan *cover note* yang dibuat oleh DF, dengan agunan jaminan kebun sawit seluas 1.004 Ha yang ternyata fiktif, dengan pinjaman senilai kurang lebih Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh miliar rupiah) miliar, yang kemudian sukses membobol uang Negara dan uang masyarakat. Terhadap tersangka disangkakan melanggar Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁰

Tersangka DF mengeluarkan *cover note* terkait agunan Erson Napitupulu selaku Direktur Utama PT ABC, seolah-olah sertifikat hak guna usaha yang akan dijadikan Hak Tanggungan

⁸ R. Soesilo, 1991, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor : Politeia, hlm. 196.

⁹ Habib Adjie, 2009, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT*, Jakarta : Bina Aksara, hlm. 30.

¹⁰ Guntur Aryo Tejo (Kabid Humas Polda Riau), 2016, *Kasus Kredit Fiktif, Notaris dan Pegawai BPN Jadi Tersangka*, dikutip pada laman website: <https://www.tempo.com/news/kasus-kredit-fiktif-notaris-dan-pegawai-bpn-jadi-tersangka>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019, pukul 13.00 WIB.

sedang dalam proses pendaftaran di Kantor Pertanahan, sedangkan diketahuinya jaminan hutang tersebut adalah fiktif. Keterlibatan DF, walau belum diputus dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (berkas perkara DF telah dilimpahkan ke Kejaksaan/Tahap I), tetapi dapat ditinjau dari fakta-fakta hukum hasil pengembangan dan gelar perkara berdasarkan Putusan Pengadilan Tipikor Pekanbaru Nomor 1709 K/Pid.Sus/2015, Putusan Pengadilan Tipikor Pekanbaru Nomor 56/Pid.Sus/Tipikor/2014/PN.PBR, dan Putusan Pengadilan Tipikor Pekanbaru Nomor 1590K/Pid.Sus/2015 antara lain, adalah bahwa benar debitur merugikan keuangan negara senilai Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh milyar rupiah) yang mana dana pembiayaan yang dicairkan BNI Skc. Pekanbaru justru digunakan untuk membeli jaminan itu sendiri dan peruntukan lain diluar peruntukan yang sebenarnya. Selain jaminan tersebut terbukti fiktif. PT. BPR tidak memiliki Ijin Usaha Perkebunan yang ditandatangani oleh Bupati serta dalam keadaan kredit macet. Oknum Notaris DF yang seharusnya ditunjuk oleh analisis kredit BNI Skc. Pekanbaru justru ditunjuk oleh debitur, menjanjikan pengurusan peningkatan SKT menjadi SHM/SHGU adalah riil dan tepat waktu, untuk selanjutnya menandatangani *cover note* untuk keperluan pencairan pembiayaan yang tidak dikonsepskan olehnya justru dikonsepskan oleh pihak BNI Skc. Pekanbaru atau seolah-olah dibuat olehnya. Penandatanganan dilakukan tanpa menverifikasi dan mendatangi institusi Kantor Pertanahan (BPN) untuk memeriksa sejauh mana pengurusannya.

Fakta lain adalah oknum Notaris DF bukanlah Notaris rekanan BNI Skc. Pekanbaru dan belum mendapat SK BPN untuk menjadi seorang PPAT, dan terungkap meningkat statusnya dari saksi menjadi tersangka karena diduga secara bersama-sama melakukan tindak pidana korupsi bersama oknum BNI Skc. Pekanbaru dan debitur. Dan oleh karena itu berdasarkan fakta-fakta hukum melalui tiga putusan di atas maka terpenuhilah unsur-unsur untuk menyangkakan Notaris DF melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dengan jalan mengeluarkan *cover note* tanpa sama sekali melakukan verifikasi untuk mempermudah prosedur pencairan pembiayaan padahal diketahuinya secara sadar ia tidak memiliki kewenangan dan objek jaminan hutang atau agunan diduga bermasalah dan fiktif.

3. Sanksi Kode Etik Notaris

Menurut ketentuan dalam Pasal 17 huruf i UUJN-P menyatakan bahwa Notaris dilarang melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris. Selanjutnya ketentuan Pasal 13 UUJN-P menegaskan bahwa :

“Notaris akan diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri, apabila dijatuhi pidana penjara berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.”

Berdasarkan bunyi pasal yang disebutkan di atas, maka Notaris yang bisa dimintai pertanggungjawaban pidana adalah Notaris yang kepadanya dapat dibuktikan secara sah dan meyakinkan di depan pengadilan bersalah melakukan perbuatan yang memenuhi unsur pelanggaran tindak pidana dan diputus oleh majelis hakim pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berkaitan dengan tindak pidana memalsu surat oleh oknum Notaris, yang mana perbuatan tersebut dilakukan di luar kewenangannya sebagai Notaris dalam membuat akta otentik, maka dikaitkan pula dengan ketentuan dalam Kode Etik Notaris, maka oknum Notaris telah melanggar kewajiban Notaris sebagaimana ketentuan Pasal 3 angka 1 dan angka 2 Kode Etik Notaris.

Berdasarkan ketentuan di atas, oknum Notaris yang melakukan tindak pidana memalsu surat telah menciderai kewajiban Notaris untuk memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik, dan atas perbuatannya tentulah tidak menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatannya sebagai seorang Notaris.

Pemberhentian Dengan Tidak Hormat dari Keanggotaan Perkumpulan merupakan pemberhentian Notaris dari jabatannya sehingga seseorang tidak dapat menjadi Notaris kembali. Majelis Pengawas Wilayah hanya dapat memberikan usulan kepada Menteri untuk menjatuhkan Pemberhentian Dengan Tidak Hormat kepada Notaris, sehingga, Notaris hanya dapat diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri. Pemberhentian Dengan Tidak Hormat diatur di dalam ketentuan Pasal 12 hingga Pasal 13 UUJN. Dalam Pasal tersebut Notaris dapat diberhentikan dengan tidak hormat apabila :

- a) Dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b) Berada di bawah penampuan secara terus-menerus lebih dari 3 (tiga) tahun;
- c) Melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan notaris; atau
- d) Melakukan pelanggaran berat terhadap kewajiban dan larangan jabatan.

Notaris juga dapat diberhentikan langsung oleh Menteri apabila telah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berdasarkan jenis-jenis sanksi Kode Etik Notaris di atas, maka sebagai analisis, terhadap saksi DF apabila meningkat statusnya menjadi terdakwa, tidak dapat lagi dikenakan sanksi teguran dan peringatan karena sudah menjauhi awal dugaan adanya tindak pidana, terlebih apabila terdakwa telah dijatuhi sanksi pidana penjara oleh pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Saksi DF tidak dapat dikenakan sanksi Pemberhentian Dengan Hormat dari Keanggotaan Perkumpulan karena terdakwa tidak meninggal dunia; tidak telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun; tidak atas permintaan sendiri; dan masih mampu secara rohani atau jasmani melaksanakan tugas Jabatan Notaris selama lebih dari 3 (tiga) tahun.

Saksi DF dapat dikenakan Sanksi Pemberhentian Dengan Tidak Hormat dari Keanggotaan Perkumpulan, karena perbuatan terdakwa jelas melanggar ketentuan Pasal 3 angka 1 dan angka 2 Kode Etik Notaris yang menyatakan bahwa Notaris wajib memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik, dan menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris. Hal ini dikarenakan terdakwa melakukan tindak pidana yang ancamannya 5 (lima) tahun atau lebih. Oleh karena itu, sanksi kode etik yang tepat bagi terdakwa DF adalah sanksi Pemberhentian Sementara dari Keanggotaan Perkumpulan, karena ancaman pidana tindak pidana yang dilakukan terpidana diancam pidana selama paling lama 6 (enam) tahun. Oleh karena itu maka terdakwa dikenai pemberhentian dari jabatannya sehingga terdakwa tidak dapat menjadi Notaris kembali.

Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Bank Oleh Bank Dalam Meminimalisir Resiko Pembuatan *Cover Note* Oleh Notaris Sebagai Jaminan Hutang Atas Sertifikat Hak Atas Tanah

Pada prakteknya Notaris/PPAT dapat gagal dalam memenuhi kewajiban untuk menyerahkan Sertifikat Hak Tanggungan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam *cover note*. Kegagalan Notaris/PPAT untuk menyelesaikan pemasangan Hak Tanggungan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam *cover note* akan merugikan Notaris/PPAT

yang bersangkutan. Kredibilitas dan profesionalitas Notaris/PPAT akan dipertanyakan pihak Bank maupun nasabah. Oleh karena itu, pelaksanaan prinsip kehati-hatian pembiayaan harus dilakukan oleh perbankan sejak awal ketika permohonan pembiayaan diajukan sampai setelah pembiayaan lunas. Bank juga harus melaksanakan prinsip kehati-hatian perbankan tersebut terhadap *cover note* yang dijadikan sebagai syarat pencairan pembiayaan.¹¹

Selain Notaris/PPAT gagal dalam memenuhi kewajiban untuk menyerahkan Sertifikat Hak Tanggungan sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam *cover note*, permasalahan yang seringkali terjadi dalam penggunaan *cover note* dalam perjanjian kredit ini manakala sampai saat proses terbitnya SHM dan pengikatan Hak Tanggungan belum selesai sedangkan kredit sudah dicairkan kepada nasabah debitur dan ternyata kredit tersebut macet atau nasabah debitur telah wanprestasi. Kondisi seperti ini tentunya menyebabkan pihak Bank tidak dapat mengeksekusi jaminan kredit tersebut yang dapat mengakibatkan kerugian pihak bank.¹² Selain itu, keberadaan *cover note* sebagai syarat pencairan pembiayaan yang diterbitkan oleh Notaris/PPAT tidak mempunyai kepastian hukum dikarenakan *cover note* tidak diatur dalam UUJN, UUJN-P, UU Perbankan, dan UU Hak Tanggungan. Artinya, secara normatif perihal dan prosedur *cover note* tidak diatur secara normatif atau berbentuk tertulis melalui produk peraturan perundang-undangan.

Membuat *cover note* bukanlah kewenangan Notaris tetapi tidak dilarang untuk dibuat. Kecuali, pembuatan *cover note* tersebut dimanfaatkan sebagai celah hukum untuk melanggar peraturan perundang-undangan misalnya dalam rangka mempermudah pencairan pembiayaan padahal diketahuinya obyek jaminan yang akan dijadikan Hak Tanggungan sebagai jaminan kredit adalah fiktif. Selain itu, tidak diaturnya *cover note* dalam peraturan perundang-undangan memperlihatkan bahwa tidak terdapat kepastian hukum terhadap pembuatan *cover note*.

Ketidakpastian hukum secara normatif terkait *cover note* akhirnya hanya didasarkan kepada prinsip kepercayaan (*trust*) antara pihak Bank selaku kreditur, Notaris, dan debitur, serta hanya mengikat secara moral (*morale binding*). Atas tidak adanya kepastian hukum ini, faktanya, terdapat putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi yang telah berkekuatan hukum tetap yang melibatkan oknum Notaris, oknum BPN, oknum debitur selaku direktur perusahaan, serta oknum pegawai Bank yang bertindak selaku analis kredit. Oleh karena itu, dalam rangka melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam prosedur pembiayaan kepada calon debitur, pihak Bank harus menolak jaminan keterangan Notaris berupa *cover note*. Bank harus melaksanakan standar prosedur pembiayaan dengan menyampaikan kepada pihak debitur bahwa pihak Bank hanya akan melaksanakan prosedur pembiayaan apabila calon debitur telah benar-benar memiliki sertifikat Hak Tanggungan.

Bentuk Tanggung Jawab Notaris Dalam membuat Cover Note Sebagai Jaminan Hutang Agar Tidak Menimbulkan Akibat Hukum Pidana dan Perdata Bagi Notaris

¹¹ Hernawan Hadi dan M. Hudi Asrori, "Problematika Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-Hatian Terhadap Cover Note Sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan", Jurnal Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Negeri Surakarta, hlm. 193.

¹² Dewi Rachmayania dan Agus Suwandono, "Cover Note Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan", Jurnal Acta, Vol. 1 No. 1, Desember 2017, ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, hlm. 76.

Terkait bilamana Notaris yang membuat/mengeluarkan *cover note* merupakan tindakan suatu yang salah atau juga sesuatu yang benar, maka dapat dikemukakan bahwa tindakan tersebut merupakan tindakan yang tidak salah dan pula belum tentu benar. Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus berdasarkan wewenang yang telah ada pada jabatan Notaris itu sendiri. Wewenang atau kewenangan Notaris telah disebutkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN-P). Berkaitan dengan tindakan Notaris membuat *cover note*, perlu pula memperhatikan kewajiban dan larangan Notaris khususnya sebagaimana ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN-P dan ketentuan Pasal 17 huruf i Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN).

Atas ketentuan mengenai wewenang Notaris, tidak terdapat letak pengaturan/dasar hukum atau kedudukan dari *cover note*. Berkaitan dengan wewenang membuat *cover note*, jika Notaris melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan, maka produk atau akta Notaris tersebut tidak mengikat secara hukum atau tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), dan pihak atau mereka yang merasa dirugikan oleh tindakan Notaris di luar wewenang tersebut, maka Notaris dapat digugat secara perdata di Pengadilan Negeri dengan kata lain bahwa *cover note* tersebut bukan merupakan kewenangan Notaris, tapi tidak dilarang dibuat oleh Notaris dengan ketentuan jika *cover note* tersebut ternyata tidak benar, maka hal tersebut tanggung jawab Notaris sepenuhnya dengan segala akibat hukumnya.¹³

Dalam UUJN sendiri tidak dijelaskan tentang wewenang dan tugas seorang Notaris untuk membuat *cover note*. Konsekuensi hukum bagi Notaris dan para pihak, bilamana Notaris tidak dapat atau gagal dalam penyelesaian *cover note* menjadi Hak Tanggungan adalah bahwa pihak yang dirugikan nantinya adalah pihak kreditur, sedangkan debitur yang telah mendapat pinjaman kredit dari Bank maka apabila jaminannya ternyata tidak bisa dijadikan hak tanggungan maka debitur harus bertanggung jawab atas jaminan yang diberikannya, sedangkan bagi notaris sendiri *cover note* hanya mengikatnya secara moral saja, karena dikeluarkan atas permintaan para pihak.¹⁴

Bentuk tanggung jawab Notaris dalam membuat *cover note* sebagai jaminan hutang agar tidak menimbulkan akibat hukum pidana dan perdata adalah berkomitmen dalam kewajibannya melaksanakan jabatannya secara jujur, mengikat secara moral (*moral binding*), tidak berpihak, dan saksama dalam meninjau dan memastikan kebenaran data dan fakta dokumen objek jaminan hutang yang diserahkan oleh Penghadap, yang mana apabila diduga terdapat kejanggalan atau manipulasi tetapi tetap dibuatkan *cover note* maka hal tersebut merupakan suatu larangan bagi Notaris atas tindakannya melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma kepatutan yang mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

Selain itu, Notaris mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan pengurusan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya terhadap perbankan secara profesional tepat pada waktu yang telah ditetapkan agar tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Notaris juga harus

¹³ Berdasarkan Pasal 15 UUJN-P mengenai kewenangan Notaris, sama sekali tidak menyinggung mengenai kewenangan Notaris dalam menerbitkan *cover note*, oleh karena itu tanggung jawab hukum Notaris terhadap penerbitan *cover note* dalam perjanjian kredit sangat diperlukan, sebab jika suatu waktu ternyata Notaris belum mampu untuk menyelesaikan apa yang menjadi isi dari *cover note* tersebut dalam jangka waktu yang telah disepakati antara Notaris dengan Pihak kreditur (Bank). Lihat : I Dewa Made Dwi Sanjaya, "Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Cover Note Dalam Pemberian Kredit", Riau Law Journal Vol. 1 No.2, November 2017, Fakultas Hukum Universitas Mataram, hlm.189.

¹⁴ *Ibid.*

tetap memperhatikan setiap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam mengeluarkan *cover note* agar tidak menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lain.

KESIMPULAN

Kesimpulan dalam penelitian ini yaitu bentuk pertanggungjawaban hukum Notaris dalam membuat cover note sebagai jaminan hutang atas sertifikat hak atas tanah apabila menimbulkan kerugian bagi para pihak. Penerapan prinsip kehati-hatian Bank dalam meminimalisir risiko pembuatan cover note oleh Notaris sebagai jaminan hutang atas sertifikat hak atas tanah, maka pihak Bank harus menolak jaminan keterangan Notaris berupa cover note, dengan melaksanakan standar prosedur pembiayaan dengan jalan menyampaikan kepada pihak calon debitur bahwa pihak Bank hanya akan melaksanakan prosedur pembiayaan apabila calon debitur telah benar-benar melaksanakan proses pendaftaran Hak Atas Tanah sampai keluarnya Sertifikat Hak Milik (SHM) dan pengikatan jaminan dengan Hak Tanggungan sampai terbitnya sertifikat Hak Tanggungan. Upaya ini antara lain dikarenakan *cover note* tidak memiliki kepastian hukum dengan hanya bersandar pada prinsip kepercayaan (*trust*), selain pula cover note tidak memiliki kepastian hukum secara normatif. Bentuk tanggung jawab Notaris dalam membuat cover note sebagai jaminan hutang agar tidak menimbulkan akibat baik secara pidana maupun perdata adalah berkomitmen dalam kewajibannya melaksanakan jabatannya secara jujur, mengikat secara moral (*moral binding*), tidak berpihak, tepat waktu dalam menyelesaikan pengurusan dokumen-dokumen yang akan dilakukan pengikatan, dan saksama dalam meninjau dan memastikan kebenaran data dan fakta dokumen objek jaminan hutang yang diserahkan oleh Penghadap, yang mana apabila diduga terdapat kejanggalan atau manipulasi tetapi tetap dibuatkan cover note maka hal tersebut merupakan suatu larangan bagi Notaris atas tindakannya melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma kepatutan yang mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arvan Mulyatno. 2008. Notaris, Akta Autentik, dan Undang-Undang Kenotariatan. Jakarta : Rajawali Press.
- Djuhaendah Hasan. 2011. Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal. Jakarta : Nuansa Madani.
- E. Sumaryono. 1995. Etika Profesi Hukum : Norma-norma Bagi Penegak Hukum. Yogyakarta : Kanisius.
- G.H.S. Lumban Tobing. 1999. Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement). Jakarta : Erlangga.
- Habib Adjie. 2008. Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik. Bandung : Refika Aditama.
- Indrawati Soewarso. 2002. Aspek Hukum Jaminan Kredit. Jakarta : Institut Bankir Indonesia.
- Komar Andasmita. 1990. Notaris II Contoh Akta Otentik dan Penjelasannya. Bandung: Ikatan Notaris Indonesia.
- Moegni Djojodirdjo. 1999. Perbuatan Melawan Hukum. Jakarta: Pradnya Paramita.

- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Putri A.R. 2011. *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Indikator Tugas-Tugas Jabatan Notaris yang Berimplikasi Perbuatan Pidana*. Jakarta : PT. Softmedia.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie. 2011. *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju.

Jurnal

- Alya Nurhafidza dan Aad Rusyad Nurdin. “Dampak Cover Note Bermasalah Yang Dikeluarkan Oleh Notaris Bagi Bank Syariah Sebagai Kreditur Dalam Pencairan Perjanjian Murabahah (Putusan Nomor 21/Pdt.G/2017/PN.Mlh)”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. 2017. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Dewi Rachmayania dan Agus Suwandono, “Cover Note Notaris Dalam Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Jaminan”, *Jurnal Acta*, Vol. 1 No. 1. Desember 2017. ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.
- Hernawan Hadi dan M. Hudi Asrori. “Problematika Yuridis Pelaksanaan Prinsip Kehati-Hatian Terhadap Cover Note Sebagai Syarat Pencairan Pembiayaan”. *Jurnal Repertorium*. Magister Kenotariatan Universitas Negeri Surakarta.
- I Dewa Made Dwi Sanjaya. “Tanggung Jawab Hukum Notaris Terhadap Penerbitan Cover Note Dalam Pemberian Kredit”. *Riau Law Journal*. Vol. 1, No.2 November 2017. Fakultas Hukum Universitas Mataram.
- Sarles Gultom. “Tinjauan Hukum Hak Milik Atas Tanah Sebagai Objek Hak tanggungan”, *Jurnal Elektronik Dading*, Vol. 1 No. 1 2014. Fakultas Hukum Universitas Simalungun Pematang Siantar.

Tesis

- Rizky Wulandari. 2015. “Dasar Pertimbangan Bank Dalam Pencairan Kredit Berdasarkan Cover Note di Kabupaten Sleman”. Tesis. Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada Yogyakarta.
- Widya Indrayeni. 2012. “Akibat Hukum Diterbitkannya Cover Note oleh Notaris terhadap Pihak-Pihak yang Berkepentingan dalam Transaksi Kredit Perbankan”. Tesis. Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerd).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pekanbaru Nomor
56/Pid.Sus/Tipikor/2014/PN.PBR.

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pekanbaru Nomor 1709 K/Pid.Sus/2015.

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pekanbaru Nomor 1590K/Pid.Sus/2015.

Internet

Guntur Aryo Tejo (Kabid Humas Polda Riau). 2016. Kasus Kredit Fiktif, Notaris dan Pegawai BPN Jadi Tersangka”, dikutip pada laman website : <https://www.tempo.com/news/kasus-kredit-fiktif-notaris-dan-pegawai-bpn-jadi-tersangka>. diakses pada tanggal 15 Juni 2019, pukul 13.00 WIB.