

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Saat ini jasa notaris sudah semakin melekat dalam kehidupan masyarakat Indonesia sehari-hari. Dilihat pada banyaknya masyarakat yang menggunakan jasa notaris untuk kegiatan keperdataan seperti dalam pembuatan perjanjian jual beli, sewa menyewa, waris, kuasa dan lainnya. Menurut Pasal 1 Undang- Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 3, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5491) (selanjutnya disebut UUJN), Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya. Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta autentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang perbuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.¹

¹ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1992, h.31.

Dilihat dari isi Pasal 1 UUJN tersebut dapat dilihat disatu pihak wewenang notaris diuraikan luas dan di lain pihak pasal tersebut mengadakan pembatasan terhadap wewenang itu. Pertama-tama dinyatakan dinyatakan bahwa notaris berwenang untuk membuat akta autentik hanya apabila hal tersebut dikehendaki atau diminta oleh pihak yang berkepentingan.²

Notaris merupakan profesi hukum sehingga profesi notaris merupakan suatu profesi mulia (*nobile officium*).³ Akta yang dibuat oleh notaris dapat menjadi alas hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta yang dibuat notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban, oleh karena itu notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus mematuhi berbagai ketentuan yang tersebut dalam UUJN.⁴

Dalam menjalankan tugasnya Notaris harus berpedoman pada UUJN yang merupakan unifikasi peraturan-peraturan mengenai Jabatan Notaris. UUJN adalah satu satunya aturan hukum dalam bentuk undang-undang yang mengatur Jabatan Notaris di Indonesia. Oleh karena itu, segala sesuatu

² *Ibid.*, h. 39

³ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, h. 25

⁴ *Ibid.*, h. 46

yang berhubungan dengan Notaris di Indonesia harus mengacu kepada UUJN.⁵

Keberadaan notaris sangat dekat dengan asas kepercayaan, karena jabatan notaris itu sendiri merupakan kepercayaan yang dalam menjalankan jabatannya notaris harus bertindak jujur dan patuh terhadap UUJN dan peraturan lain yang mengatur. Apabila notaris melakukan suatu kesalahan atau kelalaian, dan permasalahan tersebut dapat mengakibatkan seorang notaris dimintakan pertanggungjawabannya dalam bentuk ganti rugi ataupun dituntut ke pengadilan oleh pihak yang dirugikan atas tindakannya.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN, “dalam menjalankan jabatannya Notaris wajib bertindak amanah, jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam kegiatan hukum.” Diatur juga dalam Pasal 3 angka 4 Kode Etik Notaris, yaitu “notaris dan orang lain yang mengaku menjalankan jabatan notaris wajib bertindak jujur, mandiri, tidak berihak, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan notaris.”

Dalam Pasal 15 UUJN mengatur mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki Notaris, disebutkan bahwa Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki

⁵ Habib Adjie, “Undang Undang Jabatan Notaris (UUJN) Sebagai Unifikasi Hukum Pengaturan Notaris”, *Renvoi*, Nomor 28 Tahun III, 3 September 2005, h. 38

oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan *grosse* akta, 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.

R. Tresna menyatakan, “pada umumnya akta itu adalah suatu surat yang ditandatangani, memuat keterangan tentang kejadian-kejadian atau hal-hal yang merupakan dasar dari suatu hak atau suatu perjanjian, dapat dikatakan bahwa akta itu ialah suatu tulisan dengan mana dinyatakan sesuatu perbuatan hukum”.⁶ Melalui akta yang dibuatnya, Notaris harus dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat pengguna jasa Notaris.⁷ Akta notaris adalah akta otentik yang memiliki kekuatan hukum dengan jaminan kepastian hukum sebagai alat bukti ulisan yang sempurna (*volledig bewijs*), tidak memerlukan tambahan alat pembuktian lain, dan hakim terikat karenanya.⁸ Akta autentik yang merupakan bukti yang lengkap (mengikat) berarti kebenaran dari hal-hal yang tertulis dalam akta

⁶ R. Tresna, *Komentar HIR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, h.142

⁷ H. Salim HS. dan H. Abdullah, *Perancangan Kontrak dan MOU*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h.101-102

⁸ A. A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia*, Cet. 5, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2018, h.51

tersebut dianggap sebagai benar, selama kebenarannya itu tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.⁹

Dalam praktiknya ada satu surat yang banyak menjadi perdebatan dikalangan notaris, yaitu *covernote*. *Covernote* sudah tidak asing lagi dikalangan notaris, surat tersebut merupakan surat keterangan atau juga biasa disebut catatan penutup yang dibuat oleh Notaris yang diberikan kepada instansi atau pihak yang membutuhkan. Alasan Notaris mengeluarkan *covernote* biasanya karena Notaris belum menyelesaikan tugas dan kewenangannya dalam hal pembuatan akta autentik, misalnya dalam permohonan Perjanjian Kredit, Permohonan Ijin Mendirikan Bangunan, Permohonan Surat Keputusan Kemenkumhan, dan lain-lain.¹⁰

Surat Keterangan ini diperlukan dalam hal suatu akta yang merupakan hasil dari pelaksanaan jabatan Notaris, belum dapat diserahkan kepada para pihak karena adanya alasan-alasan yang dapat dibenarkan secara hukum. Sebagai pengganti sementara dari salinan akta yang belum dapat dikeluarkan atau belum dapat diserahkan tersebut maka Notaris membuat suatu Surat Keterangan atau biasa juga disebut *Covernote* sebagai pengganti dari salinan akta dimaksud. *Covernote* tersebut biasanya berisi keterangan tentang yang telah para pihak lakukan, dan juga dijelaskan yang telah

⁹ Teguh Samudera, *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*, Edisi Pertama, Alumni, Bandung, 2004, h.49

¹⁰ Singgih Budiyo dan Gunarto, "Akibat Hukum *Covernote* Yang Dijadikan Dasar Perjanjian Kredit Di Perbankan", *Jurnal Akta*, Volume 4 Nomor 4, 2017, h. 786

dilaksanakan oleh Notaris, dan syarat yang harus dipenuhi oleh para pihak sehingga salinan akta baru dapat diberikan.¹¹

Apabila diperhatikan dari kewenangan Notaris dalam Pasal 15 tidak ada disebutkan kewenangan untuk membuat *covernote*. Namun dalam praktik *covernote* dianggap diperlukan, sekalipun *Covernote* bukan merupakan produk Notaris dan juga bukan merupakan akta autentik.

Tidak hanya dalam UUJN, dalam peraturan perundang-undangan lain terkait Notaris maupun PPAT juga tidak ada regulasi yang pasti dan jelas itulah yang menyebabkan ketidakpastian mengenai dasar yang digunakan Notaris dalam pembuatan *covernote* sendiri. Masing-masing Notaris dapat mengeluarkan *covernote* yang bentuknya berbeda satu sama lain, dan dengan isi yang beraneka ragam pula, meskipun belum adanya aturan pasti akan *covernote* yang dikeluarkan Notaris, pada kenyataannya *covernote* sudah diterima oleh banyak pihak dan dijadikan dasar untuk melakukan perbuatan hukum. Bisa dikatakan bahwa tindakan notaris dalam mengeluarkan *covernote* itu diluar wewenang yang telah ditentukan. *Covernote* yang dikeluarkan oleh notaris tersebut tidak mengikat secara hukum, jadi hanya mengikat kepada diri notaris saja sehingga apa yang dituangkan dalam *covernote* adalah merupakan tanggung jawab pribadi notaris.

Seperti yang terjadi pada kasus yang sedang ramai diberitakan di media,¹² Notaris LK yang dilaporkan oleh Pelapor Y ke Polrestabes

¹¹ Ikatan Notaris Indonesia, Keputusan Rapat Pleno Pengurus Pusat yang Diperluas, Balikpapan, 12 Januari 2017, h. 18

Surabaya atas tuduhan pemberian keterangan palsu. Pelapor Y mengajukan gugatan perdata melawan PT. ABC, berkedudukan di Surabaya, kemudian disebut sebagai tergugat I, Pemerintah Kota Surabaya sebagai Tergugat II dan Kantor Pertanahan Kota Surabaya sebagai Turut Tergugat dan telah tercatat di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Surabaya.

Atas gugatan perdata yang diajukan Pelapor Y tersebut, telah terbit Putusan PN Surabaya yang dalam pokok perkara menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima. Atas putusan tersebut Pelapor Y kemudian mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (PT) Surabaya. Dalam putusannya, hakim PT Surabaya menguatkan putusan PN Surabaya.

Dalam Putusan PN Surabaya, Pelapor Y mengetahui, salah satu bukti surat yang diajukan Tergugat I adalah Surat Notaris & PPAT Notaris LK tanggal 06 Maret 2014 perihal *Covernote*, yang ditujukan kepada Ketua PN Surabaya, bermaterai sesuai dengan aslinya dengan lampiran diantaranya yaitu Surat Keterangan, Perihal Cover Notes, Surat Nomor 3X yang dibuat dan ditandatangani Notaris LK. Surat Keterangan, Perihal *Covernote* Nomor 3X tersebut menerangkan nama PT. BCA adalah sama dengan PT. ABC. Masih dalam perihal *covernote*, notaris juga menerangkan tentang pemilik dan pengurusnya juga masih sama. Padahal hal tersebut tidak benar karena PT. ABC dan PT. BCA masing-masing memiliki akta pendirian yang berbeda, bidang usaha yang berbeda, susunan modal yang berbeda, susunan pemegang saham yang berbeda serta susunan pengurus yang berbeda pula,

¹² Data ada pada penulis.

sehingga Notaris LK seharusnya tidak membuat surat keterangan tersebut namun *covernote* tersebut tetap dibuat tanpa melakukan pengecekan atau pemeriksaan terlebih dahulu ke Kementerian Hukum dan HAM RI guna memperoleh informasi mengenai PT. ABC dan PT. BCA.

Akibat perbuatan Notaris LK tersebut dapat merugikan kepentingan orang lain diantaranya merugikan kepentingan hukum Pelapor Y dalam upaya mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan dengan objek bangunan rumah di Surabaya serta dapat menimbulkan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris.

Oleh sebab itu, penelitian ini akan difokuskan pada alasan Notaris dalam mengeluarkan *covernote* dengan dikaitkan dengan UUJN dan Kode Etik Notaris, bahwa notaris harus seksama dan penuh tanggung jawab dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris. Dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan bagi Notaris, Notaris diwajibkan agar bertindak dengan memegang prinsip kehati-hatian dengan memperhatikan nilai kepatutan hukum. Terkait dengan kepatutan khususnya dalam mengeluarkan *covernote* harus dipilah terhadap perbuatan yang memang mengharuskan membutuhkan *covernote* dan perbuatan yang seharusnya bukan menjadi kewenangan Notaris mengeluarkan *covernote*. Harusnya dipilah antara perbuatan yang mengharuskan notaris untuk mengeluarkan *covernote* dan perbuatan yang bukan merupakan wewenang notaris dalam mengeluarkan *covernote*.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang diambil yaitu:

- a. Kedudukan *covernote* sebagai alat bukti.
- b. Bentuk pertanggungjawaban notaris dalam pembuatan *covernote* yang mengandung unsur perbuatan melanggar hukum.

2. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis kepastian hukum *covernote* sebagai alat bukti.
- b. Untuk menganalisis tanggung jawab notaris atas *covernote* yang mengandung unsur perbuatan melanggar hukum.

3. Manfaat Penelitian

3.1. Manfaat Teoritis

Selain memiliki tujuan, penelitian tersebut diharapkan mampu menjadi sumbangan pemikiran dan untuk pengembangan ilmu khususnya di bidang Jabatan Notaris, serta menambah wawasan dan pengetahuan peneliti.

3.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumbangan pemikiran bagi peneliti lain dan juga para Notaris terutama yang terkait bidang pembuatan *Covernote* agar tidak mengandung unsur perbuatan melanggar hukum didalamnya dan juga menambah pengetahuan mengenai kedudukan *covernote* sebagai alat bukti.

4. Metode Penelitian

4.1. Tipe Penelitian

Metode yang akan digunakan untuk menyelesaikan permasalahan dalam penulisan ini adalah metode yuridis-normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer berupa undang-undang atau literatur-literatur lainnya, yang terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum. Hal ini sesuai dengan ciri khas ilmu hukum yang bersifat normatif, bukan empiris.¹³ Metode yang bersifat kepustakaan ini digunakan karena yang menjadi topik dalam hal ini adalah mengenai pertanggungjawaban notaris dalam mengeluarkan *covernote* yang mengandung unsur perbuatan melawan hukum, sehingga akan dilakukan kajian terhadap fakta hukum berdasarkan hukum positif dengan mengacu pada bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier.

4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis masalah ini adalah *statute approach* dan *conceptual approach*. *Statute approach* dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁴ Pendekatan masalah lainnya yang digunakan dalam penulisan ini adalah *conceptual approach*, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

¹³ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Kelima, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 1.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, h. 93

yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁵ Dengan demikian, ada dua jenis pendekatan yang digunakan untuk menganalisis isu hukum dalam penulisan ini.

4.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud yaitu undang – undang, terutama UU Jabatan Notaris ditambah peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Sementara bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah literatur yang berhubungan dengan legalisasi, serta literatur-literatur lain dengan tema yang berkaitan.

4.4. Pengumpulan dan Analisa Bahan Hukum

Langkah pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan. Setelah melalui tahap inventarisasi, maka dibuatlah klasifikasi bahan hukum yang terkait. Bahan hukum terkait disusun dengan sistematisasi untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya.

Langkah analisis dilakukan dengan menggunakan penalaran yang bersifat deduktif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang

¹⁵ *Ibid.*, h. 95

dikemukakan sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Selanjutnya, digunakan juga penafsiran hukum apabila suatu perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas. Penafsiran hukum yang digunakan ialah penafsiran sistematis, yaitu dengan melihat susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada di dalam undang-undang tersebut maupun pasal-pasal lain dari undang-undang lain.

5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini diuraikan secara rinci menjadi bagian tiap-tiap bab serta sub bab yang dibahas serta yang memberikan uraian-uraian yang mendukung di dalam menganalisis kasus yang dipaparkan di atas. Penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) bab sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan berisikan gambaran umum permasalahan yang akan dibahas pada bab-bab berikutnya. Sub bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat penelitian, tujuan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika yang menguraikan setiap bagian dalam penulisan tesis ini.

Bab II, berisikan pembahasan rumusan masalah pertama, yaitu kedudukan *covernote* sebagai alat bukti. Pada bab ini diuraikan beberapa bagian yang saling berhubungan yaitu dimulai dengan sub-bab pertama landasan hukum *covernote*, sub-bab kedua kepastian hukum *covernote*, dan sub-bab ketiga kekuatan *covernote* sebagai alat bukti.

Bab III, membahas tentang rumusan masalah yang kedua, yaitu tanggung jawab notaris terhadap *covernote* yang dikeluarkannya. Bab ini

akan menjelaskan bentuk pertanggungjawaban notaris atas *covernote* yang mengandung unsur perbuatan melanggar hukum, kemudian tentang pertanggungjawaban notaris yang mengeluarkan *covernote* tersebut, sehingga akan diperoleh jawaban untuk permasalahan yang kedua.

Bab IV, Penutup merupakan bagian akhir dari kajian masalah yang akan dibahas. Bab ini terdiri dari sub bab kesimpulan dan saran. Sub bab kesimpulan memberikan konklusi terhadap seluruh uraian dan pembahasan yang telah dibahas dalam Bab II dan Bab III. Dengan kata lain merupakan perumusan kembali sekaligus pemberian jawaban atas pokok permasalahan secara singkat. Sub bab saran berisikan alternatif pemecahan masalah.