Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Asuransi dan Perlindungan Kreditor Perorangan (Analisis Putusan MA Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021)

Natasha Aulia Hakimah*[1], Muhammad Helmi Fahrozi[2], Atik Winanti[3]
Universitas Pembangunan Nasional Veteran [1,2,3]
*e-mail: aulianatasha22099@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum dalam permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang perusahaan asuransi serta mengevaluasi konsekuensi yuridisnya terhadap perlindungan hukum bagi kreditor perorangan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus, yang bersumber pada bahan hukum primer berupa putusan pengadilan dan regulasi terkait, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, dengan analisis data dilakukan secara kualitatif-deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) kewenangan mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang perusahaan asuransi secara eksklusif dan limitatif hanya berada pada lembaga pengawas keuangan demi menjaga stabilitas industri serta kepentingan kolektif; (2) konsekuensi yuridis dari eksklusivitas tersebut membatasi akses langsung kreditor perorangan ke forum litigasi sehingga menciptakan ketergantungan yang tinggi pada respons administratif lembaga pengawas saat terjadi kasus gagal bayar.

Kata kunci : *PKPU Asuransi; Otoritas Jasa Keuangan; Perlindungan Kreditor.*

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal standing in petitions for the suspension of debt payment obligations of insurance companies and to evaluate its juridical consequences on the legal protection for individual creditors. The research method used is normative legal research with statutory and case approaches, sourcing from primary legal materials such as court decisions and relevant regulations, as well as secondary legal materials such as legal literature, with data analysis conducted qualitatively-descriptively. The research results indicate that (1) the authority to file a petition for the suspension of debt payment obligations of insurance companies is exclusively and limitatively vested solely in the financial regulatory institution to maintain industry stability and collective interests; (2) the juridical consequence of such exclusivity restricts direct access for individual creditors to the litigation forum, thereby creating a high dependency on the regulatory institution's administrative response in cases of default.

Keywords **:** *Insurance PKPU; Financial Services Authority; Creditor Protection.*

PENDAHULUAN

Perkembangan asuransi di Indonesia, dari pengaturan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) hingga Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, menunjukkan adanya perubahan dalam fungsi dan pemahaman masyarakat terhadap asuransi. Pada dasarnya, asuransi merupakan instrumen pengalihan risiko yang memberikan perlindungan atas kemungkinan kerugian di masa mendatang. Namun, perkembangan produk asuransi yang mengandung unsur investasi telah membuat fungsi asuransi tidak lagi dipahami semata sebagai perlindungan risiko, tetapi juga sebagai sarana pengembangan dana (Muhammad, 2015). Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai batas antara fungsi perlindungan dan fungsi investasi dalam praktik perasuransian, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan berbagai persoalan hukum terkait kepastian hukum, pelaksanaan perjanjian, dan perlindungan bagi pemegang polis.

Pergeseran fungsi dari proteksi murni ke investasi ini terbukti membawa risiko besar dalam praktiknya. Kegagalan perusahaan dalam mengelola dana investasi nasabah memicu krisis likuiditas dan gagal bayar yang masif. Akibatnya, dalam rentang waktu lima tahun terakhir, sejumlah perusahaan asuransi besar harus menyudahi operasinya setelah izin usahanya dicabut oleh regulator atau dinyatakan pailit. Fenomena jatuhnya perusahaan-perusahaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Daftar perusahaan asuransi besar harus menyudahi operasinya

Nama Perusahaan	Tahun Penindakan	Status Hukum Terakhir
PT Asuransi Jiwasraya (Persero)	2025	Izin Usaha dicabut setelah menyelesaikan program restrukturisasi dan pengalihan portofolio kliring ke IFG Life (Otoritas Jasa Keuangan, 2026).
PT Asuransi Purna Artanugraha (Aspan)	2024	Izin usaha dicabut OJK karena tidak mampu memenuhi ketentuan permodalan minimum dan rasio solvabilitas (Risk-Based Capital) (Otoritas Jasa Keuangan, 2024).
PT Asuransi Indosurya Sukses (Prolife)	2023	Izin usaha dicabut setelah mengalami krisis keuangan berkepanjangan dan gagal memenuhi sanksi PKU (Pembatasan Kegiatan Usaha) (Otoritas Jasa Keuangan, 2023).
PT Asuransi Jiwa Kresna (Kresna Life)	2023	Izin usaha dicabut OJK akibat gagal mengatasi sanksi PKU. Mengalami dinamika gugatan kepailitan oleh nasabah di Pengadilan Niaga (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2021).
PT Asuransi Jiwa Adisarana Wanaartha (Wanaartha Life)	2022	Izin usaha dicabut OJK karena defisit keuangan masif dari produk tertentu. Berlanjut pada proses likuidasi aset oleh Tim Likuidasi (Otoritas Jasa Keuangan, 2022).

Berdasarkan tabel data di atas, terdapat satu yurisprudensi krusial yang memiliki dinamika hukum paling kompleks dan menjadi inti kajian dalam penelitian ini, yakni Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021.

Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 647K/Pdt.Sus-Pailit/2021 telah mengabulkan permohonan pailit PT. Asuransi Jiwa Kresna. Putusan ini menimbulkan masalah, terutama jika terkait dengan pemohon yang tidak memiliki kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pailit. Diketahui, pemohon pailit PT. Asuransi Jiwa Kresna sendiri merupakan kreditur. Menurut Pasal 2 ayat (5) Undang-undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, menyatakan bahwa permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun atau badan usaha milik negara yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan (Sutedi, 2009).

Regulasi kepailitan untuk perusahaan asuransi berbeda dengan regulasi kepailitan umum. Hal ini disebabkan perusahaan asuransi memiliki tanggung jawab yang besar kepada masyarakat, sehingga kepailitan tidak dapat dinyatakan dalam bentuk biasa. Bahkan, perusahaan asuransi disejajarkan dengan BUMN, sehingga hanya Kementerian Keuangan yang bisa mengajukan pailit. Namun, setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maka kewenangan Kementerian Keuangan dialihkan kepada OJK, yang dalam hal ini diatur dalam Bab XIII ketentuan peralihan Pasal 55 ayat (1) yang menegaskan:

"Sejak tanggal 31 Desember 2012,fungsi,tugas,dan wewenangan 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. "

Dengan demikian, sejak tanggal 31 Desember 2013 sesuai Undang-Undang OJK, fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK. Adapun dengan kegiatan perasuransian ditegaskan dalam Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian,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." Ungkapan "hanya "dalam ketentuan ini mempunyai arti yang sempit, dalam arti bahwa kepailitan perusahaan perasuransian hanya dapat dimintakan oleh Otoritas Jasa Keuangan (Pamungkas, 2021).

Otoritas Jasa Keuangan sendiri merupakan badan yang berdiri sendiri bebas dari campur tangan pihak lain yang memiliki fungsi, tugas dan wewenangnya mengatur, mengawasi, memeriksa dan menyelidiki. Dalam menjalankan kewenangannya OJK dipimpin oleh sembilan orang dewan komisioner yang bersifat kolektif kolegial yang ditetapkan dengan keputusan presiden sesuai Pasal 10 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Namun prakteknya, Dewan Komisioner mengalihkan kuasa perwakilan dan bertindak selaku kuasa hukum OJK sehubungan dengan permohonan pailit kepada yang

terindikasi. Pihak-pihak yang ditunjuk untuk berperkara di pengadilan untuk proses kepailitan diputuskan oleh dewan komisioner OJK dengan surat kuasa khusus. Tata cara pengajuan permohonan pailit perusahaan asuransi meliputi: pertama, kreditor perusahaan asuransi mengajukan permohonan pailit kepada OJK; kedua, OJK *me-review*; ketiga, untuk menentukan apakah pengajuan permohonan pailit perusahaan asuransi saling berkaitan. OJK melalui dewan komisioner dapat mengajukan gugatan kepailitan perusahaan asuransi apabila terdapat suatu perkiraan perihal stabilitasi dan status keuangan perusahaan asuransi.

Meskipun OJK merupakan satu-satunya lembaga yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi, namun OJK sendiri terkesan kurang responsif terhadap permasalahan nasabah. Menjadi dilema karena pihak tertanggung tidak mendapatkan kepastian hukum dan mengalami kerugian finansial, bahkan premi tidak dapat diperoleh kembali karena prestasi yang seharusnya diraih. Oleh karena kewenangan yang diberikan kepada OJK oleh Undang-Undang untuk menjadi pemohon pailit Perusahaan Asuransi, menurut beberapa pihak, OJK memonopoli bidang jasa keuangan, khususnya permohonan pailit perusahaan asuransi (Alwi, 2021).

Sutan Remy Sjahdeini menjelaskan bahwa hak untuk mengajukan permohonan pailit Perusahaan Asuransi tidak boleh menjadi monopoli salah satu pihak saja. Apabila salah satu pihak tersebut terlibat dalam putusan pailit, yaitu agar perusahaan asuransi tidak mudah dipailitkan dengan mempertimbangkan kepentingan nasabah yang begitu banyak sebagai nasabah pemegang polis asuransi, maka dapat dipertimbangkan apakah suatu permohonan pailit layak atau tidak. Oleh karena itu, permohonan pailit tidak boleh dimonopoli oleh Kementerian Keuangan atau OJK yang akan membatasi hak kreditor dan debitor serta Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pailit bagi suatu Perusahaan Asuransi. Menjadikan OJK adalah satu-satunya yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap Perusahaan Asuransi sering dijadikan cara bagi perusahaan asuransi untuk bersembunyi dibalik kekebalan ini agar tidak membayar ganti rugi kepada nasabah asuransi. Pembayaran klaim asuransi yang harus dibayar oleh penanggung kepada tertanggung harus dilakukan dengan segera, tidak seperti yang diatur dalam undang-undang perasuransian dan juga perjanjian polis asuransi (Sjahdeini, 2009).

Permohonan pailit yang diajukan seorang kreditor perusahaan asuransi PT.Asuransi Jiwa Kresna jelas merupakan masalah hukum yang patut diselidiki. Di satu sisi ketentuan undang-undang membatasi pihak yang mengajukan pailit kepada perusahaan asuransi, namun disisi lain tidak jarang terjadi kasus dimana OJK bersikap kurang responsif terhadap kerugian yang diderita oleh tertanggung bahkan tidak bereaksi, meskipun kreditor telah mengajukan permohonan asuransi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, atau penelitian hukum doktrinal, yang berorientasi pada pendekatan teori-teori hukum, peraturan perundang-undangan, norma-norma, berbagai referensi hukum, publikasi ilmiah hukum (jurnal) berkaitan dengan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi. Peter Mahmud Marzuki menekankan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses pencarian norma hukum, asas hukum dan doktrin hukum untuk menjawab pertanyaan hukum (Marzuki, 2007). Demikian pula menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan pendekatan pada norma atau isi hukum, asas hukum, teori hukum, argumentasi hukum dan perbandingan hukum (Ibrahim, 2016). Penelitian ini merupakan penelitian preskriptif menurut sifatnya, yaitu penelitian yang tidak hanya menggambarkan objek tertentu secara faktual, melainkan juga memberikan penilaian, saran, atau rekomendasi mengenai tindakan apa yang seharusnya dilakukan untuk memecahkan suatu masalah secara sistematis dan tepat (Marzuki, 2007). Penelitian ini bersifat preskriptif karena penelitian ini melangkah lebih jauh dari sekadar mendeskripsikan subjek; ia bertujuan untuk memberikan solusi praktis, norma, atau standar baru yang dapat diterapkan, bukan hanya menarik kesimpulan secara umum.

Dalam penelitian ini digunakan data sekunder yang diperoleh selama penelitian kepustakaan. Data sekunder terbagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, dan bahan hukum tersier, yang memberikan penjelasan secara mendalam tentang bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan hukum primer berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini. Sementara bahan hukum sekunder berupa literatur yang berkaitan dengan pokok

masalah dalam bentuknya seperti buku, makalah, serta literatur terkait lainnya. Adapun bahan hukum tersier merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, seperti kamus, ensiklopedia yang pada umumnya memberikan definisi awal yang juga bersifat umum (Mamudji & et al., 2005).

Dalam penelitian ini pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu: mengidentifikasi bahan hukum primer, mengidentifikasi bahan hukum yang diperlukan, menginventarisasi bahan hukum penting dari sudut rumusan masalah, kemudian mengkaji bahan hukum tersebut guna menentukan relevansinya sesuai dengan kebutuhan rumusan masalah. Dari tahap pendefinisian bahan hukum primer sampai dengan daftar bahan hukum yang relevan dilakukan dengan mengacu pada norma yang terkait dengan rumusan masalah. Dengan kata lain, perundangan-undangan dan norma dipilih sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, dalam undang-undang kepailitan, hanya Pasal terkait yang digunakan sebagai hasil inventarisasi. Baru setelah itu hasil penelitian akan ditelaah secara detail untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini (Muhammad, 2004).

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis preskriptif-kualitatif. Sebagai penelitian hukum normatif, pendekatan preskriptif digunakan karena karakter ilmu hukum itu sendiri yang tidak sekadar deskriptif (menjelaskan apa yang ada), melainkan bersifat preskriptif, yaitu memberikan penilaian mengenai apa yang esensial dan bagaimana hukum seharusnya diterapkan (*das Sollen*) (Soekanto & Mamudji, 2015). Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa analisis preskriptif dalam penelitian hukum ditujukan untuk mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, hingga norma-norma hukum (Marzuki, 2016). Melalui metode ini, peneliti tidak hanya memaparkan data hukum secara pasif atau sekadar menguraikan bunyi pasal, melainkan memberikan argumentasi kritis mengenai benar atau salah, serta tepat atau tidaknya suatu penerapan norma hukum terhadap isu hukum yang sedang dikaji.

Dalam konteks analisis terhadap putusan pengadilan (*case study*), metode preskriptif berfungsi sebagai pisau analisis untuk menguji pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang digunakan oleh hakim dalam memutus suatu perkara (Ibrahim, 2006). Analisis ini tidak diarahkan untuk menceritakan kembali kronologi kasus secara linier, namun mengevaluasi secara normatif apakah penalaran hukum (*legal reasoning*) hakim telah selaras dengan tertib hukum yang berlaku, asas-asas hukum universal, serta pemenuhan nilai kepastian hukum dan keadilan. Dengan demikian, sifat preskriptif ini akan menghasilkan suatu konklusi yang berupa rekomendasi atau pemecahan masalah (*problem solving*) hukum yang seharusnya diambil guna meminimalisasi ketidakpastian hukum atau tumpang tindih norma di masa mendatang.

Oleh karena itu, penelitian ini menarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah suatu metode yang membahas masalah-masalah yang diselidiki yang bersifat umum, aturan-aturan atau asas-asas yang berkaitan dengan kepailitan dan kreditur perusahaan asuransi sampai tulisan yang bersifat khusus. Konsep umum kepailitan dalam industri perasuransian kemudian ditarik pada suatu kesimpulan khusus yaitu kedudukan hukum penggugat dalam permohonan pailit terhadap perusahaan perasuransian dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 647K/PDT-SUS-Pailit/2021 memberikan kepastian hukum kepada kepailitan PT.Asuransi Jiwa Kresna atau tidak.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum (Legal Standing) Otoritas Jasa Keuangan dalam Permohonan PKPU Perusahaan Asuransi Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021

Kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) merupakan syarat fundamental yang menentukan apakah suatu pihak berwenang mengajukan permohonan ke Pengadilan Niaga. Pada perusahaan asuransi, legal standing tidak hanya ditentukan oleh adanya hubungan utang-piutang, tetapi juga oleh ketentuan khusus yang membatasi pihak yang berhak mengajukan permohonan. Hal ini disebabkan perusahaan asuransi mengelola dana masyarakat melalui premi, memiliki kewajiban pembayaran klaim kepada banyak pemegang polis, dan berkaitan langsung dengan stabilitas sektor jasa keuangan sehingga tidak dapat diperlakukan sama dengan debitor pada umumnya.

Pembatasan tersebut diatur dalam Pasal 223 juncto Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Ketentuan tersebut menentukan bahwa permohonan pailit maupun PKPU terhadap perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, dan badan usaha tertentu yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh lembaga yang ditentukan undang-undang. Awalnya kewenangan tersebut berada pada Menteri Keuangan, tetapi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), fungsi pengaturan dan pengawasan sektor perasuransian beralih kepada OJK. Peralihan tersebut kemudian dipertegas melalui Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang menyatakan bahwa permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi hanya dapat diajukan oleh OJK. Dengan membaca ketiga undang-undang tersebut secara sistematis, OJK menjadi satu-satunya pihak yang memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pailit maupun PKPU terhadap perusahaan asuransi.

Konstruksi hukum tersebut didasarkan pada karakteristik usaha asuransi yang melibatkan kepentingan kolektif. Jika setiap kreditor diperbolehkan mengajukan PKPU secara langsung, maka kepentingan ribuan pemegang polis lain berpotensi terabaikan. Oleh karena itu, pembatasan legal standing dimaksudkan untuk mencegah penggunaan instrumen PKPU sebagai alat tekanan individual serta menjaga keseimbangan antara kepentingan kreditor, debitor, pemegang polis lain, dan stabilitas industri jasa keuangan.

Secara teoritis, kewenangan OJK merupakan kewenangan publik yang lahir melalui atribusi undang-undang, bukan karena hubungan privat sebagai kreditor. OJK bertindak sebagai regulator sekaligus pengawas sektor jasa keuangan sehingga legal standing yang dimilikinya merupakan bagian dari fungsi perlindungan kepentingan umum. Dengan demikian, hak tagih yang dimiliki kreditor tidak otomatis memberikan kewenangan untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi. Hak materiil sebagai kreditor harus dibedakan dari kewenangan prosedural untuk memulai proses PKPU.

Norma tersebut juga mencerminkan prinsip kepastian hukum. Hubungan antara Pasal 223 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, Pasal 55 Undang-Undang OJK, dan Pasal 50 Undang-Undang Perasuransian membentuk satu kesatuan yang memberikan kepastian mengenai pihak yang berwenang mengajukan PKPU. Sebelum memeriksa adanya utang, jatuh tempo, maupun rencana perdamaian, Pengadilan Niaga wajib terlebih dahulu memeriksa legal standing pemohon. Dengan demikian, legal standing menjadi syarat awal yang menentukan dapat atau tidaknya suatu permohonan diperiksa lebih lanjut.

Permasalahan tersebut menjadi pusat pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021 yang berkaitan dengan PKPU terhadap PT Asuransi Jiwa Kresna. Permohonan PKPU diajukan oleh Lukman Wibowo sebagai kreditor perorangan kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pengadilan kemudian mengabulkan permohonan tersebut melalui putusan PKPU sementara, PKPU tetap, hingga mengesahkan perdamaian (*homologasi*). Namun, sejumlah kreditor lain mengajukan kasasi dengan alasan bahwa proses PKPU sejak awal cacat karena diajukan oleh pihak yang tidak memiliki legal standing.

Mahkamah Agung menilai bahwa Pengadilan Niaga telah salah menerapkan hukum. Menurut Mahkamah Agung, PT Asuransi Jiwa Kresna merupakan perusahaan asuransi sehingga seluruh permohonan PKPU terhadapnya wajib mengikuti rezim khusus yang hanya memberikan kewenangan kepada OJK. Walaupun Lukman Wibowo berstatus sebagai kreditor, kedudukan tersebut tidak menghapus pembatasan legal standing yang telah ditentukan undang-undang. Oleh karena itu, hubungan utang-piutang yang sah tidak dapat dijadikan dasar untuk mengabaikan syarat prosedural mengenai pihak yang berwenang mengajukan permohonan.

Dalam ratio decidendi-nya, Mahkamah Agung mendasarkan pertimbangan pada Pasal 223 juncto Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, Undang-Undang OJK, dan Pasal 50 Undang-Undang Perasuransian. Mahkamah Agung menegaskan bahwa kewenangan mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi telah diberikan secara eksklusif kepada OJK. Penafsiran yang memperbolehkan kreditor perorangan mengajukan PKPU dinilai bertentangan dengan norma yang telah dirumuskan secara jelas. Oleh karena itu, Mahkamah Agung membatalkan seluruh putusan PKPU sementara, PKPU tetap, maupun homologasi yang sebelumnya telah dijatuhkan oleh Pengadilan Niaga.

Putusan tersebut menunjukkan bahwa cacat legal standing merupakan cacat fundamental, bukan sekadar kesalahan administratif. Sekalipun proses PKPU telah mencapai tahap homologasi, seluruh

rangkaian proses tetap dapat dibatalkan apabila sejak awal permohonan diajukan oleh pihak yang tidak memiliki kewenangan. Dengan demikian, legal standing harus diperiksa sebelum pengadilan menilai syarat materiil berupa jumlah kreditor, utang yang telah jatuh tempo, maupun kelayakan rencana perdamaian.

Pertimbangan Mahkamah Agung menggunakan pendekatan penafsiran gramatikal dan sistematis. Penafsiran gramatikal tampak dari penekanan terhadap kata "hanya" dalam ketentuan undang-undang yang menunjukkan sifat eksklusif kewenangan OJK. Penafsiran sistematis dilakukan dengan menghubungkan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU dengan Undang-Undang OJK serta Undang-Undang Perasuransian sehingga perubahan kelembagaan dari Menteri Keuangan kepada OJK tetap menjaga kesinambungan norma.

Dari perspektif hukum kepailitan, perusahaan asuransi memang tetap harus memenuhi syarat umum adanya dua kreditor atau lebih dan adanya utang yang telah jatuh tempo. Namun, berbeda dengan debitor biasa, perusahaan asuransi memiliki syarat tambahan berupa legal standing pemohon. Artinya, syarat materiil kepailitan tidak dapat diperiksa apabila syarat formal mengenai pihak yang berwenang belum terpenuhi. Putusan Mahkamah Agung menegaskan bahwa syarat formal tersebut mendahului pemeriksaan terhadap syarat materiil.

Pembatasan legal standing juga berkaitan erat dengan asas keseimbangan, asas kelangsungan usaha (*going concern*), dan asas keadilan. Asas keseimbangan menghendaki perlindungan tidak hanya bagi kreditor tertentu, tetapi juga bagi seluruh pemegang polis yang memiliki kepentingan kolektif. Asas *going concern* mendukung penggunaan PKPU sebagai instrumen restrukturisasi perusahaan yang masih memiliki peluang untuk disehatkan, namun restrukturisasi tersebut harus dilakukan melalui prosedur yang sah. Sementara itu, asas keadilan menghendaki agar eksklusivitas kewenangan OJK tidak menghilangkan akses pemegang polis untuk memperoleh perlindungan hukum. Oleh sebab itu, OJK harus menyediakan mekanisme pengaduan, evaluasi, dan pemberian keputusan yang transparan terhadap permintaan kreditor agar perlindungan prosedural sejalan dengan perlindungan substantif.

Dari sisi kepastian hukum, Putusan Mahkamah Agung memberikan pedoman yang jelas bagi seluruh pihak. Kreditor mengetahui bahwa mereka tidak dapat mengajukan PKPU secara langsung terhadap perusahaan asuransi. Perusahaan asuransi memahami bahwa PKPU hanya dapat dimulai melalui OJK. Sementara itu, hakim memperoleh pedoman bahwa pemeriksaan legal standing merupakan tahap pertama yang harus dilakukan sebelum memasuki pemeriksaan substansi perkara. Putusan tersebut juga mencegah terjadinya inkonsistensi penerapan hukum oleh Pengadilan Niaga di masa mendatang.

Walaupun demikian, kepastian prosedural belum tentu menjamin perlindungan hak kreditor secara efektif. Setelah permohonan langsung ditolak, kreditor bergantung pada tindakan OJK untuk menentukan apakah perusahaan asuransi layak diajukan ke proses PKPU atau pailit. Oleh karena itu, kewenangan eksklusif OJK harus disertai dengan akuntabilitas, transparansi, dan standar pertimbangan yang jelas agar tidak berubah menjadi kewenangan yang sulit dikontrol.

Kewenangan OJK pada dasarnya merupakan kewenangan publik yang harus dijalankan untuk melindungi kepentingan masyarakat. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, OJK wajib mempertimbangkan kondisi keuangan perusahaan, kepentingan pemegang polis, stabilitas industri perasuransian, serta kemungkinan restrukturisasi sebelum memutuskan mengajukan PKPU atau pailit. OJK tidak bertindak sebagai pemilik piutang, melainkan sebagai lembaga yang menentukan apakah kondisi perusahaan memenuhi alasan hukum untuk dibawa ke Pengadilan Niaga. Karena memiliki akses terhadap informasi mengenai solvabilitas, pengawasan khusus, dan rencana penyehatan perusahaan, OJK dinilai berada pada posisi yang paling tepat untuk mengambil keputusan tersebut.

Namun demikian, kewenangan eksklusif tersebut tetap memiliki batas. OJK tidak boleh menggunakan alasan stabilitas industri untuk mengabaikan hak pemegang polis yang mengalami kerugian. Sebaliknya, kewenangan tersebut harus dijalankan secara aktif, objektif, dan akuntabel agar keseimbangan antara kepentingan industri dan perlindungan konsumen tetap terjaga.

Secara keseluruhan, kedudukan hukum OJK dalam permohonan PKPU perusahaan asuransi merupakan hasil integrasi norma kepailitan, norma pengawasan jasa keuangan, dan norma perasuransian. Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021 menegaskan bahwa legal standing OJK bersifat eksklusif sehingga kreditor perorangan tidak dapat mengajukan PKPU secara langsung terhadap

perusahaan asuransi. Hak tagih kreditor tetap diakui, tetapi pelaksanaan PKPU harus melalui OJK sebagai pemegang kewenangan prosedural.

Putusan tersebut memperkuat kepastian hukum dengan menegaskan bahwa legal standing merupakan syarat mendasar yang harus dipenuhi sebelum pemeriksaan syarat materiil PKPU. Pada saat yang sama, putusan ini menunjukkan bahwa eksklusivitas kewenangan OJK harus diimbangi dengan kewajiban memberikan perlindungan yang efektif kepada pemegang polis melalui mekanisme yang transparan, cepat, dan akuntabel. Dengan demikian, legal standing OJK tidak hanya dipahami sebagai hak eksklusif untuk mengajukan PKPU, tetapi juga sebagai kewajiban konstitusional untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan kreditor, keberlangsungan industri perasuransian, dan kepentingan masyarakat luas.

Konsekuensi Yuridis Eksklusivitas *Legal Standing* Otoritas Jasa Keuangan terhadap Perlindungan Hukum Kreditor Perorangan Asuransi

Eksklusivitas *legal standing* Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi membawa konsekuensi mendasar terhadap perlindungan hukum kreditor perorangan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021, kreditor perorangan tidak lagi dapat mengajukan PKPU secara langsung ke Pengadilan Niaga meskipun memiliki piutang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Jalur yang tersedia adalah melalui OJK sebagai satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan permohonan PKPU atau pailit terhadap perusahaan asuransi. Dengan demikian, akses kreditor terhadap pengadilan berubah dari akses langsung menjadi akses tidak langsung yang bergantung pada penilaian regulator.

Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran dari model perlindungan litigasi menuju model perlindungan administratif-regulatoris. Dalam sistem sebelumnya, kreditor dapat menentukan sendiri kapan mengajukan permohonan PKPU. Kini, kreditor harus terlebih dahulu menyampaikan pengaduan, bukti gagal bayar, dokumen polis, serta informasi pendukung kepada OJK untuk dinilai. Pergeseran ini bertujuan melindungi kepentingan kolektif pemegang polis dan menjaga stabilitas industri perasuransian. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada transparansi, kepastian prosedur, dan kecepatan respons OJK. Apabila mekanisme tersebut tidak berjalan secara akuntabel, pembatasan *legal standing* justru dapat mengurangi rasa keadilan bagi kreditor.

Putusan Mahkamah Agung juga menimbulkan efek preventif bagi kreditor perorangan. Permohonan PKPU yang diajukan secara langsung berisiko ditolak atau bahkan dibatalkan meskipun telah mencapai tahap homologasi. Risiko tersebut tidak hanya mengakibatkan biaya perkara, tetapi juga dapat membatalkan kesepakatan restrukturisasi yang telah disetujui para pihak. Oleh karena itu, kreditor cenderung memilih jalur lain atau menunggu tindakan OJK, meskipun hal tersebut berpotensi memperpanjang proses pemulihan hak.

Dari sisi kepastian hukum, Putusan Mahkamah Agung memberikan pedoman yang jelas mengenai pihak yang berwenang mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi. Setelah putusan tersebut, tidak ada lagi ruang penafsiran bahwa kreditor perorangan dapat menjadi pemohon PKPU. OJK menjadi satu-satunya pintu masuk menuju Pengadilan Niaga sehingga mengurangi potensi inkonsistensi penerapan hukum. Kepastian ini penting bagi hakim, perusahaan asuransi, maupun pemegang polis karena memberikan standar prosedural yang seragam.

Namun demikian, kepastian prosedural tidak identik dengan kepastian pemenuhan hak. Pembatalan homologasi dalam perkara PT Asuransi Jiwa Kresna menyebabkan rencana pembayaran yang sebelumnya telah disahkan kehilangan dasar hukum. Akibatnya, pemegang polis kembali berada pada posisi sebelum proses PKPU berlangsung dan menghadapi ketidakpastian mengenai pembayaran klaim. Oleh sebab itu, kepastian hukum harus diikuti oleh langkah konkret dari OJK sebagai regulator agar perlindungan terhadap pemegang polis tidak berhenti pada aspek formal semata.

Pemegang polis memiliki kedudukan khusus karena selain sebagai kreditor, mereka juga merupakan konsumen jasa keuangan yang mempercayakan dana kepada perusahaan asuransi untuk memperoleh perlindungan risiko. Perlindungan terhadap mereka tidak cukup hanya melalui hukum kepailitan, tetapi juga harus memperhatikan hukum perlindungan konsumen, hukum perasuransian, serta hukum administrasi negara. Di sisi lain, perusahaan asuransi juga memperoleh kepastian bahwa PKPU tidak dapat digunakan

sebagai alat tekanan individual oleh kreditor tertentu. Akan tetapi, kepastian tersebut tidak boleh dimaknai sebagai perlindungan bagi perusahaan yang lalai memenuhi kewajiban pembayaran klaim.

Dalam perspektif perlindungan hukum preventif, eksklusivitas *legal standing* OJK merupakan bagian dari mekanisme pengawasan sebelum sengketa berkembang menjadi kepailitan atau PKPU. Melalui kewenangan pengawasan, OJK dapat memantau kesehatan keuangan perusahaan, tingkat solvabilitas, pembatasan kegiatan usaha, maupun tindakan administratif lainnya. Dengan kewenangan tersebut, OJK diharapkan mampu mendeteksi gejala gagal bayar sejak dini sehingga penyelesaian dapat dilakukan sebelum kerugian pemegang polis semakin besar.

Perlindungan preventif juga berkaitan erat dengan kepercayaan masyarakat terhadap industri asuransi. Gagal bayar perusahaan asuransi tidak hanya menimbulkan kerugian individual, tetapi juga mengurangi kepercayaan publik terhadap sistem perasuransian. Oleh karena itu, OJK harus menggunakan data pengawasan secara aktif untuk mengambil langkah korektif ketika terdapat indikasi penurunan kesehatan perusahaan. Pengaduan kolektif dari pemegang polis seharusnya dipandang sebagai indikator penting yang memerlukan pemeriksaan mendalam, bukan sekadar laporan administratif.

Arah penguatan perlindungan preventif juga tercermin dalam Peraturan OJK Nomor 38 Tahun 2024 yang memperjelas pengaturan mengenai pembubaran, likuidasi, kepailitan, dan PKPU perusahaan asuransi. Peraturan tersebut menegaskan kembali bahwa permohonan PKPU hanya dapat diajukan oleh OJK dan perusahaan asuransi tidak dapat mengajukan PKPU bagi dirinya sendiri. Regulasi ini memperkuat ratio decidendi Putusan Mahkamah Agung serta menunjukkan adanya harmonisasi antara praktik peradilan dan kebijakan regulator.

Selain pengawasan, perlindungan preventif memerlukan transparansi informasi kepada pemegang polis mengenai status pengawasan perusahaan, pembatasan kegiatan usaha, rencana penyehatan, maupun langkah penyelesaian lainnya. Informasi yang memadai akan mengurangi ketidakpastian, kepanikan, dan tindakan hukum yang tidak terkoordinasi.

Dalam aspek perlindungan hukum represif, Putusan Mahkamah Agung mempersempit salah satu jalur penyelesaian sengketa, yaitu permohonan PKPU langsung oleh kreditor perorangan. Walaupun hak tagih tetap diakui, kreditor kini harus menyesuaikan strategi penyelesaian melalui mekanisme yang melibatkan OJK. Konsekuensinya, efektivitas perlindungan represif sangat bergantung pada kesediaan dan kecepatan OJK dalam menggunakan kewenangannya.

Ketergantungan tersebut menjadi tantangan utama. Apabila OJK menilai perusahaan belum layak diajukan ke PKPU atau pailit, kreditor tidak memiliki instrumen untuk memaksa Pengadilan Niaga memeriksa perkara. Kondisi ini dapat menimbulkan ketegangan antara tertib prosedural dan hak memperoleh penyelesaian sengketa. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme keberatan, standar waktu respons, serta pengawasan terhadap keputusan OJK agar kewenangan eksklusif tetap akuntabel.

Perkara PT Asuransi Jiwa Kresna menunjukkan kompleksitas perlindungan represif. Di satu sisi, Mahkamah Agung berhasil mengoreksi kesalahan penerapan hukum mengenai *legal standing*. Di sisi lain, pembatalan homologasi menghilangkan dasar restrukturisasi pembayaran yang telah disepakati sehingga pemegang polis kembali menghadapi ketidakpastian. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan perlindungan hukum tidak cukup diukur dari benar atau tidaknya putusan pengadilan, tetapi juga dari keberlanjutan pemulihan hak setelah putusan tersebut dilaksanakan.

Prinsip keseimbangan dalam hukum kepailitan menjadi dasar pembatasan *legal standing*. Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk melindungi kepentingan banyak pemegang polis dan mencegah satu kreditor menggunakan PKPU sebagai alat tekanan terhadap perusahaan asuransi. OJK ditempatkan sebagai pihak yang memiliki perspektif lebih luas mengenai kondisi keuangan perusahaan, kepentingan pemegang polis, dan stabilitas industri sehingga dianggap paling tepat menentukan apakah PKPU atau pailit diperlukan.

Namun, keseimbangan tersebut akan terganggu apabila kreditor tidak memiliki sarana efektif untuk memperoleh perhatian regulator. Eksklusivitas *legal standing* harus diimbangi dengan kewajiban OJK memberikan respons yang cepat, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, tertib prosedural dapat berjalan seiring dengan perlindungan hak kreditor.

Perkembangan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan memperkuat perlindungan pemegang polis melalui pengaturan program

penjaminan polis. Program ini dirancang sebagai jaring pengaman ketika perusahaan asuransi mengalami kesulitan keuangan, sehingga perlindungan terhadap pemegang polis tidak hanya bergantung pada mekanisme PKPU atau kepailitan. Program penjaminan polis, kewenangan OJK, dan mekanisme kepailitan harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem perlindungan yang saling melengkapi.

Ke depan, pembaruan perlindungan hukum perlu diarahkan pada tiga aspek utama, yaitu kejelasan prosedur pengaduan kepada OJK, kepastian standar penilaian regulator dalam menentukan tindakan pengawasan atau PKPU, serta keterpaduan antara pengawasan, program penjaminan polis, dan penyelesaian sengketa. Selain itu, OJK perlu menetapkan batas waktu pemeriksaan pengaduan, memberikan jawaban tertulis yang memuat alasan keputusan, serta membuka ruang partisipasi melalui forum atau perwakilan kreditor. Mekanisme tersebut tidak mengurangi eksklusivitas *legal standing* OJK, tetapi memperkuat akuntabilitas dan kualitas informasi yang menjadi dasar pengambilan keputusan.

Secara keseluruhan, konsekuensi yuridis eksklusivitas *legal standing* OJK memiliki dua dimensi. Di satu sisi, pembatasan tersebut melindungi kepentingan kolektif pemegang polis, menjaga stabilitas industri, dan memberikan kepastian hukum mengenai prosedur PKPU perusahaan asuransi. Di sisi lain, pembatasan tersebut berpotensi menghambat akses kreditor perorangan terhadap penyelesaian sengketa apabila tidak disertai mekanisme administratif yang transparan, cepat, dan akuntabel. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan hukum tidak hanya ditentukan oleh eksklusivitas kewenangan OJK, tetapi juga oleh kualitas pelaksanaan kewenangan tersebut melalui pengawasan yang responsif, koordinasi antarlembaga, penguatan program penjaminan polis, serta partisipasi kreditor dalam proses pengambilan keputusan regulator.

SIMPULAN

Kedudukan hukum Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi bersifat eksklusif dan merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 223 jo. Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, yang diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, menetapkan bahwa hanya OJK yang berwenang mengajukan permohonan PKPU atau pailit terhadap perusahaan asuransi. Putusan Mahkamah Agung Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021 menegaskan prinsip tersebut dengan membatalkan PKPU dan homologasi yang diajukan oleh kreditor perorangan. Pengaturan ini memberikan kepastian hukum dan melindungi kepentingan kolektif pemegang polis, tetapi sekaligus membatasi akses langsung kreditor ke Pengadilan Niaga. Oleh karena itu, perlindungan hukum yang efektif memerlukan mekanisme administratif yang transparan, cepat, dan akuntabel agar kewenangan eksklusif OJK tidak menjadi hambatan bagi pemulihan hak pemegang polis.

OJK perlu menyusun prosedur operasional yang jelas mengenai tata cara pengajuan permohonan penilaian PKPU atau pailit oleh kreditor, termasuk persyaratan, batas waktu, dasar pertimbangan, dan bentuk keputusan tertulis. Selain itu, diperlukan sinkronisasi antara hukum kepailitan, hukum perasuransian, pengawasan OJK, dan program penjaminan polis, disertai penguatan forum perwakilan kreditor. Langkah tersebut akan meningkatkan transparansi, memperkuat legitimasi kewenangan OJK, serta memastikan kepastian prosedural berjalan seiring dengan pemulihan hak materiil pemegang polis.

DAFTAR PUSTAKA

Alwi. (2021). Tinjauan Yuridis Upaya Pengajuan Kepailitan Terhadap Perusahaan Asuransi Oleh Nasabah Asuransi. *Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia*, *7*(4), 725–733.

Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.

Ibrahim, J. (2016). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. PT Remaja Rosdakarya.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). *Putusan Nomor 647 K/Pdt.Sus-Pailit/2021 dalam Perkara Permohonan Pernyataan Pailit terhadap PT Asuransi Jiwa Kresna*. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/

Mamudji, S., & et al. (2005). *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum* (Revisi). Prenadamedia Group.

Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya Bakti.

Muhammad, A. (2015). *Hukum Asuransi Indonesia*. Citra Aditya Bakti.

Otoritas Jasa Keuangan. (2022). *Keputusan Dewan Komisioner OJK Nomor KEP-71/D.05/2022 tentang Pencabutan Izin Usaha di Bidang Asuransi Jiwa PT Asuransi Jiwa Adisarana Wanaartha*. https://jdih.ojk.go.id/

Otoritas Jasa Keuangan. (2023). *Keputusan Dewan Komisioner OJK Nomor KEP-52/D.05/2023 tentang Pencabutan Izin Usaha di Bidang Asuransi Jiwa PT Asuransi Jiwa Prolife Indonesia*. https://jdih.ojk.go.id/

Otoritas Jasa Keuangan. (2024). *Keputusan Dewan Komisioner OJK Nomor KEP-2/D.05/2024 tentang Pencabutan Izin Usaha di Bidang Asuransi Umum PT Asuransi Purna Artanugraha*. https://jdih.ojk.go.id/

Otoritas Jasa Keuangan. (2026). *Siaran Pers: Perkembangan Penanganan Pemenuhan Kewajiban PT Asuransi Jiwasraya (Persero)*. https://jdih.ojk.go.id/

Pamungkas, R. T. (2021). Permohonan Pernyataan Pailit Kepada Perusahaan Asuransi Yang Telah Dicabut Izin Usahanya. *Lex Renaissance*, *6*(2), 355–370.

Sjahdeini, S. R. (2009). *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan*. Pustaka Utama Grafiti.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.

Sutedi, A. (2009). *Hukum Kepailitan*. Ghalia Indonesia.