

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Di era yang modern ini semakin banyak bertumbuhnya pelaku-pelaku ekonomi di berbagai bidang dalam melakukan kegiatan ekonomi, dibutuhkan perantara kegiatan, yang dimaksud perantara disini adalah Lembaga Keuangan. Lembaga Keuangan adalah Lembaga yang menghubungkan antara pihak yang memerlukan dana dan pihak yang mengalami surplus dana.

Dengan banyaknya kegiatan ekonomi yang ada di zaman ini maka dibutuhkan proteksi yang tujuannya untuk melindungi risiko yang akan terjadi pada mereka dan keluarga maupun harta dari kejadian merugikan atau mengganggu tujuan mereka. Asuransi sebagai Lembaga keuangan bukan bank adalah Lembaga pengalihan dan pembagian risiko yang memiliki banyak manfaat untuk masyarakat, perusahaan maupun bagi pembangunan negara. Asuransi memberikan nilai pertanggung jawaban atau perlindungan atas suatu objek dari suatu ancaman bahaya yang menimbulkan kerugian.<sup>1</sup> Para nasabah asuransi adalah orang yang memahami akan ancaman kerugian yang bias terjadi kapan saja agar merasa aman dari ancaman tersebut. Perusahaan juga bisa menggunakan produk asuransi agar mendapatkan proteksi dari kerugian dan dapat meningkatkan kinerja usahanya. Hasil penjualan

---

<sup>1</sup> Abdul kadir Muhammad, *Hukum Asuransi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. hlm.5.

premi dari para nasabahnya dalam suatu perusahaan asuransi juga dapat digunakan perusahaan asuransi tersebut untuk pengembangan perusahaan tersebut agar meningkatkan kepercayaan nasabah mereka dan hasilnya pun dinikmati oleh nasabah itu sendiri.

Asuransi adalah suatu perjanjian yang mengikat antara penanggung kepada tertanggung dengan menerima premi yang nantinya akan diberikan timbal balik berupa penggantian karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang mungkin terjadi kapan saja, hal ini diatur di dalam Pasal 246 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Namun, ketika ditelaah pasal tersebut hanya mendefinisikan asuransi kerugian (*schadeverzekering: loss insurance*) yang objeknya adalah harta kekayaan. Sedangkan di Pasal 246 KUHD tidak termasuk tentang asuransi jiwa karena jiwa manusia bukanlah harta yang bisa dinilai dengan uang.<sup>2</sup>

Pengertian tentang asuransi yang mencakup tentang kedua jenis asuransi tersebut tentu saja terdapat pada ketentuan undang-undang terbaru, yakni Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian Pasal 1 angka 1 yang mengatakan bahwa:

Asuransi adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu Perusahaan Asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh Perusahaan Asuransi sebagai imbalan untuk memberikan Penggantian kepada Tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin

---

<sup>2</sup> Mulhadi, *Dasar-Dasar Hukum Asuransi*, Rajawali Pers, Depok, 2017. hlm.5.

diderita Tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti atau memberikan pembayaran yang didasarkan pada meninggalnya Tertanggung atau pembayaran yang didasarkan pada hidupnya Tertanggung dengan manfaat yang besarnya telah ditetapkan atau didasarkan pada hasil pengelolaan dana.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan yang diamanatkan oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa di dalam undang- undang tersebut tertera ada tiga bentuk usaha, yaitu: Swasta, BUMN, dan koperasi. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan hukum di Indonesia yang memiliki kekayaannya sendiri. Badan ini adalah suatu wujud nyata pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mempunyai fungsi penting bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdiri dari beberapa jenis, seperti Perseroan Terbatas (Persero), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Jawatan (Perjan). Dari ketiga jenis tersebut memiliki fungsi yang berbeda-beda. Di Indonesia, BUMN terbagi dalam 14 sektor, yaitu:

1. Akomodasi dan penyediaan makanan dan minuman
2. Industri pengolahan
3. Informasi dan telekomunikasi
4. Jasa keuangan dan asuransi
5. Jasa professional, ilmiah, dan teknis
6. Konstruksi

7. Pengadaan air, pengelolaan sampah, dan daur ulang
8. Pengadaan gas, uap, dan udara dingin
9. Perdagangan besar dan eceran
10. Pertambangan dan penggalian
11. Pertanian, kehutanan, dan perikanan
12. *Real estate* (lahan yasan)
13. Transportasi dan pergudangan
14. Kepemilikan Patungan/Minoritas<sup>3</sup>

Seiring perkembangan perusahaan-perusahaan tersebut tidak dipungkiri bahwa adanya risiko kerugian khususnya BUMN Persero yang berpotensi bangkrut atau pailit apabila tidak dikelola secara baik dan sehat sesuai dengan asas *good corporate governance*. Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) diatur tentang pernyataan permohonan pailit yang menunjukkan bahwa ketika pemerintah sendiri yang membuat undang-undang tersebut maka pemerintah sebenarnya sudah mengerti akan risiko keuangan yang akan dialami BUMN itu sendiri.<sup>4</sup>

Pertentangan antara peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara; Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Utang (UU KPKPU); Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;

---

<sup>3</sup> BUMN, Profil BUMN Indonesia, Jakarta, 2017.

<sup>4</sup>Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Alumni, Bandung, 2012. hlm.2.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Keempat undang-undang tersebut membuat kerancuan dan pertentangan pemahaman antar satu dengan yang lain tentang kedudukan hukum BUMN sesuai dengan kasus yang penulis bahas, yaitu jenis BUMN Persero.

Dalam hal ini, penulis akan membahas lebih dalam mengenai BUMN yang bergerak di sektor jasa keuangan dan asuransi, yaitu PT Jiwasraya (Persero). Belakangan ini salah satu BUMN yang bergerak di sektor tersebut berkali-kali terkena kasus yaitu, PT Jiwasraya (Persero). PT Jiwasraya yang digugat oleh nasabahnya karena tidak bisa membayar polis *JS Saving Plan* kepada nasabahnya tersebut. Berawal pada tahun 2004 yang seharusnya perusahaan ini sudah insolvensi. Insolvensi adalah keadaan tidak mampu membayar sesuai yang tertulis dalam Penjelasan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Penundaan Utang (UUKPKPU).<sup>5</sup>

Pada tahun 2006 nilai ekuitas negative sebesar 3,29 Triliun Rupiah karena aset yang dimilikinya lebih kecil dibanding kewajibannya dan defisit tersebut berlanjut ke tahun 2009 yaitu semakin negatif menjadi 6,3 Triliun Rupiah.<sup>6</sup> Pada tahun yang sama inilah mulai diambil langkah untuk penyelamatan jangka pendek yang mana Langkah penyelamatan itu berhasil membuat nilai ekuitas Jiwasraya

---

<sup>5</sup> Sovia Hasanah, "Perbedaan Kepailitan dengan Insolvensi", [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 18 April 2018, diakses pada 11 Februari 2020.

<sup>6</sup> Athika Rahma, "Kronologi Masalah Jiwasraya Versi OJK", [www.liputan6.com](http://www.liputan6.com), 28 desember 2019, diakses pada 11 Februari 2020.

surplus sebesar 1,3 Triliun Rupiah pada akhir tahun 2011.<sup>7</sup> Jiwasraya mendapatkan izin untuk produknya JS Proteksi Plan oleh Bapepam-LK pada tahun 2012 dan pada tahun 2013 direksi Jiwasraya melakukan penilaian kembali aset tanah dan bangunan mereka sesuai standard akuntansi keuangan konvergen IFRS.<sup>8</sup> Nilai mereka direvaluasi menjadi Rp 6,56 Triliun Rupiah dan menambahkan laba mereka sebesar 457,2 Miliar Rupiah. Dari tahun 2013 hingga 2016 , pendapatan premi Jiwasraya meningkat karena penjualan produk *JS Saving Plan* pada tahun 2017 yang dapat dicairkan setiap tahun.<sup>9</sup> Pada tahun yang sama pendapatan premi *JS Saving Plan* mencapai 21 Triliun Rupiah. Pada April 2018 mereka mengalami penurunan pendapatan premi karena *guaranteed return JS Saving Plan* juga turun.<sup>10</sup> Di tahun yang sama di bulan Mei, Jiwasraya mengalami pergantian direksi. Setelah pergantian tersebut baru diketahui bahwa ada yang tidak beres mengenai laporan keuangan perusahaan kepada Kementerian BUMN. Setelah diaudit, ada koreksi laporan keuangan interim dari yang semula 2,4 Triliun Rupiah menjadi 428 Miliar Rupiah.<sup>11</sup>

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan laporan audit pada tahun 2018 yang menyebutkan bahwa Jiwasraya melakukan investasi pada aset berisiko untuk mengejar imbal hasil tinggi.<sup>12</sup> Pada Oktober 2018, Jiwasraya mengumumkan

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

ketidaksanggupannya membayar polis nasabah *JS Saving Plan* senilai 802 Miliar Rupiah sementara pada November 2018 direksi Jiwasraya dan OJK membahas penyehatan keuangan perusahaan untuk triwulan III dan hingga tahun ini keuangan mereka tidak membaik, OJK mengeluarkan izin pembentukan anak usaha Jiwasraya, yaitu Jiwasraya Putra, demi menyehatkan perusahaan induknya.<sup>13</sup> Direktur utama Jiwasraya menyatakan perusahaan butuh modal 32,89 Triliun Rupiah untuk memenuhi rasio kecukupan modal berbasis risiko sebesar 120 persen Sementara aset perusahaan tercatat senilai 23,26 Triliun Rupiah, tetapi kewajibannya mencapai angka 50,5 Triliun Rupiah dan Ekuitas negatifnya mencapai 27,24 Triliun Rupiah dan liabilitas produk *JS Saving Plan* mencapai 15,75 Triliun Rupiah hingga sekarang.<sup>14</sup>

Dalam kasus tersebut sudah dapat dikatakan bahwa ternyata PT Jiwasraya tidak bisa membayar kepada nasabahnya dan mempunyai hutang Rp 50,5 triliun yang tidak bisa dibayarnya karena aset perusahaan mereka hanya mencapai Rp 23,26 triliun. Dengan hutang sebanyak itu seharusnya PT Jiwasraya (Persero) sudah dinyatakan pailit bahkan insolvensi karena hutangnya yang lebih besar daripada harta asetnya.

Kepailitan atau sebuah proses kepailitan bertujuan untuk membagi harta kekayaan debitur secara adil, agar kreditur memperoleh pelaksanaan secara mendahului dari yang lain, Ataupun kreditur mendapat pelunasan lebih besar terhadap lainnya,

---

<sup>13</sup>Ibid.

<sup>14</sup>Ibid.

sebuah proses pelaksanaan ketentuan pasal 1132 dan pasal 1132 KUH Perdata.<sup>15</sup> Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPKPU), yaitu kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Ada 2 (dua) syarat untuk dinyatakan pailit, yaitu:

1. Ada dua atau lebih kreditor; dan
2. Ada sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih yang tidak dibayar lunas oleh debitor.<sup>16</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas tersebut, maka rumusan masalah yang dikaji dalam penulisan ini adalah:

1. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pemegang polis asuransi terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi BUMN PT Jiwasraya?
2. Apabila upaya hukum yang ditempuh melalui kepailitan siapakah yang dapat memohonkan pailit sebagai salah satu upaya hukum terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi PT Jiwasraya?

---

<sup>15</sup>Kartini Mulyadi, Gunawan Widjaya, *Pedoman Menagani Perkara Kepailitan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm.5.

<sup>16</sup> Sovia Hasanah, *Op.cit.*



### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pemegang polis asuransi terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi BUMN PT Jiwasraya
2. Untuk mengetahui pihak mana yang dapat memohonkan pailit sebagai salah satu upaya hukum terhadap gagal bayarnya perusahaan asuransi PT Jiwasraya

### 1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penulisan ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis, yakni:

1. Manfaat teoritis dari penulisan ini adalah sebagai pemahaman mengenai apa saja upaya hukum yang bias dilakukan para nasabah pemegang polis asuransi BUMN PT Jiwasraya dan pihak manakah yang dapat memohonkan pailit kepada perusahaan tersebut.
2. Manfaat praktis dari penulisan ini adalah sebagai sumbangan pemikiran untuk kepentingan ilmu pengetahuan kepada masyarakat, khususnya perusahaan BUMN yang gagal bayar dan upaya hukum yang dapat dilakukan pemegang polis asuransi perusahaan yang gagal bayar tersebut.

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Tipe Penelitian Hukum**

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan tipe penelitian yang bersifat Yuridis Normatif, yakni objek penelitian dalam penulisan ini adalah peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan materi pembahasan dalam penulisan ini. Diharapkan penulisan ini dapat memberikan suatu pemahaman terkait dengan upaya hukum yang dapat dilakukan para nasabah pemegang polis asuransi BUMN PT Jiwasraya dan pihak manakah yang dapat memohonkan pailit kepada perusahaan tersebut.

### **1.5.2. Pendekatan Masalah**

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan 3 (tiga) pendekatan masalah yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penulis akan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya hukum yang bias dilakukan para nasabah pemegang polis asuransi BUMN PT Jiwasraya dan pihak manakah yang bias memohonkan pailit kepada perusahaan tersebut. Sedangkan dengan Pendekatan Kasus, penulis akan menelaah dengan mengkaji kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

### **1.5.3. Sumber Bahan Hukum**

- a. Bahan Hukum Primer

- Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- KUH Perdata
- Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD)
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
- UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Penundaan Utang;
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

b. Bahan Hukum Sekunder

- Buku-buku yang terkait dengan permasalahan hukum dalam penulisan ini;
- Jurnal yang terkait dengan permasalahan hukum dalam penulisan ini;

- Majalah yang berkaitan dalam penulisan;
- Artikel dari internet yang berkaitan; dan

#### **1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum dalam penulisan ini meliputi:

1. Mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan permasalahan hukum dalam penulisan ini, kemudian mengklasifikasikan bahan-bahan hukum yang diperoleh berdasarkan kategori dan disusun secara sistematis serta berurutan yang disesuaikan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.
2. Melakukan studi pustaka, yakni dengan membaca buku-buku literatur yang berkaitan dengan permasalahan hukum dalam penulisan ini.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Setelah mendapat bahan hukum, penulis akan menganalisis dengan cara mendeskripsikan atau member gambaran dengan suatu bentuk permasalahan yang terkait dengan isu hukum yang dipaparkan lalu penulis akan menganalisa permasalahan tersebut dengan bahan hukum yang ada untuk kemudian ditarik kesimpulan dan saran.

#### **1.6 Pertanggungjawaban Sistematis**

Dalam bab I, penulis akan memaparkan latar belakang permasalahan hukum, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian, serta bahan hukum apa saja yang berkaitan untuk digunakan dalam penelitian ini.

Dalam bab II, penulis akan menganalisis perusahaan asuransi yang berbentuk BUMN yang gagal bayar terhadap nasabahnya dapat dimohonkan pailit.

Dalam bab III, penulis akan menganalisis perlindungan hukum pemegang polis asuransi perusahaan asuransi BUMN yang gagal bayar, baik sebelum pailit ataupun setelah pailit.

Dalam bab IV, penulis akan memaparkan kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan gagasan yang dicapai atau hasil dari penulisan yang dilakukan. Kemudian penulis juga akan memaparkan saran agar penulisan ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis kepada siapapun pembacanya.