

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Pada kehidupan bermasyarakat yang lebih kompleks saat ini, kepastian hukum sudah menjadi tolak ukur dalam tumpuan kehidupan bermasyarakat. Undang – undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 dengan tegas menentukan bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum yang memiliki prinsip menjamin warga negaranya mendapat kepastian, ketertiban serta perlindungan hukum. Di dalam perwujudan Negara hukum tentunya juga dalam masyarakat diperlukan adanya keselarasan antara hak dan tanggung jawab kepada Negara kesatuan Republik Indonesia. Bertanggung jawab kepada diri sendiri berarti seorang profesional bekerja karena integritas moral, intelektual, dan profesional sebagai bagian dari kehidupannya. Bertanggung jawab kepada masyarakat artinya kesediaan memberikan pelayanan sebaik mungkin sesuai dengan profesinya.¹

Hukum Romawi menganut suatu asas, bahwa akibat dari suatu perbuatan hukum hanya berlaku bagi orang yang melakukan perbuatan hukum itu sendiri. Hal ini berarti bahwa, seseorang yang melakukan perbuatan hukum hanya dapat mengikat dirinya sendiri dengan segala akibat hukum dari perbuatannya itu.

Apabila seseorang menginginkan untuk memperoleh sesuatu hak, maka ia sendiri yang harus melakukan perbuatan guna memperoleh hak itu

¹Abdul Ghofur, *Lembaga kenotariatan Indonesia; Prespektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta : UII Press, 2009) Hlm.29

dan tidak dapat diwakilkan kepada orang lain. Sejalan dengan perkembangan taraf kehidupan dan meningkatnya kebutuhan masyarakat, lambat laun hukum Romawi melepaskan prinsip dasar tersebut dan bersamaan dengan itu di dalam masyarakat mulai di kenal lembaga perwakilan. Apabila seseorang karena sesuatu hal tidak dapat melakukan sendiri perbuatan hukum guna memperoleh sesuatu hak, maka ia dapat mengangkat orang lain untuk mewakilinya dalam melakukan perbuatan hukum itu.²

Notaris merupakan salah satu profesi yang dituntut professional saat menjalankan profesinya. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta Autentik yang disebut sebagai Alat bukti terkuat. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya.³ Notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) yang berwenang membuat akta otentik dapat dibebani tanggungjawab atas perbuatannya sehubungan dengan pekerjaannya dalam membuat akta tersebut.

Mengenai *Openbare Ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai Pejabat Umum diartikan yakni pejabat yang dibebani tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan publik dan kualifikasi demikian kepada notaris.⁴ Notaris adalah jabatan umum atau publik, khususnya dibidang hukum perdata. Dimana dalam hal ini Notaris diangkat dan diberhentikan oleh penguasa umum (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia). Notaris

²G.H.S.L. Tobing, *Lembaga Kuasa, Makalah yang disampaikan dalam kursus penyegaran Notaris*, (Surabaya: Ikatan Notaris Indonesia, 1988), tanpa hlm.

³Supriadi, *Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006), Hlm.29

⁴Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, (Jakarta : PT. Refika Aditama, 2008), hlm 31-

adalah pejabat umum yang menjalankan sebagian fungsi publik dari negara, dan akta yang dibuat, yaitu minuta (asli akta), dimana minuta (asli akta) adalah merupakan dokumen Negara. Notaris dalam menjalankan kewenangannya didasarkan pada kewenangan atributif yaitu kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga Notaris hanya bertanggung jawab kepada dirinya sendiri tetapi pelaksanaan jabatannya diawasi oleh Negara dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia, yang dalam melakukan kegiatan pengawasan preventif dan represif, dimana pada pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas, sebab Notaris diangkat oleh Penguasa Umum dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan melaksanakan fungsi Publik Negara, karena itu ia ikut melaksanakan kewibawaan Negara⁵.

Ruang lingkup Notaris meliputi kebenaran materiil, dapat dibagi menjadi empat poin:

1. Tanggung jawab notaris secara perdata terhadap kebenaran materiil dari akta yang dibuatnya
2. Tanggung jawab notaris secara pidana terhadap kebenaran materiil dari akta yang dibuatnya
3. Tanggung jawab notaris berdasar Peraturan Jabatan Notaris terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya
4. Tanggung jawab notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan Kode Etik Notaris.⁶

⁵Bobby Tisna Amidjaja, *Tesis Tinjauan Yuridis Mengenai Profesi Notaris*, (salemba: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012), tanpa hlm.

⁶Abdul Ghofur, *op.cit*, Hlm.34.

Mengenai tanggung jawab notaris sebagai pejabat umum dalam pembahasan ini meliputi tanggung jawab profesi notaris itu sendiri yang berhubungan dengan akta autentik. Tanggung jawab Notaris terhadap akta autentik yang dibuat dan berindikasi pada perbuatan perdata atau pidana terjadi apabila terdapat kesalahan baik disengaja maupun karena kelalaiannya mengakibatkan orang lain (akibat dibuatnya akta) menderita kerugian. Pasal 1868 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa “Suatu akta autentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan UU oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat.”

Seorang notaris diharapkan selalu berpegang teguh kepada Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris dalam tugas dan tanggung jawabnya melayani masyarakat, namun dalam realisasinya saat ini, keselarasan pelaksanaan hukum di lapangan masih terdapat notaris yang melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun karena kelalaiannya sehingga melanggar Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris tersebut. Pemahaman yang kurang komprehensif dari aparat penegak hukum serta para pihak yang tidak puas terhadap pelayanan notaris dan produk hukum notaris seringkali juga membuat notaris dalam menjalankan jabatan diproses hukum ke ranah pidana.

Dalam melaksanakan tugas jabatannya, seorang Notaris juga harus berpegang teguh kepada Kode Etik, karena tanpa itu, harkat dan martabat profesionalisme akan hilang dan tidak lagi mendapat kepercayaan dari masyarakat. Notaris diharapkan mempunyai pengetahuan yang cukup luas

dan mendalam serta keterampilan sehingga merupakan andalan dalam merancang, menyusun dan membuat berbagai akta otentik.⁷

Salah satu produk dari notaris adalah akta pengikatan jual beli. Pengertian Pengikatan Jual Beli menurut R. Subekti dalam bukunya adalah perjanjian antar pihak penjual dan pihak pembeli sebelum dilaksanakannya jual beli dikarenakan ada unsur – unsur yang harus dipenuhi guna jual beli tersebut antara lain adalah sertifikat belum ada karena masih dalam proses pengurusan, belum terjadinya pelunasan harga.⁸

Dalam praktek umumnya Penyebab jual beli tanah belum dapat dilakukan di hadapan PPAT dan perlu untuk dituangkan dalam akta Notaris terlebih dahulu dapat disebabkan oleh banyak faktor, yang diantaranya dapat dikarenakan :

1. Tanahnya belum terdaftar/ bersertipikat,
2. Pembeli belum membayar lunas harga transaksi tanahnya,
3. Sertipikat tanahnya masih dalam proses pemecahan
4. Sertipikat tanahnya masih dalam proses balik nama ke nama penjual
5. Hak atas tanah yang hendak dibeli belum dapat dimiliki oleh pembeli (masih perlu dilakukan proses penurunan hak maupun peningkatan hak atas tanah)
6. Belum dilakukan royalti atas sertipikat tersebut karena masih dibebani hak tanggungan.

⁷Komar Andasasmita, *Notaris dengan Sejarah, Peranan, Tugas Kewajiban, Rahasia Jabatannya*, (Bandung : Sumur, 1981), hlm. 14.

⁸R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta :Intermasa, cetakan VII, 2010) Hlm.75

Berlainan dengan akta jual beli yang dibuat oleh PPAT, Kesepakatan jual beli yang dibuat di hadapan Notaris belumlah mengalihkan hak kepemilikan hak atas tanah sebagaimana jual beli yang dibuat oleh PPAT. Hal ini dikarenakan kesepakatan Jual Beli yang dibuat dihadapan Notaris atau yang biasa disebut Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya disebut PPJB) bukanlah perjanjian jual beli dalam artian yang sebenarnya, melainkan hanyalah suatu perjanjian kesepakatan untuk melakukan jual beli yang hanya meletakkan hak dan kewajiban saja antara calon penjual dan calon pembeli (konsensuil obligatoir). Selain itu PPJB juga dapat dikatakan sebagai perjanjian pendahuluan (*pactum de contrahendo*) yang memiliki tujuan akhir untuk dilakukannya penyerahan (*levering*) hak atas tanah, yaitu dengan dibuatnya Akta Jual Beli di hadapan PPAT.⁹

Akta autentik merupakan alat bukti tulisan atau surat yang bersifat sempurna. Akta autentik memiliki 3 (tiga) kekuatan pembuktian, yakni :

1. Kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*) yang merupakan kemampuan akta itu sendiri untuk membuktikan keabsahannya sebagai akta autentik.
2. Kekuatan pembuktian formil (*formele bewijskraht*) yang memberikan kepastian bahwa suatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta betul – betul diketahui dan didengar oleh Notaris dan diterangkan oleh para pihak yang menghadap.

⁹Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris , Cetakan II*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2014), hlm. 97.

3. Kekuatan pembuktian materiil (*materiele bewijkracht*) yang merupakan kepastian tentang materi atau isi akta.¹⁰

Dalam hal terjadi perbuatan melawan hukum, maka notaris sebagai pejabat umum dapat dimintakan pertanggungjawabannya berdasarkan sifat pelanggaran dan kaidah hukum yang ditimbulkannya. Secara umum pertanggungjawaban yang biasa dikenakan terhadap notaris adalah pertanggungjawaban pidana, administrasi dan perdata. Itu merupakan konsekuensi dari akibat pelanggaran atau pun kelalaian yang dilakukan oleh notaris dalam proses pembuatan akta autentik.¹¹

Menurut Munir Fuady, perbuatan melawan hukum dalam konteks hukum pidana dengan dalam konteks hukum perdata adalah lebih dititik beratkan pada perbedaan sifat hukum pidana yang bersifat public dan hukum perdata yang bersifat privat.¹² Sesuai dengan sifatnya yang bersifat publik, maka dengan perbuatan pidana, ada kepentingan umum yang dilanggar (mungkin juga kepentingan individu), sedangkan dengan perbuatan melawan hukum dalam sifat hukum perdata maka yang dilanggar hanya kepentingan pribadi saja.

Dalam 2 (dua) konteks perbuatan melawan hukum diatas, yang menjadi perhatian penulis adalah surat berupa “*covernote*” yang juga sering dikeluarkan oleh notaris terutama yang berkaitan dengan permohonan pinjaman kredit pada lembaga perbankan. *Covernote* merupakan surat

¹⁰Komar Andasasmita, *op.cit*, hlm. 4

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Edisi revisi (Jakarta : Sinar Grafika, 2015), hlm. 42

¹²Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum, Pendekatan Kontemporer*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2013) hlm. 76

keterangan atau juga sering diistilahkan sebagai catatan penutup yang dibuat oleh Notaris. Alasan dari notaris untuk mengeluarkan *Covernote* pada umumnya yakni Notaris belum menyelesaikan domain pekerjaannya yang berkaitan tentang tugas dan kewenangannya untuk diterbitkan akta autentik.

Upaya untuk mengatasi adanya kurang lengkapnya ini umumnya Notaris menyelesaikan melalui pembuatan *Covernote* dengan tujuan sebagai pemberitahuan atau keterangan bahwa surat – surat Tanah masih dalam proses pensertifikatan, balik nama atau proses pemecahan apabila sudah bersertifikat. Hal ini disebabkan karena tanah sebagai objek jaminan belum mempunyai bukti kepemilikan yang sah, belum didaftarkan sehingga belum bisa dijadikan sebagai objek jaminan dalam bentuk hak tanggungan.

Secara proses *Covernote* bukanlah sebagai unsur atau bagian dalam proses pembuatan sertifikat hak tanggungan yang berakhir dengan pendaftaran di badan pertanahan. Walau pun demikian *Covernote* merupakan bagian dari pembuatan sertifikat hak tanggungan. Oleh karena itu, *Covernote* menjadi bahagian dalam proses dua peristiwa hukum yakni perjanjian pinjaman kredit dan perjanjian agunan/hak tanggungan.¹³

Covernote bukan merupakan akta autentik karena bukan merupakan produk resmi notaris/PPAT serta tidak juga ditegaskan didalam Undang – Undang mengenai kewenangan notaris/PPAT untuk mengeluarkan *Covernote*, tetapi ia hanya berupa “surat keterangan” yang dikeluarkan oleh notaris. *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris bukan untuk dijadikan sebagai bukti agunan, justru hanya seperti sebagai pengantar pada Bank

¹³Damang, S.H., Cover Note, <http://Psycho Legal.blogspot.com/2011/07/cover-note-oleh-notaris.html>. diunduh 11 Agustus 2021, pukul 23.20 WIB.

yang akan mengeluarkan kredit, tujuannya demi adanya kepercayaan yang terbangun antara Bank sebagai pemegang hak tanggungan kelak setelah keluarnya sertifikat hak tanggungan dari badan pertanahan.

Masyarakat pada umumnya beranggapan bahwa dengan memiliki *covernote* kekuatan hukum yang dimiliki oleh salah satu pihak sudah kuat serta menjadi bukti yang sah, masyarakat pada umumnya menganggap *covernote* yang telah dikeluarkan notaris dapat dijadikan sebagai alat bukti yang kuat serta sah sebagai tanda terjadinya hubungan hukum seperti halnya dalam praktek jual beli atas tanah. Padahal yang lebih utama jaminan pembuktian adalah terhadap Akta Jual Beli tersebut dan Akta Jual Beli juga bukan menjadi dasar bukti kepemilikan atau pun penguasaan, bukti kepemilikan yang terutama ialah sertifikat.

Pihak – pihak yang merasa dirugikan akibat terjadinya peralihan hak dapat menuntut hak nya mereka dengan mengajukan gugatan hukum ke Pengadilan. Perbuatan Notaris yang berhubungan dengan keluarnya *covernote* dalam mengurus pemindahan hak atas tanah/peralihan jual beli sering dijumpai dalam praktek sehari – hari.

Notaris dituntut untuk bertindak dengan memegang teguh prinsip kehati – hatian dan juga memperhatikan nilai kepatutan hukum seperti yang telah dijelaskan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan- larangan Notaris terkhusus dalam mengeluarkan *covernote* wajib dipilah terhadap perbuatan mana yang memang mengharuskan membutuhkan *covernote*, apabila dipaksakan tetap dikeluarkan maka kemungkinan besar dapat menimbulkan indikasi akan adanya perbuatan melawan hukum bagi Notaris bersangkutan.

Syafran Sofyan berpendapat, tidak ada satu pasal pun dalam Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang dapat ditafsirkan sebagai kewenangan Notaris untuk mengeluarkan Surat Keterangan yang disebut sebagai *covernote*. Namun demikian dalam praktik ditemui bahwa *covernote* bias dijadikan jaminan oleh bank. Akan tetapi *covernote* bukan termasuk ke dalam akta autentik.

Hal demikian ditegaskan dalam undang – undang perihal kewenangan notaris untuk mengeluarkan akta autentik, sehingga jika dipandang secara hukum memang pada kenyataannya *covernote* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan sempurna. Syafran Sofyan juga berpendapat, bahwa seharusnya pihak bank tidak semudah itu mencairkan kredit atas dasar *covernote* notaris, melainkan bank tetap wajib beroegang pada prinsip kehati – hatian, yakni prinsip 5 (lima) C:

- *Character*,
- *Capital*,
- *Capacity*,
- *Collateral*, serta
- *Condition of Economy*.¹⁴

Terkait dari hal tersebut di atas, maka penulis mengambil satu contoh kasus yang bersumber dari putusan perkara nomor 322/Pdt.G/2017/PN Tng dimana dalam putusan perkara *in casu* Penggugat (Perorangan) mengklaim memiliki sertifikat Hak Milik atas 4 (empat) bidang tanah yang ternyata ditanah tersebut telah dibangun unit rumah - rumah oleh Tergugat I (Badan

¹⁴Syafran Sofyan, *Majalah Berita Bulanan Notaris, PPAT, Pertanahan dan Hukum*, (Jakarta :PT. Jurnal Renvoi Mediatama, 2014), hlm. 19

Hukum Perseroan Terbatas/developer) serta diperjual belikan berupa unit – unit rumah diatas tanah yang bersengketa tersebut. Tergugat II dalam hal ini adalah Notaris berani melakukan pekerjaan profesi yang menyimpang dari aturan hukum, yakni adanya jual beli terhadap tanah yang berdasarkan kepemilikan atas Surat Keputusan Sertifikat yang merupakan produk dari instansi yang berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam hal ini adalah Tergugat III yang diketahui ternyata sudah tidak berlaku lagi dengan mendasarkan jual beli hanya didasarkan pada *covernote*.

Serta Tergugat II tersebut juga melakukan pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas dasar *covernote* pada SK Sertifikat yang tidak bisa lagi berlaku. Sementara untuk bisa melakukan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap bank, seharusnya didasarkan pada objek Sertifikat dalam hal ini sebagai objek jual beli. Sementara pemegang sertifikat Hak Milik ada pada Penggugat yang dalam hal ini telah memperoleh perolehan hak atas tanah dimaksud sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Berdasarkan kasus posisi dari uraian tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan menyusunnya dalam tesis yang berjudul:

” COVERNOTE YANG DIBUAT OLEH NOTARIS SEBAGAI DOKUMEN PENDUKUNG TERHADAP PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH.”

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, peneliti mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan *covernote* sebagai dokumen pendukung dalam transaksi jual beli tanah?
2. Bagaimana perbuatan notaris dalam pembuatan akta pemindahan hak atas tanah dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti menggunakan dua buah tujuan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Kedudukan *covernote* sebagai dokumen pendukung dalam transaksi jual beli tanah.
2. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh notaris dalam pembuatan akta pemindahan hak atas tanah

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat mendatangkan manfaat yaitu:

1. Manfaat teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan penambahan ilmu pengetahuan yang dapat digunakan oleh pihak yang membutuhkan sebagai kajian pada umumnya, dan pengetahuan dalam hal unsur perbuatan melawan hukum dan pemindahan hak atas tanah.

2. Manfaat praktis.

Tulisan ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan bagi para mahasiswa kenotariatan maupun para Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam mengetahui unsur perbuatan melawan hukum atas pemindahan hak atas tanah.

1.5 Sistematika Penelitian

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini, akan diuraikan mengenai latar belakang, Rumusan masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat penelitian, Sistematika Penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, penulis akan memaparkan landasan teori dan hukum yang berisikan tinjauan pustaka terhadap pengertian, tugas, dan kewenangan notaris dalam menjalankan fungsinya sebagai pejabat publik untuk membuat akta otentik serta dalam pelaksanaannya dimana notaris melakukan unsur perbuatan melawan hukum terhadap pemindahan hak atas tanah dalam hal ini adanya sengketa yang terjadi, seperti disebutkan dalam studi putusan pengadilan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan metode penelitian yang digunakan untuk sistematika penelitian tesis ini yaitu Jenis

Penelitian, jenis data, cara perolehan data, pendekatan data, dan analisis data.

BAB IV: ANALISIS HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan mengenai kasus posisi serta penulis akan menganalisis produk *covernote* notaris yang terdapat unsur perbuatan melawan hukum terhadap pemindahan atau pengalihan hak atas tanah, serta penulis akan menganalisis isi putusan yang diajukan Penggugat selaku pemilik dengan alas Hak Sertifikat melawan Para Tergugat, dimana Tergugat hanya mendasarkan pada SK Sertifikat yang sudah tidak berlaku lagi.

BAB V: PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari seluruh kegiatan penulis, yang berisi kesimpulan hasil penelitian dan saran mengenai permasalahan hukum yang diteliti.