

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Landasan Konseptual

2.1.1 Pengertian *Covernote* Notaris

Covernote berasal dari bahasa Inggris, yang terdiri dari dua kata terpisah, yaitu *cover* dan *note*, dimana *cover* artinya “penutup”, dan *note* artinya catatan, berdasarkan arti kedua kata tersebut, maka *covernote* berarti “catatan penutup”.³⁸

Secara terminologis dalam praktik kenotariatan di Indonesia, *covernote* dipahami sebagai surat keterangan yang dibuat dan ditandatangani oleh notaris yang menerangkan bahwa suatu perbuatan hukum atau pembuatan akta tertentu telah atau sedang diproses, namun belum seluruhnya selesai secara administratif maupun yuridis.³⁹

Lebih lanjut Habib Adjie, menyatakan bahwa dalam praktik kenotariatan, *covernote* merupakan catatan akhir (penutup) dari suatu kejadian atau perbuatan maupun tindakan hukum dari suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak dihadapan notaris atau keterangan dari notaris itu sendiri.⁴⁰

Covernote diterbitkan setelah dilakukannya penandatanganan perjanjian

³⁸ Widya Indrayeni, (2012), *Akibat Hukum Diterbitkannya Cover Note Oleh Notaris Terhadap Pihak-Pihak Yang Berkepentingan Dalam Transaksi Kredit Perbankan.*, (Jakarta : Universitas Indonesia), hlm 43.

³⁹ Habib Adjie, (2022), “Memahami dan Menerapkan *Covernote*, Legalisasi, dan Waarmerking dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris”, Bandung: Refika Aditama, hlm. 3–5.

⁴⁰ Ibid. hlm. 1.

kredit yang dilegalisasi oleh notaris. *Covernote* dibuat terakhir sebagai surat penutup atau surat keterangan atas suatu pekerjaan yang baru selesai dilakukan dan dituangkan ke dalam *covernote* atas permintaan pihak bank sebagai jaminan sementara selama dokumen akta-akta yang berkaitan dengan jaminan kredit yang diperlukan masih dalam proses penyelesaian.

Pembuatan *covernote* itu sendiri menggunakan format yang telah disesuaikan dengan kebutuhan perbankan, yang isinya menerangkan bahwa pada suatu waktu tertentu telah dilakukan pengikatan perjanjian kredit di depan notaris dan telah dilakukan pengecekan dan validitas atas dokumen-dokumen yang menjadi persyaratan perikatan tersebut. Dalam *covernote* diuraikan pekerjaan notaris yang harus diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, seperti pembuatan akta pengakuan hutang, akta pembebanan hak tanggungan, dan surat kuasa membebaskan hak tanggungan dalam satu bulan setelah ditandatanganinya perjanjian kredit, serta penyelesaian dokumen sertifikat hak atas tanah dan bangunan yang selambat-lambatnya harus selesai dalam kurun waktu enam bulan setelah ditandatanganinya perjanjian kredit.

Dalam istilah kenotariatan arti dari *covernote* adalah surat keterangan, yakni surat keterangan yang dikeluarkan oleh seorang notaris yang dipercaya dan diandalkan atas tanda tangan, cap, dan segelnya guna untuk penjamin dan sebagai alat bukti yang kuat.⁴¹ Dapat dikatakan bahwa *covernote* yang saat ini dipergunakan oleh pihak perbankan, merupakan surat keterangan notaris yang lahir dari suatu kebiasaan atas dasar kepercayaan dari pihak bank. Dino Rafly

⁴¹ Erlwied Marchen Sarrahsidas, (2024), "Urgensi *Covernote* Notarsi Dalam Pencairan Kredit Oleh Bank Kepada Nasabah Debitor", Yogyakarta, hlm 36.

Priatna dalam Jurnal Hukum, Sosial dan Pendidikan Humaniora, Universitas Islam Indonesia, Juli 2024, mengemukakan bahwa *covernote* dibuat atas dasar kepercayaan dan dilakukan secara terus menerus serta merupakan kebiasaan yang dilakukan sehingga perbuatan tersebut dianggap suatu kebenaran dan tidak melanggar suatu aturan hukum yang berlaku.⁴²

Dalam praktik perbankan, *covernote* lazim digunakan sebagai dasar sementara bagi bank untuk melakukan pencairan kredit, khususnya kredit dengan jaminan hak atas tanah, ketika proses pengikatan jaminan berupa Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dan pendaftaran hak tanggungan di kantor pertanahan belum selesai. Keberadaan *covernote* didasarkan pada kepercayaan bank terhadap profesionalitas dan tanggung jawab notaris sebagai pejabat umum.

Sedangkan dasar kewenangan notaris dalam menerbitkan akta otentik bersumber dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris, namun belum ada satu pasal pun yang mengatur tentang pembuatan *covernote*.

Walaupun *covernote* belum memiliki kedudukan dan kepastian hukum, namun dianggap sah dalam penggunaannya dikarenakan *covernote* tersebut diterbitkan oleh seorang notaris sebagai pejabat umum. Dalam konteks kebutuhannya dalam proses pencairan kredit, *covernote* tersebut timbul dari adanya perikatan kerjasama antar pihak bank dan notaris yang berlandaskan pada asas kepercayaan dan tanggungjawab secara moril. Penggunaan

⁴² Dino Rafly Priatna, (2024), "*Dasar Kewenangan Notaris Dalam Membuat Covernote*". Jurnal Hukum, Sosial dan Pendidikan Humaniora, Universitas Islam Indonesia, Vol. 1, No. 4, Juli, hlm. 342-351.

covernote dalam proses pencairan kredit di perbankan, merupakan salah satu alat percepatan atau efisiensi dalam alur proses pencairan kredit yang membutuhkan waktu yang lama bila harus menunggu akta pembebanan hak tanggungan selesai dibuat dan didaftarkan di pertanahan.

Secara normatif, tidak terdapat satu pun ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur mengenai *covernote*, baik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun dalam peraturan pelaksanaannya. Aurn Drake, Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Januari 2023, mengemukakan bahwa *Covernote* bukan merupakan akta otentik karena tidak diatur dalam Perundang-Undangan manapun yangmana tidak memiliki kekuatan dan kepastian hukum yang mengikat.⁴³

Ketiadaan pengaturan ini menimbulkan permasalahan mengenai kepastian hukum dan kekuatan mengikat *covernote* ketika dijadikan sebagai dasar pencairan kredit perbankan. Pada praktik di lapangan banyak terjadi atas kegagalan *covernote* oleh notaris yang berpotensi menimbulkan masalah hukum yang baru. Sehingga perlu dikaji lebih dalam, apakah penggunaan *covernote* ini masih relevan dalam praktik perbankan, mengingat ada potensi permasalahan hukum yang dapat ditimbulkan akibat dari penerbitan *covernote*. Tentu saja kerugian ini pun tidak hanya dirasakan bagi pihak bank saja, tapi juga bagi pihak debitur dan notaris tentunya karena mengancam keberlangsungan praktik notaris itu sendiri.

⁴³ Aurn Drake Untono, (2023) “*Kekuatan Hukum Covernote Oleh Notaris Sebagai Syarat Pencairan Kredit Bank*”. Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan Vol. 11, No. 1 edisi Januari, halaman 1-5,

2.1.2 Peran dan Fungsi *Covernote* dalam Proses Pencairan Kredit Pemilikan Rumah

Covernote adalah surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris yang menyatakan bahwa jaminan objek yang dijaminkan kepada Bank sedang dilakukan pengecekan. *Covernote* sendiri tidak memiliki kepastian hukum, tetapi hanya mampu menunjukkan bahwa jaminan objek sedang dilakukan pengecekan.⁴⁴

Menurut kamus Bank Indonesia maupun OJKPedia (kamus yang mencakup semua istilah yang berkaitan dengan dunia keuangan) memberikan deskripsi tentang *covernote*. OJKPedia menyebut *covernote* sebagai Nota Keterangan. Sebagai penyedia layanan keuangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam masalah ekonomi, bank menerapkan program peminjaman kredit dengan jaminan dan bunga yang telah diatur di dalam perusahaannya. Akta perjanjian kredit adalah salah satu syarat dimana pencairan.⁴⁵

Dalam praktik perbankan Indonesia, terutama dalam hal pembiayaan kredit pemilikan rumah (KPR), *covernote* notaris adalah salah satu dokumen yang paling sering digunakan sebagai bagian dari persyaratan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan kredit. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, *covernote* dalam konteks KPR adalah surat keterangan yang diterbitkan oleh notaris atas permintaan bank atau debitur sebagai pihak kr *Covernote* berfungsi untuk memberikan informasi

⁴⁴ Anak Agung Ayu Diah Oktarini, Anak Agung Gede Agung Dharma Kusuma, (2020) “Peran dan Fungsi *Covernote* Dalam Pelaksanaan Pencairan Kredit Oleh Bank”, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 9 No. 4, , hlm. 811-820.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 814-815.

sementara bahwa dokumen pendukung, terutama yang berkaitan dengan jaminan tanah atau bangunan, sedang diproses atau hampir selesai. Oleh karena itu, bank menggunakan *covernote* sebagai dasar administrasi awal untuk mempercepat pencairan kredit kepada debitur.

Meskipun tidak memiliki dasar hukum eksplisit dalam peraturan jabatan notaris, peran *covernote* dalam pencairan kredit memiliki basis praktis yang kuat. Bank biasanya memerlukan bukti bahwa Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), balik nama sertifikat, atau roya atas sertifikat telah selesai. Tanpa *covernote*, pencairan kredit sering tertunda karena bank harus menunggu selesainya proses administratif yang panjang. Dengan adanya *covernote*, meskipun dokumen akhir belum diterbitkan, bank memiliki semacam jaminan bahwa proses sedang berjalan, yang berarti dana kredit dapat dicairkan sesuai jadwal yang disepakati dalam perjanjian kredit.

Covernote sekarang lebih dari sekadar surat pengantar; itu telah menjadi bagian dari proses internal banyak bank untuk mengelola risiko operasional kredit. Studi menunjukkan bahwa bank sering meminta *covernote* sebagai salah satu persyaratan administratif penting sebelum memberikan dana, terutama untuk pembiayaan yang melibatkan jaminan tanah atau rumah. Dalam *covernote*, notaris menyatakan bahwa dokumen jaminan sedang diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang memungkinkan bank untuk mencairkan dana kredit tanpa menunggu dokumen akhir seperti APHT diterbitkan. Ini menunjukkan bagaimana *covernote* berfungsi sebagai cara untuk mengatasi masalah administrasi yang ada dalam sistem pembiayaan

kredit yang memerlukan dokumentasi jaminan hukum yang lengkap.⁴⁶

Upaya untuk mempercepat layanan pelanggan juga terkait dengan fungsi *covernote*. Bank komersial berusaha untuk memberikan pelayanan yang cepat dan responsif agar klien tetap puas dan tidak beralih ke bank lain di era perbankan yang sangat kompetitif. Ketidakpuasan pelanggan sering disebabkan oleh proses pencairan kredit yang lama karena dokumen jaminan belum selesai. Untuk mengatasi masalah ini, bank memungkinkan penggunaan *covernote* notaris sebagai bukti bahwa tanggung jawab dokumentasi sedang dalam proses penyelesaian. Oleh karena itu, *covernote* berfungsi sebagai cara untuk mencegah kredit tertunda, terutama KPR yang membutuhkan banyak dokumen hukum sebagai syarat utama untuk pencairan.

Namun, dalam praktik hukum, peran *covernote* masih diperdebatkan. Beberapa ahli hukum menekankan bahwa meskipun *covernote* menawarkan cara praktis untuk mempermudah pencairan kredit, penerbitannya menimbulkan pertanyaan tentang kekuatan hukumnya. Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian sempurna dalam teori pembuktian hukum acara perdata Indonesia, sedangkan surat keterangan seperti *covernote* hanya dapat digunakan sebagai surat biasa. Ini berarti bahwa *covernote* saja tanpa dokumen hukum yang lengkap dapat membuat bank tidak kuat secara hukum jika terjadi sengketa antara bank dan pihak ketiga atau debitur. Ketika pejabat notaris dan pihak bank hanya mempertimbangkan pencairan kredit

⁴⁶ Nadia Siti Rohmah, Cicilia Julyani Tondy, Anriz Nazaruddin Halim, "Perlindungan Hukum Kreditur Atas Surat Keterangan Notaris/Covernote Terhadap Proses Pencairan Kredit", *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 2, No. 9, hlm. 3767-3779.

berdasarkan *covernote*, mereka harus mempertimbangkan elemen pembuktian ini.⁴⁷

Selain itu, penting untuk menggunakan *covernote* untuk melindungi hukum debitur dan kreditur. Bank yang memberikan pembiayaan kredit pemilikan rumah bertanggung jawab untuk memverifikasi kelengkapan dan keabsahan dokumen sebelum memberikan pinjaman. Dengan adanya *covernote*, bank mendapat jaminan administratif bahwa dokumen seperti APHT atau sertifikat yang dibalik nama akan segera diselesaikan, sehingga hak mereka sebagai kreditur tetap terjaga. Selain itu, hal ini memberikan rasa aman kepada debitur karena proses kreditnya diproses sesuai dengan standar Bank dan notaris yang ditunjuk. Namun, untuk mencegah kesalahan atau penyalahgunaan dokumen, fungsi *covernote* ini juga harus diimbangi dengan pengawasan internal Bank yang ketat. Studi mereka menunjukkan bahwa bank dan notaris menghadapi masalah hukum karena *covernote* digunakan secara tidak tepat dalam beberapa kasus.

2.1.3 Isu Hukum dan Tantangan Praktik *Covernote* di Perbankan

Dalam praktik perbankan di Indonesia, *covernote* notaris telah menjadi kebiasaan di industri perbankan Indonesia. Namun, hal ini menimbulkan sejumlah masalah hukum dan tantangan nyata yang perlu dipertimbangkan dengan cermat. *Covernote* sendiri secara umum didefinisikan sebagai surat keterangan yang dibuat oleh notaris untuk menyatakan bahwa dokumen hukum terkait jaminan kredit, seperti sertifikat tanah yang masih dalam

⁴⁷ Riani Sembiring, (2024), “Kedudukan *Covernote* yang Dibuat oleh Notaris”, *Jurnal Ilmu Hukum, Humaiora dan Politik*, Vol. 4, No. 5, , hlm. 12130- 1221.

proses balik nama atau pemasangan hak tanggungan, sedang dalam proses atau hampir selesai. Bank sering menggunakan *covernote* ini untuk mempercepat pencairan kredit tanpa menunggu seluruh dokumen penting selesai terbit. Meskipun demikian, *covernote* menimbulkan banyak masalah hukum yang harus diperhatikan bank, notaris, dan debitur saat memberikan kredit karena tidak memiliki status sebagai akta autentik menurut Undang-Undang Jabatan Notaris.⁴⁸

Ketidakpastian hukum terkait kekuatan pembuktiannya di hadapan hukum adalah salah satu masalah hukum utama dalam praktik *covernote*. Studi baru menemukan bahwa *covernote* secara normatif hanya berfungsi sebagai surat keterangan Moral dan administratif antara notaris, bank, dan debitur; namun, mereka tidak memiliki kekuatan bukti yang sempurna seperti akta notaris. *Covernote* hanya menjelaskan status dokumen dan kemajuan administratif, dan tidak serta merta memberikan jaminan hukum dalam kasus sengketa atau wanprestasi antara pihak kreditur dan debitur. Dengan demikian, bergantung pada *covernote* tanpa dokumen hukum yang lengkap dapat melemahkan posisi hukum bank dalam kasus Kredit bermasalah atau jika pihak ketiga menggugat objek jaminan.⁴⁹

Pertanggungjawaban hukum notaris atas isi *covernote* yang dibuat adalah masalah berikutnya. Meskipun *covernote* bukan akta asli, isi pernyataan di dalamnya tetap merupakan fakta hukum yang disampaikan oleh

⁴⁸ Endhita Shafa Anargya, Kartika Putri Ramadhani, Dathitta Kuhna, (2026), “Penyimpangan Dalam Praktik Covernote Notaris Pada Transaksi Kredit Bank: Analisis Tanggung Jawab Dan Implikasi Hukumnya”, *Jurnal Kajian Ilmiah*, Vol. 26 No. 1, hlm. 19 – 28.

⁴⁹ *Ibid*

notaris sebagai pejabat publik. Menurut penelitian yang diterbitkan di *Slipi Legal Journal* (2025), notaris memiliki tanggung jawab untuk memverifikasi semua fakta dan dokumen sebelum menerbitkan *covernote* karena keterangan yang diberikan akan berfungsi sebagai dasar pencairan Kredit Bank. Jika notaris gagal memverifikasi secara menyeluruh atau memberikan keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, mereka dapat dikenai sanksi hukum. Ini menunjukkan bahwa notaris tetap bertanggung jawab atas tindakannya, meskipun basis hukum *covernote* tidak jelas.⁵⁰

Potensi pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menyalahgunakan *covernote* merupakan masalah hukum tambahan. Dalam praktiknya, bahkan tanpa proses hukum atau administratif yang tepat, pegawai notaris atau pihak terkait lainnya dapat mengeluarkan *covernote* yang tidak sesuai fakta untuk mempercepat pencairan kredit. Hasil penelitian terbaru menunjukkan bahwa masih ada kesalahan dalam praktik *covernote* di beberapa kantor notaris dan bank. Kesalahan ini dapat mengakibatkan kerugian hukum dan finansial bagi bank dan debitur. Misalnya, *covernote* dikeluarkan ketika dokumen jaminan sebenarnya belum diproses, pernyataan yang salah tentang status sertifikat, atau bahkan dikeluarkan tanpa dasar hukum yang kuat. Oleh karena itu, praktik seperti ini menunjukkan masalah besar dengan pengawasan internal di bank dan Kantor Notaris.

Selain itu, ada perdebatan tentang berapa banyak tanggung jawab notaris dalam penerbitan *covernote*. Ini karena *covernote* sendiri bukan

⁵⁰ Devindra Dwi Aldherio, (2025), “Pertanggungjawaban Notaris Dalam Penggunaan Covernote Pada Perjanjian Kredit Dalam Jaminan Hak Tanggungan”, *Sakato Law Journal*, Vol. 3 No. 2, hlm. 166-172.

bagian dari akta yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Penelitian lain menunjukkan bahwa ketidakjelasan aturan menjadi salah satu faktor yang menyebabkan masalah dengan praktik *covernote* di perbankan. Tanpa payung hukum yang jelas, banyak notaris menerbitkan *covernote* berdasarkan kebutuhan praktis bank. Ketidakjelasan ini tidak hanya mengaburkan perbedaan antara fungsi administratif dan fungsi hukum notaris, tetapi juga meningkatkan kemungkinan munculnya masalah di kemudian hari ketika kredit macet atau sengketa jaminan muncul. Oleh karena itu, menyelaraskan kebutuhan administratif bank dengan peraturan hukum yang berlaku merupakan masalah besar dalam praktik *covernote*.⁵¹

Resiko hukuman pidana jika *covernote* mengandung keterangan yang salah adalah masalah lain yang harus diperhatikan. kasus di mana notaris dapat diberi sanksi pidana karena penerbitan *covernote* yang menyesatkan. Jika *covernote* dibuat dan diketahui mengandung keterangan yang tidak benar, notaris dapat menghadapi sanksi administratif atau perdata serta kemungkinan diproses secara pidana karena perbuatannya dapat mengakibatkan kerugian besar bagi bank, debitur, atau bahkan negara jika ditemukan unsur kesengajaan. Hal ini menjadi salah satu masalah hukum yang cukup signifikan karena menunjukkan bahwa penggunaan *covernote* dapat membawa konsekuensi hukum yang jauh lebih berat daripada yang selama ini dipahami oleh praktik perbankan dan kenotariatan jika tidak

⁵¹ Rory Irda, Elwi Danil, Rembrandt, (2024), “Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Pembuatan Cover Note Terkait Dasar Pencairan Kredit Oleh Bank”, *Andalas Notary Journal*, Vol. 1 No. 2, , hlm. 237-249.

dilakukan dengan benar.⁵²

Meningkatkan kemampuan pengawasan internal bank untuk mengawasi proses penerbitan *covernote* juga merupakan masalah besar dalam menghadapi masalah hukum tersebut. Bank harus membuat standar operasional prosedur yang ketat dan memperkuat mekanisme kontrol internal untuk memastikan bahwa *covernote* hanya dirilis setelah semua dokumen telah dipenuhi dan tindakan hukum telah diverifikasi. Pengawasan ini harus melibatkan tim legal bank secara aktif dalam mengevaluasi potensi risiko hukum dari setiap *covernote* yang dipublikasikan. *Covernote* berpotensi menjadi alat administratif yang menghambat kepastian hukum dan memungkinkan praktik yang tidak etis atau melanggar hukum jika tidak diawasi dengan baik.

Untuk membuat *covernote* berfungsi dengan baik tanpa menimbulkan risiko hukum, akademisi dan praktisi hukum kenotariatan dan perbankan harus mempelajari masalah-masalah ini. Ini termasuk ketidakpastian hukum, pertanggungjawaban notaris, regulasi yang tidak jelas, dan kebutuhan akan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi bank dan debitur.⁵³

⁵² Megawati H.M., (2025), “Implikasi Hukum Penerbitan *Covernote* yang Tidak Sesuai Fakta Oleh Notaris dalam Perjanjian Kredit Refinancing PT Barito Riau Jaya”, *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 6, No. 4.

⁵³ Anisa Nurrachmasari, Siti Malikhatun Badriyah, (2023), “Kedudukan Hukum terhadap *Covernote* Notaris dalam Pencairan Kredit”, *JHIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan)*, Vo. 6, No. 8, hlm. 5542-5550.

2.1.4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

2.1.4.1 Pengertian dan Kewenangan Notaris

"Nota literia" berarti tulisan atau karakter yang digunakan untuk menulis atau menggambarkan ungkapan kalimat dari nara sumber. Dalam stenografi, atau penulisan cepat, tanda atau karakter yang dimaksud digunakan. Kata tersebut berfungsi sebagai dasar dari akta notaris.⁵⁴

Lahirnya profesi dan jabatan notaris disebabkan oleh kebutuhan masyarakat terhadap mereka sejak zaman Romawi Kuno, jaman notaris Latin di Italia Utara, yang berkembang di Perancis, Belanda, dan kemudian sampai ke Indonesia. Notaris, sebagai pejabat umum juga dikenal sebagai notaris pribadi ditugaskan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan alat bukti autentik untuk memvalidasi hubungan hukum perdataan. Dengan demikian, selama sistem hukum negara masih membutuhkan alat bukti autentik, jabatan notaris akan tetap ada di masyarakat.⁵⁵

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 mendefinisikan notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lainnya yang disebutkan dalam undang-undang ini. Menurut definisi ini, notaris memiliki kewenangan membuat akta otentik yang bersifat umum, yang membedakannya dari pejabat umum lainnya. Mereka hanya memiliki kemampuan untuk membuat akta otentik yang secara umum. Dalam menjalankan kewenangannya sebagai pejabat umum, notaris memiliki

⁵⁴ Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, (2008) *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang Dan Di Masa Datang*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 41.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 50.

karakteristik utama, yaitu posisinya yang tidak memihak dan mandiri (independen), bahkan secara eksplisit tidak berpartisipasi dalam suatu pihak.⁵⁶

Hal ini telah diatur dalam pasal 52 ayat 1 Undang-undang Nomor 30

Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang berbunyi:

Notaris tidak diperkenankan membuat akta untuk diri sendiri, istri/suami, atau orang lain yang mempunyai hubungan kekeluargaan dengan notaris baik karena perkawinan maupun hubungan darah dalam garis keturunan ke bawah dan/ atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga serta menjadi pihak untuk diri sendiri, maupun dalam suatu kedudukan ataupun dengan perantaraan kuasa.

Menurut G.H.S. Lumban Tobing, notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang berwenang untuk membuat Akta Autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam suatu Akta Autentik. Notaris juga diharuskan untuk menyimpan aktanya, menjamin kepastian tanggalnya, dan memberikan grosse, salinan, dan kutipannya. Sepanjang pembuatan akta, notaris tidak ditugas.⁵⁷

Secara khusus, Pasal 15 UUNJ mengatur tugas utama notaris, memberikan wewenang kepada mereka untuk:

- a. membuat akta autentik mengenai semua tindakan, perjanjian, dan penetapan yang diwajibkan oleh hukum serta yang diinginkan oleh pihak yang berkepentingan;
- b. Untuk memastikan tanggal pembuatan akta;

⁵⁶ Sjaifurrachman, (2011) *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan akta*, Mandar maju, Bandung, hlm. 63.

⁵⁷ G.H.S. Lumban Tobing, (1999), *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm. 31.

- c. Mendokumentasikan akta dan dokumen pendukungnya dalam protokol notaris;
- d. Menerbitkan grosse, salinan, dan kutipan akta yang sah sesuai dengan proksi yang terkandung dalam akta utama.⁵⁸

Notaris dalam praktiknya mematuhi prinsip legal *certainty* (kepastian hukum), *orderliness* (tertib hukum), dan *justiciability* (kemampuan alat bukti untuk dipertanggungjawabkan di pengadilan). Semua ini adalah prinsip-prinsip yang berfungsi sebagai pejabat publik yang memiliki kewenangan legal formal. Akta autentik yang dibuat oleh notaris memiliki kekuatan bukti sempurna, yang berarti isi akta dianggap benar kecuali dibuktikan secara jelas berbeda. Karena akta tersebut memiliki posisi yang tinggi di hierarki alat bukti hukum perdata di Indonesia, hal ini memberikan perlindungan hukum yang kuat bagi para pihak dan membantu penyelesaian sengketa hukum.⁵⁹

Kewenangan notaris terkait dengan lingkup pekerjaan mereka adalah aspek penting dari wewenang mereka. Sektor administratif ini memiliki konsekuensi yuridis terhadap validitas undang-undang yang dibuat. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 bahwa, notaris yang melakukan tindakan pembuatan akta di luar wilayah jabatannya dapat menyebabkan akta tersebut kehilangan sifat otentiknya dan hanya memiliki kekuatan sebagai akta di bawah tangan. Oleh karena itu, memahami batas wilayah jabatan merupakan bagian penting dari kemampuan notaris untuk melakukan pekerjaan mereka secara sah dan

⁵⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

⁵⁹ Siti Maltufah, Ervina Dwi Rahayu, Djulaeka, (2025), “Akibat Hukum Ketidaksesuaian Akta Notaris Terhadap Undang-Undang Pertanahan: Analisis Kewenangan Dan Keabsahan Akta Otentik”, *Jurnal Media Akademik (Jma)*, Vol. 3, No. 11, , hlm. 1-14.

efisien. Kondisi ini menunjukkan bahwa otoritas notaris tidak hanya terbatas pada pembuatan akta, tetapi juga memastikan bahwa akta yang dibuat memiliki status yuridis yang sesuai dengan peraturan hukum.⁶⁰

Sejalan dengan kewenangannya yang bersifat formal dan legal, notaris juga berprinsip bebas dari konflik kepentingan dan diwajibkan untuk bertindak netral terhadap semua pihak yang terlibat dalam proses tersebut. Ini ditunjukkan oleh kewajiban notaris untuk bertindak jujur, adil, mandiri, dan menjunjung tinggi kehormatan jabatan dalam setiap aspek proses pengakuan akta. Studi terbaru juga menekankan bahwa kewenangan notaris meluas ke bidang edukasi hukum, seperti mengajar para pihak tentang konsekuensi hukum dari akta atau perjanjian. Pasal 15 ayat 2 UUJN memberikan kewenangan ini, yang memungkinkan notaris untuk berfungsi sebagai penasihat hukum netral dan bukan hanya sebagai pembuat dokumen.⁶¹

Meskipun kewenangan notaris sangat luas, hukum positif dan praktik profesi telah menetapkan batas-batasnya. Misalnya, notaris tidak dapat membuat akta autentik yang secara khusus hanya dapat dibuat oleh pejabat lain, seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Ini menunjukkan bahwa institusi hukum memiliki pembagian kewenangan yang jelas, sehingga tidak ada tumpang tindih kewenangan yang dapat menyebabkan ketidakpastian hukum.⁶²

⁶⁰ Jacinda Syarlynadira, Mohammad Wendy Trijaya, Dora Mustika, Siti Nurhasanah, Dewi Septiana, (2026), “Wilayah Jabatan Notaris sebagai Unsur Keabsahan Akta Otentik”, *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 4, No. 1, , 6050-6058.

⁶¹ Sheila Novia Anggita, Nuzulia Kumala Sari, (2025), “Batasan Tanggung Jawab Hukum Notaris terhadap Pembuatan Akta Autentik Menggunakan *Artificial Intelligence*”, *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 10, No. 3, hlm. 465-477.

⁶² Pipit Saputri Utami, Isis Ikhwansyah, Ranti Fauza Mayana, (2020), “Kepastian Hukum Regulasi Tugas Dan Wewenang Jabatan Notaris Dikaitkan Dengan Disrupsi Teknologi

2.1.4.2 Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dan Implikasinya terhadap *Covernote* Notaris

Salah satu ketentuan utama dalam sistem hukum kenotariatan Indonesia adalah Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Salah satu aspek penting dari pekerjaan notaris adalah kemampuan notaris untuk membuat akta otentik, seperti yang dinyatakan dalam ketentuan berikut: “Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, serta memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta.”⁶³

Secara konseptual, akta asli yang dibuat berdasarkan ketentuan ini memiliki kekuatan pembuktian sempurna di muka hukum karena dibuat dalam bentuk yang diatur oleh undang-undang dan di hadapan pejabat yang berwenang. Prinsip hukum formal yang terkandung dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yaitu bahwa akta autentik dibuat oleh pejabat umum yang berwenang, adalah sumber dari ketentuan Pasal 15 ayat (1) UUJN. Selanjutnya, akta ini menjadi alat bukti tertulis yang paling efektif untuk menyelesaikan sengketa hukum dan memberikan

Informasi Dan Komunikasi”, *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, Vol. 4, No. 1, hlm. 133-151.

⁶³ Mia Elvina, (2020), “Implikasi Hukum Terhadap Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Tidak Dibacakan Dan Ditandatangani Secara Bersama-Sama”, *LEX Renaissance*, Vol. 5, No. 2, Hlm. 438-457.

kepastian status hubungan hukum antara pihak yang terlibat. Sebagai lembaga kreditur, bank sangat mementingkan pembuatan akta autentik oleh notaris dalam transaksi kredit seperti Kredit Pemilikan Rumah (KPR) karena kekuatan hukum ini.⁶⁴

Meskipun demikian, akta autentik tidak selalu menyelesaikan proses pembuatan dokumen yang diperlukan untuk transaksi perkreditan secara langsung. Bank membutuhkan bukti sementara yang menunjukkan bahwa perjanjian jual beli atau kredit lainnya sedang dalam proses penyelesaian, terutama ketika agunan, seperti sertifikat tanah atau bangunan, belum selesai diubah menjadi akta sah. Dalam situasi ini, bank sering meminta *covernote* notaris sebagai alat administratif. *Covernote* adalah surat keterangan yang dikeluarkan oleh notaris untuk menjelaskan bahwa dokumen tertentu sedang dalam proses pembuatan atau pengikatan. Ini biasanya digunakan oleh bank sebagai dasar sementara untuk mencairkan fasilitas kredit kepada debitur. Namun, *covernote* tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUJN sebagai salah satu wewenang notaris.

Salah satu masalah terpenting dalam dunia kenotariatan dan perbankan adalah konsekuensi hukum dari Pasal 15 ayat (1) terhadap dokumen yang diperlukan dalam transaksi KPR seperti *covernote*. Sebagaimana diatur oleh Undang-undang Jabatan Notaris dan KUHPerdara, *covernote* tidak memiliki kekuatan pembuktian yang setara dengan akta autentik sebagai dokumen non-akta. Karena *covernote* tidak memenuhi elemen formal dan prosedural

⁶⁴ Yulinda Amin, (2024) “Tanggung Jawab Notaris dalam Mengeluarkan Covernote dalam Dunia Perbankan Notary's Responsibilities in Issuing Covernotes in the World of Banking”, *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 3, No. 1, 10-20.

pembuatan akta yang dipersyaratkan dalam Pasal 15 ayat (1), menegaskan bahwa itu tidak termasuk dalam kategori akta autentik. Oleh karena itu, meskipun *covernote* sering digunakan sebagai dasar administratif untuk bank melakukan pencairan kredit, itu bukanlah alat bukti hukum yang sah dengan kekuatan pembuktian sempurna di pengadilan.

Tantangan hukum khusus muncul dari praktik *covernote* yang tidak diatur dalam UUJN. Satu sisi, surat-menyurat ini dianggap sebagai kepercayaan administratif yang penting untuk menjaga proses kredit yang lancar, terutama untuk memastikan pihak bank bahwa proses lanjutan akan segera diselesaikan. Namun, karena *covernote* tidak termasuk dalam kewenangan formal yang disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1), penerbitan *covernote* semata-mata tidak memberikan kepastian hukum yang sama dengan penerbitan akta asli. Ini berarti bahwa institusi notaris harus berhati-hati saat menerbitkannya agar tidak dianggap bertindak di luar kewenangannya sebagaimana diatur oleh undang-undang, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan pertanggungjawaban hukum jika isi *covernote* tidak sesuai dengan kenyataan.

Lebih jauh lagi, kewenangan formal yang diatur oleh Pasal 15 ayat (1) memerlukan pemahaman tentang elemen perlindungan hukum dan tanggung jawab notaris. Sebagai pejabat umum, notaris diharuskan untuk membuat akta autentik yang sah serta mengikuti prinsip kehati-hatian, integritas, dan netralitas dalam setiap tindakan mereka. Penelitian yuridis modern menunjukkan bahwa notaris dapat dipertanggungjawabkan secara

administrasi, perdata, atau bahkan pidana jika mereka mengeluarkan dokumen seperti *covernote* yang sebenarnya tidak memiliki kekuatan hukum seperti akta autentik dan mengakibatkan kerugian bagi pihak ketiga. Ini terutama berlaku jika ada unsur kelalaian atau kesalahan materiil dalam pernyataan yang dibuat dalam *covernote*. Konsep hukum yang tegas, seperti prinsip umum hukum kenotariatan dan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris, harus selalu digunakan saat melaksanakan wewenang.⁶⁵

Sebaliknya, kerangka formal yang jelas mengenai siapa yang berwenang membuat akta autentik dan apa yang dapat dianggap sebagai akta autentik diberikan oleh Pasal 15 ayat (1), yang berfungsi sebagai pengaman integritas hukum transaksi pembiayaan kredit. Untuk menghindari mengaburkan batas kewenangan formal, peraturan atau pedoman profesional harus dibuat untuk menjelaskan peran notaris dalam menerbitkan dokumen seperti ini. Ini ditunjukkan oleh fakta bahwa UUJN tidak secara eksplisit mengatur *covernote*. Peraturan yang jelas dapat mencegah interpretasi yang salah tentang wewenang notaris dan memastikan bahwa setiap dokumen yang dibuat atau diberikan oleh notaris memiliki dasar hukum yang jelas serta menghindari risiko hukum bagi semua pihak yang berkepentingan, baik bank maupun debitur.

⁶⁵ Monica Ade Wulantari, Subekti, Itok Dwi Kurniawan, (2025), “Urgensi Pengaturan Penerbitan Covernote Oleh Notaris sebagai Upaya Pencegahan Penyalahgunaan dalam Pemberian Fasilitas Kredit”, *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 4, No. 12, 3956- 3977.

2.2 Landasan Teoritis

2.2.1 Teori Kepastian Hukum

Salah satu teori utama dalam ilmu hukum adalah teori kepastian hukum, juga dikenal sebagai "kepastian hukum". Teori ini dianggap sebagai teori besar yang membantu mendukung suatu sistem hukum yang adil dan teratur. Kepastian hukum secara umum merujuk pada jaminan bahwa hukum berlaku secara jelas, konsisten, terprediksi, dan dapat diakses sehingga setiap tindakan atau keputusan hukum tidak menimbulkan keraguan, spekulasi, atau keraguan yang dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan. Teori ini berasal dari filsafat hukum positivis, yang melihat hukum sebagai struktur dan sistematis, menganggap hukum sebagai set aturan yang harus konsisten dan dapat dipahami sehingga masyarakat dapat menyesuaikan diri dengan sistem hukum yang berlaku. Selain itu, kepastian hukum memastikan bahwa setiap orang tahu apa konsekuensi hukum dari tindakan mereka, dan proses hukum yang ada memberikan prediktabilitas tentang bagaimana pengadilan dan lembaga penegak hukum akan bertindak.⁶⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum*, "Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan" (1), kepastian hukum adalah dasar di mana sebuah negara dapat menerapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Sudikno Mertokusumo yaitu:

⁶⁶ Keysha Nashwa Aulia, dkk, (2024), *Kepastian Hukum Dan Keadilan Hukum Dalam Pandangan Ilmu Komunikasi*, *Jurnal Sains Student Research*, Vol. 2, No. 1, Hlm. 713 -724.

“Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib”⁶⁷

Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan saat ini dalam situasi tertentu seperti:

- a. Peraturan yang jelas, konsisten, dan mudah diperoleh, diterbitkan, dan diakui oleh negara;
- b. Instansi pemerintah menerapkan peraturan tersebut secara konsisten, dan juga menjalani dan taat terhadap peraturan tersebut;
- c. Individu yang mengubah perilaku mereka sesuai dengan peraturan tersebut; dan
- d. Hakim di pengadilan yang mandiri dan berpikir untuk menerapkan peraturan tersebut.⁶⁸

Dalam teori kepastian hukum, eksistensi aturan tertulis (*law in the books*) dan pelaksanaan dan penegakan hukum (*law in action*) adalah keduanya penting. Teori ini berpendapat bahwa ada beberapa elemen penting yang membentuk kepastian hukum, yaitu:

- a. Aturan harus jelas dan dapat diakses;
- b. Aturan tidak boleh kontradiktif atau ditafsirkan secara berbeda;
- c. Proses penegakan hukum harus adil dan konsisten, dan

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, (1999), *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm 145.

⁶⁸ Soeroso, (2011), *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.13.

- d. Hasil keputusan hukum harus prediksi dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sebuah studi yuridis normatif menyatakan bahwa kepastian hukum mempunyai hubungan erat dengan asas legalitas, yang berarti bahwa setiap tindakan penegak hukum harus didasarkan pada aturan yang berlaku dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Asas ini juga mengikat negara dan semua warganya untuk mematuhi hukum, sehingga hukum berfungsi secara nyata dan formal dalam kehidupan masyarakat.⁶⁹

Menurut beberapa ahli hukum, kepastian hukum dicapai ketika hukum dapat memberikan *predictability*, atau kemampuan untuk memprediksi bagaimana hukum akan diterapkan dan ditafsirkan dalam kasus tertentu. Dalam budaya hukum Indonesia yang didasarkan pada *rule of law*, *prediktabilitas* hukum adalah dasar yang menentukan seberapa jauh hukum dapat melindungi hak warga negara seperti hak keamanan, hak kepemilikan, dan hak kontraktual. Kepastian hukum ini juga menjadi salah satu tolok ukur untuk menilai seberapa baik suatu sistem hukum berfungsi. Sebagai contoh, ketika aturan tidak jelas, tumpang tindih, atau ditafsirkan secara berlebihan, kepastian hukum menjadi lemah dan memungkinkan penegak hukum menyalahgunakan wewenang mereka, melemahkan legitimasi hukum itu sendiri sebagai alat untuk mengatur kehidupan sosial.⁷⁰

⁶⁹ R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 N0. 2, 2016, hlm. 191 - 202

⁷⁰ Baren Sipayung, Sarosa Hamongpranoto, Nur Arifudin, (2024), "Aspek Teoritik Tentang Relevansi Kajian Hukum Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Realism: Law Review*, Vol. 2, No. 1 , , 1-20.

2.2.2 Teori *Economic analysis of law*

Dalam perspektif ekonomi, pada dasarnya manusia adalah makhluk yang rasional dan sekaligus makhluk ekonomi (*homo economicus*) dimana dalam mengambil tindakan lebih mengutamakan nilai ekonomis dengan alasan dan pertimbangan ekonomis. Manusia akan menggunakan rasionya untuk menilai secara untung-rugi, kelebihan kekurangan, kemampuan-keterbatasan dengan membandingkan biaya yang harus dikeluarkan dan hasil yang akan diperoleh.⁷¹

Permasalahan hukum yang timbul selalu berhubungan dengan ekonomi.⁷² Menurut Alain Marciano bahwa “hukum dan ekonomi dapat dipahami melalui asumsi metodologis dasar.” Hukum mencakup aspek kehidupan masyarakat hukum secara luas. Cakupan ekonomi terbatas pada dunia kelembagaan secara umum dan khususnya terhadap hukum.⁷³

Pendekatan *Economic Analysis of Law* ini didasari oleh aliran *utilitarianisme* dari Jeremy Bentham yang menekankan pada kemanfaatan. Menurut Bentham, suatu ketentuan hukum dapat dikatakan sebagai hukum apabila dapat memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk orang *terbanyak (the greatest happiness of great number)*.⁷⁴

⁷¹ Yuli Indrawati, *Economic Analysis of Law (EAL) atas Ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara*, dikutip dari buku *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, hlm 256.

⁷² *Law and Economics: A Reader*, Ed. Alain Marciano, (2015), (London and New York: Routledge, 2009), hlm 1 *dikutip* dari buku Dr. Maria Soetopo Conboy, B.Sc, MBA dan Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H., *Economic Analysis of Law* Krisis Keuangan dan Kebijakan Pemerintah, (Jakarta : Diadit Media), hlm 134.

⁷³ *Ibid.* hlm. 2

⁷⁴ *Op.Cit.* hlm. 256

Atas konsep ekonomi tersebut, analisis ekonomi terhadap hukum membangun asumsi baru “manusia secara rasional akan berusaha mencapai kepuasan maksimum bagi dirinya” bahwa dalam setiap aspek kehidupannya, manusia harus membuat keputusan tertentu, oleh karena sifat manusia yang memiliki keinginan tanpa batas sementara berbagai sumber daya yang ada ketersediaannya terhadap kebutuhan manusia sangat terbatas. Jika terhadap suatu pilihan ia dapat memperoleh keinginannya melebihi pilihan lain, maka ia akan menjatuhkan pilihan yang terbaik dan efisien bagi dirinya dan konsisten dengan pilihannya itu.⁷⁵

Posner menambahkan *Economic Analysis of Law* dapat dijadikan suatu pendekatan untuk menjawab permasalahan hukum dengan mengutarakan definisi berbeda dan asumsi-asumsi hukum yang berbeda pula untuk mendapatkan gambaran tentang kepuasan (*satisfaction*) dan peningkatan kebahagiaan (*maximization of happiness*). Pendekatan ini erat kaitannya dengan keadilan di dalam hukum. Untuk melakukannya, maka hukum dijadikan *economic tools* untuk mencapai *maximization of happiness*.⁷⁶ Pendekatan dan penggunaan analisis ini harus disusun dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan unsur keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi *economic standard* yang didasari

⁷⁵ Jhony Ibrahim, “Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum”, Surabaya, CV. Putra Media Nusantara, 2009, hlm. 9. Dalam Hasbi Ash Siddiqi, “Analisis Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Penerapan Hukumnya Perspektif Economic Analysis of Law”, Universitas Islam Yogyakarta, 2019. hlm.19.

⁷⁶ Bushan J. Komadar, *Journal: The Raise and Fall of a Major Financial Instrument*, University of Westminster, 2007, hlm 1 dikutip dari buku Dr. Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law: Seri Analisis Ke-ekonomian tentang Hukum*, Seri 1 Pengantar, (Jakarta : Kencana Prenamedia Group, 2013), hlm 45.

oleh tiga elemen dasar, yaitu nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) yang didasari oleh rasionalitas manusia.⁷⁷ Berdasarkan konsep dasar ini, *Economic Analysis of Law* menyimpulkan bahwa hukum diciptakan dan diaplikasikan untuk tujuan utama meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya (*maximizing overall social utility*).⁷⁸

Prinsip efisiensi dalam ekonomi berlaku dalam hal manfaat yang didapat haruslah lebih besar dari usaha/biaya yang dikeluarkan (*cost-benefit analysis*). Sedangkan dari perspektif filosofi hukum, konsep efisiensi akan memberikan gambaran tentang keadilan, karena menciptakan hukum yang berkeadilan hukum itu haruslah efisien.⁷⁹

2.2.3 Teori praktik perbankan dengan prinsip kehati-hatian

Salah satu teori penting dalam praktik perbankan adalah prinsip kehati-hatian, yang menekankan pentingnya kehati-hatian sebagai dasar dari setiap kegiatan bank. Prinsip ini umumnya menyatakan bahwa bank, sebagai lembaga yang mengumpulkan dana masyarakat, harus berperilaku sangat berhati-hati (*prudential*) dalam setiap operasinya. Ini terutama berlaku untuk pengelolaan risiko, pemberian kredit, pengawasan internal, dan hubungan dengan klien. Prinsip ini memiliki tujuan utama untuk menjaga stabilitas bank tertentu dan sistem keuangan secara keseluruhan, sehingga risiko kerugian yang merugikan investor dan depositan dapat diminimalkan. Dalam literatur perbankan Indonesia, prinsip kehati-hatian sering dikaitkan dengan upaya

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 15

⁷⁸ Dr. Fajar Sugianto, (2013), *Economic Analysis of Law*: Seri Analisis Ke-ekonomian tentang Hukum, Seri 1 Pengantar, (Jakarta: Kencana Prenamedia Group), hlm 45.

⁷⁹ *Loc.cit.* hlm. 256-257

bank untuk menerapkan manajemen risiko secara menyeluruh dan berkelanjutan untuk memastikan bahwa bank tetap dalam kondisi keuangan yang baik dan mampu memenuhi kewajibannya.⁸⁰

Menurut Kamus Basaha Indoenesia, penerapan berarti menerapkan sesuatu. Menurut Lukman Ali, para ahli, penerapan berarti mempraktekkan atau memasang. Berdasarkan pemahaman ini, peneliti dapat mengatakan bahwa penerapan adalah tindakan yang dilakukan baik secara individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan dan disusun sebelumnya. Prinsip Kehati-hatian, juga dikenal sebagai Prinsip Kehati-hatian, berasal dari kata Inggris "*Prudent*", yang berarti "Bijaksana". Istilah bijak sering dikaitkan dengan tugas manajemen bank dan pengawasan mereka. Dalam industri perbankan, istilah tersebut mengacu pada "asas kehati-hatian". Akibatnya, istilah "pengawasan bank berdasarkan asas kehati-hatian" muncul di Indonesia dan kemudian digunakan secara meluas dalam berbagai konteks. Istilah "*prudent*", yang berarti "bijaksana" atau "asas kehati-hatian", bukanlah istilah baru. Sebaliknya, itu mengacu pada cara yang lebih tegas, rinci, dan efektif untuk menangani berbagai risiko yang melekat pada operasi bank. Oleh karena itu, konsep prudential terdiri dari sikap, prinsip, standar kebijakan, dan teknik manajemen risiko bank yang bertujuan untuk menghindari potensi bahaya atau kerugian bagi stakeholder. utamanya depositor dan pelanggan.⁸¹

⁸⁰ Ninih Ernawati, (2023), "Implementasi Prinsip Kehati-Hatian (Prudential Banking Principle) Dalam Penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) Pada Bank Rakyat Indonesia Cabang Tasikmalaya", Jurnal Hukum In Concreto, Vol. 2, No. 2, hlm. 162-177.

⁸¹ Permadi Gandapradja, (2004), *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, PT. Raja Granpindo Persada, Jakarta, , hlm. 102.

Konsep manajemen risiko adalah dasar dari teori praktik perbankan ini, yang menempatkan bank sebagai bukan hanya penyedia layanan keuangan tetapi juga sebagai institusi yang harus bertindak secara rasional dan profesional dalam pasar yang berubah-ubah. Prinsip kehati-hatian dalam operasional mewajibkan bank untuk meninjau secara menyeluruh setiap aspek sebelum membuat keputusan, terutama dalam hal memberikan kredit. Bank biasanya melakukan evaluasi ini dengan analisis 5C (*Character, Capacity, Capital, Collateral, dan Condition*). Analisis ini menilai karakter debitur, kemampuan finansialnya, modal yang dimiliki, aset jaminan yang diajukan, dan kondisi ekonomi yang berlaku. Metode ini memungkinkan bank untuk menemukan dan mengantisipasi masalah kredit seperti gagal bayar atau pinjaman yang tidak memenuhi syarat (NPL), dan melakukan tindakan pencegahan sebelum masalah tersebut berdampak negatif pada kesehatan bank.⁸²

Selain itu, teori praktik perbankan dengan prinsip kehati-hatian mempertimbangkan sistem hukum yang mengikat lembaga perbankan di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Perbankan, bank diwajibkan untuk memastikan tingkat kesehatan bank sesuai dengan kriteria kecukupan modal, kualitas aset dan manajemen, likuiditas, rentabilitas, dan aspek lain yang terkait dengan kegiatan usaha bank. Menurut ketentuan ini, bank harus menerapkan prinsip kehati-hatian dalam seluruh operasinya, bukan hanya dalam hal penyaluran kredit. Ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi bank untuk mengurangi risiko operasional yang tidak diinginkan. Prinsip ini

⁸² Nini Ernawati, Op.Cit.

juga terkait dengan corporate governance di sektor perbankan, di mana bank harus menetapkan kebijakan internal untuk mematuhi aturan regulatif yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk menjamin ketertiban dan kestabilan sistem perbankan nasional.⁸³

Teori ini tidak terbatas pada sisi internal bank; itu juga mencakup hubungan bank dengan debitur dan pemangku kepentingan lainnya. Untuk menerapkan kehati-hatian, bank harus memberikan informasi yang jujur, terbuka, dan transparan kepada pelanggan mengenai risiko kredit, biaya jasa, dan syarat dan ketentuan sebelum memutuskan untuk mengikat kontrak dengan debitur. Oleh karena itu, prinsip ini termasuk dalam perlindungan konsumen dalam layanan perbankan, melindungi pelanggan dari praktik yang tidak adil, seperti biaya tersembunyi atau persyaratan kredit yang merugikan debitur. Prinsip kehati-hatian membantu menjaga keseimbangan antara kepentingan bank untuk memperoleh keuntungan dan kebutuhan debitur untuk mendapatkan layanan kredit yang adil dan transparan.

Melihat betapa eratnya hubungan antara prinsip kehati-hatian dan stabilitas sistem keuangan. Sebuah artikel nasional terbaru menyatakan bahwa penerapan aturan kehati-hatian membantu menjaga bank itu sendiri dan sistem perbankan secara keseluruhan. Dari perspektif makro, jika banyak bank menerapkan prinsip kehati-hatian secara teratur, maka risiko terjadinya krisis keuangan dapat ditekan karena tindakan preventif telah dilakukan sejak dini untuk mengelola risiko kredit dan risiko operasional lainnya. Untuk mencapai

⁸³ Steven Joenathan Maluw, Grace H. Tampongangoy, Revy S. M. Korah, (2024), "Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Bank Berbasis Digital Dalam Memberikan Kredit Kepada Debitur", *Jurnal Fakultas Hukum UNSRA TLex Administratum*, Vol. 12, No. 2, hlm. 1-15.

tujuan ini, sistem pengawasan internal dan eksternal yang kuat digunakan, seperti audit internal dan pengawasan oleh otoritas seperti Bank Indonesia dan OJK.⁸⁴

Pelanggaran prinsip kehati-hatian dalam pemberian kredit dapat mengakibatkan sanksi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perbankan. Ketika bank melanggar prinsip-prinsip ini, seperti memberikan kredit tanpa analisis kelayakan yang cukup atau mengabaikan kualitas jaminan, mereka berpotensi mengalami kerugian finansial serta risiko sanksi administratif dan pidana.

Sanksi administratif dapat mencakup teguran regulator, pencabutan izin usaha, dan sanksi pidana bagi manajemen yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, teori praktik perbankan menekankan bahwa kehati-hatian bukan sekadar prinsip operasional tetapi juga bagian dari hukum yang harus dipatuhi untuk menjaga kredibilitas dan integritas sistem perbankan. Kehati-hatian juga terkait dengan risiko non-kredit seperti risiko pasar, risiko likuiditas, dan risiko operasional lainnya. Bank harus membuat sistem manajemen risiko yang lengkap untuk mengidentifikasi, menilai, memantau, dan mengendalikan semua risiko. Ini sangat penting karena risiko non-kredit pun dapat memengaruhi stabilitas bank jika tidak dikelola dengan baik. Sebagai contoh, risiko likuiditas yang tidak dikelola dapat menyebabkan bank kesulitan memenuhi kewajiban jangka pendeknya meskipun kredit yang diberikan masih sehat. Oleh karena itu, praktik perbankan kontemporer yang didasarkan

⁸⁴ Irfan Ridha, dkk, (2024), "Implementasi Prinsip Kehati-Hatian (Prudential Principles) Dalam Hukum Perkreditan", *Civilia : Jurnal Kajian Hukum dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2, Hlm. 448-458.

pada prinsip kehati-hatian mendorong bank untuk memiliki sistem informasi manajemen risiko yang kuat dan prosedur audit internal yang kuat untuk mengevaluasi seberapa baik penerapan kehati-hatian dalam skala operasional.⁸⁵

⁸⁵ Khalimi, (2024), Kodrat Alam, “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prinsip Kehatihatian Dalam Pemberian Kredit Perbankan (Studi Kasus Tindak Pidana Perbankan dalam Perkara PD BPR PK Cantigi Indramayu)” *Jurnal Yustitia*, Vol. 8, No. 1, hlm. 15–35.