

Eksistensi Covernote dan Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitannya: Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024

Andika Hasibuan¹, Alvi Syahrin², Rudy Haposan Siahaan³

Universitas Sumatera Utara

andika.hasibuan4416@gmail.com, alviprofdr@gmail.com, rudyhapo@gmail.com

ABSTRACT

This study examines the practice of notary covernote issuance in banking transactions in Indonesia, focusing on the case in Supreme Court Decision Number 1673 PK/Pid.Sus/2024. Although not explicitly regulated in UUJN, covernote has developed as a living law in banking practice. The case of Notary E is in the spotlight because the issuance of a covernote that is not in accordance with the facts caused bad debt and state losses, with the verdict experiencing dynamics from the Medan District Court to the Judicial Review, which finally determined a sentence of 2 years and 8 months considering the defendant's role as an assistant and not gaining direct benefits.

Keywords: *Accountability, Notary, Covernote*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji praktik penerbitan covernote oleh notaris dalam transaksi perbankan di Indonesia, dengan fokus pada kasus dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024. Meski tidak diatur eksplisit dalam UUJN, covernote telah berkembang sebagai living law dalam praktik perbankan. Kasus Notaris E menjadi sorotan karena penerbitan covernote yang tidak sesuai fakta menyebabkan kredit macet dan kerugian negara, dengan putusan yang mengalami dinamika dari Pengadilan Negeri Medan hingga Peninjauan Kembali, yang akhirnya menetapkan hukuman 2 tahun 8 bulan dengan pertimbangan peran terdakwa sebagai pembantu dan tidak memperoleh keuntungan langsung.

Kata Kunci: *Pertanggungjawaban, Notaris, Covernote*

PENDAHULUAN

Pekerjaan seorang Notaris adalah untuk mencegah terjadinya suatu persoalan antara pihak-pihak, pada umumnya seorang Notaris harus berpegang teguh pada fungsinya, yaitu seorang penengah yang tidak boleh berpihak, bukan seorang perantara ataupun pembela (Tan Thong Kie, 2000). Dalam prakteknya Notaris banyak melakukan kerja sama dengan pihak perbankan, yang ditunjuk sebagai pejabat yang dipercaya untuk melakukan pengerjaan pembuatan akta autentik. Kenetralan, atau ketidakberpihakan dari Notaris harus dapat dipertanggungjawabkan dengan tidak adanya keterpaksaan dari pihak-pihak yang membuat akta sebagaimana pada akta-akta: Akta Perjanjian Kredit, Akta Pemberian

Hak Tanggungan, Akta Perjanjian Kontrak Kerja Karyawan Dan Perusahaan, Kontrak Sewa Beli, Akta Jaminan, Akta Fidusia (Andi Prajitno, 2010). Pembuatan akta-akta tersebut terlihat menguntungkan perbankan dan memberatkan pihak lainnya (Andi Prajitno, 2010). Disamping pengerjaan pembuatan akta-akta tersebut, Notaris yang bekerja sama dengan perbankan juga sering menerbitkan surat keterangan yang dinamakan *covernote* untuk menopang pengerjaan akta-akta tersebut di atas.

Covernote lahir, besar dan tumbuh dari kebiasaan Notaris yang sudah berjalan sekian lama, bahkan sering dipraktekkan dalam menjalankan tugas jabatannya, dan dalam praktek ditemukan pula *covernote* tersebut dibuat dalam bentuk Surat Keterangan yang dibuat oleh Notaris sendiri atas suatu tindakan hukum para pihak yang dilakukan oleh para pihak di hadapan Notaris (Habib Adjie, 2012). Dalam kalimat yang lain dapat diuraikan pula bahwa praktek Notaris dan sering dilakukan oleh para Notaris yaitu membuat *covernote* yang berisi pernyataan atau keterangan Notaris yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak/penghadap untuk akta-akta tertentu telah dilakukan di hadapan Notaris, dan sudah pasti *covernote* tersebut ditanda-tangani dan dibubuhi cap / stempel Notaris yang bersangkutan, padahal dalam UUJN tidak dapat ditemukan adanya kewajiban Notaris menerbitkan *covernote* untuk “membungkus” adanya perbuatan hukum yang dimintakan para pihak kepada Notaris untuk diselenggarakan di hadapannya.

Covernote hanya berisikan pernyataan atau keterangan dari Notaris yang bersangkutan dan tidak mempunyai nilai hukum apapun, tapi dalam praktek Notaris seakan-akan *covernote* menjadi semacam “surat sakti” dari Notaris yang dapat melandasai untuk tindakan hukum lainnya (Habib Adjie, 2012). Isi *covernote* biasanya hanya menjelaskan: Keterangan para pihak dalam pembuatan akta baik legalitasnya maupun kapasitasnya, keterangan tentang objek jaminan telah dilakukan cek bersih dalam artian objek jaminan telah sesuai buku pertanahan setempat dan tidak bersengketa, para pihak telah menandatangani akta-akta seperti akta perjanjian kredit, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian jaminan dan lainnya, dan terakhir isi *covernote* menjelaskan tenggang waktu pemasangan hak tanggungan oleh Notaris tersebut.

Masalah pembuatan *covernote* sering muncul ketika Notaris yang menerbitkan *covernote* menerangkan bahwa objek jaminan peminjaman uang debitor telah diterima oleh Notaris dengan cukup dan sempurna padahal Notaris mengetahui dengan jelas bahwa objek jaminan peminjaman uang debitor tersebut belum diterima oleh Notaris atau objek jaminan tersebut belum dimiliki oleh debitor sepenuhnya karena masih tercatat atas nama pihak ketiga atau objek jaminan masih terbebani hak tanggungan, jika hal ini terjadi maka *covernote* yang berisikan keterangan yang diterbitkan oleh Notaris telah terjadi keterangan palsu yang menjerumus kepada tindak pidana, akan tetapi apakah hal tersebut bisa dikaitkan dengan tindak pidana Korupsi.

Salah satu kejadian yang menjerat Notaris dalam penerbitan *covernote* yang menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian ini adalah Notaris E, Sarjan Hukum, Magister Kenotariatan (Notaris Kabupaten Deli Serdang dengan daerah kerja wilayah Sumatera Utara dan juga menjabat sebagai PPAT Kabupaten Deli Serdang. Untuk selanjutnya disebut Notaris E). Notaris E didakwa melakukan tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Juncto Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi karena peran Notaris E yang menerbitkan *covernote* untuk proses pencairan kredit dianggap sangat signifikan untuk terjadinya tindak pidana korupsi, padahal pencairan kredit merupakan kewenangan kreditur sepenuhnya bukan Notaris.

Covernote yang diterbitkan oleh Notaris E tersebut menerangkan bahwa seolah-olah Notaris sudah menerima seluruh persyaratan untuk balik nama atas objek-objek jaminan sehingga dapat dibalik nama yang masih tercatat atas nama pihak lain ke debitor yang mengakibatkan pencairan kredit dari kreditor kepada debitor disetujui. Notaris E telah menerima objek-objek jaminan debitor kemudian memasukkan permohonan cek bersih kepada Badan Pertanahan setempat, dari hasil cek bersih diketahui oleh Notaris bahwa sebagian objek jaminan masih tercatat atas nama pihak ketiga yang masih dijadikan sebagai agunan serta masih melekat Hak Tanggungan di bank lain, akan tetapi Notaris E tersebut tetap membuat akta perjanjian kredit antara bank sebagai kreditor dengan debitor.

Covernote yang diterbitkan oleh Notaris E tersebut juga menerangkan bahwa objek jaminan debitor telah diterimanya, kemudian akta-akta sebagai syarat yang akan digunakan dalam proses balik nama dari pihak lain (pemilik awal jaminan) ke debitor dan akta pemasangan Hak Tanggungan telah diterima oleh Notaris. kemudian biaya-biaya sebagai persyaratan untuk proses balik nama termasuk pajak-pajak yang timbul sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan telah diterima oleh Notaris yang bersangkutan, dan penyelesaian objek jaminan untuk pemasangan Hak Tanggungan dilakukan oleh Notaris yang juga merangkap sebagai PPAT dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak realisasi, padahal Notaris E telah mengetahui secara sadar bahwa biaya pajak-pajak yang timbul yang akan digunakan sebagai syarat balik nama belum diterimanya, sehingga tanpa syarat tersebut Notaris/PPAT tidak dapat melakukan balik nama yang juga akan mempengaruhi jangka waktu pemasangan Hak Tanggungan. Akan tetapi dalam *Covernote* atau surat Keterangan yang diterbitkan oleh Notaris E menerangkan seolah-olah sudah menerima seluruh persyaratan balik nama dari pihak lain (pemilik awal jaminan) ke debitor.

Bahwa terkait permasalahan *covernote* yang diterbitkan oleh Notaris E, Pengadilan Negeri Medan berdasarkan putusannya Nomor 42/Pid.Sus-TPK/2022/PN Mdn, telah memutuskan bahwa Notaris E terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dengan

pidana penjara selama 1 tahun 6 bulan. Kemudian Jaksa Penuntut Umum melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Medan, yang melalui putusan Nomor 9/Pid.Sus-TPK/2023/PT Mdn memutuskan memperberat hukuman menjadi 2 tahun penjara. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung melalui putusan Nomor 5710 K/Pid.Sus/2023 bahkan memperberat hukuman menjadi 8 tahun penjara.

Penelitian ini menganalisis kasus Notaris E terkait penerbitan *covernote* yang berujung pada tindak pidana korupsi, dengan fokus pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024 yang menurunkan hukuman menjadi 2 tahun 8 bulan sebagai pembantu tindak pidana. Penelitian berjudul "Eksistensi *Covernote* dan Pertanggungjawaban Notaris dalam Penerbitannya" ini mengkaji tiga permasalahan utama: eksistensi *covernote* dalam UUJN, keterkaitan antara penerbitan *covernote* dengan dakwaan tindak pidana korupsi, serta pertanggungjawaban Notaris E dan pertimbangan hakim dalam putusannya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum adalah cara ilmiah untuk menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yuridis yang mengkaji penerapan kaidah hukum positif dengan sifat prespektif, menggunakan pendekatan undang-undang dan kasus. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan dan putusan hakim), sekunder (publikasi hukum), dan bahan non-hukum, yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara deduktif untuk menghasilkan solusi atas permasalahan penelitian, termasuk analisis putusan pengadilan terkait dari tingkat Pengadilan Negeri hingga Peninjauan Kembali.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi *Covernote* Sesuai Dengan Undang-Undang Jabatan Notaris

Covernote berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata yang terpisah yakni *cover* dan *note*, dimana *cover* berarti tutup dan *note* berarti tanda catatan. Melihat arti dari kedua kata itu, maka *covernote* berarti catatan penutup. Dalam istilah kenotariatan arti dari *covernote* adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat (Sembiring, Apresya Handayani, 2022). Dalam praktek kenotariatan, bentuk lain dari *covernote* yaitu keterangan atau keterangan dari Notaris sehingga dapat disimpulkan bahwa *covernote* merupakan catatan atau penutup dari suatu kejadian/perbuatan/tindakan hukum atau dapat disebut sebagai suatu kesimpulan/catatan akhir dari suatu perbuatan/tindakan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang dilakukan di hadapan Notaris (Habib Adjie, 2022).

Covernote yang dibuat Notaris merupakan *Living Law* kenotariatan saja, artinya kebiasaan atau hukum yang hidup dan dilakukan oleh para Notaris dalam

menjalankan tugas jabatannya. Dilakukan oleh para Notaris sebelumnya, kemudian diikuti oleh Notaris-Notaris berikutnya sampai sekarang, mungkin sampai dengan Notaris yang akan datang. Apakah Notaris yang menerbitkan *covernote* tersebut sesuatu yang salah atau sesuatu yang benar? Untuk sementara, dapat dijawab tidak salah dan belum tentu benar! Akan tetapi dalam hal ini, perlu dicari kejelasan dasar hukum bagi Notaris untuk menerbitkan *covernote* tersebut. *Covernote* yang diterbitkan oleh Notaris berdasarkan kebiasaan yang sudah biasa dilakukan Notaris terdahulu yang kemudian diikuti oleh Notaris yang datang kemudian. Kebiasaan yang dilakukan tersebut dapat menimbulkan suatu permasalahan karena tidak diatur dalam suatu peraturan yang tertulis. Sedangkan dalam praktek kebiasaan tersebut dilakukan karena diyakini tidak bertentangan dengan peraturan tertulis yang berlaku (Benny Andreas, 2022).

Dalam istilah kenotariatan arti dari *covernote* adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang Notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat (Tan Thong Kie, 2000). Dikeluarkannya *covernote* oleh Notaris yang berisikan pernyataan. Pernyataan pada prinsipnya tidak digantungkan pada bentuk tertentu. Pernyataan demikian diberikan secara tegas, namun juga tercakup ke dalam satu atau lebih perilaku, terkecuali ditentukan lain, pernyataan tercakup ke dalam penyampaian keterangan lain, dapat disimpulkan dalam bentuk apapun juga atau tercakup dalam satu atau lebih perilaku (Tan Thong Kie, 2000).

Menurut Ihdina Marbun, *covernote* dikeluarkan karena adanya pengurusan akta-akta. *Covernote* tidak diserahkan karena belum lunas utangnya, adanya tunggakan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan), Disini *covernote* tampaknya dalam praktik mengikat secara moral (*moral binding*) (Ihdina Marbun, 2015). Dalam praktek kenotariatan, bentuk lain dari *covernote* yaitu keterangan atau keterangan dari Notaris sehingga dapat disimpulkan bahwa *covernote* merupakan catatan (akhir) atau penutup dari suatu kejadian/perbuatan/tindakan hukum atau dapat disebut sebagai suatu kesimpulan/catatan akhir dari suatu perbuatan hukum/tindakan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang dilakukan di hadapan Notaris atau keterangan dari Notaris sendiri.

Praktik Notaris dan sering dilakukan juga oleh para Notaris, yaitu membuat *covernote*, yang berisi pernyataan atau keterangan Notaris yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak / penghadap untuk akta-akta tertentu telah dilakukan di hadapan Notaris. Sudah pasti *covernote* tersebut ditandatangani dan dibubuhi cap/stempel Notaris yang bersangkutan, padahal *covernote* hanya pernyataan atau keterangan dari Notaris yang bersangkutan dan tidak bernilai hukum apapun, tapi dalam praktik Notaris seakan-akan *covernote* tersebut menjadi semacam "surat sakti" atau "surat sapu jagat" dari Notaris yang dapat melandasi untuk tindakan hukum lainnya (Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011).

Covernote tersebut dibuat dalam bentuk surat keterangan yang dibuat oleh Notaris sendiri atas suatu tindakan hukum para pihak yang dilakukan oleh para pihak di hadapan Notaris. *Covernote* ini terkadang menjadi instrument pamungkas untuk menutup semua tindakan hukum tersebut untuk menindaklanjuti tindakan hukum yang lain (Ikatan Notaris Indonesia, 2008). Penggunaan *covernote* bisa dilakukan untuk semua tindakan hukum para penghadap yang dilakukan di hadapan Notaris, bukan hanya untuk keperluan *dibidang* perbankan saja, bahkan ketika Notaris diminta oleh bank untuk menangani akta-akta dari bank yang bersangkutan terutama akta perjanjian kredit selalu diminta untuk menandatangani PKS (Perjanjian Kerja Sama) bank dan Notaris. Dalam klausula tersebut, dicantumkan Notaris berkewajiban untuk menerbitkan *covernote* sebagai pendukung perjanjian kredit atau dokumen lainnya atau bahkan diminta turut bertanggung jawab jika kredit macet atau nasabah wanprestasi.

Notaris wajib bertanggungjawab ketika membuat *covernote* secara substansi tidak benar, misalnya menerangkan suatu tindakan para pihak / penghadap yang tidak benar atau tidak pernah dilakukan di hadapan Notaris atau menganalisis atau menyimpulkan tindakan atau perbuatan yang dilakukan di hadapan Notaris ternyata tidak tepat sehingga ada pihak yang memerlukan *covernote* dirugikan atau Notaris dalam mengeluarkan *covernote* bertanggung jawab sepenuhnya terhadap isi dari *covernote* tersebut, yaitu tentang fakta atau kebenaran mengenai apa yang dikerjakan oleh Notaris dan berkewajiban menyelesaikan apa yang sudah diterangkan dalam *covernote*.

Notaris, sebagai pejabat umum yang memiliki peran penting dalam proses pembuatan akta atau dokumen hukum diharuskan untuk menjalankan tugasnya berdasarkan wewenang yang ada pada jabatannya. Notaris bertindak sebagai saksi netral dan independen dalam transaksi hukum, dan tugasnya antara lain membuat akta autentik, legalisasi dokumen, serta memberikan nasihat hukum terkait proses hukum yang terlibat. Dalam menjalankan tugasnya, Notaris harus mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta memastikan keabsahan dan keakuratan dokumen yang dibuatnya. Wewenang Notaris didasarkan pada undang-undang yang mengatur profesi Notaris di setiap negara, dan Notaris bertanggung jawab untuk mematuhi aturan tersebut dalam menjalankan tugasnya.

Pada hakekatnya *covernote* hanya dapat menerangkan perbuatan hukum yang dilakukan para pihak, bukan sebagai dasar pelaksanaan hak dan kewajiban diantara pihak. *Covernote* atau surat keterangan secara hukum merupakan pernyataan sepihak Notaris atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak. Jika Notaris tidak mampu memenuhi isi dari *covernote* maka Notaris harus mempertanggungjawabkan dengan segera menyelesaikannya, namun Notaris tidak dapat diberikan sanksi administrasi sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris karena *covernote* tidak diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Keterkaitan Antara *Covernote* Yang Di Terbitkan Oleh Notaris Dengan Notaris Didakwa Turut Melakukan Tindak Pidana Korupsi

Salah satu unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUTPK adalah dapat merugikan keuangan negara atau merugikan perekonomian negara. Perubahan delik korupsi yang menimbulkan kerugian negara, sesungguhnya sangat mungkin terjadi delik korupsi jenis ini yang dikualifikasikan sebagai kelalaian. Adalah sangat mungkin terjadinya kerugian negara disebabkan oleh bukan kesengajaan pelakunya, tetapi disebabkan oleh kelalaian. Adapun delik korupsi bukan merupakan delik kelalaian, tetapi delik kesengajaan (Erdianto Effendi, 2022). Sesuai adagium *pro parte dolus, pro parte culpa*, maka sepanjang tidak disebutkan sebagai delik kelalaian, semua delik termasuk delik korupsi harus dianggap sebagai delik kesengajaan, walaupun delik korupsi sendiri dalam unsur-unsurnya tidak disebutkan adanya unsur dengan sengaja secara tegas (Eddy O.S. Hiariej, 2014).

Dalam banyak kasus korupsi, mereka yang dianggap bertanggung jawab atas kerugian negara sesungguhnya tidak menghendaki timbulnya kerugian negara. Bukankah seharusnya mereka tidak dianggap sengaja melakukan tindakan yang menyebabkan timbulnya kerugian negara. Dengan tidak ditentukannya delik korupsi sebagai delik kelalaian tetapi murni sebagai delik kesengajaan, pembatasan untuk menentukan apakah ia sengaja atau lalai sesungguhnya sederhana, yaitu apakah ia menghendaki timbulnya kerugian negara atau tidak. Untuk menilai niat sesungguhnya, dapat dilihat dengan apakah ia menikmati keuntungan dari kerugian negara atau tidak. Jika dapat dibuktikan bahwa ia sama sekali tidak menerima keuntungan dari kerugian negara yang timbul, sesungguhnya seorang secara hukum bertanggung jawab, tidak dapat dikualifikasikan memenuhi unsur dengan sengaja.

Selain telah menjadi delik materiil, bertolak dari penjelasan-penjelasan tersebut, delik korupsi yang menimbulkan kerugian negara seharusnya juga perlu dirumuskan sebagai delik kealpaan. Di masa yang akan datang, harus dibedakan antara delik korupsi yang menimbulkan kerugian negara karena kesengajaan dengan karena kealpaan. *Culpa* semata-mata menjadi pengecualian dari *dolus* sehingga tetap harus dihukum, karena akibat yang ditimbulkan oleh kelalaian itu demikian besarnya dan tidak dapat diperbaiki lagi. Oleh karena itu, undang-undang juga harus meminta pertanggungjawaban dari orang yang kurang hati-hati, sembrono, atau teledor (Eddy O.S. Hiariej, 2014).

Dalam KUHP, delik *culpa* hanya dilekatkan pada kasus kematian orang sebagaimana diatur dalam Pasal 359, karena kematian adalah akibat yang tidak mungkin lagi diperbaiki. Dalam kasus pencurian, misalnya, tidak perlu diadakan delik kealpaan karena barang yang dicuri dapat dikembalikan. Semua kejahatan terhadap harta benda bersifat delik kesengajaan, karena kerugian yang ditimbulkan perbuatan dapat dipulihkan.

Inkonsistensi dalam penerapan prinsip kelalaian membawa kebingungan dalam praktik, saat kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dikembalikan.

Apakah pengembalian kerugian negara tidak menghapus kemungkinan dapat dipidananya pelaku sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001? Jika demikian, apa yang menguntungkan pelaku jika ia mengembalikan tetapi tetap harus menjalani pidana penjara? Penegak hukum berada dalam posisi yang dilematis saat pelaku atau orang yang dianggap bertanggung jawab atas timbulnya kerugian negara mengembalikan kerugian negara, untuk meneruskan perkara atau menghentikannya pada saat proses penyidikan atau penuntutan. Pertanyaannya dalam delik korupsi, apakah kerugian negara yang timbul tidak dapat diperbaiki lagi? Jika pandangan diletakkan pada pemikiran bahwa dalam delik korupsi yang ingin dicari adalah pemulihan keadaan atau pengembalian kerugian negara, maka seharusnya tidak perlu diadakan delik kelalaian yang menyebabkan timbulnya kerugian negara. Konsekuensinya, mereka yang karena kelalaian bukan sengaja, dalam arti tidak menghendaki timbulnya kerugian negara, seharusnya tidak perlu dijatuhi pidana.

Apakah kepada mereka yang lalai tidak perlu dihukum? Kepada mereka, tetap perlu dijatuhkan hukuman yang setimpal atas perbuatannya. Namun, perlu diingat bahwa sarana penyelesaian dengan cara hukum tidak seharusnya selalu dengan menggunakan pidana. Masih ada alternatif penghukuman, seperti pengenaan sanksi administrasi atau sanksi perdata. Jikapun dipandang sedemikian pentingnya untuk tetap menjatuhkan pidana kepada mereka yang lalai, adalah sesuatu keadilan jika pidana yang dijatuhkan tidak sama dengan pidana yang dijatuhkan kepada mereka yang secara sengaja menjadi penyebab timbulnya kerugian negara. Di dalam praktik, pembedaan ini sudah diterapkan oleh penegak hukum, khususnya hakim. Mereka yang dianggap bertanggung jawab tetapi tidak turut menikmati hasil, dinyatakan bersalah dengan dijatuhi pidana yang ringan. Namun demikian, terlepas dari apakah delik korupsi dapat digolongkan sebagai delik kelalaian, bukan delik kesengajaan, dengan mendasarkan pada paham dualistis, maka pembuktian unsur sengaja atau lalai tidak perlu dibuktikan pada proses penyidikan dan penuntutan karena pembuktian unsur subjektif akan dibuktikan nanti di persidangan.

Covernote sebagaimana pembahasan bab sebelumnya hanya berisi pernyataan atau keterangan Notaris yang menyebutkan atau menguraikan bahwa tindakan hukum tertentu para pihak / penghadap untuk akta-akta tertentu telah dilakukan di hadapan Notaris. Sedangkan *covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris yang merupakan kebiasaan yang sudah berlaku sejak lama dilakukan secara berulang-ulang dan terus menerus. Maka, jika dikaitkan antara *covernote* dengan Notaris yang menerbitkan *covernote* melakukan tindak pidana korupsi harus memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi di atas, jika salah satu unsur tidak memenuhi maka dakwaan tindak pidana korupsi yang dialamatkan kepada Notaris tidak tepat.

Pertanggungjawaban Notaris Dalam Penerbitan *Covernote* Serta Pertimbangan Hukum Oleh Hakim Dalam Memutuskan Notaris E Melakukan Tindak Pidana Korupsi

Dalam menganalisis kasus *covernote* Notaris E melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024, penting untuk memahami kronologi dan karakteristik perbuatan secara menyeluruh. Kasus ini bermula dari penerbitan *covernote* Nomor 74/EA/Not/DS/II/2014 yang menjadi dasar pencairan kredit PT. Krisna Agung Yudha Abadi (PT. KAYA) di PT. Bank Tabungan Negara (BTN) Kantor Cabang Medan senilai Rp39,5 miliar. *Covernote* tersebut pada hakikatnya memuat keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, namun dalam proses peradilan justru dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

Notaris E yang memiliki perjanjian kerjasama dengan PT. BTN Kantor Cabang Medan, telah menerbitkan *covernote* yang menyatakan bahwa seluruh persyaratan untuk balik nama 93 SHGB dari PT. Agung Cemara Realty (PT. ACR) kepada PT. KAYA telah diterima. Keterangan ini mencakup penerimaan dokumen SHGB, akta-akta yang diperlukan untuk proses balik nama dan Hak Tanggungan, serta biaya-biaya yang timbul termasuk BPHTB dan PPh. Namun faktanya, biaya pajak yang merupakan syarat mutlak untuk balik nama belum dibayarkan, dan 79 dari 93 SHGB tersebut masih terikat hak tanggungan di Bank Sumut.

Kesengajaan Notaris E dalam memberikan keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya dapat dibuktikan dari beberapa fakta. Pertama, ia telah melakukan cek bersih di Kantor Pertanahan yang menunjukkan status SHGB masih terikat hak tanggungan. Kedua, ia mengetahui bahwa BPHTB dan PPh belum dibayarkan, yang berarti proses balik nama tidak mungkin dilakukan. Ketiga, meski mengetahui kondisi tersebut, ia tetap menerbitkan *covernote* yang menyatakan seolah-olah semua persyaratan telah terpenuhi.

Dalam konteks hukum pidana, perbuatan Notaris E sebenarnya lebih tepat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pembuatan keterangan palsu sebagaimana diatur dalam Pasal 264 KUHP, bukan sebagai tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 3 UU Tipikor. Argumentasi ini didasarkan pada karakteristik perbuatan yang dilakukan, di mana esensinya adalah membuat keterangan yang tidak benar dalam suatu surat resmi yang kemudian digunakan sebagai dasar pencairan kredit.

Pasal 264 KUHP secara spesifik mengatur tentang pemalsuan surat autentik, dengan unsur-unsur yang sangat relevan dengan kasus ini. Pertama, pelaku adalah pejabat yang berwenang membuat akta autentik. Kedua, ada pemalsuan atau pemalsuannya dilakukan terhadap akta-akta autentik. Ketiga, surat tersebut merupakan akta autentik yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Keempat, pemalsuan tersebut dapat menimbulkan kerugian. Semua unsur ini terpenuhi dalam perbuatan Notaris E.

Penerapan Pasal 3 UU Tipikor dalam kasus ini dapat dikatakan kurang tepat karena beberapa alasan. Pertama, unsur "menyalahgunakan kewenangan" tidak

sepenuhnya terbukti karena Notaris memang memiliki kewenangan untuk membuat surat keterangan, meskipun isinya tidak benar. Kedua, kerugian negara yang timbul bukanlah akibat langsung dari penerbitan *covernote*, melainkan dari keputusan pejabat bank dalam mencairkan kredit. Ketiga, tidak ada bukti bahwa Notaris E mendapatkan keuntungan pribadi dari penerbitan *covernote* tersebut.

Dalam praktik perbankan, *covernote* memang telah menjadi semacam "surat sakti" yang sering dijadikan dasar pencairan kredit. Namun instrumen hukum ini sebenarnya tidak memiliki dasar regulasi yang jelas dalam sistem hukum Indonesia. UUJN sebagai payung hukum profesi Notaris tidak mengatur secara spesifik tentang *covernote*, baik dari segi bentuk, isi, maupun batasan penggunaannya. Kekosongan hukum ini membuat notaris rentan terjerat masalah hukum ketika menerbitkan *covernote*.

Dinamika pemidanaan dalam kasus ini juga menunjukkan inkonsistensi dalam penerapan hukum. Pengadilan Negeri Medan menjatuhkan pidana 1,5 tahun penjara, kemudian Pengadilan Tinggi menaikkan menjadi 2 tahun, dan Mahkamah Agung dalam putusan kasasi bahkan memperberat menjadi 8 tahun penjara. Variasi hukuman yang sangat signifikan ini mengindikasikan adanya perbedaan penafsiran tentang karakteristik dan bobot perbuatan yang dilakukan.

Barulah melalui putusan PK Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024, Mahkamah Agung memberikan pertimbangan yang lebih proporsional. Majelis hakim PK mengakui bahwa peran Notaris E lebih tepat dikategorikan sebagai "pembantuan" dalam tindak pidana korupsi, dengan mempertimbangkan beberapa faktor meringankan: praktik *covernote* yang umum dalam perbankan, keputusan pencairan kredit yang berada di tangan bank, dan tidak adanya keuntungan pribadi yang diperoleh Notaris.

Putusan PK yang menjatuhkan hukuman 2 tahun 8 bulan penjara dapat dikatakan lebih mencerminkan proporsionalitas dengan karakteristik perbuatan yang dilakukan. Hukuman ini juga sejalan dengan pedoman pemidanaan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020, yang mempertimbangkan aspek kesalahan pelaku dalam kategori sedang karena hanya sebagai pembantu, serta dampak dan pengembalian keuntungan dalam kategori rendah.

Kasus ini seharusnya menjadi pembelajaran penting bagi profesi Notaris dan dunia perbankan. Perlu ada reformulasi regulasi yang mengatur secara jelas tentang *covernote*, termasuk standarisasi format, batasan isi, dan konsekuensi hukum penerbitannya. Hal ini penting untuk memberikan kepastian hukum bagi Notaris sekaligus melindungi kepentingan para pihak dalam transaksi perbankan.

Dalam praktiknya, penerbitan *covernote* oleh Notaris juga harus dilihat dari aspek pertanggungjawaban profesi. Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewajiban untuk bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, dan tidak berpihak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN. Ketika menerbitkan

covernote yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, seorang Notaris telah melanggar kewajiban fundamental ini.

Kasus Notaris E menunjukkan adanya dilema antara tuntutan praktis dunia perbankan dengan prinsip kehati-hatian dalam profesi Notaris. Di satu sisi, *covernote* telah menjadi instrumen yang lazim digunakan untuk memperlancar transaksi perbankan. Namun di sisi lain, ketiadaan regulasi yang jelas membuat Notaris harus menanggung risiko hukum yang besar ketika terjadi masalah dalam penggunaan *covernote* tersebut.

Pertanggungjawaban pidana yang dibebankan kepada Notaris E sebenarnya perlu dilihat dalam konteks yang lebih luas. Sistem perbankan yang terlalu mengandalkan *covernote* sebagai dasar pencairan kredit juga patut dipertanyakan. Bank seharusnya tetap melakukan verifikasi menyeluruh terhadap agunan kredit, tidak semata-mata bergantung pada *covernote* Notaris. Hal ini sejalan dengan prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking principle*). Lebih jauh lagi, peran Dewan Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris perlu diperkuat dalam mengawasi praktik penerbitan *covernote*. Seharusnya ada standar baku yang mengatur format, substansi, dan batasan penggunaan *covernote* untuk mencegah penyalahgunaan. Sanksi administratif dan kode etik juga perlu dipertegas untuk memberikan efek jera bagi Notaris yang melanggar.

Berbicara tentang reformulasi regulasi, perlu ada harmonisasi antara UUJN, peraturan perbankan, dan ketentuan pidana. Pengaturan *covernote* harus mencakup beberapa aspek krusial: definisi dan ruang lingkup *covernote*, persyaratan penerbitan, batas waktu berlaku, tanggung jawab Notaris, serta sanksi atas pelanggaran. Hal ini akan memberikan kepastian hukum sekaligus melindungi kepentingan semua pihak yang terlibat.

Putusan PK dalam kasus ini juga memberikan preseden penting tentang batas-batas pertanggungjawaban Notaris. Pergeseran kualifikasi dari pelaku utama menjadi pembantu tindak pidana menunjukkan bahwa pengadilan mulai mempertimbangkan kompleksitas peran Notaris dalam transaksi perbankan. Namun tetap perlu dicatat bahwa pembuatan keterangan palsu dalam *covernote* adalah perbuatan pidana tersendiri yang seharusnya dituntut berdasarkan Pasal 264 KUHP, mengingat *covernote* merupakan surat resmi yang dibuat oleh pejabat umum dalam kapasitasnya sebagai Notaris.

Dalam melakukan analisis terhadap Putusan Peninjauan Kembali Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024, muncul aspek menarik terkait penerapan asas *ultra petita* oleh Majelis Hakim. Putusan tersebut menerapkan Pasal 56 ke-2 KUHP yang mengatur tentang pembantuan tindak pidana, padahal pasal ini tidak pernah didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum. Secara prosedural, hal ini melampaui apa yang diminta atau *ultra petita*.

Penerapan *ultra petita* dalam perkara pidana ini menjadi diskursus hukum yang menarik, mengingat pada dasarnya hakim pidana terikat pada asas dakwaan.

Namun dalam konteks peninjauan kembali, Majelis Hakim memiliki kewenangan yang lebih luas untuk menemukan kebenaran materiil dan memberikan keadilan substantif. Pertimbangan Majelis Hakim dalam menerapkan Pasal 56 ke-2 KUHP didasarkan pada penilaian komprehensif terhadap peran riil Notaris E dalam tindak pidana tersebut. Meskipun penerapan Pasal 56 ke-2 KUHP ini merupakan *ultra petita*, langkah tersebut dapat dibenarkan karena beberapa alasan. Pertama, dalam konteks peninjauan kembali, ditemukan *novum* berupa fakta bahwa terdakwa tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan pencairan kredit. Kedua, tidak ditemukan bukti bahwa terdakwa memperoleh keuntungan langsung dari perbuatannya. Ketiga, perbuatan terdakwa lebih tepat dikategorikan sebagai memberikan bantuan dengan cara menyediakan sarana berupa *covernote*.

Ultra petita dalam putusan ini justru mencerminkan perkembangan positif dalam penegakan hukum pidana, di mana hakim tidak semata-mata terpaku pada aspek formal prosedural, tetapi lebih mengutamakan pencapaian keadilan substantif. Hal ini sejalan dengan fungsi peninjauan kembali sebagai upaya hukum luar biasa yang bertujuan menemukan kebenaran materiil dan memperbaiki kesalahan penerapan hukum pada putusan sebelumnya.

Terobosan hukum melalui *ultra petita* ini juga memberikan kontribusi penting dalam pengembangan yurisprudensi, khususnya terkait pertanggungjawaban pidana profesi notaris. Putusan ini menjadi preseden bahwa dalam menilai pertanggungjawaban pidana, pengadilan harus mempertimbangkan tidak hanya aspek formal perbuatan, tetapi juga konteks, peran riil, dan dampak dari perbuatan tersebut terhadap terjadinya tindak pidana. Meskipun demikian, penerapan *ultra petita* ini tetap harus dilihat sebagai pengecualian yang didasarkan pada pertimbangan keadilan yang kuat, bukan sebagai preseden untuk mengabaikan asas dakwaan dalam perkara pidana secara umum. Putusan ini menegaskan bahwa *ultra petita* dapat diterapkan dalam konteks yang sangat spesifik, yakni ketika ditemukan fakta-fakta baru yang fundamental dan penerapannya justru menguntungkan terdakwa dengan menurunkan kualifikasi perbuatan dari pelaku utama menjadi pembantu.

KESIMPULAN DAN SARAN

Covernote dalam sistem hukum Indonesia tidak diatur secara eksplisit dalam UUJN namun berkembang sebagai *living law* dalam praktik perbankan. Keterkaitan antara *covernote* dan dakwaan tindak pidana korupsi muncul ketika terjadi kredit macet pada bank negara, dimana *covernote* yang tidak sesuai fakta digunakan sebagai dasar pencairan kredit yang merugikan keuangan negara. Dalam kasus Notaris E, pertanggungjawaban hukumnya mengalami dinamika putusan dari Pengadilan Negeri Medan (1,5 tahun), Pengadilan Tinggi (2 tahun), Mahkamah Agung (8 tahun), hingga akhirnya melalui Peninjauan Kembali hukuman diturunkan menjadi 2 tahun 8 bulan dengan pertimbangan peran terdakwa hanya sebagai pembantu, tidak

memperoleh keuntungan langsung, dan perbuatannya lebih tepat dikualifikasikan sebagai pembuatan keterangan palsu dalam akta otentik.

Notaris sebagai pejabat umum harus menjaga integritas profesinya dengan bertindak amanah, jujur, saksama, dan tidak berpihak dalam memberikan pelayanan hukum. Para penegak hukum, khususnya jaksa yang menangani kasus tindak pidana korupsi, diharapkan bekerja secara profesional dan hati-hati dalam penerapan pasal-pasal pidana tanpa tebang pilih. Sementara hakim dalam memutus perkara harus menjunjung tinggi prinsip keadilan sesuai teori pertanggungjawaban Hans Kelsen dan asas praduga tidak bersalah, dengan mempertimbangkan secara mendalam konteks, bukti, dan proporsi kesalahan terdakwa untuk menghasilkan putusan yang adil dan transparan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, Habib. 2012. *Bernas-Bernas Pemikiran Di Bidang Notaris dan PPAT*. Jakarta: Mandar Maju.
- . 2022. *Memahami Dan Menerapkan Covernote, Legalisasi, Waarmeking Dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama.
- Andreas, Benny, 2022, *Tinjauan Yuridis Terhadap Covernote Dalam Penggunaan Stempel Notaris Berdasarkan Living law Dalam Menjalankan Jabatan Notaris*, Jurnal Law Of Deli Sumatera, Vol. 1. No.2.
- Effendi, Erdianto. 2022. *Problematika Pembuktian Unsur Memperkaya Diri Sendiri Dan Menguntungkan Diri Sendiri Atau Orang Lain Atau Suatu Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Refika Aditama.
- Hiariej, Edward Omar Syarif. 2012. *Teori Dan Hukum Pembuktian*. Jakarta: Erlangga.
- Ikatan Notaris Indonesia. 2008. *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang dan di Masa Depan*. Jakarta: Gramedia.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Marbun, Ihdina. 2015. *Tanggung Jawab Notaris Terhadap Covernote (Surat Keterangan) Atas Pengurusan Sertipikat*, Tesis Magister Kenotariatan Fakultas Hukum USU.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 23/2/PBI/2021 Tentang Rasio *Loan To Value* Untuk Kredit Properti, Rasio *Financing To Value* Untuk Pembiayaan Properti, Dan Uang Muka Untuk Kredit Atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian, Dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK/03/2019 Tentang Prinsip kehati-hatian Dalam Aktivitas Sekuritas Aset Bagi Bank Umum
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- Prajitno, Andi. 2010. *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa Notaris Di Indonesia*. Putra Media Nusantara, Surabaya.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 1673 PK/Pid.Sus/2024 (Peninjauan Kembali)
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 5710 K/Pid.Sus/2023 (Kasasi)
- Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 42/Pid.Sus-TPK/2022/PN Mdn (Tingkat Pertama)
- Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 9/Pid.Sus-TPK/2023/PT MDN (Banding)
- Sembiring, Apresya Handayani. 2022. *Analisis Pertanggungjawaban Terhadap Hukum Covernote Notaris (Studi putusan Mahkamah Agung No. 181/PDT/2019/PT. MKS)* Medan: Jurnal Prespektif Hukum.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie. 2011. *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung.

As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga

Volume 7 Nomor 1 (2025) 295 - 309 E-ISSN 2656-8152 P-ISSN 2656-4807

DOI: 10.47476/assyari.v7i1.6454

Tan Thong Kie. 2000. *Studi Notariat dan Serba-serbi Praktek Notaris*. Buku I. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoove.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrai Pemerintahan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah