

## Implikasi Hukum Penerbitan Covernote Perbankan Tanpa Akta Otentik Terhadap Tanggung Jawab Notaris Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen

Dedy Stansyah <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya, Indonesia

### ABSTRACT

*Penelitian This study analyzes the legal implications of issuing bank guarantee letters without an authentic deed, focusing on notary liability and consumer protection in Indonesia. Using normative juridical methods, the study examines relevant regulations, legal principles, and case studies to address the normative gap surrounding guarantee letters. The findings indicate that although guarantee letters serve to expedite credit disbursement pending the completion of mortgage certificates, they lack the enforceable legal force of an authentic deed. Consequently, guarantee letters primarily serve as moral security, leaving banks vulnerable in the event of a debtor's default and exposing debtors to legal uncertainty regarding the guarantee's status. The absence of specific regulations in the Notary Law (UUJN) creates significant risks for all parties. The study highlights that notaries bear full responsibility for the contents of guarantee letters; negligence or falsification of information can lead to civil claims for unlawful acts, administrative sanctions, and criminal charges for forgery. From a consumer protection perspective, the current reliance on guarantee letters places debtors in a weak position due to information asymmetry and the lack of binding legal protection. This study concludes that special regulations are urgently needed to clarify the legal status of covernotes, ensuring that the efficiency of banking transactions does not sacrifice legal certainty and fairness for consumers and creditors.*

#### Article History;

Received

Revised

Accepted

**Keywords:** *Banking Covernotes, Notary Responsibilities, Consumer Protection, Authentic Deeds, Credit Agreements.*

## Introduction

Dinamika transaksi perbankan di Indonesia menunjukkan peningkatan yang signifikan, terutama dalam konteks pemberian fasilitas kredit. Dalam proses pencairan kredit, khususnya yang melibatkan jaminan berupa tanah dan memerlukan sertifikat hak tanggungan, seringkali diperlukan waktu yang cukup lama untuk penyelesaian administrasinya, termasuk proses pengecekan oleh Badan Pertanahan Nasional(Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, 2024). Untuk mengatasi kendala waktu ini, Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) seringkali menerbitkan sebuah surat keterangan yang dikenal sebagai *covernote*. *Covernote* ini berfungsi sebagai pegangan sementara bagi bank untuk mencairkan kredit kepada debitur, sembari menunggu akta-akta terkait, seperti Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dan sertifikat hak tanggungan, selesai diproses.(Wijaya, 2019)

Secara konseptual, *covernote* adalah surat keterangan yang dibuat oleh Notaris/PPAT kepada bank yang akan memberikan fasilitas kredit, sehingga menciptakan kepercayaan antara bank dan nasabah/debitur.(Warsanti, A. N., & Saleh, 2022) Peran *covernote* menjadi vital dalam dunia perbankan karena ia memberikan kepastian awal kepada bank untuk menyetujui pencairan kredit sebelum semua dokumen jaminan lengkap (Wijaya, 2019). Namun, keberadaannya hanya sebatas surat keterangan biasa dan bukan merupakan akta autentik.(Yusmi, 2020) Ini berarti *covernote* tidak memiliki kekuatan hukum pembuktian yang sempurna sebagaimana akta autentik.(Sembiring, 2024) Kekosongan norma mengenai *covernote* dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN), Undang-Undang Perbankan, dan Undang-Undang Hak Tanggungan menimbulkan ketidakpastian hukum terkait kekuatan dan implikasi hukumnya.(Pinatih, 2019)

Kondisi ini menciptakan berbagai permasalahan hukum. Salah satu masalah utama adalah ketika notaris gagal memenuhi apa yang tertera dalam *covernote*, yang dapat sangat merugikan bank sebagai kreditur.(Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, 2024) Lebih jauh, apabila terjadi kredit macet sebelum akta autentik diterbitkan dan hak tanggungan terpasang, bank akan kesulitan melakukan eksekusi jaminan karena *covernote* tidak memiliki kekuatan hukum eksekutorial.(Oktarini, A. A. A. D., & Kusuma, 2020) Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban apabila dalam penerbitan *covernote* terdapat keterangan yang tidak benar atau Notaris lalai dalam menjalankan tugasnya, yang dapat berujung pada gugatan perdata hingga pidana.(Yusmi, 2020) Bahkan, ada kasus di mana penerbitan *covernote* palsu oleh pegawai Notaris berujung pada tindak pidana pemalsuan.(Perdana, G. R., & Faniyah, 2025)

Masalah lain yang muncul adalah kurangnya perlindungan hukum bagi konsumen atau debitur dalam konteks ini. Debitur, yang bergantung pada proses pencairan kredit, bisa menjadi pihak yang dirugikan jika terjadi masalah hukum akibat *covernote* yang tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum yang memadai. Meskipun *covernote* seringkali dianggap sebagai bentuk ikatan moral atau kepercayaan antara Notaris dan bank.(Rosyidah, 2019) namun ketiadaan regulasi yang jelas membuatnya rentan terhadap penyalahgunaan dan menimbulkan kerugian bagi semua pihak yang terlibat, termasuk konsumen.(Anggreany Arief, 2025)

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, muncul beberapa masalah penting yang memerlukan studi mendalam untuk memahami secara komprehensif Implikasi Hukum Penerbitan Surat Jaminan Perbankan Tanpa Akta Otentik terhadap Tanggung Jawab Notaris dari Perspektif Perlindungan Konsumen. Masalah-masalah tersebut adalah: Apa implikasi hukum penerbitan surat jaminan perbankan tanpa akta otentik terhadap hak dan kewajiban para pihak, khususnya bank sebagai kreditur dan debitur sebagai konsumen, dalam perjanjian kredit; dan Apa bentuk dan batasan tanggung jawab notaris terkait penerbitan surat jaminan yang tidak memiliki kekuatan hukum akta otentik, dan bagaimana tanggung jawab tersebut dapat ditegakkan jika terjadi kerugian pada konsumen atau pihak lain. Oleh karena itu, penelitian ini sangat relevan dan mendesak. Peneliti bertujuan untuk mengkaji secara mendalam implikasi hukum penerbitan surat jaminan perbankan tanpa akta otentik terhadap tanggung jawab notaris, khususnya dari perspektif perlindungan konsumen. Fokus penelitian ini adalah untuk menjembatani kesenjangan norma dan memberikan kejelasan hukum mengenai status surat jaminan (covernotes), serta untuk mengidentifikasi bagaimana notaris dapat dimintai pertanggungjawaban dan bagaimana perlindungan konsumen dapat diperkuat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret untuk meningkatkan kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak yang terlibat dalam transaksi kredit perbankan yang menggunakan surat jaminan (covernotes).

## Methods

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan yuridis normatif.(Mahmud Marzuki, 2016) Pendekatan ini dipilih karena penelitian ini berfokus pada pemeriksaan isu-isu hukum dari perspektif legislasi, prinsip-prinsip hukum, doktrin hukum, dan studi kasus yang relevan. Penelitian yuridis normatif berorientasi pada pemecahan masalah yang berkaitan dengan isu-isu hukum yang dibahas..(Warsanti, A. N., & Saleh, 2022)

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum dari aspek internalnya, yaitu perundang-undangan, norma hukum, dan putusan pengadilan. Penelitian ini juga bersifat deskriptif dan analitis, artinya menggambarkan isu-isu hukum yang ada dan menganalisisnya berdasarkan kerangka teori serta hukum dan peraturan yang berlaku.(Ali, 2009)

## Discussion and Result

### Implikasi Hukum Penerbitan Surat Jaminan Perbankan Tanpa Akta Otentik

Surat jaminan (covernote) sering diminta oleh bank sebagai kreditur dan debitur untuk mempercepat proses pencairan kredit, terutama ketika jaminan berupa tanah yang memerlukan sertifikat hipotik masih diproses di Badan Pertanahan Nasional. (Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, 2024) Notaris menerbitkan surat jaminan sebagai jaminan sementara kepada bank bahwa sertifikat hipotek akan diselesaikan. Namun, terlepas dari peran vitalnya dalam praktik perbankan, status hukum surat jaminan ini masih diperdebatkan dan seringkali menciptakan kekosongan normatif.(Pinatih, 2019) Notaris adalah pejabat publik yang berwenang

untuk mengesahkan akta dan memiliki kewenangan lain yang diatur dalam UU Notaris (UUJN) atau peraturan perundang-undangan lainnya.(Wijaya, 2019) Namun, pembuatan surat pengantar tidak diatur secara eksplisit dalam UUJN, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kepastian hukum dan konsekuensi hukumnya.(Gusti, N. P. S., Alhamdha, A., & Alfieyan, 2022) Pada dasarnya, surat jaminan bukanlah akta otentik maupun akta pribadi.

Sebagian besar pakar hukum dan putusan pengadilan sepakat bahwa surat pernyataan (cover note) hanyalah pernyataan biasa yang berisi pernyataan notaris bahwa suatu proses (misalnya, pembuatan Akta Pemberian Hak Hipotek/APHT) sedang berlangsung dan akan diselesaikan dalam jangka waktu tertentu.(Nurrachmasari, A., & Badriyah, 2023) Kedudukan surat jaminan hanya mengikat secara moral, yang timbul dari kebutuhan dan praktik antara notaris dan bank. Ini berarti bahwa surat jaminan tidak memiliki kekuatan hukum penuh sebagai bukti seperti akta otentik.(Sembiring, 2024) Ini lebih merupakan bentuk kepercayaan dan ikatan moral dari kreditur kepada notaris sebagai pejabat publik yang netral, independen, dan tidak memihak dalam mendukung transaksi bisnis.(Zahro, V., Hariyani, I., & Soetijono, 2023)

Bank sering menggunakan surat jaminan (covernote) sebagai jaminan sementara untuk pencairan kredit, dengan asumsi bahwa notaris akan melengkapi semua dokumen jaminan yang diperlukan. Namun, Yusmi menekankan bahwa meskipun surat jaminan dibuat berdasarkan kesepakatan antara notaris dan bank dalam pencairan kredit dan dianggap sah, surat jaminan tersebut hanya berupa pernyataan dari notaris dan tidak memiliki kekuatan hukum. Tidak ada kewenangan khusus bagi notaris untuk menerbitkan surat jaminan.(Yusmi, 2020) Oleh karena itu, surat jaminan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi bank sebagai kreditur dalam perjanjian kredit jika terjadi wanprestasi selama proses pengikatan jaminan.(Pradnyasari, G. A. P. W., & Utama, 2019) Informasi yang tercantum dalam akta jaminan merupakan tanggung jawab pribadi notaris. Lebih lanjut, Pinatih menyoroti kurangnya norma mengenai keberadaan akta jaminan karena UUJN, Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Hipotek, dan Peraturan Pemerintah tentang Pejabat Akta Tanah (PPAT) tidak secara khusus mengatur akta jaminan. Kurangnya kewenangan ini mencegah akta jaminan memberikan perlindungan hukum dalam kasus piutang macet.(Pinatih, 2019)

Pada kenyataannya, surat jaminan tidak memiliki kekuatan hukum eksekusi, karena bukan merupakan produk hukum notaris/PPAT sebagaimana diatur dalam undang-undang dan peraturan terkait. Oleh karena itu, penting untuk dipahami bahwa meskipun surat jaminan berfungsi sebagai alat bantu dalam transaksi perbankan, surat jaminan tidak memiliki dasar hukum yang kuat sebagai instrumen yang mengikat secara hukum dalam arti yang sama dengan akta otentik. Dalam konteks ini, notaris yang menerbitkan surat jaminan harus menerapkan prinsip kehati-hatian karena kelalaian dalam proses ini dapat menyebabkan kerugian bagi bank.(Amin, 2024) Meskipun secara praktis surat keterangan digunakan sebagai dasar pencairan kredit, secara hukum surat keterangan tersebut hanyalah sertifikat yang berfungsi untuk memberitahukan bahwa pekerjaan yang ditangani oleh notaris

belum selesai.(Wijaya, 2019) Hal ini menunjukkan bahwa bank yang sepenuhnya bergantung pada surat jaminan untuk pencairan kredit mengambil risiko yang signifikan, karena dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Kedudukan hukum yang lemah dari surat jaminan dan kurangnya ketentuan eksplisit dalam undang-undang menciptakan potensi tinggi terjadinya sengketa hukum, baik bagi notaris, bank, maupun debitur. Salah satu potensi sengketa utama terjadi ketika terjadi wanprestasi atau piutang macet sebelum akta jaminan otentik (misalnya, APHT) diselesaikan dan didaftarkan.(Yusmi, 2020) Jika hak gadai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan surat perjanjian yang dibuat oleh notaris, maka objek jaminan dalam perjanjian hak gadai tidak dapat dieksekusi secara langsung atau perjanjian hak gadai dapat menjadi batal demi hukum, sementara perjanjian kredit belum berakhir. Situasi ini secara langsung merugikan bank sebagai kreditur karena jaminan yang seharusnya melindungi mereka tidak dapat dieksekusi, sehingga menyulitkan bank untuk memulihkan kerugian mereka.(Pinatih, 2019) Ketiadaan norma terkait surat jaminan mengakibatkan ketidakpastian hukum dan rentan terhadap penyalahgunaan. Pinatih dengan jelas menyatakan bahwa surat jaminan tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi bank jika terjadi kredit macet, karena bukan merupakan produk hukum notaris/PPAT yang diatur oleh hukum.

Hal ini diperkuat oleh Pradnyasari & Utama yang menjelaskan bahwa surat jaminan tidak memiliki kekuatan hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi bank sebagai kreditur dalam perjanjian kredit jika terjadi wanprestasi sementara proses penetapan jaminan masih dilakukan oleh Notaris.(Pradnyasari, G. A. P. W., & Utama, 2019) Notaris itu sendiri dapat dimintai pertanggungjawaban atas kesalahannya jika penerbitan akta jual beli tersebut memuat unsur-unsur yang mengandung informasi yang tidak benar atau notaris gagal memenuhi apa yang tercantum dalam akta jual beli tersebut.(Amin, 2024) Hal ini dapat berujung pada gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHP tentang perbuatan melawan hukum.(Anggreany Arief, 2025) Sebagai contoh, jika seorang notaris lalai atau tidak mengikuti peraturan terbaru sehingga menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan akta lindung nilai, ia dapat dituntut. Tanggung jawab pidana juga dapat timbul jika terdapat unsur pemalsuan atau penipuan dalam akta lindung nilai, sebagaimana diatur dalam Pasal 263 dan 378 KUHP.(Perdana, G. R., & Faniyah, 2025) Warsanti & Saleh bahkan menekankan bahwa notaris/PPAT yang terlibat dalam pencairan fasilitas kredit dengan memberikan informasi palsu dalam penerbitan surat jaminan dapat berujung pada tuntutan pidana.(Warsanti, A. N., & Saleh, 2022)

Kasus pemalsuan surat jaminan oleh pegawai kantor notaris untuk mempercepat pencairan kredit bank telah menjadi pokok putusan pengadilan dan menunjukkan konsekuensi pidana yang serius.(Perdana, G. R., & Faniyah, 2025) Selain itu, perselisihan dapat timbul karena kesalahpahaman atau itikad buruk dari debitur. Amin menyatakan bahwa hambatan dari luar notaris dapat berasal dari debitur yang kurang beritikad baik karena mereka menganggap telah memenuhi semua persyaratan, atau karena kelalaian bank dalam melakukan survei.(Amin, 2024) Jika surat keterangan tidak dipenuhi, notaris dapat dianggap lalai dalam melaksanakan tugasnya dan melanggar Pasal 1366 KUHP.(Nurjaya, I. M. A., Sumardhika, I. N., & Widiati, 2020) Akibatnya, notaris dapat dikenai sanksi hukum

perdata dan administratif, bahkan sanksi etika profesi melalui Badan Pengawas Notaris dan Kode Etik Asosiasi Notaris Indonesia (INI).

Perselisihan juga dapat timbul karena perbedaan interpretasi antara bank dan notaris mengenai peran dan fungsi surat jaminan. Bank mengandalkan surat jaminan untuk mencairkan kredit, sementara notaris menganggapnya sebagai sertifikat sementara. Ketika masalah muncul, bank akan mencari pertanggungjawaban, seringkali menunjuk notaris yang menerbitkan surat jaminan tersebut. Konflik semacam ini menyoroti perlunya regulasi yang lebih jelas mengenai surat jaminan untuk menghindari kekosongan hukum dan memperkuat pengawasan terhadap profesi notaris. Tanpa kepastian hukum yang jelas, baik bank maupun debitur berisiko mengalami kerugian finansial dan kesulitan dalam menyelesaikan perselisihan di masa mendatang.(Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, 2024)

Implikasi hukum dari penerbitan surat jaminan tanpa akta otentik memiliki dampak signifikan terhadap perlindungan konsumen, terutama bagi debitur. Dalam konteks perjanjian kredit perbankan, debitur adalah pihak yang paling rentan terhadap ketidakpastian hukum yang timbul dari surat jaminan yang tidak memiliki kekuatan hukum.(Pradnyasari, G. A. P. W., & Utama, 2019) Meskipun surat jaminan diterbitkan untuk mempercepat pencairan kredit demi kepentingan debitur, risiko yang melekat pada dokumen tersebut seringkali tidak sepenuhnya dipahami oleh debitur. Salah satu dampak utama terjadi ketika terjadi wanprestasi atau perselisihan mengenai jaminan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, jika proses hipotek tidak selesai, objek jaminan tidak dapat dieksekusi segera atau perjanjian hipotek dapat menjadi batal demi hukum. Dalam situasi ini, debitur mungkin menghadapi bank yang kesulitan mengeksekusi jaminan, tetapi di sisi lain, bank mungkin masih menuntut pembayaran utang dari debitur melalui jalur hukum lainnya. Hal ini dapat menyebabkan tekanan finansial dan psikologis yang signifikan bagi debitur, karena mereka mungkin tidak menerima manfaat penuh dari perlindungan jaminan yang menjadi hak mereka.

Konsumen atau debitur juga menghadapi potensi kerugian jika notaris yang menerbitkan surat jaminan lalai atau melakukan kesalahan.(Amin, 2024) Jika notaris memberikan informasi palsu dalam surat perjanjian atau gagal menyelesaikan proses pengikatan agunan, debitur dapat menjadi korban kelalaian ini. Meskipun notaris dapat dimintai pertanggungjawaban, proses hukum untuk menuntut notaris dapat memakan waktu lama, rumit, dan mahal, yang pada akhirnya membebani konsumen.(Anggreany Arief, 2025) Hal ini diperparah oleh fakta bahwa surat jaminan bukanlah akta yang sah, sehingga kekuatan pembuktian sangat lemah di pengadilan. Akibatnya, debitur mungkin kesulitan membuktikan keberadaan perjanjian atau janji yang mengikat yang tercantum dalam surat jaminan tersebut. Lebih jauh lagi, penyalahgunaan surat jaminan, seperti pemalsuan atau penerbitan informasi palsu, dapat menyebabkan kerugian hukum dan finansial yang signifikan bagi debitur. Jika surat jaminan palsu digunakan untuk mencairkan kredit, debitur dapat terjerat dalam masalah hukum yang bukan disebabkan oleh mereka. Perlindungan hukum bagi debitur dalam kasus seperti itu sangat penting, tetapi kerentanan surat jaminan tanpa akta yang sah melemahkan posisi debitur. Kurangnya norma mengenai surat jaminan juga berarti bahwa tidak ada mekanisme

perlindungan konsumen khusus yang diatur dalam undang-undang mengenai surat jaminan. Hal ini berbeda dengan perlindungan konsumen dalam transaksi keuangan secara umum, yang diatur oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan undang-undang perlindungan konsumen. Tanpa peraturan yang jelas, debitur tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menegakkan hak-hak mereka terkait surat jaminan.

Hal ini menciptakan ketidakseimbangan informasi dan kekuatan tawar-menawar antara bank, notaris, dan debitur, dengan debitur berada dalam posisi yang lemah. Oleh karena itu, dari perspektif perlindungan konsumen, penerbitan surat jaminan tanpa akta otentik menimbulkan risiko yang signifikan. Upaya serius diperlukan untuk memperjelas kedudukan hukum surat jaminan atau menggantinya dengan instrumen yang memiliki kekuatan hukum yang kuat dan memberikan perlindungan yang memadai bagi semua pihak, terutama konsumen. Regulasi yang lebih komprehensif mengenai surat jaminan, atau bahkan larangan penggunaannya tanpa jaminan hukum yang setara dengan akta otentik, dapat menjadi langkah penting untuk melindungi hak konsumen dalam transaksi perbankan. Bank juga perlu lebih berhati-hati dalam menggunakan surat jaminan sebagai dasar pencairan kredit dan memastikan bahwa risiko yang melekat pada surat jaminan dipahami dengan baik oleh debitur. Penting untuk diingat bahwa tujuan awal surat jaminan adalah untuk mempercepat proses, tetapi kecepatan ini tidak boleh mengorbankan kepastian hukum dan perlindungan konsumen. Debitur yang mengandalkan surat jaminan untuk mendapatkan fasilitas kredit harus diberikan pemahaman yang jelas tentang risiko yang mungkin timbul dan langkah-langkah mitigasi yang tersedia. Tanpa transparansi dan jaminan hukum yang kuat, praktik pemberian surat jaminan (covernote) dapat menjadi bumerang bagi perlindungan konsumen.

### **Tanggung Jawab Notaris dari Perspektif Perlindungan Konsumen**

Notaris adalah pejabat publik dengan kewenangan utama untuk menerbitkan akta otentik dan kewenangan lain yang diatur dalam UU Notaris (UUJN) atau undang-undang lainnya. Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang lengkap dan mengikat, sehingga sangat penting dalam berbagai transaksi hukum, termasuk perjanjian kredit bank. Kewajiban notaris dalam menerbitkan akta otentik tidak hanya terbatas pada pembuatan akta itu sendiri, tetapi juga mencakup serangkaian proses yang menjamin keabsahan dan kebenaran materiil akta tersebut.

Dalam konteks perjanjian kredit bank, notaris seringkali diharuskan untuk menerbitkan akta pengikat jaminan, seperti Akta Hibah Hak Gadai (APHT). Proses pembuatan dan pendaftaran APHT memakan waktu, terutama karena proses verifikasi di Badan Pertanahan Nasional.(Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, 2024) Untuk mengatasi jeda waktu ini, notaris sering menerbitkan surat jaminan sebagai sertifikat sementara.(Warsanti, A. N., & Saleh, 2022) Namun, penting untuk dicatat bahwa surat keterangan bukan merupakan akta yang sah. Notaris menerbitkan surat keterangan sebagai pernyataan atau informasi bahwa suatu akta atau proses pengikatan jaminan sedang dalam proses penyelesaian.(Nurrachmasari, A., & Badriyah, 2023) Surat jaminan ini berfungsi sebagai dokumen sementara bagi bank untuk mencairkan kredit kepada debitur, dengan asumsi bahwa akta jaminan akan diselesaikan dalam waktu yang ditentukan.(Sembiring, 2024) Kewajiban notaris

dalam menyusun akta otentik mencakup beberapa aspek penting. Pertama, notaris harus memastikan bahwa semua persyaratan formal dan material untuk penyusunan akta telah dipenuhi. Ini termasuk mengidentifikasi para pihak dengan benar, meninjau dokumen pendukung, dan memahami dengan jelas maksud para pihak. Kedua, notaris harus membacakan isi akta kepada para pihak dan menjelaskan konsekuensi hukumnya, memastikan bahwa mereka sepenuhnya memahami apa yang mereka tandatangani. Ketiga, akta otentik harus dicatat dalam catatan notaris dan disimpan sesuai dengan peraturan yang berlaku, memastikan keasliannya dan aksesibilitas di masa mendatang.(Amin, 2024)

Namun, dalam praktiknya, surat pengantar sering diterbitkan tanpa regulasi yang jelas dalam UUJN atau undang-undang dan peraturan lainnya.(Gusti, N. P. S., Alhamdha, A., & Alfieyan, 2022) Kekosongan normatif ini menciptakan ketidakpastian hukum mengenai status dan kekuatan hukum surat jaminan. Meskipun surat jaminan dianggap sah jika dibuat berdasarkan perjanjian antara notaris dan bank, surat jaminan tersebut hanya berfungsi sebagai sertifikat dan tidak memiliki kekuatan hukum seperti akta asli.(Yusmi, 2020) Kewenangan notaris untuk menerbitkan surat keterangan berasal dari praktik dan kebutuhan di lapangan, bukan dari mandat hukum yang eksplisit.(Zahro, V., Hariyani, I., & Soetijono, 2023) Hal ini menunjukkan bahwa notaris bertindak berdasarkan kepercayaan yang diberikan kepada mereka oleh bank dan debitur, dengan surat jaminan berfungsi sebagai indikator bahwa proses pengikatan agunan sedang berlangsung dan akan selesai. Namun, sifat "sementara" dan "tidak mengikat secara hukum" dari surat jaminan ini menciptakan peluang untuk masalah hukum, terutama jika notaris gagal memenuhi janjinya atau debitur gagal bayar.(Oktarini, A. A. A. D., & Kusuma, 2020)

Tanggung jawab notaris dalam konteks ini sangat penting. Notaris diharapkan menjalankan tugasnya dengan cermat, memeriksa dan memverifikasi dokumen secara menyeluruh, serta memastikan kelengkapan persyaratan sebelum menerbitkan surat keterangan. Informasi yang salah dalam surat keterangan dapat mengakibatkan konsekuensi pidana bagi notaris.(Anggreany Arief, 2025) Oleh karena itu, meskipun surat pernyataan bukanlah akta yang sah, notaris tetap memiliki kewajiban moral dan profesional untuk memastikan keakuratan informasi yang terkandung di dalamnya guna menjaga kepercayaan publik dan menghindari kerugian bagi pihak-pihak terkait.

Penerbitan surat jaminan oleh notaris, meskipun bukan merupakan akta otentik, tidak secara otomatis membebaskan notaris dari tanggung jawab hukum. Dalam konteks perlindungan konsumen, tanggung jawab notaris menjadi sangat relevan mengingat potensi kerugian yang mungkin dialami bank dan debitur akibat kelalaian atau kesalahan dalam menerbitkan surat jaminan.(Oktarini, A. A. A. D., & Kusuma, 2020) Berbagai bentuk tanggung jawab notaris dapat timbul, termasuk tanggung jawab perdata, pidana, dan administratif, terutama jika surat perjanjian diterbitkan tanpa akta otentik pendukung atau berisi informasi palsu.

Tanggung jawab perdata notaris dapat timbul berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) tentang perbuatan melawan hukum. Jika notaris lalai atau melakukan kesalahan dalam menerbitkan surat jaminan yang mengakibatkan kerugian bagi bank atau debitur, notaris dapat dituntut ganti rugi.

Kelalaian ini dapat mencakup peninjauan dokumen yang tidak akurat, informasi palsu atau menyesatkan yang diberikan dalam surat jaminan, atau kegagalan untuk menyelesaikan proses pengikatan agunan dalam jangka waktu yang disepakati.(Nurjaya, I. M. A., Sumardhika, I. N., & Widiati, 2020) Sebagai contoh, jika kelalaian notaris mengakibatkan hipotek menjadi tidak terjamin dan bank mengalami kerugian akibat piutang macet, notaris tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata.

Dalam praktiknya, surat jaminan seringkali menjadi dasar bagi bank untuk menyalurkan dana kredit, dengan harapan bahwa proses pengikatan jaminan akan segera selesai.(Wijaya, 2019) Ketika harapan ini tidak terpenuhi, misalnya karena notaris tidak dapat menyelesaikan proses hipotek, jaminan tidak dapat segera dieksekusi, dan perjanjian hipotek bahkan mungkin batal secara hukum. Dalam situasi ini, bank, sebagai kreditur, akan menderita kerugian yang signifikan, dan notaris yang menerbitkan surat jaminan dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian tersebut.

Tanggung jawab perdata seorang notaris juga mencakup kewajiban untuk menjaga amanah yang diberikan kepadanya sebagai pejabat publik.(Zahro, V., Hariyani, I., & Soetijono, 2023) Jika seorang notaris gagal mematuhi isi surat pernyataan, ia dapat dianggap lalai dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sehingga melanggar Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.(Nurjaya, I. M. A., Sumardhika, I. N., & Widiati, 2020) Hal ini menggarisbawahi pentingnya prinsip kehati-hatian dan profesionalisme notaris dalam setiap tindakan, termasuk menerbitkan surat jaminan.

Notaris dapat dikenai tanggung jawab pidana jika akta pengantar mengandung unsur kesengajaan memberikan keterangan palsu atau memalsukan dokumen. Kasus-kasus seperti pemalsuan akta pengantar dapat dituntut berdasarkan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat atau dokumen. Jika notaris memberikan informasi palsu dalam akta pengantar, yang kemudian digunakan sebagai dasar pencairan kredit dan mengakibatkan kerugian, hal itu dapat berujung pada konsekuensi pidana.(Perdana, G. R., & Faniyah, 2025) Sebagai contoh, jika surat jaminan berisi informasi palsu mengenai status kepemilikan agunan atau proses pengikatan agunan yang belum dimulai, tindakan ini dapat dikategorikan sebagai pemalsuan. Hukuman maksimal untuk pemalsuan dokumen adalah enam tahun penjara. Lebih lanjut, jika seorang notaris melakukan penipuan dengan menggunakan surat jaminan palsu, Pasal 378 KUHP tentang penipuan juga dapat diterapkan.(Anggreany Arief, 2025)

Pentingnya pertanggungjawaban pidana ini adalah untuk memberikan efek jera dan memastikan bahwa notaris menjunjung tinggi sumpah jabatan dan kode etik mereka. Putusan pengadilan menunjukkan bahwa karyawan kantor notaris juga dapat dikenai tuntutan pidana karena memalsukan surat pengantar untuk mempercepat pencairan pinjaman bank.

## Conclusion

1. Implikasi hukum dari penerbitan surat jaminan bank tanpa akta otentik meliputi ketidakpastian hukum dan kurangnya kekuatan pembuktian yang

lengkap. Meskipun seringkali menjadi prasyarat untuk pencairan pinjaman, surat jaminan bukanlah akta otentik dan tidak memiliki kedudukan hukum yang setara. Hal ini karena surat jaminan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Notaris (UUJN) atau undang-undang dan peraturan terkait lainnya, sehingga menciptakan kekosongan hukum. Sebagai dokumen sementara, surat jaminan hanya berfungsi sebagai jaminan moral dari notaris kepada bank bahwa proses penyelesaian dokumen jaminan, seperti Akta Pemberian Hak Gada (APHT), sedang berlangsung dan akan diselesaikan. Akibatnya, jika terjadi wanprestasi atau piutang macet, bank menghadapi kesulitan dalam menegakkan jaminan karena surat jaminan tidak memiliki kekuatan hukum yang dapat ditegakkan. Lebih lanjut, penerbitan surat jaminan tanpa akta otentik dapat menimbulkan konsekuensi hukum jika notaris memberikan informasi palsu. Notaris dapat dikenai tanggung jawab pidana berdasarkan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan dokumen jika surat jaminan berisi informasi palsu. Dalam hukum perdata, notaris juga dapat dituntut atas tindakan melawan hukum (Pasal 1365 KUHP) jika kelalaianya dalam menerbitkan surat jaminan mengakibatkan kerugian. Implikasi lainnya adalah bagi debitur, yang dapat menderita kerugian jika bank mencairkan kredit berdasarkan surat jaminan tetapi proses pengikatan agunan tidak dapat diselesaikan seperti yang dijanjikan, yang berpotensi membatalkan perjanjian hipotek.

2. Tanggung jawab notaris dalam menerbitkan surat jaminan, dari perspektif perlindungan konsumen, terkait erat dengan prinsip kehati-hatian dan kejujuran. Meskipun surat jaminan tidak memiliki kekuatan hukum seperti akta asli, notaris memiliki tanggung jawab moral dan profesional untuk memastikan bahwa informasi yang terkandung di dalamnya benar dan akurat. Konsumen, dalam hal ini debitur, mengandalkan notaris sebagai pejabat publik yang independen dan netral untuk memastikan bahwa transaksi berjalan sesuai hukum. Oleh karena itu, jika notaris gagal memenuhi fungsi ini, mereka dapat dimintai pertanggungjawaban. Tanggung jawab notaris mencakup beberapa aspek. Pertama, tanggung jawab perdata, di mana notaris dapat dituntut ganti rugi jika kelalaian mereka dalam menerbitkan surat jaminan (misalnya, gagal memverifikasi dokumen dengan benar) mengakibatkan kerugian bagi bank atau debitur. Kedua, tanggung jawab pidana: jika notaris terbukti sengaja memasukkan informasi palsu dalam surat jaminan, mereka dapat didakwa berdasarkan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan dokumen. Ketiga, tanggung jawab etika administratif dan profesional, yang dapat mencakup sanksi dari Badan Pengawas Notaris dan Asosiasi Notaris Indonesia (INI) jika notaris melanggar kode etik atau sumpah mereka. Dalam konteks perlindungan konsumen, penting bagi notaris untuk secara jelas menginformasikan semua pihak, terutama debitur, tentang status hukum sebenarnya dari surat jaminan, yaitu sebagai sertifikat sementara

tanpa kekuatan hukum yang dapat ditegakkan. Notaris memiliki tanggung jawab untuk mencegah penyalahgunaan surat jaminan yang dapat merugikan konsumen dan memastikan bahwa proses pengikatan jaminan diselesaikan secepat mungkin setelah pencairan kredit. Kurangnya itikad baik dari pihak notaris atau pihak lain dapat memperburuk posisi konsumen dalam transaksi perbankan.

## REFERENCES

- Ali, Z. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. SInar Grafika.
- Amin, Y. (2024). Tanggung Jawab Notaris dalam Mengeluarkan Covernote dalam Dunia Perbankan. *Jurnal Hukum Indonesia*, 3(1), 59–68. <https://doi.org/https://doi.org/10.58344/jhi.v3i1.67>
- Anggreany Arief, & A. R. H. (2025). DIMENSI HUKUM DAN ETIKA DALAM PERTANGGUNGJAWABAN NOTARIS ATAS COVERNOTE PALSU: IMPLIKASI TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM BAGI DEBITUR. *Indonesian Journal of Legal Thought*, 8(1), 1–15. <https://doi.org/https://doi.org/10.35965/ijlf.v8i1.7875>
- Devayanti, R. A., Susanti, D. O., & Tektona, R. I. (2024). Kedudukan Covernote Notaris dalam Pencairan Kredit di Perbankan. *Jurnal Hukum dan Masyarakat Jentera*, 10(1), 1–15. <https://doi.org/https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i1.4074>
- Gusti, N. P. S., Alhamdha, A., & Alfieyan, M. (2022). PERAN COVERNOTE NOTARIS SEBAGAI DASAR PENCAIRAN KREDIT OLEH BANK. *Educan: Jurnal Pendidikan Islam*, 11(1), 12–25. <https://doi.org/https://doi.org/10.37081/ed.v11i1.4252>
- Mahmud Marzuki, P. (2016). *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group.
- Nurjaya, I. M. A., Sumardhika, I. N., & Widiati, I. A. P. (2020). Kewenangan Notaris terhadap Pembuatan Covernote. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 2(1), 421–425. <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/jkh.2.1.2535.421-425>
- Nurrachmasari, A., & Badriyah, S. M. (2023). Kedudukan Hukum terhadap Covernote Notaris dalam Pencairan Kredit. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(8), 6296–6302. <https://doi.org/https://doi.org/10.54371/jiip.v6i8.2291>
- Oktarini, A. A. A. D., & Kusuma, A. A. G. A. D. (2020). Peran dan Fungsi Covernote Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 9(4), 812–823. <https://doi.org/https://doi.org/10.24843/jmhu.2020.v09.i04.p10>

- Perdana, G. R., & Faniyah, I. (2025). Pembuktian Tindak Pidana Pemalsuan Penerbitan Covernote Oleh Pegawai Kantor Notaris Dalam Percepatan Pencairan Kredit Perbankan. *Jurnal Hukum Legalitas*, 2(1), 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.60034/m38nj316>
- Pinatih, H. P. (2019). Kekuatan Hukum Covernote Melalui Pemberian Kredit Bank dengan Jaminan Hak Tanggungan Apabila Terjadi Kredit Macet. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 4(3), 484-497. <https://doi.org/https://doi.org/10.24843/ac.2019.v04.i03.p14>
- Pradnyasari, G. A. P. W., & Utama, I. M. A. (2019). Kedudukan Hukum Covernote Notaris Terhadap Perlindungan Hukum Bank dalam Perjanjian Kredit. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 3(3), 438-450. <https://doi.org/https://doi.org/10.24843/ac.2018.v03.i03.p05>
- Rosyidah, D. A. (2019). TANGGUNG JAWAB NOTARIS DALAM MENGELOURKAN COVERNOTE DALAM PERJANJIAN PEMBIAYAAN DI PERBANKAN SYARIAH. *Hukeno: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 3(2), 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3366>
- Sembiring, R. R. I. (2024). Kedudukan Covernote yang Dibuat oleh Notaris. *Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, 4(5), 1145-1152. <https://doi.org/https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5.2199>
- Warsanti, A. N., & Saleh, M. (2022). COVERNOTE NOTARIS PPAT DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN BERUJUNG PIDANA. *Hukeno: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 6(2), 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.33474/hukeno.v6i2.15720>
- Wijaya, I. K. D. (2019). Kekuatan Hukum Covernote Notaris sebagai Produk Hukum Notaris. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 4(1), 116-128. <https://doi.org/https://doi.org/10.24843/ac.2019.v04.i01.p08>
- Yusmi, S. A. (2020). Akibat Hukum Pencairan Kredit Yang Didasarkan Pada Covernote Notaris. *Res Jadicata*, 2(2), 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/rr.v2i2.9043>
- Zahro, V., Hariyani, I., & Soetijono, I. R. (2023). Juridical Implications of the Issuance of Covernotes by A Notary as Basis of Disbursing Credit of Banking. *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, 4(2), 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.19184/jik.v4i2.43761>