

Jurnal Media Hukum

Vol. 14 Nomor 1, Maret 2026

Doi : 10.59414/jmh.v14i1.1329

Pergeseran Fungsi Covernote Notaris Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli

Alfiah Salsabila¹, Tetti Samosir², Jum Anggriani³

^{1,2,3}Program Studi Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila, Indonesia

e-mail: alfsalsabila@gmail.com*¹, tettisamosir@univpancasila.ac.id², jumanggriani@univpancasila.ac.id³

Article

Kata kunci:

Covernote Notaris;
Akta PPJB;
Pergeseran Fungsi

Abstrak

Paradoks mendasar dalam praktik kenotariatan Indonesia terletak pada kenyataan bahwa covernote, dokumen yang secara normatif tidak memiliki kedudukan sebagai akta autentik dan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Jabatan Notaris justru berfungsi sebagai penentu kepercayaan dalam transaksi Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) bernilai ekonomi tinggi. Kesenjangan antara ketiadaan landasan hukum yang jelas dengan luasnya praktik penggunaan covernote inilah yang menjadi sumber ketidakpastian hukum sekaligus celah terjadinya penyalahgunaan jabatan notaris. Penelitian ini secara spesifik menganalisis pergeseran fungsi covernote dalam pembuatan Akta PPJB, memetakan bentuk-bentuk penyimpangan hukum yang ditimbulkannya, serta menetapkan konstruksi pertanggungjawaban hukum notaris atas penerbitan covernote yang tidak sesuai kondisi faktual. Dengan metode penelitian hukum normatif bersifat deskriptif-analitis, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, yang dioperasionalkan melalui telaah bahan hukum primer dan sekunder serta analisis kritis terhadap Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang sebagai putusan representatif. Penelitian menemukan bahwa covernote tidak memenuhi unsur formil Pasal 1868 KUHPerdara sehingga tidak berkekuatan autentik dan tidak menentukan keabsahan Akta PPJB. Namun secara faktual, covernote telah bergeser menjadi instrumen pembentuk kepercayaan yang mempengaruhi kesepakatan para pihak atas objek perjanjian yang belum berkepastian hukum, kondisi yang terbukti dalam putusan yang dianalisis membuka ruang terjadinya perbuatan melawan hukum dan pertanggungjawaban pidana notaris. Penelitian ini mempertegas bahwa kekosongan regulasi covernote bukan sekadar persoalan administratif, melainkan kerentanan struktural dalam sistem hukum kenotariatan Indonesia yang mendesak untuk diatasi.

Abstract

Keywords:

Notary Covernote;
PPJB Deed;
Functional Shift

A fundamental paradox in Indonesian notarial practice lies in the fact that covernotes, documents that normatively lack the status of authentic deeds and are not explicitly regulated in the Notary Law instead function as a determinant of trust in high-value Sales and Purchase Agreement (PPJB) transactions. This gap between the lack of a clear legal basis and the widespread use of covernotes is a source of legal uncertainty and a loophole for abuse of notary office. This study specifically analyzes the

shifting function of covernotes in the preparation of PPJB Deeds, maps the forms of legal deviations they give rise to, and establishes the construction of notary legal liability for the issuance of covernotes that do not conform to factual conditions. Using a descriptive-analytical normative legal research method, this study employs a statutory, conceptual, and case-based approach, operationalized through a review of primary and secondary legal materials and a critical analysis of Decision Number 88/Pid.B/2022/PN Malang as a representative decision. The study found that covernotes do not meet the formal requirements of Article 1868 of the Civil Code, thus lacking authentic force and not determining the validity of a PPJB Deed. However, in fact, covernotes have shifted to being an instrument of trust-building that influences the parties' agreement on the subject of a contract that is not yet legally certain. A situation evident in the analyzed decisions opens up room for unlawful acts and criminal liability for notaries. This study confirms that the lack of covernote regulation is not merely an administrative issue, but rather a structural vulnerability in the Indonesian notary legal system that urgently needs to be addressed.

PENDAHULUAN

Dalam praktik transaksi properti dan pembiayaan perbankan di Indonesia, keberadaan notaris memiliki peran strategis dalam menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan hubungan hukum keperdataan. Namun dalam praktiknya, tidak semua dokumen yang dikeluarkan oleh notaris memiliki kedudukan hukum yang secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu dokumen yang sering digunakan dalam praktik kenotariatan adalah covernote, yaitu surat keterangan yang diterbitkan oleh notaris yang pada umumnya menjelaskan bahwa suatu proses hukum tertentu sedang dalam tahap penyelesaian. Penggunaan covernote sering dijumpai dalam transaksi pembiayaan perbankan maupun transaksi jual beli properti, khususnya ketika dokumen hukum yang diperlukan masih dalam proses penyelesaian administrasi¹. Fenomena penggunaan covernote dalam praktik hukum menunjukkan adanya ketergantungan yang cukup besar dari berbagai pihak terhadap dokumen tersebut, terutama dalam transaksi yang melibatkan nilai ekonomi tinggi. Dalam praktik perbankan, misalnya, covernote sering digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk melakukan pencairan kredit sebelum seluruh dokumen hukum yang berkaitan dengan objek jaminan selesai diproses. Kondisi ini menunjukkan bahwa covernote memiliki fungsi praktis yang cukup penting dalam mendukung kelancaran transaksi hukum di masyarakat. Namun demikian, penggunaan covernote juga menimbulkan berbagai persoalan hukum apabila dokumen tersebut memuat informasi yang tidak sesuai dengan kondisi faktual atau apabila proses hukum yang dijanjikan tidak dapat diselesaikan sebagaimana mestinya². Permasalahan mengenai penggunaan

¹ D Irfandi, M F M Putra, and S H Hoesin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit" (Universitas Indonesia, 2019), <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20497658&lokasi=lokal>; A D Untono, "Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris," *Jurnal Ilmu Hukum*, 2023, <https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/4209/2754>.

² N P S Gusti, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum," *Jurnal Hukum*, 2020, <https://media.neliti.com/media/publications/562805-peran-covernote-notaris-sebagai-dasar-pe-2bc2f8f4.pdf>; Nawaaf Abdullah and Munsyarif Abdul Chalim, "Kedudukan Dan Kewenangan Notaris

covernote oleh notaris semakin mendapat perhatian ketika dokumen tersebut dikaitkan dengan sengketa hukum yang muncul di pengadilan. Dalam beberapa perkara, covernote dijadikan sebagai dasar kepercayaan oleh pihak tertentu dalam melakukan suatu transaksi hukum, sehingga apabila terjadi kerugian, maka muncul pertanyaan mengenai kedudukan hukum covernote serta tanggung jawab notaris yang menerbitkannya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penggunaan covernote tidak hanya memiliki implikasi administratif, tetapi juga dapat menimbulkan konsekuensi hukum yang signifikan baik dalam ranah perdata maupun pidana³.

Secara normatif, notaris merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan oleh negara untuk membuat akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Akta autentik yang dibuat oleh notaris memiliki kedudukan yang kuat dalam sistem pembuktian hukum karena dibuat oleh pejabat yang berwenang dan memenuhi syarat formil yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan⁴. Oleh karena itu, dalam menjalankan jabatannya, notaris dituntut untuk menjunjung tinggi prinsip profesionalitas, independensi, serta kehati-hatian dalam setiap tindakan hukum yang dilakukannya⁵. Prinsip kehati-hatian tersebut menjadi sangat penting mengingat setiap tindakan notaris yang berkaitan dengan dokumen hukum berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum bagi para pihak yang terlibat dalam suatu hubungan hukum. Dalam praktik transaksi properti, salah satu bentuk perjanjian yang sering digunakan sebelum dilakukannya akta jual beli adalah Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Akta PPJB merupakan perjanjian pendahuluan yang dibuat oleh para pihak sebagai bentuk kesepakatan awal sebelum dilakukannya peralihan hak secara formal melalui akta jual beli di hadapan pejabat yang berwenang. Dalam praktiknya, Akta PPJB seringkali dibuat ketika terdapat persyaratan administratif yang belum terpenuhi, seperti proses balik nama sertifikat atau pengurusan dokumen pertanahan lainnya⁶. Dalam kondisi tersebut, covernote yang diterbitkan oleh notaris sering digunakan sebagai bentuk jaminan administratif bahwa proses hukum yang berkaitan dengan objek perjanjian sedang dalam tahap penyelesaian.

Berbagai penelitian sebelumnya telah mengkaji mengenai kedudukan dan kewenangan notaris dalam menjalankan jabatannya serta tanggung jawab hukum

Dalam Membuat Akta Otentik,” *Jurnal Akta* 4, no. 4 (2017), <https://media.neliti.com/media/publications/324721-kedudukan-dan-kewenangan-notaris-dalam-m-f8bcb1e9.pdf>.

³ B P Sihombing, “Unsur Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris Dalam Pembuatan Akta,” *Premise Law Journal* 20 (2016), <https://media.neliti.com/media/publications/164969-ID-unsur-perbuatan-melawan-hukum-yang-dilak.pdf>; M F Azhar and A Iriantoro, “Akibat Hukum Yang Timbul Terhadap Kelalaian Notaris Berkaitan Dengan Tanggung Jawab Dan Kewenangannya (Studi Putusan Nomor 89/Pid.B/2020/Pn.Dps),” *Jurnal Ilmiah Advokasi* 13, no. 2 (2025).

⁴ Habib Adjie and Rusdianto Sesung, *Tafsir, Penjelasan Dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris* (Surabaya: PT. Refika Aditama, 2019); Vicky, T Samosir, and I Harlina, “Akibat Hukum Bagi Notaris Yang Tidak Saksama Dalam Pembuatan Akta Kuasa Menjual,” *Jurnal Hukum Sasana* 10, no. 2 (2024).

⁵ F A Rahman, “Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap,” *Lex Renaissance Journal* 4, no. 2 (2019), <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/download/13611/pdf>.

⁶ V C E Palar and M F Mekka, “Wanprestasi Terhadap Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Rumah Susun Yang Dibuat Oleh Notaris,” *Al-Manhaj: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023), <https://ejournal.insuriponorogo.ac.id/index.php/almanhaj/article/view/2091>.

notaris dalam pembuatan akta autentik. Penelitian yang dilakukan oleh ⁷ menekankan pentingnya kekuatan pembuktian akta notaris dalam sistem hukum perdata. Penelitian lain juga membahas mengenai prinsip kehati-hatian yang harus diterapkan oleh notaris dalam menjalankan jabatannya guna menghindari terjadinya kesalahan atau kelalaian yang dapat menimbulkan kerugian bagi para pihak ⁸. Selain itu, beberapa penelitian juga telah membahas mengenai penggunaan covernote dalam praktik kenotariatan dan implikasi hukumnya dalam transaksi perbankan maupun pembiayaan ⁹. Sebagian besar penelitian tersebut masih berfokus pada aspek normatif mengenai kewenangan notaris atau tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta autentik secara umum. Kajian yang secara khusus menganalisis implikasi hukum penyalahgunaan covernote dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) serta kaitannya dengan pertanggungjawaban hukum notaris berdasarkan analisis putusan pengadilan masih relatif terbatas. Padahal dalam praktiknya, penggunaan covernote seringkali berkaitan dengan transaksi properti yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan berpotensi menimbulkan sengketa hukum apabila terjadi penyimpangan dalam penggunaannya ¹⁰. Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dilihat adanya kesenjangan penelitian (research gap) antara praktik penggunaan covernote yang berkembang luas dalam transaksi hukum dengan kejelasan kedudukan serta batas tanggung jawab hukum notaris terhadap dokumen tersebut. Di satu sisi, covernote telah menjadi bagian dari praktik administratif yang umum digunakan dalam berbagai transaksi hukum, namun di sisi lain kedudukan hukumnya belum memiliki pengaturan yang jelas dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai sejauh mana notaris dapat dimintai pertanggungjawaban atas penerbitan dokumen tersebut apabila menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum penggunaan covernote dalam pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) serta mengkaji bentuk pertanggungjawaban hukum notaris terhadap penerbitan dokumen tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta praktik peradilan yang berkembang. Penelitian ini juga berupaya mengkaji secara lebih mendalam bagaimana pengadilan menilai kedudukan dan tanggung jawab notaris dalam perkara yang berkaitan dengan penggunaan covernote. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada analisis yang menghubungkan secara langsung antara praktik penggunaan covernote oleh notaris dengan implikasi hukumnya dalam pembuatan Akta PPJB serta pertanggungjawaban hukum notaris berdasarkan analisis putusan pengadilan.

⁷ C Sasauw, "Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Mengikat Suatu Akta Notaris," *Lex Privatum* 3, no. 1 (2015), <https://ejournal.unsra.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/7030>.

⁸ H Warsito and H Adriansyah, "Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022), <https://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/repertorium/article/view/1640>; Rahman, "Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap."

⁹ Irfandi, Putra, and Hoesin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit"; Untono, "Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris."

¹⁰ F A Boenjamin, "Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban Notaris Berkaitan Dengan Pembuatan Akta Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Tanah Yang Tidak Memenuhi Syarat Formil Suatu Akta Autentik," *Indonesian Notary* 4, no. 2 (2022), <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol4/iss2/20/>; Vicky, Samosir, and Harlina, "Akibat Hukum Bagi Notaris Yang Tidak Saksama Dalam Pembuatan Akta Kuasa Menjual."

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam memperkaya kajian hukum kenotariatan di Indonesia serta memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kedudukan hukum covernote dan batas tanggung jawab notaris dalam praktik kenotariatan. Selain memberikan kontribusi akademik, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis bagi para notaris, lembaga perbankan, serta pihak-pihak yang menggunakan jasa kenotariatan dalam berbagai transaksi hukum agar lebih memahami implikasi hukum dari penggunaan covernote dalam praktik.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu memberikan gambaran secara sistematis mengenai permasalahan hukum yang diteliti serta menganalisisnya secara mendalam untuk memperoleh pemahaman mengenai implikasi hukum penggunaan covernote oleh notaris dalam praktik pembuatan Perjanjian Pengikatan Jual Beli. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Hasil analisis kemudian disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah penelitian serta mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan.



Gambar 1. Desain Alur Penelitian

PEMBAHASAN

A. Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang

Putusan Pengadilan Negeri Malang Nomor 88/Pid.B/2022/PN Mlg merupakan perkara pidana yang berkaitan dengan transaksi jual beli tanah yang melibatkan penggunaan dokumen covernote dalam rangkaian proses Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Perkara ini menjadi relevan untuk dikaji karena memperlihatkan bagaimana suatu dokumen yang tidak secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai jabatan notaris justru digunakan dalam praktik transaksi hukum sebagai dasar kepercayaan para pihak dalam melakukan suatu perbuatan hukum. Dalam sistem hukum kenotariatan di Indonesia, notaris memiliki kedudukan sebagai pejabat umum yang berwenang

membuat akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna terhadap suatu perbuatan hukum. Kewenangan tersebut diberikan oleh negara untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat dalam melakukan berbagai transaksi hukum, khususnya yang berkaitan dengan perjanjian dan peralihan hak atas suatu objek ¹¹. Oleh karena itu, setiap dokumen yang dikaitkan dengan kewenangan notaris sering kali dipersepsikan oleh masyarakat sebagai dokumen yang memiliki legitimasi hukum yang kuat. Berdasarkan fakta yang terungkap dalam persidangan, perkara ini bermula dari adanya transaksi yang dilakukan antara pihak pembeli dan pihak penjual terhadap suatu objek tanah. Dalam proses transaksi tersebut, pembeli diyakinkan bahwa objek tanah yang diperjanjikan sedang dalam proses administrasi yang ditangani oleh notaris. Keyakinan tersebut diperkuat dengan adanya dokumen covernote yang dikaitkan dengan notaris yang menyatakan bahwa proses administrasi terhadap objek tanah tersebut sedang berlangsung. Keberadaan dokumen tersebut kemudian menjadi salah satu faktor yang memengaruhi keputusan pembeli untuk melanjutkan transaksi dan menyerahkan sejumlah uang kepada pihak penjual. Dalam praktik hukum perjanjian, kepercayaan para pihak terhadap suatu dokumen yang berkaitan dengan kewenangan notaris sering kali menjadi dasar terbentuknya kesepakatan dalam suatu perjanjian. Kesepakatan merupakan unsur utama dalam pembentukan suatu perjanjian dan harus didasarkan pada kehendak bebas para pihak tanpa adanya unsur kekeliruan, paksaan, maupun penipuan ¹². Namun dalam perkembangan perkara, fakta persidangan menunjukkan bahwa objek tanah yang menjadi dasar transaksi tersebut ternyata telah diperjanjikan kepada pihak lain.

Dengan demikian, objek yang sama digunakan dalam lebih dari satu transaksi yang menimbulkan konflik kepentingan terhadap objek tersebut. Keadaan ini menunjukkan bahwa transaksi yang dilakukan para pihak tidak didasarkan pada kepastian hukum mengenai status objek yang diperjanjikan. Selain itu, fakta persidangan juga mengungkap bahwa dokumen covernote yang digunakan dalam transaksi tersebut tidak memiliki bentuk formal sebagai dokumen resmi yang dikeluarkan oleh notaris. Dokumen tersebut hanya berupa draft yang dikirimkan melalui aplikasi pesan singkat dan belum ditandatangani oleh notaris. Dalam perspektif hukum kenotariatan, dokumen yang berkaitan dengan kewenangan notaris harus memenuhi unsur formal tertentu agar dapat dianggap sebagai dokumen yang sah secara hukum. Apabila unsur formal tersebut tidak terpenuhi, maka dokumen tersebut tidak dapat dipersamakan kedudukannya dengan

¹¹ Abdullah and Chalim, "Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik"; Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris* (Bandung: Refika Aditama, 2008); H T D Samosir, *Hukum Kenotariatan Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017).

¹² Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2019); R Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2020).

dokumen yang secara resmi dikeluarkan oleh notaris ¹³. Dalam hukum perjanjian, kepastian mengenai objek perjanjian merupakan salah satu unsur penting dalam pembentukan suatu perjanjian. Suatu perjanjian harus memiliki objek yang jelas agar hak dan kewajiban para pihak dapat ditentukan secara pasti. Apabila objek yang diperjanjikan tidak memiliki kepastian hukum, maka perjanjian tersebut berpotensi menimbulkan sengketa antara para pihak di kemudian hari ¹⁴.

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menilai bahwa rangkaian peristiwa yang terjadi dalam perkara tersebut menunjukkan adanya perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain dalam transaksi yang dilakukan. Hakim mempertimbangkan fakta bahwa transaksi yang dilakukan para pihak didasarkan pada keyakinan terhadap informasi mengenai status objek tanah yang diperkuat dengan adanya dokumen yang dikaitkan dengan notaris. Pertimbangan hakim dalam perkara ini tidak hanya melihat pada peristiwa transaksi yang terjadi, tetapi juga pada keadaan yang melatarbelakangi terbentuknya kesepakatan antara para pihak. Dalam hukum pembuktian pidana, hakim menilai keseluruhan rangkaian fakta yang terungkap dalam persidangan untuk menentukan apakah suatu perbuatan memenuhi unsur perbuatan yang didakwakan. Dalam perkara ini, keberadaan dokumen covernote menjadi bagian dari rangkaian peristiwa yang membentuk keyakinan pembeli terhadap keamanan transaksi yang dilakukan. Meskipun secara normatif covernote tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagaimana akta autentik, dalam praktik transaksi hukum dokumen tersebut sering kali dipersepsikan sebagai dokumen yang memberikan legitimasi terhadap suatu proses hukum yang sedang berlangsung.

Temuan dalam perkara ini menunjukkan adanya praktik penggunaan covernote dalam transaksi hukum yang melampaui fungsi administratifnya. Dalam berbagai penelitian sebelumnya, covernote pada dasarnya dipahami sebagai surat keterangan sementara yang digunakan oleh notaris untuk menjelaskan bahwa suatu proses administrasi masih dalam tahap penyelesaian. Penelitian yang dilakukan oleh Gusti (2020) menyatakan bahwa covernote sering digunakan dalam praktik sebagai dokumen pendukung dalam transaksi perbankan maupun transaksi pertanahan, meskipun secara hukum dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagaimana akta autentik. Penelitian lain yang dilakukan oleh ¹⁵ juga menunjukkan bahwa kedudukan hukum covernote tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan mengenai jabatan notaris sehingga penggunaannya dalam praktik lebih bersifat administratif. Hal yang sama juga dikemukakan oleh ¹⁶ yang menyatakan bahwa covernote pada dasarnya hanya

¹³ Sasauw, "Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Mengikat Suatu Akta Notaris"; Sihombing, "Unsur Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris Dalam Pembuatan Akta."

¹⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian*.

¹⁵ Untono, "Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris."

¹⁶ Irfandi, Putra, and Hoesin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit."

berfungsi sebagai surat keterangan mengenai proses administrasi yang sedang dilakukan oleh notaris. Namun demikian, hasil penelitian ini menunjukkan adanya perkembangan dalam praktik penggunaan covernote. Dalam perkara yang dianalisis, covernote tidak hanya digunakan sebagai surat keterangan administratif, tetapi telah digunakan sebagai sarana untuk membangun kepercayaan dalam suatu transaksi yang belum memiliki kepastian hukum terhadap objek yang diperjanjikan. Temuan ini menunjukkan adanya pergeseran fungsi covernote dalam praktik transaksi hukum, dari sekadar dokumen administratif menjadi instrumen yang memengaruhi keputusan para pihak dalam melakukan suatu perbuatan hukum. Analisis terhadap Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam transaksi yang berkaitan dengan Akta PPJB dapat memiliki implikasi yang lebih luas dalam praktik hukum. Ketika dokumen yang secara normatif tidak memiliki kekuatan pembuktian digunakan sebagai dasar kepercayaan dalam suatu transaksi, maka kondisi tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan kepastian status objek yang diperjanjikan serta keabsahan kesepakatan para pihak dalam perjanjian.

B. Penyalahgunaan Covernote oleh Notaris dalam Pembuatan Akta PPJB

Covernote dalam praktik kenotariatan merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris untuk menjelaskan bahwa suatu dokumen atau proses administrasi hukum tertentu sedang berada dalam tahap penyelesaian. Namun secara normatif, covernote bukan merupakan produk hukum notaris yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana akta autentik. Akta autentik harus memenuhi unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara, yaitu dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang dan dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu, dokumen yang tidak memenuhi unsur tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sama dengan akta autentik¹⁷. Dalam doktrin hukum kenotariatan juga ditegaskan bahwa kewenangan utama notaris adalah membuat akta autentik sebagai alat bukti tertulis yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna bagi para pihak yang melakukan perbuatan hukum¹⁸. Dengan demikian, covernote tidak dapat diposisikan sebagai produk hukum notaris yang memiliki kekuatan pembuktian yang sama dengan akta autentik karena pada dasarnya hanya merupakan surat keterangan yang bersifat administratif. Meskipun tidak memiliki kedudukan sebagai akta autentik, dalam praktik transaksi hukum di Indonesia covernote sering digunakan sebagai bentuk jaminan administratif sementara bahwa dokumen tertentu sedang dalam proses penyelesaian oleh notaris. Praktik ini berkembang terutama dalam transaksi pertanahan maupun pembiayaan perbankan, di mana covernote digunakan untuk

¹⁷ Sasauw, "Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Mengikat Suatu Akta Notaris"; Abdullah and Chalim, "Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik."

¹⁸ Adjie and Sesung, *Tafsir, Penjelasan Dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*.

memberikan keyakinan kepada para pihak bahwa dokumen yang berkaitan dengan suatu transaksi sedang diproses¹⁹. Namun penggunaan covernote yang tidak memiliki dasar pengaturan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan menimbulkan ketidakpastian mengenai kedudukan dan kekuatan hukumnya, sehingga dalam praktiknya dokumen tersebut sering dipersepsikan seolah-olah memiliki kekuatan hukum yang lebih besar daripada yang sebenarnya dimiliki. Dalam perspektif hukum perjanjian, kejelasan mengenai objek dan kondisi hukum dari suatu perjanjian merupakan unsur penting dalam menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Subekti menjelaskan bahwa sahnya suatu perjanjian harus memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan, objek tertentu, dan sebab yang halal²⁰. Apabila suatu perjanjian dibuat berdasarkan informasi yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, maka kesepakatan yang terbentuk dalam perjanjian tersebut berpotensi mengandung cacat kehendak yang dapat menimbulkan sengketa di kemudian hari²¹. Oleh karena itu, setiap dokumen yang digunakan sebagai dasar pembentukan suatu perjanjian harus mencerminkan kondisi faktual yang sebenarnya agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut.

Permasalahan hukum muncul ketika covernote digunakan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya atau dimanfaatkan untuk memberikan keyakinan kepada para pihak bahwa suatu objek atau dokumen hukum berada dalam kondisi yang aman untuk dilakukan transaksi. Dalam kondisi tertentu, covernote dapat memuat keterangan bahwa dokumen tertentu sedang diproses atau akan segera selesai, padahal secara faktual dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan hukum yang diperlukan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan notaris karena covernote dapat digunakan untuk mempengaruhi keputusan para pihak dalam melakukan transaksi hukum²². Apabila ditinjau dari penelitian terdahulu, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam praktik hukum sering menimbulkan permasalahan karena dokumen tersebut tidak memiliki kedudukan hukum yang jelas. Penelitian yang dilakukan oleh²³ menunjukkan bahwa covernote sering dipersepsikan oleh masyarakat sebagai dokumen yang memberikan jaminan bahwa suatu proses administrasi akan selesai sebagaimana yang dinyatakan oleh notaris. Sementara itu,

¹⁹ Gusti, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum"; A Hendra, "Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote Dalam Perjanjian Di Lembaga Perbankan" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

²⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian*.

²¹ M Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian* (Jakarta: Alumni, 1982); Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya*.

²² Irfandi, Putra, and Hoesin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit."

²³ Untono, "Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris."

penelitian ²⁴ menjelaskan bahwa covernote pada dasarnya hanya berfungsi sebagai surat keterangan administratif dan tidak dapat dijadikan dasar hukum yang kuat dalam suatu transaksi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara fungsi normatif covernote sebagai surat keterangan dengan praktik penggunaannya di lapangan yang sering dijadikan sebagai dasar untuk melanjutkan suatu transaksi hukum. Penelitian lain juga menyoroti pentingnya prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan jabatan notaris. ²⁵ menegaskan bahwa notaris memiliki kewajiban untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam mengenal para pihak dan memeriksa kebenaran dokumen yang menjadi dasar suatu perbuatan hukum. Prinsip ini juga ditegaskan oleh ²⁶ yang menyatakan bahwa setiap tindakan notaris dalam menjalankan jabatannya harus didasarkan pada pemeriksaan yang cermat terhadap fakta dan dokumen yang berkaitan dengan perbuatan hukum para pihak. Apabila prinsip kehati-hatian tersebut tidak dilaksanakan dengan baik, maka notaris dapat terlibat dalam perbuatan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Tindakan notaris yang mengeluarkan dokumen yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. ²⁷ menjelaskan bahwa perbuatan melawan hukum dapat terjadi apabila suatu tindakan bertentangan dengan kewajiban hukum, melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan asas kehati-hatian yang seharusnya dipatuhi dalam suatu profesi. Oleh karena itu, apabila covernote memuat keterangan yang tidak sesuai dengan kondisi faktual yang sebenarnya dan kemudian digunakan sebagai dasar dalam suatu transaksi hukum, maka hal tersebut dapat menimbulkan konsekuensi hukum bagi pihak yang menerbitkan dokumen tersebut.

Penggunaan covernote yang tidak sesuai dengan kondisi faktual dapat menimbulkan persoalan hukum yang serius. Akta PPJB pada dasarnya merupakan perjanjian pendahuluan yang dibuat sebelum dilaksanakannya peralihan hak secara sempurna melalui akta jual beli. Oleh karena itu, kejelasan mengenai status hukum objek yang diperjanjikan menjadi hal yang sangat penting untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian tersebut ²⁸. Apabila Akta PPJB dibuat dengan dasar informasi yang tidak sesuai dengan kondisi hukum objek yang sebenarnya, maka perjanjian tersebut berpotensi menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari. Apabila dikaitkan dengan Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang, penggunaan covernote dalam proses transaksi yang berkaitan dengan Akta PPJB menunjukkan adanya pergeseran fungsi covernote dari sekadar surat keterangan administratif menjadi instrumen yang digunakan untuk

²⁴ Gusti, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum."

²⁵ Rahman, "Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap."

²⁶ Warsito and Adriansyah, "Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris."

²⁷ Sihombing, "Unsur Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris Dalam Pembuatan Akta."

²⁸ Palar and Mekka, "Wanprestasi Terhadap Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Rumah Susun Yang Dibuat Oleh Notaris."

memberikan keyakinan kepada para pihak bahwa suatu proses administrasi sedang berjalan sebagaimana mestinya. Dalam perkara tersebut, *covernote* digunakan untuk memberikan kesan bahwa dokumen yang berkaitan dengan objek transaksi sedang dalam proses penyelesaian, sehingga para pihak memiliki keyakinan untuk melanjutkan transaksi yang dilakukan. Padahal secara faktual, dokumen yang berkaitan dengan objek transaksi tersebut belum memiliki kepastian hukum yang memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa *covernote* dapat digunakan sebagai sarana yang mempengaruhi keputusan para pihak dalam melakukan transaksi hukum. Fenomena tersebut menunjukkan adanya penyimpangan dalam penggunaan *covernote* dalam praktik pembuatan Akta PPJB. Dari yang semula hanya berfungsi sebagai surat keterangan administratif, *covernote* dapat digunakan sebagai instrumen yang memberikan legitimasi terhadap suatu transaksi yang sebenarnya belum memiliki dasar hukum yang kuat. Ketika isi *covernote* tidak mencerminkan kondisi faktual yang sebenarnya, maka dokumen tersebut berpotensi menyesatkan para pihak dalam melakukan transaksi hukum dan bahkan dapat memfasilitasi terjadinya penyimpangan dalam praktik perjanjian. Oleh karena itu, penyalahgunaan *covernote* dalam pembuatan Akta PPJB tidak hanya menimbulkan persoalan administratif dalam praktik kenotariatan, tetapi juga berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum yang lebih luas apabila dokumen tersebut digunakan sebagai dasar dalam transaksi yang merugikan pihak lain.

C. Bentuk Penyimpangan Hukum dalam Penggunaan Covernote pada Pembuatan Akta PPJB

Penyalahgunaan *covernote* dalam praktik kenotariatan sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya menunjukkan adanya potensi penyimpangan terhadap prinsip pelaksanaan jabatan notaris. Pada dasarnya, *covernote* hanya merupakan surat keterangan administratif yang menjelaskan bahwa suatu dokumen atau proses hukum tertentu sedang dalam tahap penyelesaian oleh notaris. Dokumen ini tidak termasuk dalam kategori akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara dan Undang-Undang Jabatan Notaris. Oleh karena itu, kedudukan *covernote* tidak dapat diposisikan sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan hukum sebagaimana akta autentik yang dibuat oleh notaris²⁹. Dalam doktrin hukum kenotariatan dijelaskan bahwa kewenangan utama notaris adalah membuat akta autentik yang berfungsi sebagai alat bukti tertulis yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna bagi para pihak yang melakukan perbuatan hukum. Setiap tindakan notaris di luar pembuatan akta autentik harus tetap berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang agar tidak menimbulkan penyimpangan dalam

²⁹ Abdullah and Chalim, "Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik."

pelaksanaan jabatan tersebut³⁰. Oleh karena itu, penggunaan covernote dalam praktik transaksi hukum harus tetap ditempatkan sebagai dokumen administratif yang bersifat informatif dan tidak boleh melampaui fungsi tersebut. Namun dalam praktik transaksi hukum, terutama dalam pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), covernote sering digunakan sebagai dokumen yang memberikan keyakinan kepada para pihak bahwa dokumen yang berkaitan dengan objek transaksi sedang dalam proses penyelesaian. Praktik ini berkembang sebagai kebiasaan dalam transaksi pertanahan maupun pembiayaan perbankan, di mana covernote digunakan untuk memberikan jaminan administratif sementara bahwa suatu proses hukum sedang berjalan³¹. Meskipun demikian, penggunaan covernote yang melampaui fungsi administratifnya berpotensi menimbulkan penyimpangan hukum karena dokumen tersebut dapat mempengaruhi keputusan para pihak dalam melakukan suatu perbuatan hukum. Apabila dikaitkan dengan Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang, penggunaan covernote dalam transaksi yang berkaitan dengan pembuatan Akta PPJB menunjukkan adanya praktik yang dapat mempengaruhi kepercayaan para pihak dalam melakukan transaksi. Dalam perkara tersebut, covernote digunakan sebagai dokumen yang memberikan kesan bahwa proses administrasi yang berkaitan dengan objek transaksi sedang dalam tahap penyelesaian. Keberadaan covernote tersebut kemudian menjadi salah satu faktor yang mendorong para pihak untuk melanjutkan transaksi yang berkaitan dengan objek yang diperjanjikan dalam Akta PPJB. Namun kondisi ini menunjukkan bahwa covernote tidak lagi berfungsi hanya sebagai surat keterangan administratif, melainkan telah mengalami pergeseran fungsi menjadi instrumen yang memberikan legitimasi terhadap suatu transaksi yang sebenarnya belum memiliki kepastian hukum yang memadai.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam praktik transaksi hukum dapat menimbulkan beberapa bentuk penyimpangan hukum. Pertama, adanya ketidaksesuaian antara fungsi normatif covernote sebagai surat keterangan administratif dengan praktik penggunaannya sebagai dasar keyakinan dalam melakukan transaksi hukum. Kedua, adanya penggunaan covernote yang melampaui fungsi administratifnya sehingga dokumen tersebut digunakan untuk memberikan legitimasi terhadap transaksi yang belum memiliki kepastian hukum. Ketiga, adanya potensi kerugian bagi pihak yang menggunakan covernote sebagai dasar dalam melakukan transaksi apabila dokumen yang disebutkan dalam covernote tersebut tidak dapat diselesaikan sebagaimana yang dinyatakan oleh notaris. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum karena kesepakatan dalam suatu perjanjian harus didasarkan pada informasi yang benar

³⁰ Adjie and Sesung, *Tafsir, Penjelasan Dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*; Samosir, *Hukum Kenotariatan Indonesia*.

³¹ Gusti, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum"; Hendra, "Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote Dalam Perjanjian Di Lembaga Perbankan."

mengenai objek yang diperjanjikan. Subekti menjelaskan bahwa sahnya suatu perjanjian harus memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, salah satunya adalah adanya objek tertentu yang jelas dan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum³². Apabila suatu perjanjian dibuat berdasarkan informasi yang tidak sesuai dengan kondisi hukum objek yang sebenarnya, maka kesepakatan yang terbentuk dalam perjanjian tersebut dapat mengandung cacat kehendak yang berpotensi menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari³³. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam praktik kenotariatan sering menimbulkan permasalahan hukum karena dokumen tersebut tidak memiliki kedudukan hukum yang jelas. Penelitian³⁴ menunjukkan bahwa covernote sering dipersepsikan oleh masyarakat sebagai dokumen yang memberikan jaminan terhadap penyelesaian suatu proses administrasi. Sementara itu, penelitian³⁵ menjelaskan bahwa covernote pada dasarnya hanya berfungsi sebagai surat keterangan administratif yang tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagaimana akta autentik. Hasil penelitian tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara fungsi normatif covernote sebagai surat keterangan dengan praktik penggunaannya di lapangan yang sering dijadikan sebagai dasar dalam suatu transaksi hukum.

Temuan tersebut juga diperkuat oleh penelitian³⁶ yang menyatakan bahwa covernote dalam praktik transaksi sering digunakan untuk memberikan keyakinan kepada pihak lain bahwa suatu proses administrasi akan selesai sebagaimana yang dinyatakan oleh notaris. Apabila dibandingkan dengan penelitian sebelumnya, temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam pembuatan Akta PPJB dapat mengalami pergeseran fungsi dari sekadar dokumen administratif menjadi instrumen yang memberikan legitimasi terhadap suatu transaksi. Dengan demikian, penelitian ini memperlihatkan bahwa penyalahgunaan covernote tidak hanya terjadi dalam praktik transaksi perbankan sebagaimana ditemukan dalam penelitian sebelumnya, tetapi juga dapat terjadi dalam transaksi pertanahan yang berkaitan dengan pembuatan Akta PPJB. Selain itu, dalam perspektif pelaksanaan jabatan notaris, setiap tindakan notaris harus didasarkan pada prinsip kehati-hatian.³⁷ menjelaskan bahwa notaris wajib memastikan kebenaran identitas para pihak serta keabsahan dokumen yang menjadi dasar suatu perbuatan hukum. Prinsip kehati-hatian ini juga ditegaskan oleh Warsito dan³⁸ yang menyatakan bahwa setiap tindakan notaris dalam menjalankan jabatannya harus dilakukan secara cermat dan tidak boleh menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Apabila notaris mengeluarkan dokumen yang tidak sesuai dengan kondisi faktual

³² Subekti, *Hukum Perjanjian*.

³³ Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya*.

³⁴ Untono, "Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris."

³⁵ Gusti, "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum."

³⁶ Irfandi, Putra, and Hoesin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit."

³⁷ Rahman, "Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap."

³⁸ Warsito and Adriansyah, "Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris."

yang sebenarnya, maka tindakan tersebut dapat menimbulkan konsekuensi hukum baik dalam bentuk tanggung jawab perdata maupun pidana.

Dalam perspektif hukum perdata, tindakan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain karena adanya informasi yang tidak benar juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.³⁹ menjelaskan bahwa perbuatan melawan hukum dapat terjadi apabila suatu tindakan melanggar kewajiban hukum, melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan asas kepatutan dan kehati-hatian yang seharusnya dijalankan dalam masyarakat. Oleh karena itu, penggunaan covernote yang tidak sesuai dengan kondisi faktual yang sebenarnya dapat menimbulkan konsekuensi hukum apabila dokumen tersebut digunakan sebagai dasar dalam suatu transaksi yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan covernote dalam pembuatan Akta PPJB menunjukkan adanya pergeseran fungsi dokumen tersebut dalam praktik transaksi hukum. Covernote yang seharusnya hanya berfungsi sebagai surat keterangan administratif dalam proses penyelesaian dokumen telah digunakan sebagai instrumen yang memberikan legitimasi terhadap transaksi yang belum memiliki kepastian hukum yang memadai. Temuan ini memperlihatkan bahwa penggunaan covernote dalam praktik pembuatan Akta PPJB berpotensi menimbulkan penyimpangan hukum apabila dokumen tersebut digunakan untuk mempengaruhi keputusan para pihak dalam melakukan transaksi. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa praktik penggunaan covernote dalam transaksi pertanahan tidak hanya menimbulkan persoalan administratif dalam praktik kenotariatan, tetapi juga berpotensi menimbulkan permasalahan hukum yang lebih luas apabila dokumen tersebut digunakan sebagai dasar dalam suatu perjanjian yang tidak didasarkan pada kondisi hukum yang sebenarnya.

D. Penyalahgunaan Covernote dalam Praktik Perjanjian dan Kaitannya dengan Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang

Dalam praktik kenotariatan, covernote pada dasarnya merupakan surat keterangan yang dibuat oleh notaris untuk memberikan informasi mengenai proses administrasi atau tahapan penyelesaian suatu perbuatan hukum yang sedang dilakukan. Namun secara yuridis, covernote tidak memiliki kedudukan sebagai akta otentik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1868 KUHPerdata karena tidak memenuhi unsur formal akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu, covernote tidak dapat dijadikan sebagai dasar pembuktian yang memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta notaris. Hal ini sejalan dengan pendapat Habib Adjie yang menyatakan bahwa covernote pada hakikatnya hanya merupakan surat keterangan

³⁹ Sihombing, "Unsur Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris Dalam Pembuatan Akta."

administratif yang menerangkan bahwa suatu proses hukum tertentu sedang dilakukan oleh notaris dan bukan merupakan dokumen yang dapat menimbulkan akibat hukum secara langsung terhadap para pihak⁴⁰. Kedudukan covernote yang hanya bersifat administratif tersebut pada praktiknya sering mengalami perluasan fungsi. Dalam berbagai transaksi, khususnya transaksi pembiayaan atau perjanjian jual beli yang melibatkan pihak ketiga seperti lembaga keuangan, covernote sering digunakan sebagai dasar kepercayaan bahwa suatu objek perjanjian sedang diproses secara hukum oleh notaris. Kondisi ini menyebabkan covernote tidak lagi sekadar berfungsi sebagai dokumen informasi, melainkan berkembang menjadi instrumen yang memberikan legitimasi terhadap transaksi yang sedang berlangsung. Fenomena tersebut juga diidentifikasi dalam penelitian Sjaifurrachman dan Habib Adjie yang menjelaskan bahwa penggunaan covernote dalam praktik perbankan seringkali dimaksudkan untuk memberikan jaminan administratif sementara terhadap suatu proses hukum, meskipun secara normatif dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagaimana akta otentik⁴¹.

Perluasan fungsi covernote tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan apabila digunakan di luar tujuan administratifnya. Penyalahgunaan dapat terjadi ketika covernote dijadikan sebagai dasar keyakinan bagi pihak lain bahwa kondisi yuridis suatu objek perjanjian telah memenuhi persyaratan hukum tertentu, padahal secara faktual kondisi tersebut belum terpenuhi. Dalam konteks teori hukum administrasi, tindakan demikian dapat dipahami sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan apabila kewenangan yang dimiliki oleh pejabat digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan terjadi ketika suatu kewenangan digunakan untuk tujuan yang menyimpang dari maksud pemberian kewenangan oleh hukum. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Indroharto yang menyatakan bahwa penyalahgunaan kewenangan dapat terjadi apabila suatu tindakan dilakukan melampaui batas kewenangan atau tidak sesuai dengan tujuan hukum dari kewenangan tersebut. Penyalahgunaan covernote juga dapat dianalisis melalui teori hukum perjanjian. Menurut Subekti, suatu perjanjian yang sah harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan, objek tertentu, dan sebab yang halal. Apabila suatu dokumen seperti covernote digunakan untuk menimbulkan keyakinan mengenai kondisi hukum objek perjanjian yang sebenarnya belum terpenuhi, maka hal tersebut dapat memengaruhi unsur kesepakatan para pihak karena persetujuan yang diberikan didasarkan pada informasi yang tidak sepenuhnya akurat. Sudikno Mertokusumo juga menegaskan

⁴⁰ Adjie and Sesung, *Tafsir, Penjelasan Dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*.

⁴¹ Boenjamin, "Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban Notaris Berkaitan Dengan Pembuatan Akta Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Tanah Yang Tidak Memenuhi Syarat Formil Suatu Akta Autentik."

bahwa dalam hubungan hukum perjanjian, kepercayaan para pihak merupakan unsur penting yang menentukan lahirnya kesepakatan. Apabila kepercayaan tersebut dibangun berdasarkan dokumen yang tidak memiliki dasar hukum yang kuat, maka potensi terjadinya sengketa hukum menjadi semakin besar.

Temuan mengenai potensi penyalahgunaan covernote ini juga diperkuat oleh beberapa penelitian terdahulu. Penelitian ⁴² menunjukkan bahwa dalam praktik pembiayaan perbankan, covernote sering digunakan sebagai dokumen sementara yang memberikan keyakinan kepada bank bahwa proses pengikatan jaminan sedang berlangsung. Namun penggunaan tersebut berpotensi menimbulkan risiko hukum apabila dokumen tersebut ditafsirkan sebagai jaminan atas keabsahan kondisi hukum objek perjanjian. Penelitian ⁴³ juga mengungkapkan bahwa penggunaan covernote dalam transaksi pembiayaan sering kali menimbulkan permasalahan ketika dokumen tersebut dijadikan dasar pengambilan keputusan oleh pihak kreditur, padahal secara hukum dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Sementara itu, penelitian ⁴⁴ menunjukkan bahwa covernote dalam praktik transaksi sering berfungsi sebagai dokumen yang membangun kepercayaan antara para pihak, meskipun secara normatif dokumen tersebut tidak memiliki kedudukan sebagai alat bukti yang sempurna. Berkaitan dengan fakta yang terungkap dalam Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang, penggunaan covernote oleh notaris menjadi bagian dari rangkaian perbuatan hukum yang menimbulkan keyakinan bagi pihak lain mengenai proses hukum terhadap objek perjanjian yang sedang berlangsung. Covernote tersebut digunakan untuk memberikan kesan bahwa proses administratif terhadap objek perjanjian telah berjalan sebagaimana mestinya, sehingga pihak lain memiliki keyakinan untuk melanjutkan transaksi yang sedang dilakukan. Namun dalam kenyataannya, kondisi yuridis objek tersebut belum sepenuhnya memenuhi persyaratan hukum sebagaimana yang dipersepsikan oleh pihak lain berdasarkan dokumen tersebut. Kondisi ini menunjukkan adanya hubungan kausal antara penggunaan covernote dengan timbulnya kepercayaan pihak lain dalam melakukan transaksi. Hubungan kausal tersebut memperlihatkan bahwa covernote dapat berperan sebagai instrumen yang mempengaruhi keputusan hukum para pihak. Ketika covernote digunakan dalam kondisi di mana status hukum objek perjanjian belum jelas atau belum sepenuhnya terpenuhi, maka dokumen tersebut berpotensi menimbulkan persepsi yang keliru mengenai

⁴² N Apriana, "Kepastian Hukum Bagi Pembeli Kios Berstatus HGB Yang Tidak Dilakukan Di Hadapan Notaris Dan PPAT" (Universitas Islam Indonesia, 2023).

⁴³ A Supriyadi, "Peran Alat Dalam Pembuktian Tindak Pidana Penipuan," *Jurnal Hukum Pidana Dan Kriminologi* 12, no. 1 (2022), <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/hpk/article/download/42176/19760>.

⁴⁴ Indah and I Anwary, "Pendampingan Hukum Terhadap Notaris Sebagai Terlapor Dalam Pemeriksaan Oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris," *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 6 (2025), <https://www.jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS/article/view/7869>.

keadaan hukum yang sebenarnya. Hal inilah yang kemudian membuka ruang terjadinya penyalahgunaan covernote dalam praktik kenotariatan. Dalam konteks tersebut, penggunaan covernote tidak lagi sekadar berfungsi sebagai surat keterangan administratif, melainkan telah berkembang menjadi dokumen yang secara tidak langsung mempengaruhi terbentuknya hubungan hukum antara para pihak. Berdasarkan analisis tersebut, dapat dipahami bahwa penyalahgunaan covernote tidak hanya berkaitan dengan tindakan administratif semata, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana dokumen tersebut digunakan dalam praktik perjanjian sehingga menimbulkan konsekuensi hukum tertentu. Temuan ini menunjukkan bahwa dalam praktik transaksi, covernote sering digunakan sebagai instrumen yang membangun kepercayaan para pihak, meskipun secara normatif dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan akta notaris. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan covernote dalam praktik perjanjian telah mengalami pergeseran fungsi dari sekadar surat keterangan administratif menjadi instrumen yang dapat mempengaruhi terbentuknya hubungan hukum antara para pihak, sehingga membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan dalam praktik kenotariatan.

KESIMPULAN

Covernote yang dibuat oleh notaris pada dasarnya hanya merupakan surat keterangan administratif yang tidak memiliki kedudukan sebagai akta otentik maupun alat bukti yang menimbulkan akibat hukum secara langsung. Namun dalam praktiknya, sebagaimana tercermin dalam Putusan Nomor 88/Pid.B/2022/PN Malang, covernote sering digunakan dalam rangkaian transaksi perjanjian, termasuk dalam pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), sehingga menimbulkan keyakinan bagi para pihak mengenai kondisi hukum objek perjanjian yang sebenarnya belum sepenuhnya terpenuhi. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran fungsi covernote dari sekadar dokumen administratif menjadi instrumen yang mempengaruhi terbentuknya hubungan hukum antara para pihak, yang pada akhirnya membuka ruang terjadinya penyalahgunaan dalam praktik kenotariatan. Temuan ini memberikan kontribusi pada pengembangan kajian hukum kenotariatan dengan menegaskan bahwa penggunaan covernote harus ditempatkan secara proporsional sesuai dengan fungsi hukumnya, sekaligus menjadi dasar bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji lebih luas praktik penggunaan covernote dalam berbagai putusan pengadilan maupun praktik transaksi hukum.

REFERENSI

Abdullah, Nawaaf, and Munsyarif Abdul Chalim. "Kedudukan Dan Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Otentik." *Jurnal Akta* 4, no. 4 (2017). <https://media.neliti.com/media/publications/324721-kedudukan-dan-kewenangan-notaris-dalam-m-f8bcb1e9.pdf>.

- Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Adjie, Habib, and Rusdianto Sesung. *Tafsir, Penjelasan Dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*. Surabaya: PT. Refika Aditama, 2019.
- Apriana, N. "Kepastian Hukum Bagi Pembeli Kios Berstatus HGB Yang Tidak Dilakukan Di Hadapan Notaris Dan PPAT." Universitas Islam Indonesia, 2023.
- Azhar, M F, and A Iriantoro. "Akibat Hukum Yang Timbul Terhadap Kelalaian Notaris Berkaitan Dengan Tanggung Jawab Dan Kewenangannya (Studi Putusan Nomor 89/Pid.B/2020/Pn.Dps)." *Jurnal Ilmiah Advokasi* 13, no. 2 (2025).
- Boenjamin, F A. "Akibat Hukum Dan Pertanggungjawaban Notaris Berkaitan Dengan Pembuatan Akta Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Tanah Yang Tidak Memenuhi Syarat Formil Suatu Akta Autentik." *Indonesian Notary* 4, no. 2 (2022). <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol4/iss2/20/>.
- Budiono, Herlien. *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2019.
- Gusti, N P S. "Peran Covernote Notaris Sebagai Dasar Perlindungan Hukum." *Jurnal Hukum*, 2020. <https://media.neliti.com/media/publications/562805-peran-covernote-notaris-sebagai-dasar-pe-2bc2f8f4.pdf>.
- Harahap, M Yahya. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Jakarta: Alumni, 1982.
- Hendra, A. "Kewenangan Notaris Terhadap Pembuatan Covernote Dalam Perjanjian Di Lembaga Perbankan." Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.
- Indah, and I Anwary. "Pendampingan Hukum Terhadap Notaris Sebagai Terlapor Dalam Pemeriksaan Oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris." *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 6 (2025). <https://www.jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS/article/view/7869>.
- Irfandi, D, M F M Putra, and S H Hoesin. "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Berkaitan Dengan Perjanjian Kredit." Universitas Indonesia, 2019. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20497658&lokasi=lokal>.
- Palar, V C E, and M F Mekka. "Wanprestasi Terhadap Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Rumah Susun Yang Dibuat Oleh Notaris." *Al-Manhaj: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023). <https://ejournal.insuriponorogo.ac.id/index.php/almanhaj/article/view/2091>.
- Rahman, F A. "Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Mengenal Para Penghadap." *Lex Renaissance Journal* 4, no. 2 (2019). <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/download/13611/pdf>.
- Samosir, H T D. *Hukum Kenotariatan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Sasauw, C. "Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Mengikat Suatu Akta Notaris." *Lex Privatum* 3, no. 1 (2015). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/7030>.
- Sihombing, B P. "Unsur Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris

Dalam Pembuatan Akta.” *Premise Law Journal* 20 (2016).
<https://media.neliti.com/media/publications/164969-ID-unsur-perbuatan-melawan-hukum-yang-dilak.pdf>.

Subekti, R. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2020.

Supriyadi, A. “Peran Alat Dalam Pembuktian Tindak Pidana Penipuan.” *Jurnal Hukum Pidana Dan Kriminologi* 12, no. 1 (2022).
<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/hpk/article/download/42176/19760>.

Untono, A D. “Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris.” *Jurnal Ilmu Hukum*, 2023.
<https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/4209/2754>.

Vicky, T Samosir, and I Harlina. “Akibat Hukum Bagi Notaris Yang Tidak Saksama Dalam Pembuatan Akta Kuasa Menjual.” *Jurnal Hukum Sasana* 10, no. 2 (2024).

Warsito, H, and H Adriansyah. “Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris.” *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022).
<https://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/repertorium/article/view/1640>.