

SKRIPSI

KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAJUAN
PERMOHONAN PAILIT: STUDI KASUS PERMOHONAN PAILIT TERHADAP
PT BUMI ASIH JAYA

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI AULIA NABILA

B111 16 311



PRODI ILMU HUKUM/ DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAJUAN
PERMOHONAN PAILIT: STUDI KASUS PERMOHONAN PAILIT TERHADAP
PT BUMI ASIH JAYA

OLEH:

ANDI AULIA NABILA

B111 16 311

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM EKONOMI DAN BISNIS

DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAJUAN
PERMOHONAN PAILIT: STUDI KASUS PERMOHONAN PAILIT
TERHADAP PT BUMI ASIH JAYA**

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI AULIA NABILA
B111 16 311**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 03 Agustus 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M

NIP. 19660326 199103 1 002

Dr. Oky D. Burhamzah, S.H., M.H

NIP. 19650906 199002 2 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M
NIP. 19840818201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : ANDI AULIA NABILA
Nomor Induk Mahasiswa : B11116311
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum
Departemen : B11116311
Peminatan : Hukum Ekonomi dan Bisnis
Judul : Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengajuanh
Permohonan Pailit: Studi Kasus Permohonan Pailit terhadap
PT. Bumi Asih Jaya

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar,22 Juli 2021

Pembimbing Utama



Dr. Winner Sitorus ,SH.,MH.,LL.M
NIP. 19660326 199103 1 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Oky Deviany ,SH.,MH
NIP. 19650906 199002 2 001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andi Aulia Nabila
NIM : B111 16 311
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul “Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengajuan Permohonan Pailit: Studi Kasus Permohonan Pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya” adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 09 Agustus 2021

Yang menyatakan



(Andi Aulia Nabila)

ABSTRAK

ANDI AULIA NABILA (B111163111) dengan judul *Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengajuan Permohonan Pailit: Studi Kasus Permohonan Pailit terhadap PT Bumi Asih Jaya*. Di bawah bimbingan Winner Sitorus dan Oky Deviany Burhamzah.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pertimbangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam mengajukan permohonan pailit secara inisiatif terhadap perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar serta menganalisis tindakan dari OJK dalam mengajukan permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya dapat atau tidak melindungi kepentingan pemegang polis.

Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus didasarkan pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Untuk melengkapi bahan hukum tersebut penulis juga melakukan wawancara dengan analis di Direktorat Litigasi dan Bantuan Hukum Otoritas Jasa Keuangan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) pertimbangan OJK dalam mengajukan pailit terhadap perusahaan asuransi tanpa adanya permohonan kreditor didasarkan pada perlindungan terhadap kepentingan konsumen dengan memerhatikan pertimbangan lain berupa pemenuhan persyaratan pailit, kemampuan keuangan, status pengawasan, pengenaan sanksi administrasi terhadap perusahaan asuransi, serta pertimbangan atas kondisi tertentu. (2) tindakan OJK dalam mengajukan permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya disebabkan perusahaan tidak mampu memenuhi tingkat solvabilitas yang berdampak pada ketidakpercayaan pemegang polis dan masyarakat terhadap perusahaan. Akibat dari kepailitan menempatkan pemegang polis asuransi PT. Bumi Asih Jaya sebagai kreditor preferen yang didahulukan pembayaran pengembalian premi maupun klaim atas manfaat asuransi.

Kata Kunci: Kepailitan, OJK, Perasuransian, PT. Bumi Asih Jaya

ABSTRACT

ANDI AULIA NABILA (B11116311), Authority of The Financial Services Authority (OJK) in Filing a Petition for Bankruptcy: Study Case of Bankruptcy Petition against PT Bumi Asih Jaya.

This study aims to analyze the consideration of the Financial Services Authority (OJK) in filling a petition for bankruptcy initiatively against insurance companies in default and analyze the actions of OJK in filing a petition for bankruptcy against PT. Bumi Asih Jaya can or can not protect the policy owner.

The method in this study is normative research with a statute and conceptual approach based on primary and secondary legal materials. For completing the legal materials, the author also conducted interviews with analysts at the Directorate of Litigation and Legal Aid of Financial Services Authority.

The results of this study indicate that (1) Financial Services Authority's consideration in filing a petition for bankruptcy against insurance companies is based on consumer protection by identifying other considerations such as the fulfillment of bankruptcy requirements, financial capability, supervisory status, implementation of administrative sanctions against insurance companies, and consideration of certain conditions. (2) financial services authority's actions in filling a petition for bankruptcy against PT. Bumi Asih Jaya which is caused by the company not being able to get the solvency level that impacts the distrust of policy owner and the public towards the company. As a result of the bankruptcy, the insurance policyholders of PT. Bumi Asih Jaya as a preferential creditor have priority to receive the premium refund and claim for insurance benefits.

Keywords: Bankruptcy, The Financial Services Authority, Insurance, PT. Bumi Asih Jaya

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT. yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya di setiap langkah penulis dalam menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengajuan Permohonan Pailit: Studi Kasus Permohonan Pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya” sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang Strata S1 di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua, ayahanda Andi Safri, S.E., M.H. dan ibunda Andi Artati S.E. yang selalu memberikan nasihat, dukungan, dan motivasi kepada penulis dengan penuh kesabaran serta pengertian. Selain itu, penulis ucapkan pula terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan berbagai kesempatan dan bantuan selama menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama penyusunan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP selaku Wakil Rektor Bidang Akademik, Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil. Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur, Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes selaku Wakil Rektor Bidang

Kemahasiswaan dan Alumni, Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan Universitas Hasanuddin;

2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, serta Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Winner Sitorus S.H., M.H., LL.M. selaku pembimbing utama dan Dr. Oky Deviany Burhamzah S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang senantiasa membimbing penulis dalam penyelesaian skripsi ini;
4. Dewan penguji, Prof. Dr. Anwar Borahima S.H., M.H., dan Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H., atas segala saran dan masukannya dalam penyusunan skripsi ini;
5. Dr. Winner Sitorus S.H., M.H., LL.M. selaku Ketua Departemen Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H. selaku sekretaris, serta seluruh dosen di Departemen Keperdataan;

6. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala ilmu yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan Strata Satu (S1);
7. Keluarga besar Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah (LP2KI) atas segala pembelajaran baik dan pengalaman yang diberikan kepada penulis, baik oleh kakanda senior, teman-teman angkatan X, dan adik-adik di LP2KI;
8. *Support Sytem* penulis yakni Suarsi Basir S.H., Cindy Pratama S.H., dan Rizqa Ananda Hanapi S.H., yang selalu menjadi tempat berbagi yang baik di segala kondisi dalam suka maupun duka;
9. Sitti Aisyah Khumaera Jannah sebagai teman seperjuangan penulis atas segala bantuan dan dukungannya selama penyusunan skripsi ini;
10. Ibu Tri Wanty Octavia Veronica selaku analis di Direktorat Litigasi dan Bantuan Hukum OJK atas kesediannya menjadi narasumber pada penelitian skripsi penulis, serta Bapak Jumalil maupun Ibu Ayu yang telah memfasilitasi penulis untuk dapat melakukan wawancara dengan narasumber.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah berusaha melakukan yang terbaik untuk dapat menghasilkan karya yang bermanfaat. Namun demikian, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Sebab

kesempurnaan hanya milik Allah SWT dan penulis sebagai makhluk ciptaan-Nya memiliki banyak keterbatasan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang bersifat membangun senantiasa penulis harapkan ke depannya agar tulisan ini menjadi lebih baik lagi.

Penulis

,

Andi Aulia Nabila

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	11
F. Metode Penelitian	13
1. Tipe Penelitian.....	13
2. Pendekatan Penelitian.....	14
3. Bahan Hukum.....	15
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	18
5. Analisis Bahan Hukum	19
BAB II PERTIMBANGAN OJK DALAM MENGAJUKAN PERMOHO-	
 NAN PAILIT TERHADAP PERUSAHAAN ASURANSI	20
A. Kepailitan.....	20
1. Definisi dan Tujuan Kepailitan.....	20
2. Asas-Asas dan Prinsip Kepailitan	23
3. Syarat-syarat Kepailitan	29

4. Akibat Kepailitan terhadap Kreditor	31
a. Kreditor Separatis	32
b. Kreditor Preferen	34
c. Kreditor Konkuren.....	37
B. Otoritas Jasa Keuangan	38
1. Definisi, Tujuan, dan Fungsi Otoritas Jasa Keuangan	38
2. Tugas dan Wewenang Otoritas Jasa Keuangan	40
C. Perasuransian	44
1. Definisi, Tujuan, dan Manfaat Asuransi.....	44
2. Prinsip Umum Asuransi.....	48
3. Penyelenggaraan Usaha Perasuransian.....	49
D. Analisis terhadap Pertimbangan OJK dalam Pengajuan Permohonan Pailit Perusahaan Asuransi	52
1. Dasar Hukum Pengajuan Pemohonan Pailit Tanpa adanya Permohonan Kreditor oleh Komisioner OJK	52
2. Dasar Pertimbangan OJK Mengajukan Permohonan Pailit Tanpa Adanya Permohonan kreditor terhadap Perusahaan asuransi.....	59

**BAB III PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG POLIS DALAM
KEPAILITAN PERUSAHAAN ASURANSI** 81

A. Tinjauan Umum tentang Pemegang Polis.....	81
1. Hak dan Kewajiban Pemegang Polis	81
2. Perlindungan terhadap Pemegang Polis.....	83
B. Tinjauan Umum tentang PT. Bumi Asih Jaya	84
1. Profil PT. Bumi Asih Jaya	84
2. Kasus Posisi: Kepailitan PT. Bumi Asih Jaya	85
C. Analisis terhadap Tindakan OJK dalam Pengajuan Permo-	

honan Pailit Perusahaan Asuransi	87
1. Dasar Hukum Perlindungan Konsumen di Bidang Perasu- ransian.....	87
2. Perlindungan konsumen oleh OJK dalam Kepailitan PT. Bumi Asih Jaya	92
BAB IV PENUTUP.....	107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA.....	111
LAMPIRAN	115

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya sektor jasa keuangan memiliki peranan yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di Indonesia. Pengelolaan sektor jasa keuangan yang baik dan stabil akan mengarah pada penguatan ekonomi, sehingga pengawasan terhadap sektor jasa keuangan menjadi penting untuk dilakukan dalam menjaga perekonomian dapat berjalan dengan baik. Saat ini pengawasan terhadap sektor jasa keuangan berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK). Pasal 55 UU OJK mengatur bahwa:

Sejak tanggal 31 Desember 2012 fungsi, tugas, wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.

Ketentuan di atas dapat dimaknai bahwa segala fungsi, tugas, wewenang, pengaturan, dan pengawasan kegiatan jasa keuangan yang sebelumnya adalah kewenangan menteri keuangan, Badan Pengawas Pasar Modal, serta Lembaga Keuangan berdasarkan aturan tersebut dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) secara terpusat.

Salah satu sektor jasa keuangan yang diawasi langsung oleh OJK yakni sektor perasuransian. Kewenangan tersebut telah diatur dalam UU OJK Pasal 6 yang menentukan bahwa tugas pengaturan dan pengawasan OJK terdiri atas tiga yakni pada sektor perbankan, pasar modal, dan perasuransian di Indonesia. Lingkup kewenangan yang dimiliki oleh OJK dalam sektor perasuransian juga dijabarkan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (selanjutnya disebut UU Perasuransian), secara umum pada Pasal 57 ayat (1) ditentukan secara tegas bahwa pengaturan dan pengawasan dalam sektor perasuransian dilakukan oleh OJK, termasuk dalam hal pembubaran, likuidasi, maupun kepailitan terhadap perusahaan asuransi.

Pengawasan terhadap sektor perasuransian oleh OJK selain mengatur dan mengawasi perusahaan asuransi juga guna melindungi kepentingan dari pemegang polis atau konsumen sebagai pihak yang menggunakan jasa perasuransian, sesuai dengan tujuan dibentuknya OJK yang diatur dalam Pasal 4 poin c UU OJK yakni salah satunya agar mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Apalagi tak bisa dipungkiri pemegang polis memiliki peranan yang kuat dalam membesarkan perusahaan asuransi melalui pengumpulan premi yang akhirnya menjadi modal yang dikelola perusahaan, oleh karenanya sudah sepatutnya

perlindungan yang layak dan adil didapatkan oleh pemegang polis sebagai pihak yang menghidupkan industri perasuransian.¹

Pengelolaan perusahaan asuransi di Indonesia juga memiliki beberapa catatan buruk yang akhirnya menyebabkan ketidakmampuan dalam membayar klaim terhadap pemegang polis. Dilansir melalui situs online medcom.id melaporkan beberapa kasus gagal bayar yang pernah terjadi di Indonesia, yakni perusahaan Bakrie Life pada tahun 2017 yang pada akhirnya memutuskan untuk membubarkan perusahaan dan menyelesaikan seluruh utang dan kewajiban melikuidasi perusahaan, serta perusahaan AJB Bumiputera 1912 yang mengalami defisit sampai 20 Triliun dengan catatan bahwa masih ada sekitar 265 ribu pemegang polis yang belum mendapatkan kepastian atas pembayaran klaimnya, kemudian pada 2019 ini juga terjadi pada perusahaan asuransi Jiwasraya yang mengalami gagal bayar polis mencapai Rp. 13, 3 Triliun.²

Akhirnya dalam kasus gagal bayar oleh perusahaan asuransi yang mengalami kerugian paling besar adalah para pemegang polis yang pada dasarnya telah membayar premi dengan tujuan untuk menghindari risiko terhadap suatu kondisi dengan membebankannya kepada perusahaan asuransi sebagai penanggung, sehingga apabila terjadi permasalahan gagal

¹ Mulhadi, 2009, "*Kedudukan Tertanggung dalam Perusahaan Asuransi*", *Skripsi*, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm.5.

² Nia Deviyana, 2019, *Selain Jiwasraya, Tiga Perusahaan Asuransi Juga Gagal Bayar*, <https://www.google.com/amp/s/m.medcom.id/amp/9K5VYIN-selain-jiwasyara-tiga-perusahaan-juga-gagal-bayar-medcom-id>, Medcom.id, diakses pada tanggal 1 Maret 2020.

bayar seperti kasus di atas maka akan ada kondisi buruk dimana pemegang polis tidak mendapatkan klaimnya secara penuh, bahkan yang paling parah tidak mendapatkan klaim sama sekali.

Langkah antisipatif untuk mencegah kondisi-kondisi yang dapat merugikan pemegang polis tentu dilakukan oleh pemerintah maupun OJK yang telah diatur dalam UU Perasuransian. Pertama, pada Pasal 20 yang mengatur adanya dana jaminan sebagai kekayaan yang menjadi jaminan terakhir dalam rangka melindungi kepentingan pemegang polis yang jumlahnya wajib disesuaikan dengan perkembangan usaha dan tidak boleh diagunkan ataupun dibebani dengan pihak apapun serta pencairannya yang harus mendapat persetujuan OJK. Kedua, pada Pasal 62 ayat (1) yang menentukan bahwa OJK dapat menonaktifkan direksi, dewan komisaris, ataupun yang setara apabila terdapat keadaan perusahaan telah dikenakan sanksi pembatasan kegiatan usaha. Ketiga, Pasal 70 yang mengatur OJK dapat memberikan sanksi administrasi kepada perusahaan yang bersangkutan.

Sesuai dengan pengaturan di atas bahwa salah satu bentuk perlindungan yang dilakukan OJK yakni dengan menjatuhkan sanksi administrasi terhadap pelanggaran perusahaan yang bersangkutan. Pengaturan terkait pengenaan sanksi administrasi telah diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan

Konsumen Sektor Jasa Keuangan pada Pasal 53 yang mengategorikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, denda, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan kegiatan usaha, dan pencabutan izin kegiatan usaha.

Penerapan sanksi berupa pembatasan kegiatan usaha sampai dengan pencabutan izin kegiatan usaha, maka harus didahului dengan peringatan tertulis secara bertahap sebanyak tiga kali, apabila perusahaan masih tidak dapat memenuhi peringatan yang ditujukan, kemudian baru dapat memberikan pembatasan kegiatan usaha hingga pencabutan izin kegiatan usaha. Setelah pencabutan kegiatan izin usaha dilakukan, maka salah satu bentuk perlindungan yang dilakukan agar kondisi gagal bayar tersebut tetap dapat memberikan hak kepada pemegang polis berupa klaim yakni dengan diajukannya pailit oleh OJK.

Kewenangan pengajuan permohonan pailit OJK terhadap perusahaan asuransi telah diatur dalam Pasal 50 ayat (1) UU Perasuransian yang menentukan bahwa:

Permohonan pernyataan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah berdasarkan Undang-Undang ini hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan.

Selanjutnya kewenangan itu pun dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 51 UU Perasuransian yang mengatur bahwa dalam pengajuan permohonan pailit oleh OJK kepada pengadilan niaga, terlebih dahulu kreditor yang

bersangkutan menyampaikan permohonannya untuk meminta dipailitkannya debitor, setelah itu OJK akan menentukan menyetujui atau menolak permohonan yang disampaikan oleh kreditor paling lama 30 hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Konsekuensinya, apabila permohonan diterima, maka OJK akan melanjutkan dengan mengajukan permohonan pailit kepada pengadilan niaga terhadap debitor yang bersangkutan, sedangkan apabila permohonan ditolak, maka OJK harus melakukan secara tertulis disertai alasannya.

Kewenangan OJK terhadap permohonan pailit perusahaan asuransi pada dasarnya sangat perlu mempertimbangkan kepentingan pemegang polis secara keseluruhan, pengembangan industri perasuransian, dan kepentingan perekonomian nasional dalam mengajukan permohonan pailit,³ dikarenakan kepailitan terhadap perusahaan asuransi bukan berarti dapat mengembalikan premi dari pemegang polis secara penuh, seperti yang terjadi pada kasus kepailitan PT Asuransi Namura Tata life yang pada akhirnya menempatkan pemegang polis hanya sebagai kreditor konkuren, padahal dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU

³ Lihat penjelasan Peraturan OJK No. 28/POJK.05/2015 tentang Pembubaran, Likuidasi, dan Kepailitan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah.

Kepailitan dan PKPU) sendiri tidak ada yang menjelaskan secara jelas terkait kedudukan dari pemegang polis.⁴

Akibatnya apabila pemegang polis berkedudukan sebagai kreditor konkuren maka para pemegang polis mendapatkan sisa-sisa penjualan barang-barang milik debitor yang masih ada dan tidak terikat sebagai jaminan piutang kreditor separatis, maupun dari hasil penjualan barang jaminan setelah dikurangi dengan biaya piutang preferen dan dibagikan secara *pro rata*.⁵ Oleh karena itu, besar kecilnya presentase pembayaran yang akan diterima pemegang polis akan sangat bergantung pada kemampuan kurator dalam menghimpun seluruh aset debitor dan banyaknya aset debitor yang bebas dari hak jaminan kebendaan serta seberapa banyak sisa hasil penjualan barang jaminan oleh kreditor separatis.⁶

Berdasarkan kewenangan di atas, pada tahun 2015 OJK mengajukan permohonan pailit terhadap salah satu perusahaan asuransi yakni PT. Bumi Asih Jaya. PT Bumi Asih Jaya merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang asuransi sejak tahun 1967. Pada dasarnya perlu dipahami bahwa setiap perusahaan asuransi yang mendapatkan izin usaha wajib memenuhi ketentuan tentang kesehatan keuangan perusahaan perasuransian serta

⁴ Irvan rahardjo, *Nasib Nasabah Pasca Izin Asuransi Dicabut*, <https://www.cnbcindonesia.com/opini/20180119150856-14-2003/nasib-nasabah-pasca-izin-asuransi-dicabut>, diakses pada tanggal 28 Januari 2020.

⁵Elyta Ras Ginting, 2018, *Hukum Kepailitan (Teori Kepailitan)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 206.

⁶*Ibid*, hlm. 207.

memerhatikan prinsip-prinsip asuransi yang sehat guna menjamin kewajiban-kewajibannya terhadap para pemegang polis termasuk menjaga tingkat solvabilitas paling sedikit 120%, namun PT Bumi Asih Jaya berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan pada triwulan II tahun 2007 menunjukkan bahwa perusahaan mengalami penurunan tingkat solvabilitas menjadi 74,14%, sehingga tidak memenuhi kualifikasi yang telah ditetapkan.

Pengenaan sanksi administrasi pun dilakukan dengan cara memberikan surat peringatan sampai tiga kali, yang berikutnya diikuti dengan pembatasan kegiatan usaha. Berdasarkan hal tersebut kemudian OJK pada tanggal 18 Oktober 2013 mengeluarkan Keputusan Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan Nomor: KEP-112/D.05/2013 tentang Pencabutan Izin Usaha di Bidang Asuransi Jiwa atas PT Bumi Asih Jaya. Pencabutan izin tersebut dilakukan oleh OJK dengan dalih untuk melindungi kepentingan pemegang polis dan masyarakat yang akan timbul di kemudian hari. Konsekuensi dari pencabutan izin usaha yang didahului dengan Pembatasan Kegiatan Usaha (PKU) pada tanggal 30 April 2009 berakibat pada selama kurang lebih lima tahun PKU berlaku, maka PT Bumi Asih Jaya dilarang menerbitkan polis, yang itu artinya tidak memperoleh pendapatan dari polis baru, kecuali melanjutkan premi dari pemegang polis lama. Padahal, dipahami bersama bahwa cara kerja dari perusahaan asuransi adalah selain mendapatkan pembayaran premi lama dan memperbanyak

polis baru kepada masyarakat juga dilakukan dengan cara menginvestasikan dana, sehingga PKU dalam rentang waktu lima tahun yang dilanjutkan dengan pengajuan pailit oleh Komisioner OJK tanpa adanya permohonan terlebih dahulu dari kreditor juga patut dipertanyakan.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat isu hukum yang menarik untuk diteliti, yaitu terkait pertimbangan OJK dalam mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar dilihat dari sudut pandang perlindungan terhadap pemegang polis mengingat permohonan pailit yang diajukan oleh Komisioner OJK tidak didahului oleh permohonan pemegang polis. Padahal, perasuransian merupakan sektor jasa keuangan yang memiliki sistem manajemen tersendiri yang berbeda dengan perusahaan lain dengan ciri khasnya mengelola risiko, kemudian juga berbagai kebijakan OJK dalam menangani permasalahan gagal bayar perusahaan asuransi hingga memohonkan pailit dilihat dari berbagai peraturan menjadi menarik untuk dikaji di tengah semakin banyaknya perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar, termasuk pada kasus kepailitan PT. Bumi Asih Jaya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah pada penelitian ini, antara lain:

1. Apa dasar pertimbangan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan kreditor terhadap perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar?
2. Apakah tindakan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya dapat melindungi kepentingan pemegang polis?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini, antara lain:

1. Untuk menganalisis pertimbangan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan kreditor terhadap perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar.
2. Untuk menganalisis tindakan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya dapat atau tidak melindungi kepentingan pemegang polis.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan literatur yang membahas tentang kewenangan Otoritas Jasa Keuangan pada pengajuan permohonan pailit perusahaan asuransi dalam kaitannya terhadap perlindungan pemegang polis sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar bagi bahan penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberikan sumbangan dan masukan pemikiran di bidang ilmu hukum, khususnya hukum kepailitan terkait kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit, sehingga kedepannya pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dapat menjamin perlindungan bagi pemegang polis.

E. Keaslian Penelitian

Pada dasarnya telah terdapat penelitian yang membahas terkait permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya oleh OJK yang merupakan penelitian dalam rangka menyelesaikan strata 1 (S1) dalam bidang ilmu hukum oleh Tri Minati dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, tahun 2017. Penelitian tersebut membatasi cakupannya pada OJK dalam melindungi pemegang polis saat mengajukan permohonan pailit serta

pertimbangan hakim dalam memutuskan kepailitan PT. Bumi Asih Jaya berdasarkan putusan No. 408k/Pdt.SUS-Palit/2015.

Selain itu, terdapat pula penelitian yang juga membahas terkait permohonan pernyataan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya oleh OJK dengan studi kasus putusan No. 408k/Pdt.SUS-Palit/2015 *juncto* No. 04/Pdt-SUS-Pailit/2015/PN.Niaga.JKT.PST oleh Dani Triardi dari Universitas Gadjamada pada tahun 2017. Adapun batasan dalam penelitian tersebut mencakup pada analisa permohonan pernyataan pailit PT. Bumi Asih Jaya oleh OJK terhadap ketentuan yang diatur dalam UU Perasuransian serta UU Kepailitan dan PKPU, kemudian juga membahas dapat atau tidaknya klaim asuransi jiwa tertanggung yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih dikategorikan sebagai utang yang menjadi dasar pemenuhan syarat permohonan pailit sebagaimana diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU.

Penelitian lainnya yang juga membahas kepailitan PT. Bumi Asih Jaya dapat dilihat pada skripsi yang dibuat oleh Ismadani Rofiul Ulya, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah dengan membatasi cakupan penelitiannya pada perlindungan hukum nasabah pasca pencabutan izin usaha perusahaan asuransi PT. Bumi Asih Jaya oleh OJK dengan menitikberatkan pada faktor penyebab kepailitan dan akibat hukum pasca pencabutan izin usaha terhadap PT. Bumi Asih Jaya.

Adapun dalam penelitian ini akan berfokus pada batasan kewenangan OJK dalam mengajukan permohonan pailit yang tanpa terlebih dahulu ada permohonan dari kreditor terhadap PT. Bumi Asih Jaya yang mengalami gagal bayar sehubungan dengan tindakan yang dilakukan oleh Komisioner OJK serta tindakan OJK dalam pengajuan pailit terhadap PT Bumi Asih Jaya mampu atau tidak dalam melindungi kepentingan pemegang polis.

Berdasarkan uraian di atas, walaupun penelitian ini juga membahas terkait pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dengan studi kasus permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya, namun permasalahan yang menjadi fokus penelitian memiliki cakupan yang berbeda dengan penelitian terdahulu.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum ini termasuk dalam tipe penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menganalisis norma-norma hukum (ketentuan-ketentuan yang ada)⁷ serta penerapannya dalam peristiwa hukum yang terjadi.

⁷ Agus Yudha Hermoko, 2010, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil*, Kencana Media Group, Jakarta, hlm. 38.

Penelitian ini memiliki objek kajian berupa kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam kasus permohonan pailit terhadap PT Bumi Asih Jaya yang akan dianalisis berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas jasa Keuangan, Undang-Undang No 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, serta berbagai peraturan terkait kepailitan terhadap perusahaan asuransi maupun perlindungannya terhadap para pemegang polis.

2. Pendekatan Penelitian

Pada umumnya pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸

Adapun dalam penelitian ini menggunakan pendekatan-pendekatan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 133.

yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti,⁹ dalam hal ini terkait kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dalam menjamin perlindungan bagi pemegang polis.

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan hukum yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, kemudian menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian dan asas-asas hukum berkaitan dengan isu yang dihadapi.¹⁰
- c. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan hukum yang dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi.¹¹

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang mempunyai hubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun bahan hukum yang dimaksud, yaitu:

3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang memiliki sifat autoritatif atau mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid*, hlm.134.

¹¹ *Ibid*, hlm.134.

peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim (yurisprudensi).¹²

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. *Burgerlijk Wetbook* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
- b. *Wetboek Van Koophandel Voor Indonesie* atau Kitab Undang-Undang Hukum Dagang;
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- d. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
- e. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
- f. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian;
- g. UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian;
- i. Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 424/KMK.06/2003;
- j. Peraturan Otortas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan;

¹²*Ibid*, hlm. 181.

- k. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.4/POJK.05/2013 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan bagi Pihak Utama pada Perusahaan Perasuransian, Dana Pensiun, Perusahaan Pembiayaan, dan Perusahaan Penjaminan;
- l. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 28/POJK.05/2015 tentang Pembubaran, Likuidasi, dan Kepailitan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah;
- m. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi;
- n. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 17/POJK.05/2017 tentang Prosedur dan Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Perasuransian dan Pemblokiran Kekayaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, dan Perusahaan Reasuransi Syariah;
- o. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 55/POJK.05/2017 tentang Laporan Berkala Perusahaan Perasuransian;
- p. Putusan Nomor 04/PDT-SUS-PAILIT/2015/PN. NIAGA. JKT. PST. Jo No. 27 Pdt. Sus.PKPU/2015/PN. NIAGA. Jkt.Pst.

3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, naskah akademik, hasil-hasil penelitian, maupun hasil karya para pakar hukum¹³ yang berhubungan dengan gambaran secara umum mengenai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dalam menjamin perlindungan terhadap pemegang polis. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa skripsi, tesis, buku, maupun jurnal hukum.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan yakni melalui studi kepustakaan, sehingga berdasarkan isu hukum dan metode pendekatan yang digunakan, maka langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam mengumpulkan bahan hukum, yakni:¹⁴

- a. Mengidentifikasi bahan hukum yang relevan, di mana bahan hukum tersebut diperoleh dari perpustakaan, putusan-putusan

¹³ Soerjono Soekanto, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Kajian Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

¹⁴ Nilasari, 2018, *Penentuan Boedel Pailit terhadap Tanah dan Bangunan yang telah diikat perjanjian pengkatan Jual Beli (PPJB) Sebelum Developer Pilit (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 644 K/PDT.SUS-PAILIT/2017 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 156 K/PDT.SUS-PAILIT/2013*, Makassar, Universitas Hasanuddin, hlm.49-50.

pengadilan, dan tulisan-tulisan hukum dari berbagai media elektronik yang resmi;

- b. Menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan sesuai batasan penelitian penulis berdasarkan bahan hukum yang berkaitan dengan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dalam menjamin perlindungan terhadap pemegang polis;
- c. Mencatat dan mengutip bahan yang diperlukan seperti doktrin-doktrin hukum yang bersesuaian dengan penelitian penulis;
- d. Menganalisis bahan hukum yang diperoleh sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh akan diidentifikasi dan diinventarisasi menggunakan pendekatan perundang-undangan maupun konsep untuk mendapatkan konklusi, sehingga mampu menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Adapun analisis dilakukan secara kualitatif berdasarkan rumusan masalah penelitian, kemudian dijabarkan dalam bentuk preskriptif untuk menjawab permasalahan.

BAB II

PERTIMBANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAJUAN PERMOHONAN PAILIT PERUSAHAAN ASURANSI

A. Kepailitan

1. Definisi dan Tujuan Kepailitan

Pailit atau bangkrut di Indonesia merupakan istilah yang seringkali digunakan dalam menggambarkan seseorang yang berada pada keadaan tidak dapat membayar utangnya. Secara etimologi, kata pailit berasal dari Bahasa Italia yaitu "*failie*" dan *fallimento*, yang juga diadopsi dalam Bahasa Belanda menjadi kata "*faillie (t)*" dan diterjemahkan menjadi "pailit" dalam Bahasa Indonesia. Kemudian istilah *bankrupt* berasal dari kata "*banco rotto*" yang berlanjut menjadi kata "*bankrupt*" dalam bahasa Inggris serta diadopsi Italia dalam bahasa latin kuno yaitu "*bancu*" atau "*bancus*".¹⁵

Pada dasarnya kepailitan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan dimana subjek hukum selaku debitor tidak dapat membayar utang-utangnya yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih. Dari sudut pandang bisnis, kepailitan diartikan sebagai keadaan keuangan yang memburuk untuk suatu perusahaan, yang dapat membawa akibat pada rendahnya kinerja untuk

¹⁵Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 4.

jangka waktu tertentu yang berkelanjutan, yang pada akhirnya menjadikan perusahaan tersebut kehilangan sumber daya dan dana yang dimiliki.¹⁶

Secara lebih jelasnya *Black's Law Dictionary* mengartikan pailit sebagai kondisi dimana seseorang baik perorangan maupun badan hukum tidak memiliki kemampuan untuk membayar utang-utangnya.¹⁷ Adapun menurut Retnowulan, kepailitan adalah eksekusi massal yang ditetapkan dengan keputusan hakim, yang berlaku secara serta merta dengan melakukan penyitaan umum atas semua harta orang yang dinyatakan pailit, baik yang ada pada waktu pernyataan pailit, maupun yang diperoleh selama kepailitan berlangsung untuk kepentingan semua kreditor yang dilakukan dengan pengawasan pihak yang berwajib.¹⁸ Selain itu. Munir Fuady mengemukakan yang dimaksud dengan pailit adalah suatu sitaan umum atas seluruh harta debitor agar dicapainya perdamaian antara debitor dan para kreditor atau agar harta tersebut dapat dibagi-bagi secara adil diantara para kreditor.¹⁹

Pada Pasal 1 angka 1 UU Kepailitan dan PKPU telah diberikan batasan terkait kepailitan sebagai sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah

¹⁶ Susanti Adi Nugroho, 2018, *Hukum Kepailitan di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya)*, Kencana, Jakarta, hlm.29.

¹⁷ Hadi Shubhan, 2008, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan (Edisi Pertama)*, Kencana, Jakarta, hlm.1.

¹⁸ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit*, hlm 8.

¹⁹ *Ibid.*

pengawasan hakim pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Rumusan pengertian pailit yang diberikan UU Kepailitan dan PKPU sebenarnya apabila dicermati, sangat bersifat teknis dan tidak menggambarkan pengertian sehari-hari dari pailit.²⁰

Pengertian terkait kepailitan juga tak boleh hanya dikonotasikan sebagai keadaan tidak mampu membayar, melainkan juga ketidakmauan dalam membayar dapat menjadi faktor dalam dipailitkannya suatu subjek hukum. Selain itu, penegasan suatu subjek hukum dikatakan pailit berada pada putusan pengadilan, tidak ada orang atau badan hukum yang dapat dikatakan pailit tanpa melalui putusan pengadilan.

Hukum kepailitan didasarkan pada Pasal 1131 KUH Perdata yang menentukan bahwa semua barang, baik yang bergerak maupun tidak bergerak milik debitor, baik yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari menjadi tanggungan atau jaminan bagi perikatan perseorangan debitor yang bersangkutan, sehingga Pasal 1131 ini akhirnya bermuara ke lembaga kepailitan. Oleh karena itu, kepailitan mempunyai tujuan untuk membagi hasil penjualan semua harta kekayaan debitor secara seimbang kepada semua kreditor sesuai dengan haknya yang hanya dapat dilakukan lembaga kepailitan, serta untuk mencegah penyitaan dan eksekusi yang dimintakan secara perseorangan oleh kreditor.²¹

²⁰Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 5.

²¹Sriti Hesti Astiti, 2014, *Sita Jaminan dalam Kepailitan*, Jurnal Yuridika Vol. 29 No.1., hlm 63.

Apabila dilihat dari segi hadirnya peraturan yang mengatur kepailitan di Indonesia, maka tujuannya adalah untuk memberikan keseimbangan antara kreditor dan debitor dalam menghadapi permasalahan kepailitan, memberikan kepastian proses menyangkut waktu, prosedur, tanggung jawab pengelolaan harta pailit dan memudahkan penyelesaian utang piutang secara cepat, adil, terbuka, dan efektif. Selain itu, adapun tujuan semua undang-undang kepailitan pada dasarnya untuk memberikan suatu forum kolektif untuk memilah hak-hak dari penagih terhadap asset debitor yang tidak cukup nilainya.²²

2. Asas-Asas dan Prinsip Kepailitan

Asas-asas kepailitan yang dianut dalam hukum positif Indonesia dapat dilihat pada penjelasan UU Kepailitan dan PKPU, yakni sebagai berikut:

- a. Asas Keseimbangan mengatur beberapa ketentuan yang merupakan perwujudan dari asas keseimbangan, yaitu di satu pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh debitor yang tidak jujur, di lain pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh Kreditor yang tidak beritikad baik;

²² Sutan Remy Sjahdeini, 2016, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Edisi Kedua)*, Kencana, Jakarta, hlm.4.

- b. Asas kelangsungan usaha, mengatur ketentuan yang memungkinkan perusahaan debitor yang prospektif tetap dilangsungkan;
- c. Asas keadilan, mengatur ketentuan mengenai kepailitan yang dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berkepentingan. Asas ini mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pihak penagih yang mengusahakan pembayaran atas tagihan masing-masing terhadap debitor, dengan tidak memerdulikan kreditor lainnya;
- d. Asas Integrasi, mengandung pengertian bahwa sistem hukum formil dan hukum materilnya merupakan satu kesatuan yang utuh dari sistem hukum perdata dan hukum acara perdata;

Berdasarkan asas-asas di atas dapat diketahui bahwa hukum kepailitan di Indonesia berlandaskan pada pemahaman untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan oleh debitor maupun kreditor, mengusahakan kelangsungan usaha debitor yang masih mempunyai masih prospek kedepannya, menjamin tidak adanya kesewenang-wenangan yang dilakukan baik oleh debitor ataupun kreditor, serta adanya penyatuan hukum formil dan materil dalam satu undang-undang tentang kepailitan yang diterapkan Indonesia.

Adapun prinsip umum kepailitan yang dianut dalam hukum positif Indonesia dapat dilihat pada batang tubuh UU Kepailitan dan PKPU sebagai berikut:²³

- a. Prinsip *Concursus Creditorum*, menjadi pembatas yang tegas antara utang yang tidak dibayar yang dituntut pembayarannya melalui mekanisme kepailitan atau gugatan biasa sebagai wanprestasi. Prinsip ini menekankan pada harus adanya kreditor sedikitnya 2 orang atau lebih dalam pengajuan pailit sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU.
- b. Prinsip Insolven, dalam ketentuan kepailitan di Indonesia menjadikan insolven sebagai akibat dari adanya keadaan seperti dalam Pasal 178 ayat (1) berupa hingga rapat pencocokan piutang berakhir debitor tidak menawarkan rencana perdamaian untuk membayar utang-utangnya, rencana perdamaian yang ditawarkan tidak disetujui oleh mayoritas kreditor konkuren, serta pengadilan niaga menolak mengesahkan perdamaian. Apabila terjadi keadaan tersebut, maka demi hukum harta pailit berada dalam keadaan insolven. Akibatnya, keadaan insolven memberikan hak eksekusi terhadap harta kekayaan debitor serta sekaligus mengakhiri masa stay.

²³Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 52-66

- c. Prinsip *Paritas Creditorum*, berkaitan dengan keseimbangan kepentingan seluruh kreditor untuk mendapatkan pembayaran dari harta pailit. Prinsip ini terkandung dalam norma Pasal 1112 dan 1113 KUH Perdata yang mengatur kedudukan para kreditor beserta tingkat pembayarannya disesuaikan dengan golongan kreditor yang terdiri atas 3, yakni kreditor preferen, kreditor separatis, dan kreditor konkuren.
- d. Prinsip *Pari Pasu Pro Rata Parte* adalah prinsip yang menjadi penggerak *Paritas Creditorum* diterapkan jika debitor menjadi pailit sementara harta debitor tidak mencukupi untuk membayar kewajibannya. *Pari Pasu* bermakna kreditor secara bersama-sama memperoleh pelunasan utang tanpa ada yang didahulukan, sedangkan *Pro Rata Parte* bermakna perolehan yang proporsional yaitu jumlah yang diterima kreditor dihitung sesuai besarnya piutang dibandingkan dengan piutang kreditor secara keseluruhan.
- e. Prinsip *Debt Collection*, menekankan pada setiap perikatan atas harta debitor yang terjadi setelah debitor dinyatakan pailit dan setiap tagihan yang tidak didaftarkan kepada kreditor untuk dicocokkan tidak akan mendapatkan pembayaran dari harta pailit sesuai dengan Pasal 25 dan 27 UU Kepailitan dan PKPU. Prinsip

ini pada dasarnya melahirkan *collective proceeding*, yaitu pembayaran utang yang dilakukan serentak dan kolektif.

- f. Utang Sudah Jatuh Tempo dan Dapat Dibayar, prinsip ini menekankan bahwa tidak seorang pun yang dapat dipaksa untuk menjadi pailit berdasarkan utang yang tidak dituntut pemenuhannya di pengadilan. debitor dapat memohonkan pailit atas dasar adanya utang yang sudah jatuh tempo dapat ditagih.
- g. Debitor Kehilangan Hak Mengurus Harta Bendanya, prinsip ini memiliki fungsi untuk membekukan kekuasaan debitor atas harta bendanya dan membekukan hak kreditor untuk mengeksekusi langsung harta debitor setelah debitor dinyatakan pailit dengan memberlakukan *automatic stay*, namun perlu dipahami bahwa kehilangan hak mengurus harta benda itu tidak menyebabkan debitor kehilangan hak atas harta bendanya. Debitor tetap diposisikan sebagai pemilik berdasarkan kepercayaan para kreditornya hingga harta tersebut dikonversi menjadi jumlah uang yang digunakan untuk membayar piutang kreditor.
- h. Prinsip Transparansi, terkandung dalam ketentuan yang mengatur mengenai penyelenggaraan rapat-rapat kreditor yang diselenggarakan oleh kurator dan dipimpin oleh hakim pengawas. Setiap rapat wajib dipublikasikan dengan menyebutkan waktu dan

tempat rapat, dimana setiap hasil rapat harus dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh hakim pengawas, kreditor, dan panitia kreditor.

- i. Prinsip *Separate Legal Personality*, mengandung 2 makna. Pertama adalah kepailitan debitor hanya memengaruhi haknya untuk mengelola dan mengurus harta bendanya, namun tidak memengaruhi hak personalnya. Kedua, debitor tidak bebas menentukan untuk menerima suatu warisan yang terbuka untuknya. Prinsip ini menjadi penegas bahwa utang utamanya perseroan bukan utang pribadi para pengurus perseroan maupun pemegang saham.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas dapat diketahui bahwa dalam hukum kepailitan di Indonesia ketentuan khusus terkait adanya kreditor paling sedikit 2 orang, adanya keadaan insolven ditentukan pada keadaan dimana tidak adanya penawaran rencana perdamaian, rencana perdamaian tidak disetujui oleh mayoritas kreditor konkuren, serta penolakan pengesahan perdamaian oleh pengadilan niaga, selanjutnya adanya pembagian golongan kreditor yang akan berdampak pada pembayaran yang diterimanya, adanya pembagian harta pailit secara proporsional sesuai dengan bagian piutang yang dibandingkan dengan harta pailit secara keseluruhan, pembayaran hanya dilakukan kepada debitor yang mendaftarkan diri ke kurator, adanya

utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih pembayarannya, debitor kehilangan hak mengurus harta bendanya yang diambil alih oleh kurator tapi tidak menghilangkan kehilangan hak atas bendanya, adanya transparansi dalam penjualan boedel pailit maupun dalam berbagai rapat kreditor, serta prinsip yang menekankan bahwa debitor dalam dipailitkan hanya kehilangan hak untuk pengelolaan harta benda, sehingga tidak memengaruhi hak personalnya.

Pada dasarnya asas-asas maupun prinsip hukum di atas bukanlah ketentuan konkret, melainkan pikiran dasar yang bersifat umum ataupun latar belakang dalam dibentuknya berbagai aturan dalam suatu perundang-undangan.

3. Syarat-Syarat Kepailitan

Kepailitan terhadap subjek hukum tidak boleh serta merta dilakukan begitu saja, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan permohonan pailit. Adapun syarat-syarat tersebut telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa:

Debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

Pada persyaratan yang dimuat dalam UU Kepailitan dan PKPU tersebut dapat diketahui bahwa ada dua keadaan yang harus terjadi jika subjek hukum, baik perseorangan maupun badan hukum akan dimohonkan pailit yakni:

- 1). Mempunyai dua debitor atau lebih;
- 2). Tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

Aturan di atas kemudian dipertegas kembali pada Pasal 8 ayat (4) yang mengatur bahwa:

“Permohonan pernyataan pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa persyaratan untuk dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) telah dipenuhi”

Pasal di atas berarti memberikan penegasan bahwa tolak ukur hakim dalam mengabulkan sebuah permohonan pailit hanya didasarkan jika terdapat keadaan seperti pada Pasal 2 ayat (1) yang terpenuhi secara sederhana. Bahkan undang-undang mengatur dengan kata “harus dikabulkan”, dengan makna norma tersebut bersifat imperatif.²⁴

Persyaratan pengajuan pailit juga mengatur terkait dengan pihak-pihak yang dapat mengajukan pailit selain kreditor maupun debitor yang termuat dalam Pasal 2 ayat (2) sampai (5) UU Kepailitan dan PKPU bahwa:

²⁴ Catur Irianto, 2015, *Penerapan Asas Kelangsungan Usaha dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Jurnal Hukum dan Peradilan Vo. 4 No.3, hlm. 401.

- (2). Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh kejaksaan untuk kepentingan umum.
- (3). Dalam hal debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.
- (4). Dalam hal debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjamin, Lembaga Penyimpan dan Penyelesaian, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal.
- (5). Dalam hal debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh menteri keuangan.

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa yang dapat mengajukan permohonan pailit adalah kreditor, debitor, jaksa, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Menteri Keuangan, namun setelah ditetapkannya UU OJK pada tanggal 31 Desember 2012 maka kewenangan pengajuan terhadap pasar modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal kepada Otoritas Jasa Keuangan.

4. Akibat Kepailitan terhadap Kreditor

Pada dasarnya dalam kepailitan mengenal pembagian kreditor sesuai dengan ketentuan KUH Perdata. Ketentuan pada Pasal 1132 KUH Perdata secara tersirat menggolongkan kreditor dalam 3 golongan, yakni kreditor yang dijamin dengan hak kebendaan debitor secara khusus berdasarkan perjanjian, kreditor yang piutangnya dijamin pembayarannya oleh undang-undang, dan kreditor yang piutangnya tidak dijamin dengan suatu perjanjian

maupun undang-undang. Ketentuan dalam UU Kepailitan dan PKPU mengatur perlakuan pembayaran dengan cara berbeda sesuai dengan jenis dan sifat piutangnya.²⁵

a. Kreditor Separatis

Kreditor yang piutangnya dijamin dengan hak kebendaan debitor secara khusus berdasarkan perjanjian disebut sebagai kreditor separatis. Separatis yang dimaksudkan adalah terpisahnya hak eksekusi atas benda-benda yang dijaminkan dari harta yang dimiliki debitor pailit,²⁶ dengan demikian hak kreditor separatis tidak terpengaruh dengan adanya kepailitan terhadap debitor serta dapat mengeksekusi sendiri jaminan berupa hipotik, gadai, hak tanggungan, jaminan fidusia, dan lain sebagainya.²⁷

Pada dasarnya Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menempatkan kreditor separatis berada di luar kepailitan, sehingga tidak terpengaruh dengan terjadinya kepailitan, namun tidak berarti bahwa pelaksanaan hak eksekusi oleh kreditor separatis sama sekali tidak terpengaruh oleh kepailitan. Berdasarkan Pasal 21 jo. Pasal 56 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU, harta pailit sejak diputuskannya kepailitan demi hukum berada di bawah sita umum, termasuk barang jaminan piutang kreditor separatis,

²⁵Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 174.

²⁶ Arlina Haryuningsih, 2016, *Permohonan Pailit terhadap Personal Guarantor Karena Debitor Wanprestasi*, *Skripsi*: Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 25.

²⁷ Putu Arya Aditya Pramana, 2013, *Pengaruh Undang-Undang Kepailitan dan Undang-Undang Hak Tanggungan terhadap Kedudukan Kreditur Pemegang Hak Tanggungan Apabila Debitor pailit*, *Jurnal Fakultas Hukum Udayana*, Denpasar, hlm. 4.

sehingga hak mengeksekusi kreditor separatis dibekukan sementara waktu, yakni paling lama 90 (Sembilan puluh) hari.²⁸ Sedangkan, apabila nilai eksekusi barang jaminan tersebut tidak mencukupi untuk menutup utang debitor, maka kreditor separatis dapat meminta kepada kurator untuk dimasukkan ke dalam kreditor konkuren untuk menutupi sisa piutang yang belum terbayar,²⁹ sebaliknya jika terdapat kelebihan uang dari penjualan barang jaminan, maka kreditor separatis wajib mengembalikan kepada kurator.

Akibat kepailitan terhadap kreditor separatis sebagai pemegang hak kebendaan debitor berdasarkan perjanjian, pada dasarnya tidak terpengaruh dengan terjadinya kepailitan, sebab memiliki hak eksekusi terhadap barang jaminan yang telah diperjanjikan sebelumnya dengan debitor. Hak eksekusi baru dapat dilaksanakan paling lama 90 (Sembilan puluh) hari terhitung sejak tanggal putusan pailit, dimana apabila setelah penjualan barang jaminan tidak mencukupi dalam pembayaran piutang, maka kreditor separatis dapat meminta kepada kurator untuk masuk dalam daftar kreditor konkuren untuk menutupi sisa piutang dan sebaliknya jika terdapat kelebihan atas penjualan barang jaminan, maka kreditor separatis wajib mengembalikan kepada kurator selaku pengurus pemberesan harta kekayaan debitor.

²⁸Elyta Ras Ginting, *Op.cit.*, hlm. 195.

²⁹Arlina Haryuningsih, *Op.cit.*, hlm. 26.

b. Kreditor Preferen

Kreditor preferen adalah kreditor yang mempunyai hak mendahului karena sifat piutangnya oleh undang-undang diberi kedudukan istimewa. Keistimewaan Kreditor preferen terdiri atas dua yakni, secara khusus sesuai dengan Pasal 1139-1146 KUH Perdata dan secara umum sesuai dengan Pasal 1148 KUH Perdata.

Adapun piutang yang digolongkan sebagai khusus berdasarkan Pasal 1139-1146 KUH Perdata itu timbul atas benda-benda tertentu yang disebutkan berdasarkan tingkatannya sesuai dengan urutan, sebagai berikut:³⁰

- 1) Biaya perkara, termasuk biaya lelang eksekusi atas benda bergerak maupun tidak bergerak;
- 2) Uang sewa beserta biaya perbaikan atas benda tidak bergerak;
- 3) Harga pembelian benda-benda bergerak yang belum dibayar;
- 4) Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan suatu barang beserta biaya upah pengangkutan dan biaya-biaya tambahan yang dikeluarkan;
- 5) Upah tukang yang mengerjakan barang atau bangunan atau merenovasi barang atau bangunan, dengan ketentuan tagihan

³⁰Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 176-178.

tersebut tidak melebihi 3 tahun dan hak milik atas tanah bangunan tersebut adalah debitor;

- 6) Biaya atau denda maupun biaya pengganti yang diputuskan oleh pengadilan niaga dalam perkara korupsi dapat digolongkan sebagai piutang preferen dari negara;
- 7) Penjual barang bergerak yang belum mendapatkan pelunasan harga barang digolongkan sebagai kreditor preferen;
- 8) Penjual barang yang menjual secara tunai memiliki hak menuntut kembali barangnya sepanjang barang tersebut masih berada dalam kekuasaan debitor dan penjual berhak mencegah debitor menjual kembali barang tersebut dalam waktu 30 hari sejak penyerahan barang dilakukan;
- 9) Penyewa tanah;
- 10) Harga pembelian bibit yang belum dibayar dan biaya panen didahulukan pembayarannya dari penjualan hasil panen;
- 11) Pemilik barang berkedudukan sebagai kreditor preferen atas barang yang disewakannya;
- 12) Pihak penyewa berkedudukan sebagai kreditor preferen atas segala uang sewa yang sudah dapat ditagih pembayarannya.

Adapun piutang yang digolongkan secara umum berdasarkan Pasal 1149 KUH Perdata itu pada dasarnya hanya dapat dilakukan setelah yang

khusus dibayarkan dan disebutkan berdasarkan tingkatannya, sebagai berikut.³¹

- 1) Biaya perkara, biaya lelang atau biaya penyelesaian suatu warisan;
- 2) Biaya penguburan;
- 3) Biaya perawatan kesehatan;
- 4) Upah tenaga kerja yang terutang selama 1 (satu) tahun dan upah tenaga kerja yang sudah dibayar dalam tahun yang sedang berjalan berikut kenaikannya jika ada kenaikan upah;
- 5) Biaya penyerahan bahan pangan untuk debitor selama 6 (enam) bulan;
- 6) Biaya pendidikan dan tempat tinggal di asrama sekolah;
- 7) Biaya pemeliharaan dan pendidikan anak yang belum dewasa atau yang berada dalam pengampuan atau perwalian yang harus dibayar oleh debitor selaku orang tua.

Perlu dipahami bahwa urutan tersebut mengindikasikan urutan prioritas dalam pembayaran piutang terhadap kreditor preferen. Selain itu, kreditor preferen sebagai kreditor yang haknya diberikan oleh undang-undang, sehingga didahulukan dalam pembayaran piutang.

³¹*Ibid*, hlm. 178-179.

c. Kreditor Konkuren

Kreditor konkuren merupakan kreditor yang tidak dijamin pembayarannya oleh undang-undang maupun perjanjian. Kreditor konkuren pada umumnya melaksanakan prinsip *pari passu prorata parte*, yakni pelunasan secara bersama-sama tanpa hak didahulukan, dihitung besarnya piutang masing-masing orang terhadap piutang secara keseluruhan dari kekayaan debitor.³²

Pembayaran terhadap kreditor konkuren dilakukan berdasarkan besar kecilnya piutang yang kemudian akan dibandingkan dengan keseluruhan aset debitor yang dihimpun oleh kurator, sehingga besarnya piutang akan sangat bergantung pada banyaknya sisa harta pailit setelah dikurangi dengan pembayaran terhadap kreditor preferen ataupun sisa penjualan barang jaminan kreditor separatis, serta besarnya hasil akumulasi nilai likuiditas dari harta pailit yang diperoleh selama kepailitan berlangsung.³³

Meskipun kreditor konkuren tidak dijamin pembayaran piutangnya, namun dalam UU Kepailitan dan PKPU kreditor konkuren mendapatkan kuasa yang cukup menentukan arah jalannya pengurusan dan pemberesan harta pailit yang dalam hal ini dapat mengusulkan mengganti atau menambah kurator, menerima atau menolak proposal perdamaian yang diusulkan oleh debitor pailit, boleh mengeluarkan suara dalam menentukan diterima tidaknya

³² Arlina Haryuningsih, *Op.cit*, hlm. 27.

³³ Elyta Ras Ginting, *Op.cit*, hlm. 208.

tawaran proposal, berhak mengajukan usul untuk meneruskan kelangsungan usaha debitor pailit meskipun harta pailit telah insolven.³⁴

B. Otoritas Jasa Keuangan

1. Definisi, Tujuan, dan Fungsi Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan merupakan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan independen yang dibentuk sebagai perwujudan dari amanat Undang-Undang 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Otoritas Jasa Keuangan dibentuk sebagai langkah antisipasi terhadap sistem ekonomi global yang semakin kompleks, apalagi dalam hal ini Indonesia pun pernah beberapa kali menghadapi permasalahan sektor keuangan yang cukup parah pada krisis moneter 1998 dan kasus Bank Century. Oleh karena itu, pembentukan Otoritas Jasa Keuangan diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengawasan di sektor keuangan yang sebelumnya dimiliki oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) dan Bank Indonesia.³⁵ Adapun dalam UU OJK Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa:

Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

³⁴*Ibid*, hlm. 209.

³⁵ Lina Maulidiana, 2014, *Fungsi Otoritas Jasa Keuangan sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Nasional di Indonesia*, Jurnal Keadilan Progresif Vol. 5 No. 1, hlm.102.

Pada dasarnya kehadiran OJK dalam perekonomian Indonesia berdasarkan Pasal 4 UU OJK mengatur bahwa:

OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan:

- a. Terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel;
- b. Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
- c. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

OJK sebagai lembaga yang mengawasi secara keseluruhan sektor keuangan menjadi menarik, sebab dalam tujuan pembentukannya juga memasukkan perlindungan konsumen dalam bagiannya. Apalagi tidak bisa dipungkiri sebelumnya terkait perlindungan konsumen jasa keuangan kurang mendapatkan perhatian dari Bank Indonesia maupun Bapepam-LK yang sebelumnya memiliki kewenangan pengawasan untuk sektor keuangan bank dan non bank.³⁶ Pada akhirnya melalui lembaga ini diharapkan dapat mendukung sektor keuangan yang ada secara menyeluruh guna meningkatkan daya saing lembaga jasa keuangan itu sendiri dalam rangka mendukung perekonomian nasional.³⁷

Adapun fungsi dari Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Pasal 5 UU OJK adalah untuk menyelaraskan sistem pengaturan dan pengawasan yang

³⁶ Hesty D. Lestari, 2012, *Otoritas Jasa Keuangan: Sistem Baru dalam Pengaturan dan Pengawasan Sektor Jasa Keuangan*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No.3, hlm.565.

³⁷ Otoritas Jasa Keuangan, 2019, *Buku 1 OJK dalam Pengawasan Mikroprudensial*, OJK, Jakarta, hlm, 21.

terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, Otoritas Jasa Keuangan berfokus pada pengawasan terhadap lembaga keuangan secara umum, baik bank maupun non bank seperti perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, modal ventura, serta lembaga keuangan lainnya agar terintegrasi dari segi pengawasan maupun pengaturannya.

2. Tugas dan Wewenang Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga independen dalam sektor jasa keuangan memiliki tugas berupa:³⁸

OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- a. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal; dan
- c. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Berdasarkan ketentuan di atas tugas Otoritas Jasa Keuangan mencakup 3 aspek keuangan di bidang perbankan, pasar modal, serta Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya yang itu artinya sejak diberlakukan UU OJK, segala pengaturan akan diselaraskan dan diawasi langsung oleh Otoritas Jasa Keuangan, sehingga lembaga yang sebelumnya menangani pengawasan di bidang jasa keuangan Bank yakni Bank Indonesia kehilangan fungsi pengawasan, serta Bapepam-LK yang

³⁸ Lihat Pasal 6 UU OJK.

mengawasi sektor keuangan non bank dilebur dalam Otoritas Jasa Keuangan juga beralih tugasnya.

Adapun wewenang dari Otoritas Jasa Keuangan termuat dalam Pasal 8 UU OJK yakni:

- a. Menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini;
- b. Menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- c. Menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
- d. Menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
- e. Menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
- f. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan;
- g. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statute pada Lembaga Jasa Keuangan;
- h. Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan
- i. Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Serta Pasal 9 UU OJK yang mengatur terkait wewenang pengawasan

Otoritas Jasa Keuangan, berupa:

- a. Menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
- b. Mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif;
- c. Melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana

dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;

- d. Memberikan perintah tertulis kepada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pihak tertentu;
- e. Melakukan penunjukan pengelola statute;
- f. Menetapkan penggunaan pengelolaan statute;
- g. Menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan
- h. Memberikan dan/atau mencabut:
 1. Izin usaha;
 2. Izin orang perseorangan;
 3. Efektifnya pernyataan pendaftaran;
 4. Surat tanda pendaftaran
 5. Persetujuan melakukan kegiatan usaha;
 6. Pengesahan;
 7. Persetujuan atau penetapan pembubaran; dan
 8. Penetapan lain,Sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Hadirnya OJK sebagai lembaga independen yang mempunyai wewenang pengaturan dan pengawasan di bidang jasa keuangan di Indonesia yang diberikan secara khusus oleh undang-undang, namun perlu dipahami bahwa walaupun OJK mempunyai kewenangan di atas, tidak berarti bahwa segala sektor jasa keuangan hanya dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan, melainkan tetap terdapat menteri keuangan yang berwenang terhadap sektor kebijakan fiskal yang tentu dapat memengaruhi industri jasa keuangan.³⁹

³⁹ Otoritas Jasa Keuangan, *Op.Cit*, Hlm.40.

Berdasarkan naskah akademik UU OJK mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Otoritas Jasa Keuangan harus berdasarkan pada asas-asas berikut:⁴⁰

- a. Asas kepastian hukum, yakni asas yang mengutamakan landasan pengaturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan OJK;
- b. Asas kepentingan umum, yakni asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- c. Asas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh berita yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan OJK dengan tetap memerhatikan perlindungan hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- d. Asas profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang OJK, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴⁰*Ibid*, hl.,110

- e. Asas integritas, yakni asas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan OJK;
- f. Asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil dari setiap kegiatan penyelenggaraan OJK harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Berdasarkan asas-asas di atas, maka jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya OJK wajib untuk memerhatikan dan menjadikan asas-asas yang ada sebagai landasan dalam berbagai kebijakan yang dilakukan.

C. Tinjauan Umum tentang Perasuransian

1. Definisi, Tujuan, dan Manfaat Asuransi

Asuransi atau pertanggungan merupakan terjemahan dari kata *insurance* atau *verzekering* atau *assurantie*.⁴¹ Pada dasarnya jika dilihat dari fungsinya, maka asuransi merupakan salah satu cara penanggulangan risiko (*risk transfer mechanism*) dengan mengasuransikan suatu risiko kepada perusahaan asuransi.⁴² Pengertian terkait asuransi telah diatur dalam

⁴¹ Tuti Rastuti, 2016, *Aspek Hukum: Perjanjian Asuransi*, Medpress Digital, Yogyakarta, hlm. 1.

⁴² Pardjo YAP, 2017, *Panduan Praktis Manajemen Risiko Perusahaan*, Growing Publishing, Jakarta, hlm. 78.

beberapa peraturan perundang-undangan seperti pada Pasal 246 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang menentukan bahwa:

“Asuransi atau pertanggungan adalah suatu perjanjian, dimana penanggung mengikatkan diri terhadap tertanggung dengan memperoleh premi, untuk memberikan kepadanya ganti rugi karena suatu kehilangan, kerusakan, atau tidak mendapat keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dapat diderita karena suatu peristiwa yang tidak pasti.”

Adapun dalam Pasal 1 angka 1 UU Perasuransian memberikan batasan terkait pengertian asuransi yaitu:

“asuransi adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk:

- a. memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti; atau
- b. memberikan pembayaran yang didasarkan pada meninggalnya tertanggung atau pembayaran yang didasarkan pada hidupnya tertanggung dengan manfaat yang besarnya telah ditetapkan dan/atau didasarkan pada hasil pengelolaan dana.

Pengertian asuransi dalam UU Perasuransian pada dasarnya memberikan batasan yang lebih luas daripada yang teruat dalam KUHD yang hanya mengartikan pada asuransi kerugian, sedangkan dalam UU Perasuransian poin b memasukkan asuransi jiwa sebagai cakupan dalam asuransi itu sendiri.

Berdasarkan definisi asuransi yang termuat dalam KUHD maupun UU Perasuransian, maka dapat dilihat unsur-unsur asuransi sebagai berikut:⁴³

- Pihak tertanggung yang berjanji untuk membayar uang premi kepada pihak penanggung, sekaligus atau secara berangsur-angsur;
- Pihak penanggung yang berjanji akan membayar sejumlah uang (santunan) kepada tertanggung, sekaligus atau secara berangsur-angsur;
- Suatu peristiwa yang tidak tentu;
- Kepentingan yang mungkin akan mengalami kerugian karena peristiwa yang tidak tentu.

Adapun tujuan dari asuransi dapat dilihat dari dua sisi, yakni pihak penanggung (perusahaan asuransi) dan pihak tertanggung (pemegang polis). Tujuan untuk penanggung yakni memberikan perlindungan terhadap kemungkinan kerugian, memberikan dorongan ke arah perkembangan perekonomian dan mendapatkan hasil atas jasa yang diberikannya, sementara untuk pihak yang tertanggung tujuan dari asuransi ini yakni

⁴³ Khotibul Umam, 2011, *Memahami dan Memilih Produk Asuransi*, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 3-6.

menggeserkan kemungkinan risiko kepada orang lain dan memperoleh ganti rugi atas kemungkinan yang diasuransikan.⁴⁴

Asuransi sebagai bentuk pengolahan risiko dari tertanggung kepada penanggung memiliki manfaat sebagai berikut:⁴⁵

- Memberikan rasa aman dan perlindungan, dengan memiliki polis asuransi, tertanggung akan terhindar dari kemungkinan timbulnya risiko kerugian di kemudian hari yang akan dijamin oleh penanggung;
- Pendistribusian biaya dan manfaat yang lebih adil, semakin besar kemungkinan terjadinya risiko kerugian, maka semakin besar premi pertanggungannya;
- Memberikan kepastian, pada dasarnya asuransi berusaha untuk mengurangi konsekuensi yang tidak pasti dari suatu keadaan yang merugikan, sehingga biaya atau akibat finansial dari kerugian tersebut menjadi pasti;
- Sarana menabung, untuk jenis asuransi tertentu, uang yang diasuransikan memiliki nilai tunai yang dapat diambil.

⁴⁴ Audy Aminda Yusandani, 2018, *Analisis Yuridis Perjanjian Asuransi Digital (Studi pada PT FWD Life Indonesia)*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, hlm. 19.

⁴⁵ Otoritas Jasa Keuangan, 2016, *Perasuransian*, Jakarta, hlm.23.

- Instrumen pengalihan dan penyebaran risiko, melalui asuransi memungkinkan timbul risiko kerugian, dapat dialihkan dan disebarkan kepada pihak penanggung;

2. Prinsip Umum Asuransi

Adapun prinsip umum asuransi dalam hukum positif dapat dilihat sebagai berikut:⁴⁶

- a. Prinsip kepentingan yang dapat diasuransikan, yang dijabarkan dalam Pasal 250 KUHD dengan penekanan pada kepentingan yang diasuransikan itu harus ada pada saat ditutupnya perjanjian asuransi. Apabila syarat ini tidak terpenuhi, maka penanggung akan bebas dari kewajibannya untuk membayar kerugian.
- b. Prinsip indemnitas, yang tersirat dalam Pasal 246 KUHD yang mana melalui perjanjian tersebut pihak penanggung memberikan proteksi atas kemungkinan kerugian ekonomi yang akan diderita tertanggung. Bentuk dari proteksi ini adalah berupa kesanggupan penanggung untuk memberikan ganti rugi jika tertanggung mengalami kerugian akibat suatu peristiwa yang tidak pasti.
- c. Prinsip kejujuran sempurna, yang berkaitan dengan Pasal 251 KUHD. Prinsip ini merupakan kewajiban yang harus terpenuhi dalam setiap perjanjian asuransi. Prinsip ini mengharuskan

⁴⁶ Retno Wulansari, 2017, *Pemaknaan Prinsip Kepentingan dalam Hukum Asuransi di Indonesia*, Jurnal Panorama Hukum Vol. 2 No.1, hlm.108-110.

berbagai pihak dalam perjanjian menjelaskan mengenai segala informasi yang benar dan selengkapnya.

- d. Prinsip subrogasi bagi penanggung, yang diatur dalam Pasal 284 KUHD dengan ketentuan kerugian yang diderita oleh pihak tertanggung dikarenakan oleh pihak ketiga disebabkan suatu peristiwa yang tidak diharapkan terjadi, maka pihak tertanggung dapat menuntut kerugian kepada penanggung dan pihak ketiga tersebut.
- e. Prinsip kontribusi, yang diatur dalam Pasal 278 KUHD dan berlaku pada *double insurance* yaitu apabila tertanggung menutup asuransi untuk bendayang sama terhadap risiko yang sama kepada lebih dari seorang penanggung dalam polis yang berlainan, sehingga jika terjadi hal tersebut maka hanya berlaku dalam kondisi tertentu.

3. Penyelenggaraan Usaha Perasuransian

Asuransi sebagai suatu sistem pengalihan risiko dijalankan oleh perusahaan asuransi. Berdasarkan Pasal 6 UU Perasuransian telah diatur bahwa yang dapat menyelenggarakan usaha perasuransian adalah badan hukum berupa perseroan terbatas, koperasi, serta usaha bersama yang telah ada pada saat UU Perasuransian baru berlaku.

Penyelenggaraan usaha asuransi juga wajib menerapkan tata kelola yang baik sesuai dengan Pasal 11 UU Perasuransian. Adapun yang dimaksud dengan tata kelola yang baik dalam aturan tersebut adalah seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus perusahaan, kreditor, pemerintah, karyawan, serta pemegang kepentingan yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka.⁴⁷

Perusahaan asuransi dalam menjalankan usahanya harus memiliki modal dengan tahapan yang telah diatur dalam Pasal 6B Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian yang mengatur bahwa:

Perusahaan Asuransi harus memiliki modal sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6A ayat (1) dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Paling sedikit sebesar Rp. 40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah) paling lambat tanggal 31 Desember 2010;
- b. Paling sedikit sebesar Rp. 70.000.000.000,00 (tujuh puluh miliar rupiah) paling lambat tanggal 31 Desember 2012;
- c. Paling sedikit sebesar Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) paling lambat tanggal 31 Desember 2014;

Aturan di atas hadir untuk mengakomodir perkembangan industri perasuransian dan dalam rangka mengantisipasi krisis ekonomi global sesuai dengan penjelasan peraturan pemerintah tersebut menentukan bahwa aturan yang ada dimaksudkan agar para pelaku usaha memiliki permodalan dan

⁴⁷ FCGI, 2001, *Corporate Governace: Tata Kelola Perusahaan*, Citra Graha, Jakarta, hlm. 20.

kondisi keuangan yang kuat dalam memberikan jasa perlindungan dan/atau pelayanan kepada masyarakat serta mampu berkompetisi secara sehat yang berlaku pada perusahaan asuransi yang akan didirikan maupun perusahaan asuransi yang sudah mendapat izin.

Selain itu, dalam menjalankan usaha perasuransian berdasarkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian diatur bahwa setiap perusahaan asuransi dan perusahaan reasuransi wajib menjaga tingkat solvabilitas yang kemudian ditentukan besarnya dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 424/KMK.06/2003 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi yang mengatur tingkat solvabilitas sebesar 120% dari risiko kerugian yang mungkin timbul sebagai akibat dari deviasi dalam pengelolaan kekayaan dan kewajiban yang selanjutnya diatur bahwa pencapaian tingkat sebesar 120% dilakukan secara bertahap dengan ketentuan:

- a. Sejak triwulan III tahun 2003, batas tingkat solvabilitas paling sedikit 75% dari batas tingkat solvabilitas minimum;
- b. Sejak akhir tahun 2003, batas tingkat solvabilitas paling sedikit 100% dari batas tingkat solvabilitas minimum;
- c. Sejak akhir tahun 2004, batas tingkat solvabilitas paling sedikit 120% dari batas tingkat solvabilitas minimum;

D. Analisis terhadap Pertimbangan OJK dalam Pengajuan Permohonan Pailit Perusahaan Asuransi

1. Dasar Hukum Pengajuan Permohonan Pailit Tanpa Adanya Permohonan Kreditor oleh Komisioner Otoritas Jasa Keuangan

Pada dasarnya pengaturan terkait kepailitan secara umum diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU dengan menggolongkan pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan pailit didasarkan pada kepentingan maupun lingkup kewenangan lembaga tertentu. Adapun kewenangan pengajuan pailit terhadap perusahaan asuransi dimiliki oleh menteri keuangan, namun setelah adanya UU OJK beralih ke Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga yang mengawasi perusahaan asuransi.

Berdasarkan wawancara dengan Tri Wanty Octavia Veronica selaku analis Direktorat Litigasi dan Bantuan Hukum OJK memaparkan bahwa perlu dipahami pengajuan pailit terhadap perusahaan asuransi didasarkan pada perlindungan konsumen yang telah diatur pada UU OJK Pasal 4 poin c bahwa OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, serta Pasal 6 poin c yang juga menegaskan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan termasuk pada perusahaan asuransi.⁴⁸

⁴⁸ Hasil wawancara yang dilaksanakan pada tanggal 5 Februari 2021.

Kewenangan OJK sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi kemudian dijabarkan lebih lanjut pada UU Perasuransian Pasal 57 ayat (1) yang menentukan bahwa pengaturan dan pengawasan dalam sektor perasuransian dilakukan oleh OJK, termasuk dalam hal pembubaran, likuidasi, maupun kepailitan. Itu artinya bahwa segala tindakan perusahaan asuransi harus ada peran serta OJK sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menertibkan melalui aturan dan memastikan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Pengajuan permohonan pailit oleh OJK ditegaskan pada Pasal 50 ayat (1) UU Perasuransian yang kemudian dijabarkan tata caranya melalui Pasal 51 yang menentukan bahwa:

- (1). Kreditor menyampaikan permohonan kepada Otoritas Jasa Keuangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit kepada pengadilan niaga.
- (2). Otoritas Jasa Keuangan menyetujui atau menolak permohonan yang disampaikan oleh kreditor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima secara lengkap.
- (3). Dalam hal Otoritas Jasa Keuangan menolak permohonan yang disampaikan oleh kreditor sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2), penolakan harus dilakukan secara tertulis dengan disertai alasannya.
- (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan permohonan dari kreditor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Ketentuan di atas memberikan penegasan bahwa yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi ke pengadilan niaga hanya dapat dilakukan oleh OJK melalui komisionernya yang bertindak mewakili kepentingan kreditor dengan terlebih dahulu ada permohonan dari kreditor agar perusahaan yang bersangkutan dinyatakan pailit kepada OJK, sehingga dalam hal ini OJK akan bertindak mewakili kreditor/ pemegang polis secara keseluruhan ke pengadilan niaga. Akan tetapi karena perusahaan asuransi menghimpun dana masyarakat yang relatif besar maka kondisi gagal bayar yang akhirnya mengarah kepada kepailitan sedikit banyak akan sangat memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat, sehingga keputusan untuk mengajukan permohonan pailit harus dilakukan secara hati-hati dengan memerhatikan kepentingan konsumen, penilaian OJK selaku otoritas pengawas, keuangan perusahaan, dan tingkat kegoncangan yang akan terjadi apabila perusahaan bersangkutan dipailitkan.⁴⁹

Pelaksanaan permohonan pernyataan pailit oleh OJK diatur lebih lanjut dalam POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 tentang Pembubaran, Likuidasi, dan Kepailitan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (selanjutnya disebut POJK No. 28/ POJK.05/ 2015) yang dalam hal ini memberikan wewenang secara khusus terhadap OJK agar dapat mengajukan

⁴⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Tri Wanty Octavia Veronica selaku analis Direktorat Litigasi dan bantuan hukum OJK pada tanggal 5 Februari 2021.

permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi tanpa adanya permohonan dari kreditor pada Pasal 56 ayat (1) yang mengatur bahwa *“Dalam rangka melindungi kepentingan konsumen, OJK dapat mengajukan permohonan pailit perusahaan kepada pengadilan niaga tanpa adanya permohonan kreditor”*.

Ketentuan di atas menegaskan bahwa demi melindungi kepentingan konsumen OJK dapat mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan dari kreditor terlebih dahulu seperti yang sebelumnya diterangkan pada Pasal 51 UU Perasuransian. Adanya aturan tersebut sekaligus menutup celah dari UU Perasuransian yang secara teknis hanya mengatur terkait permohonan pailit yang terlebih dahulu dimohonkan oleh kreditor kepada OJK, sehingga melalui aturan ini dengan pertimbangan kepentingan konsumen, maka OJK dapat mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan kreditor terhadap perusahaan asuransi.

Pengajuan permohonan pailit yang dilakukan tanpa adanya permohonan kreditor oleh OJK menimbulkan polemik terkait bisa atau tidaknya suatu lembaga memberikan wewenang terhadap dirinya. Sehubungan dengan hal tersebut, OJK melalui POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 yang memberikan wewenang untuk memohonkan pailit terhadap perusahaan asuransi walaupun tanpa adanya permohonan dari kreditor terlebih dahulu.

Pada dasarnya dalam menganalisis ketentuan tersebut, maka perlu dipahami terlebih dahulu terkait kewenangan dan wewenang dalam peraturan perundang-undangan. Apabila mengacu pada UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 poin (6) ditentukan bahwa kewenangan adalah kekuasaan penyelenggara negara untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan berdasarkan Pasal 1 poin (5) yang dikatakan sebagai wewenang adalah hak yang dimiliki oleh penyelenggara negara untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan kata lain kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang kemudian wewenang mencakup bagian tertentu dari kewenangan, sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Selain itu, dalam kewenangan memerhatikan sumbernya berupa atribusi, delegasi, maupun mandat sedangkan wewenang akan memerhatikan dasar hukum maupun dasar kewenangannya.

Oleh karena itu, harus ada kejelasan mengenai letak kewenangan dan wewenang pada ketentuan terkait permohonan pengajuan pailit yang dilakukan tanpa adanya permohonan dari kreditor. Apabila membahas kewenangan yang dimiliki OJK berdasarkan UU Perasuransian, maka dapat diketahui adanya kewenangan yang dimiliki dengan mengacu pada Pasal 50 ayat (1) yang menentukan bahwa: "*Permohonan pernyataan pailit terhadap*

Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah berdasarkan undang-undang ini hanya dapat diajukan oleh Otoritas Jasa Keuangan". Ketentuan tersebut menjadi dasar adanya kewenangan OJK dalam memohonkan pailit terhadap perusahaan asuransi.

Tindak lanjut terkait aturan di atas kemudian ditentukan pada Pasal 50 ayat (2) yang mengatur bahwa:

Tata cara dan persyaratan permohonan pernyataan pailit terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka diketahui bahwa Pasal 50 ayat (2) ini menjadi dasar dari POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 dalam memberikan wewenang terhadap OJK dengan mengatur tata cara maupun persyaratan di ajukannya permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi. Apabila dicermati maka Pasal 56 POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 tersebut memiliki dasar hukum dalam memberikan wewenang terhadap dirinya untuk mengajukan pailit tanpa adanya permohonan dari kreditor berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Pasal 50 ayat (1) UU Perasuransian dengan memerhatikan bahwa wewenang pengajuan pailit tanpa adanya permohonan kreditor ini tidak melampaui batas kewenangannya, dalam artian bahwa bagaimana pun bentuk wewenanganya, jelas bahwa yang dapat mengajukan

permohonan pailit ke pengadilan niaga adalah OJK. Hal ini sekaligus dapat menutup kekosongan hukum yang terjadi apabila kreditor dirugikan sementara yang bersangkutan tidak mengajukan permohonan pailit ke OJK seperti kasus yang terjadi terhadap permohonan pailit perusahaan asuransi PT. Bumi Asih Jaya.

Berdasarkan kasus tersebut, maka perlu dipahami bahwa OJK merupakan lembaga yang dibentuk untuk mengawasi sektor jasa keuangan, termasuk pada sektor perasuransian. Permasalahan selanjutnya bisa atau tidaknya OJK mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan dari kreditor, seperti pada kasus permohonan pailit terhadap PT. Bumi Asih Jaya. Pertama, apabila mengacu pada UU Perasuransian maka titik beratnya terdapat pada Pasal 50 ayat (1) bahwa hanya OJK yang dalam hal ini dapat mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi yang kemudian di Pasal 51 ayat (4) diamanatkan bahwa tata caranya akan diatur dalam peraturan OJK. Itu berarti, hanya OJK yang dapat mengajukan permohonan pailit terlepas dari caranya yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan OJK, sehingga permohonan pailit oleh OJK yang dilakukan tanpa adanya permohonan kreditor terhadap PT. Bumi Asih Jaya, pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pasal 51 UU Perasuransian yang dijadikan landasan pembelaan PT. Bumi Asih Jaya. Selain itu, dapat dilihat pada Pasal 28 huruf c UU OJK yang mengatur bahwa:

Untuk perlindungan Konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian Konsumen dan masyarakat, yang meliputi:

- a. Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. Meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan

Dari ketentuan di atas maka diketahui bahwa UU OJK memberikan wewenang kepada OJK untuk melakukan suatu tindakan lain yang kemudian dianggap perlu dalam sektor jasa keuangan, sehingga OJK memiliki dasar dalam mengajukan permohonan tersebut. Oleh karena itu yang perlu diperhatikan sebenarnya adalah kondisi yang dialami suatu perusahaan asuransi dapat dikatakan layak untuk diajukan pailit karena merugikan konsumen atau tidak.

2. Dasar Pertimbangan OJK mengajukan Permohonan Pailit Tanpa Adanya Permohonan Kreditor terhadap Perusahaan Asuransi

Pada dasarnya pengajuan permohonan pailit oleh OJK harus dilakukan dengan hati-hati disebabkan sifatnya yang menghimpun dana cukup besar dari masyarakat dengan kreditor yang banyak, sehingga pengajuan pailit yang dilakukan tanpa adanya permohonan dari kreditor harus didasarkan pada kepentingan konsumen, dalam hal ini pemegang

polis. Oleh karena itu, melalui Pasal 56 ayat (2) POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 diatur bahwa: *“Dalam mengajukan permohonan pailit sebagaimana dimaksud pada ayat (1), OJK mempertimbangkan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) kecuali huruf b”*. Apabila mengacu pada Pasal 55 ayat (1) POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 dengan pengecualian terhadap huruf b, maka diketahui dalam mengajukan permohonan pailit tanpa adanya permohonan dari kreditor didasarkan pada Pasal 56 ayat (1) POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemenuhan persyaratan dinyatakan pailit sebagaimana diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU

Apabila mengacu pada Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU, maka ada dua keadaan yang harus terjadi jika subjek hukum dimohonkan pailit yakni:

- Mempunyai dua kreditor atau lebih;
- Tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

Adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih menjadi dasar diajukannya suatu permohonan pailit, termasuk dalam kepailitan perusahaan asuransi. Selanjutnya yang perlu dipahami terkait status dari klaim asuransi yang dapat atau tidak dikategorikan sebagai utang dalam kepailitan, sehingga dapat dijadikan sebagai dasar dari diajukannya permohonan pailit

tanpa adanya permohonan dari kreditor oleh OJK terhadap suatu perusahaan asuransi.

Apabila mengacu pada KUH Perdata, maka utang merupakan kewajiban yang dapat dituntut, baik yang timbul karena perjanjian maupun perbuatan melawan hukum dengan berdasarkan pada Pasal 1233 KUH Perdata yang mengatur bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan maupun undang-undang yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 1234 KUH Perdata bahwa yang dimaksud perikatan ini yakni untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu. Oleh karena itu, kewajiban debitor dalam memenuhi perikatan disebut sebagai “utang” debitor.

Pada dasarnya bila mengacu dengan ketentuan terkait kepailitan di Indonesia, awal mulanya berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang, maka diketahui bahwa pada aturan tersebut tidak memberikan pengertian atau batasan mengenai yang dimaksud sebagai utang, sehingga seringkali dibatasi pada pengertian pinjam-meminjam saja atau bahkan menimbulkan penafsiran tersendiri, kemudian setelah berlakunya UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU baru lah diberikan pengertian terkait yang dimaksud sebagai utang dalam kepailitan

dengan mengacu pada Pasal 1 angka 6 UU Kepailitan dan PKPU, utang yakni:

Kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari atau kontingen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh debitur dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan debitur.

Pengertian utang di atas bermakna sangat luas dengan penekanan yang berada pada “kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang”, hal ini berarti bahwa segala bentuk perjanjian baik itu untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu apabila dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang maka disebut sebagai utang dalam konteks kepailitan.

Oleh karena itu, status klaim asuransi sebagai utang menjadi penting untuk dianalisis yang dalam hal ini klaim asuransi diartikan sebagai permintaan resmi kepada perusahaan asuransi, untuk meminta pembayaran berdasarkan perjanjian atau dengan kata lain adalah tuntutan yang harus dipenuhi penanggung kepada tertanggung berdasarkan perjanjian yang telah disepakati dalam polis asuransi,⁵⁰ sehingga diketahui bahwa klaim asuransi timbul dari suatu perikatan dalam bentuk perjanjian polis asuransi yang

⁵⁰ Neni Ajeng Arnita, *Klaim Asuransi Jasa Raharja (Persero) terhadap Korban Kecelakaan Tabrak Lari (Studi di PT. Jasa Raharja Kota Malang)*, Skripsi, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang, hlm. 35.

apabila dihubungkan dengan pengertian utang maka diketahui bahwa pada dasarnya utang itu timbul dari adanya perikatan berupa suatu prestasi yang jika dihubungkan dengan ketentuan UU Kepailitan dan PKPU itu dapat dinyatakan dalam bentuk uang yang dalam klaim asuransi jelas merupakan bentuk dari perikatan yang diwujudkan melalui adanya prestasi yakni, pemegang polis membayarkan premi kepada perusahaan asuransi dengan asumsi jika terjadi suatu kondisi yang diperjanjikan maka perusahaan akan membayarkan sejumlah uang. adanya suatu kewajiban yang dimiliki perusahaan asuransi terhadap pemegang polis yang dapat dinyatakan dalam bentuk uang dengan artian adanya pembayaran sejumlah uang sesuai dengan jumlah dan kondisi yang telah diperjanjikan pada polis asuransi. Maka dari itu, klaim asuransi dapat dijadikan dasar dalam pengajuan permohonan pailit sebagai bentuk adanya utang.

Suatu perusahaan asuransi dimohonkan pailit oleh OJK selain adanya utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih, kondisi lain yang harus terpenuhi yakni, adanya kreditor minimal 2 atau lebih. Pada umumnya dalam kepailitan suatu subjek hukum dengan mengacu pada Pasal 1 angka 2 UU Kepailitan dan PKPU yang diartikan sebagai kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan, kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya terkait posisi dari

pemegang polis yang dalam hal ini dapat atau tidak dikategorikan sebagai kreditor dalam kepailitan perusahaan asuransi.

Apabila mengacu pada Pasal 1 angka 22 UU Perasuransian yang dimaksud sebagai pemegang polis adalah pihak yang mengikatkan diri berdasarkan perjanjian dengan perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi syariah untuk mendapatkan perlindungan atau pengelolaan atas risiko bagi dirinya, tertanggung, atau peserta lain. Itu artinya, bahwa pemegang polis dan perusahaan asuransi terikat pada perjanjian atau polis yang berisi hak dan kewajiban masing-masing pihak bahwa pemegang polis berkewajiban membayar premi dan berhak mendapatkan klaim asuransinya, sedangkan perusahaan asuransi sebagai penanggung berkewajiban melakukan pembayaran klaim jika sudah jatuh tempo serta berhak mendapatkan pembayaran premi dari pemegang polis.

Hal ini juga didasarkan pada pendapat Subekti dalam bukunya terkait pokok-pokok hukum perdata yakni bahwa pada dasarnya sifat buku III KUH Perdata itu tuntutan-menuntut, maka isinya dinamakan hukum perutangan. Pihak yang berhak menuntut dinamakan pihak yang berpiutang atau kreditor, sedangkan pihak yang wajib memenuhi tuntutan disebut pihak berutang atau debitor.⁵¹ Pemegang polis yang telah menjalankan kewajibannya dengan

⁵¹ Marthasia Kusumaningrum, 2011, *Perkembangan Pengertian Utang Menurut Undang-Undang Kepailitan di Indonesia*, Semarang, Universitas Diponegoro, hlm. 49.

membayar premi mempunyai hak untuk mendapatkan klaim asuransinya atau dengan kata lain berhak menuntut atas piutang yang dimilikinya berdasarkan perjanjian polis yang telah disepakati. Oleh karena itu, dalam hukum perutangan pemegang polis disebut sebagai kreditor.

Perusahaan asuransi yang telah mendapatkan haknya berupa pembayaran klaim oleh pemegang polis berkewajiban untuk membayarkan klaim asuransi yang telah jatuh tempo sesuai dengan polis yang telah disepakati atau dengan kata lain perusahaan asuransi wajib memenuhi tuntutan atau utangnya berupa pembayaran klaim asuransi pemegang polis . Perusahaan asuransi dalam istilah hukum perutangan disebut debitor.

Oleh karena itu, pada saat kewajiban berupa klaim asuransi sudah harus dibayarkan kepada pemegang polis sesuai perjanjian polis, maka perusahaan asuransi selaku penanggung telah mempunyai utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih. Oleh karena itu, nantinya untuk pemenuhan syarat dua kreditor atau lebih akan melihat dari jumlah pemegang polis yang telah mengajukan klaim manfaat asuransi, yang kemudian disesuaikan dengan persyaratan kepailitan.

Pendapat lain mengenai pemegang polis sebagai kreditor dalam kepailitan perusahaan asuransi dikemukakan oleh Henry Pandapotan

Pangabean⁵² yang menyatakan bahwa hal tersebut menghancurkan konstruksi hukum Indonesia karena dalam perusahaan asuransi pemegang polis ada jutaan dan tidak setiap polis dapat dibayarkan sebab harus melalui penilaian polis terlebih dahulu, sedangkan disyaratkan UU hanya 2 kreditor, sehingga bisa menghancurkan perusahaan asuransi.

Penulis sendiri berpendapat bahwa mengacu pada peraturan perundang-undangan, jelas bahwa pemegang polis dapat dikategorikan sebagai kreditor sebab berhak atas prestasi berupa pembayaran klaim asuransi yang sudah jatuh tempo dan dapat dinilai dengan uang, sebagaimana pengertian utang dalam UU Kepailitan dan PKPU. Terkait pendapat mengenai pengenaan pemegang polis sebagai kreditor dalam kepailitan yang dapat menghancurkan konstruksi hukum dan perusahaan asuransi, menurut penulis selama permohonan itu tidak dilakukan langsung oleh pemegang polis, melainkan dinilai terlebih dahulu oleh OJK sebagai lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang telah memahami kondisi dari perusahaan berdasarkan laporan berkala yang dilakukan akan lebih menjamin kepentingan dari pemegang polis maupun perusahaan asuransi.

⁵² Putusan Nomor 04/PDT-SUS-PAILIT/2015/PN. NIAGA. JKT. PST. Jo No. 27 Pdt. Sus.PKPU/2015/PN. NIAGA. Jkt.Pst.

- b. Kemampuan keuangan perusahaan asuransi untuk membayar utang dan kewajiban

Pada dasarnya suatu perusahaan asuransi dalam menjalankan usahanya harus memiliki kemampuan untuk dapat membayar utangnya saat jatuh tempo maupun kemampuan dalam memenuhi kewajibannya untuk membayarkan klaim pemegang polis. Dalam mengukur kemampuan tersebut, maka harus memerhatikan pemenuhan kesehatan keuangan perusahaan asuransi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemenuhan kesehatan keuangan perusahaan dalam hal ini akan menjadi jaminan dapat terpenuhinya atau tidak kewajiban perusahaan dalam membayarkan klaimnya terhadap pemegang polis maupun tolak ukur kemampuan perusahaan dalam pembayaran utangnya, sehingga aturan terhadap pemenuhan kesehatan keuangan harus diperhatikan dan dijalankan oleh perusahaan asuransi untuk menjamin hak yang dimiliki pemegang polis maupun kreditor atas piutangnya, sebab ketidakmampuan memenuhi pembayaran kewajiban maupun utang merupakan indikasi dari adanya kondisi keuangan yang tidak sehat dalam perusahaan.

Pemenuhan atas kesehatan keuangan diatur dalam POJK No. 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi (selanjutnya disebut POJK No. 71/POJK.05/2016) yang dalam ketentuannya mengatur tolak ukur dari kesehatan keuangan

perusahaan asuransi, yakni salah satunya tingkat solvabilitas. Menurut Holzmuller tingkat solvabilitas adalah kemampuan perusahaan untuk melunasi seluruh utang yang ada dengan menggunakan seluruh asset yang dimiliki perusahaan.⁵³ Pengaturan terkait tingkat solvabilitas tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 POJK No. 71/POJK.05/2016 yang menentukan:

- (1). Perusahaan setiap saat wajib memenuhi tingkat solvabilitas paling rendah 100% (seratus persen) dari MMBR.
- (2). Perusahaan setiap tahun wajib menetapkan target tingkat solvabilitas.
- (3). Target tingkat solvabilitas internal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan paling rendah 120% (seratus dua puluh persen) dari MMBR dengan memperhitungkan profil risiko setiap perusahaan serta mempertimbangkan hasil simulasi skenario perubahan (*stress test*).

Berdasarkan ketentuan di atas, maka diketahui bahwa setiap perusahaan asuransi dalam menjalankan usahanya wajib memenuhi tingkat solvabilitas minimum 100% dan secara internal perusahaan minimum 120% dari modal minimum berbasis risiko (MMBR) dengan ekuitas paling sedikit Rp. 100.000.000.000 (seratus miliar rupiah). Adapun yang dimaksud MMBR adalah jumlah dana yang dibutuhkan untuk mengantisipasi risiko kerugian yang mungkin timbul sebagai akibat dari deviasi dalam pengelolaan asset dan liabilitas.⁵⁴

⁵³ Hariandy Hasbi, *Sistem Peringatan Dini sebagai Pendukung Kinerja Perusahaan Asuransi Syariah*, Jurnal Keuangan dan Perbankan Vol. 17 No.2, hlm. 246.

⁵⁴ Lihat Pasal 1 angka 1 POJK No. 71/ POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.

Adapun untuk kasus kepailitan yang terjadi sebelum dibentuknya OJK, maka, acuannya berada pada Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 424/KMK.06/2003 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi yang mengatur tingkat solvabilitas sebesar 120% yang dilakukan secara bertahap. Oleh karena itu, terpenuhinya tingkat solvabilitas sesuai dengan ketentuan di atas akan menjadi jaminan terhadap pemegang polis maupun kreditor dalam hubungan pinjam meminjam terkait dapat dibayarkannya kewajiban maupun utangnya.

Oleh karena itu, kemampuan keuangan perusahaan dalam membayar utang dan kewajibannya menjadi salah satu pertimbangan yang dilihat oleh OJK dalam mengajukan permohonan pailit. Kondisi perusahaan yang sudah tidak dapat memenuhi tingkat solvabilitas memiliki kemungkinan untuk tidak dapat membayarkan klaim asuransi pemegang polis, sehingga upaya pengajuan permohonan pailit menjadi salah satu upaya yang dapat dilakukan, baik dengan ada atau tidaknya permohonan dari kreditor atau pemegang polis.

c. Status pengawasan perusahaan

Pada dasarnya perusahaan asuransi sebagai usaha yang menghimpun dana masyarakat cukup besar dan memiliki potensi risiko yang tinggi harus diiringi dengan pengawasan yang baik. Oleh karena itu, OJK sebagai lembaga yang memiliki wewenang pengawasan berdasarkan UU

OJK berkewajiban untuk memastikan terselenggaranya pengelolaan perusahaan asuransi yang baik melalui pengawasan guna terjaminnya dana masyarakat yang terhimpun, sehingga segala kewajibannya terhadap pemegang polis dapat terpenuhi.

Adapun bentuk pengawasan perusahaan asuransi berdasarkan UU Perasuransian Pasal 60 ayat (2) yakni kewajiban perusahaan asuransi untuk menyampaikan laporan secara berkala kepada OJK, melakukan pemeriksaan terhadap perusahaan asuransi atau pihak lain yang sedang atau pernah berafiliasi dengan perusahaan asuransi yang bersangkutan, melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap pihak utama pada perusahaan asuransi ataupun menonaktifkan direksi, dewan komisaris, maupun yang setara dengan direksi dan dewan komisaris, serta pemberian sanksi administratif terhadap perusahaan yang bersangkutan.

Pengawasan dalam hal pemenuhan kewajiban perusahaan asuransi untuk menyampaikan laporan secara berkala yang terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan, dan laporan tahunan didasarkan pada POJK No. 55/POJK.05/2017 tentang Laporan Berkala Perusahaan Perasuransian (selanjutnya disebut POJK No. 55/POJK.05/2017) . Adapun laporan tahunan meliputi aspek keuangan dan manajemen, yang mana aspek keuangan akan mengacu pada POJK No. 71/POJK.05/2016 sebagai pedoman yang mengatur terkait kesehatan keuangan, sehingga penilaiannya akan berada

pada mampu atau tidaknya perusahaan memenuhi standar kesehatan keuangan perusahaan asuransi.

Pada aspek manajemen perusahaan yang bersangkutan harus memenuhi syarat berdasarkan POJK No. 55/POJK.05/2017 Pasal 4 ayat (3) yakni adanya bukti sertifikat atau bukti lain yang menunjukkan perusahaan telah memenuhi syarat keberlanjutan sesuai dengan POJK tentang penilaian kemampuan dan kepatutan, laporan hasil dan rencana tindak lanjut penilaian tingkat risiko posisi akhir tahun, laporan hasil penilaian penerapan manajemen risiko perusahaan asuransi, laporan penerapan strategi anti *fraud*, laporan penerapan tata kelola perusahaan yang baik, laporan realisasi rencana bisnis secara tahunan, laporan data risiko asuransi, dan laporan aktuaris tahunan.

Bentuk pengawasan lainnya berupa pemeriksaan terhadap perusahaan asuransi atau pihak lain yang sedang atau pernah berafiliasi dengan perusahaan asuransi bersangkutan yang dilakukan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu guna mengetahui perkembangan perusahaan asuransi tersebut oleh OJK dalam rangka meminimalkan risiko. Pemeriksaan tersebut bahkan dapat dilakukan oleh OJK dengan langsung mendatangi kantor perusahaan asuransi bila diperlukan.⁵⁵

⁵⁵ Dede Aquari Irawan Surbakti, 2018, *Analisis Yuridis Fungsi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai pelindung Nasabah Perusahaan Asuransi*, Medan, Universitas Sumatera Utara, hlm. 73.

Penilaian kemampuan dan kepatutan bagi pihak utama pada perusahaan asuransi merupakan bentuk pengawasan lainnya yang dilakukan oleh OJK. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) POJK No.4/POJK.05/2013 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan bagi Pihak Utama pada Perusahaan Perasuransian, Dana Pensiun, Perusahaan Pembiayaan, dan Perusahaan Penjaminan diatur bahwa pihak-pihak yang dinilai kemampuan dan kepatutannya oleh OJK yakni pihak yang pada dasarnya mengelola, mengawasi, dan/atau memiliki pengaruh signifikan dalam perusahaan asuransi yang bersangkutan disebut sebagai pihak utama. Pihak-pihak utama yang dimaksud adalah anggota direksi dan anggota dewan komisaris yang memahami jalannya perusahaan asuransi.

Adapun pengawasan dalam hal penonaktifan direksi, dewan komisaris, maupun yang setara dengan direksi dan dewan komisaris dapat dilakukan OJK berdasarkan Pasal 62 ayat (1) UU Perasuransian dengan kondisi apabila perusahaan asuransi tersebut telah dikenakan sanksi pembatasan kegiatan usaha, perusahaan asuransi bersangkutan menginformasikan kepada OJK atau berdasarkan pertimbangan dari internal OJK bahwa terdapat potensi perusahaan tidak mampu memenuhi kewajiban maupun akan menghentikan pelunasan kewajiban yang akan jatuh tempo.

OJK menilai bahwa perusahaan asuransi bersangkutan melakukan kegiatan usaha yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan maupun secara finansial dinilai tidak sehat, serta OJK menilai perusahaan asuransi bersangkutan dimanfaatkan untuk memfasilitasi dan/atau melakukan kejahatan keuangan.

OJK dalam mengoptimalkan fungsi pengawasannya terhadap perusahaan asuransi oleh UU Perasuransian diberikan kewenangan untuk mengenakan sanksi administrasi pada perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU Perasuransian maupun peraturan pelaksanaannya.

Oleh karena itu, berbagai bentuk pengawasan tersebut akan menjadi dasar pertimbangan OJK dalam melakukan tindakan, termasuk dalam pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi dengan memerhatikan hasil laporan dari pengawasan yang telah dilakukan. Sebelum memutuskan tindakan hukum, OJK terlebih dahulu akan melakukan penilaian selaku otoritas pengawas dengan memerhatikan keberlangsungan usaha, tingkat kegoncangan ekonomi yang akan terjadi, dan dampaknya terhadap pemegang polis. Setelah perhitungan yang jelas oleh bagian pengawasan OJK, maka dapat diputuskan apakah perusahaan bersangkutan dapat atau tidak dicabut izin usahanya sampai dengan dipailitkan.⁵⁶

d. Pengenaan sanksi administrasi terhadap perusahaan

⁵⁶ Berdasarkan hasil wawancara dengan Tri Wanty Octavia Veronica selaku analis Direktorat Litigasi dan bantuan hukum OJK pada tanggal 5 Februari 2021.

Otoritas Jasa Keuangan melalui Pasal 55 UU OJK menegaskan secara jelas terkait wewenang yang dimiliki dalam pengaturan dan pengawasan perusahaan asuransi di Indonesia. Bentuk perwujudan dari wewenang tersebut dapat diketahui melalui berbagai peraturan perundang-undangan maupun POJK yang dikeluarkan, termasuk pada sanksi administrasi terhadap perusahaan asuransi yang melakukan pelanggaran terhadap aturan yang telah ditetapkan. Pengenaan sanksi administrasi pada perusahaan asuransi diterapkan sebagai bentuk perwujudan tugas pengawasan maupun kontrol OJK, serta memberikan kepastian hukum terhadap pemegang polis sebagai tertanggung maupun perusahaan asuransi sebagai penanggung.

Berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU Perasuransian bentuk sanksi administrasi yang dimaksud yakni:

“Sanksi administrasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pembatasan kegiatan usaha, untuk sebagian atau seluruh kegiatan usaha;
- c. Larangan untuk memasarkan produk asuransi atau produk asuransi syariah untuk lini usaha tertentu;
- d. Pencabutan izin usaha;
- e. Pembatalan pernyataan pendaftaran bagi pialang asuransi, pialang reasuransi, dan agen asuransi;
- f. Pembatalan pernyataan pendaftaran bagi konsultan akturia, akuntan publik, penilai, atau pihak lain yang memberikan jasa bagi perusahaan perasuransian;
- g. Pembatalan persetujuan bagi lembaga mediasi atau asosiasi;

- h. Denda administratif, dan/atau;
- i. Larangan menjadi pemegang saham, pengendali, direksi, dewan komisaris, atau yang setara dengan komisaris pada badan hukum berbentuk koperasi atau usaha bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c, dewan pengurus syariah, atau menduduki jabatan eksekutif di bawah direksi, atau setara jabatan eksekutif di bawah direksi pada badan hukum berbentuk koperasi atau usaha bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c, pada perusahaan asuransi.

Aturan teknis terkait aturan tersebut diatur lebih lanjut pada POJK No. 17/POJK.05/2017 tentang Prosedur dan Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Perasuransian dan Pemblokiran Kekayaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (selanjutnya disebut POJK No. 17/POJK.05/2017). Pada dasarnya pemberlakuan sanksi administratif dilakukan secara bertahap yang diawali dengan pemberian sanksi tertulis sebanyak tiga kali secara berturut-turut dengan penekanan bahwa pemberian sanksi tertulis pertama ataupun kedua dapat dijadikan sebagai sanksi administratif terakhir apabila perusahaan asuransi yang bersangkutan pernah melakukan pelanggaran yang sama dalam satu tahun terakhir, sedang dikenai sanksi pembatasan kegiatan usaha disebabkan pelanggaran lain, dan/atau berdasarkan pertimbangan OJK tidak diperlukan sanksi tertulis berikutnya.

Adapun sanksi administratif berupa pembatasan kegiatan usaha dikenakan apabila perusahaan asuransi yang bersangkutan tidak dapat mengatasi pelanggaran yang menjadi penyebab diterbitkannya sanksi

administratif. Pemberlakuan sanksi administratif dilakukan secara bertahap dengan pemberian sanksi tertulis sebanyak 3 kali terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan pembatasan kegiatan usaha untuk sebagian atau seluruh kegiatan usaha, namun terdapat pengecualian berdasarkan pada Pasal 4 ayat (3) yang mengatur bahwa OJK dapat mengenakan pembatasan kegiatan usaha sebagian atau seluruhnya tanpa terlebih dahulu ada sanksi berupa peringatan tertulis apabila kondisi kesehatan keuangan perusahaan memburuk dan/atau dinilai oleh OJK dapat membahayakan pemegang polis, tertanggung, ataupun peserta perasuransian. Pemberlakuan pembatasan kegiatan usaha bagi perusahaan asuransi dilakukan paling lama 1 (satu) tahun untuk pembatasan kegiatan usaha sebagian dan paling lama 3 (tiga) tahun untuk pembatasan kegiatan usaha yang secara seluruhnya.

Pengenaan sanksi administratif lainnya berupa pencabutan izin usaha yang dilakukan jika perusahaan asuransi tidak dapat mengatasi pelanggaran yang menjadi penyebab dikeluarkannya sanksi administratif pembatasan kegiatan usaha untuk seluruh kegiatan usaha. Selain itu, OJK dapat memberlakukan pencabutan izin usaha terhadap perusahaan asuransi tanpa terlebih dahulu ada sanksi administrasi lainnya berdasarkan Pasal 6 ayat (2) mengatur:

Otoritas Jasa Keuangan dapat mengenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha kepada perusahaan perasuransian tanpa didahului pengenaan sanksi administratif yang lain, dalam hal:

- a. Kondisi keuangan perusahaan perasuransian memburuk secara drastis;
- b. Pemegang saham perusahaan perasuransian tidak kooperatif;
- c. Direksi, dewan komisaris, atau yang setara, atau DPS pada perusahaan perasuransian tidak memiliki jalan keluar untuk mengatasi permasalahan yang membahayakan kepentingan pemegang polis, tertanggung, atau peserta;
- d. Diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perasuransian; dan/atau
- e. Kondisi lain yang menurut penilaian Otoritas Jasa Keuangan dapat membahayakan kepentingan pemegang polis, tertanggung, dan peserta.

Apabila mengacu pada ketentuan-ketentuan di atas, maka diketahui bahwa OJK dalam melaksanakan fungsinya memiliki kewenangan yang luas dengan pemberian pengecualian pada tahapan pengenaan sanksi administratif, sehingga apabila OJK menilai kondisi yang terjadi dapat membahayakan baik itu pemegang polis maupun tertanggung, OJK menjadi penengah untuk mengakomodir dengan menyingkat sanksi administrasi yang pada umumnya dilakukan secara bertahap kemudian langsung pada pembatasan kegiatan usaha ataupun pencabutan izin usaha.

- e. Suatu kondisi tertentu

Pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi oleh OJK tanpa adanya permohonan dari kreditor pada dasarnya harus dilakukan secara hati-hati dan penuh pertimbangan disebabkan sifatnya yang menghimpun dana masyarakat dalam jumlah yang relatif besar.

Pertimbangan dalam mengajukan selain harus memenuhi syarat kepailitan dengan minimal ada dua kreditor dan memiliki paling sedikit satu utang yang telah jatuh tempo, kemampuan keuangan perusahaan asuransi untuk membayar utang dan kewajiban, status pengawasan dari perusahaan asuransi, serta sanksi administrasinya juga seharusnya memerhatikan kondisi tertentu yang terjadi dalam perusahaan asuransi yang bersangkutan di luar empat pertimbangan sebelumnya.

Adapun yang dimaksud sebagai kondisi tertentu, berdasarkan penjelasan POJK No. 28/ POJK.05/ 2015 yakni:

1. Dampak ekonomi dan kepercayaan masyarakat yang dapat timbul akibat perusahaan dinyatakan pailit;
2. Perusahaan dalam keadaan penyehatan keuangan;
3. Terdapat alternatif penyelesaian lain; atau
4. OJK akan melakukan pencabutan izin usaha perusahaan.

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa dalam pengajuan permohonan pailit juga perlu memerhatikan suatu kondisi tertentu seperti dampak ekonomi yang ditimbulkan apabila suatu perusahaan asuransi dipailitkan terhadap perekonomian secara luas maupun memperkirakan dampaknya terhadap kepercayaan masyarakat pada produk asuransi, sebab tak bisa dipungkiri dengan semakin banyaknya perusahaan asuransi yang mengalami gagal bayar akan semakin mengikis kepercayaan masyarakat

terhadap asuransi, sehingga pengajuan permohonan pailit yang dilakukan tanpa adanya permohonan dari kreditor memerlukan penilaian dan perkiraan yang jelas serta terukur terhadap dampak ekonomi maupun kepercayaan yang akan ditimbulkan.

Selain itu, kondisi lain yang perlu diperhatikan yakni keadaan perusahaan yang berada pada kondisi penyehatan atau tidak. Pada dasarnya kegiatan penyehatan perusahaan ini dilakukan dengan meminta komitmen dari pemegang saham atau manajemen perusahaan untuk menyiapkan rencana penyehatan keuangan yang diawasi sesuai dengan waktu penyelesaian yang disepakati perusahaan dengan OJK.⁵⁷ Apabila upaya penyehatan ini tidak memberikan hasil, maka OJK berhak memberikan sanksi administratif hingga pengajuan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi yang bersangkutan.

Kondisi lain yang perlu dipertimbangkan yakni terkait ada atau tidaknya alternatif penyelesaian lain yang dilakukan oleh perusahaan asuransi dalam upaya membayarkan kewajibannya termasuk klaim asuransi yang dapat dilakukan melalui penyetoran modal oleh pemegang polis kepada perusahaan, likuidasi, maupun restrukturisasi dengan cara negosiasi.⁵⁸

⁵⁷ Wibi Pangestu Pratama, *OJK Tangani Perusahaan Asuransi Bermasalah Lewat 3 Cara Ini*, <https://m.bisnis.com/finansial/read/20210414/215/1381211/ojk-tangani-perusahaan-asuransi-bermasalah-lewat-3-cara-ini>, diakses pada tanggal 7 Juni 2021.

⁵⁸ Kumparan Bisnis, *Banyak Kasus Gagal Bayar di Perusahaan Asuransi, Bagaimana Cara Penyelesaiannya?*, <https://m.kumparan.com/kumparanbisnis/banyak-kasus-gagal-bayar-di->

Apabila tidak terdapat alternatif penyelesaian terhadap perusahaan asuransi bersangkutan, maka OJK dapat mempertimbangkan upaya hukum untuk mengajukan permohonan pailit guna memastikan hak-hak pemegang polis terpenuhi.

Pertimbangan lain yang perlu diperhatikan OJK dalam mengajukan permohonan pailit yakni akan dilakukannya pencabutan izin usaha terhadap perusahaan asuransi atau tidak. Pada dasarnya pencabutan izin usaha menjadi penanda bahwa perusahaan asuransi yang bersangkutan sudah tidak mampu menjalankan usahanya, walaupun sudah terdapat upaya penyelamatan yang dilakukan oleh perusahaan asuransi maupun OJK. Bahkan dalam beberapa kasus, setelah pengenaan pencabutan izin usaha kemudian perusahaan bersangkutan tetap tidak mampu membayarkan kewajibannya kepada pemegang polis, maka baik permohonan yang dilakukan OJK dengan laporan atau tanpa laporan dari kreditor, perusahaan asuransi tersebut dapat diajukan permohonan pailit demi dapat dibayarkannya kewajiban klaim asuransi pemegang polis.

[perusahaan-asuransi-bagaimana-cara-penyelesaiannya-1veApQtZwAc/full](#), diakses pada tanggal 7 Juni 2021.