

Rekonstruksi Kewenangan Permohonan Kepailitan oleh Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia terhadap Perusahaan Asuransi

Ahmad Suryono¹

¹Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember

E-mail: ahmadsuryono@unmuhjember.ac.id

Abstract

The authority for Bankruptcy Applications generally rests with creditors who have receivables that are due and can be collected, but this is different if the bankruptcy case is within the scope of the insurance business. After the establishment of the Financial Services Authority of the Republic of Indonesia (OJK RI), the authority to request bankruptcy for insurance companies was specifically regulated and only attached to the OJK. However, this situation will be problematic if there is a bankruptcy request from the creditor to the OJK and then the OJK does not take a position on the request, either rejecting or accepting it. On the other hand, based on the provisions of Law number 30 of 2014 concerning Government Administration, a new positive fictitious norm is known, which means that silence is an act of consent. Based on this, creditors who request bankruptcy for insurance companies take the route of filing a lawsuit through the State Administrative Court (PTUN) in the hope that the PTUN can qualify OJK's actions as positive fictitious actions while also qualifying OJK as a State Administrative Official. The aim of this research is to determine the absolute competence for OJK's silence in the case of an insurance company's bankruptcy petition, so that legal certainty regarding this situation can be obtained. regarding requests for bankruptcy of insurance companies as well as creating legal certainty within the scope of insurance business.

Keywords: pailit, insurance, PTUN

Abstrak

Kewenangan Permohonan Kepailitan secara umum berada pada pihak kreditur yang memiliki piutang jatuh tempo dan bisa ditagih, namun berbeda halnya jika perkara kepailitan berada dalam ruang lingkup usaha perasuransian. Pasca dibentuknya Otoritas Jasa Keuangan (OJK), kewenangan permohonan kepailitan perusahaan asuransi diatur secara spesifik dan hanya melekat kepada OJK. Namun keadaan tersebut akan bermasalah jika kemudian terdapat permohonan kepailitan oleh kreditur kepada OJK dan kemudian OJK tidak mengambil sikap atas permohonan tersebut, baik menolak atau menerima. Pada sisi lain berdasarkan ketentuan UU nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dikenal norma baru fiktif positif yang bermakna diam adalah tindakan menyetujui. Atas dasar hal tersebut kreditur yang meminta permohonan kepailitan perusahaan perasuransian mengambil jalan untuk melakukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan harapan PTUN dapat mengkualifikasi tindakan OJK tersebut sebagai tindakan fiktif positif sekaligus juga mengkualifikasi OJK sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menentukan kompetensi absolut bagi sikap diam OJK dalam hal permohonan kepailitan perusahaan asuransi, sehingga didapatkan kepastian hukum terkait situasi tersebut. Luaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah ditetapkannya rekomendasi terkait pengadilan mana yang paling berwenang terkait gugatan sikap diam OJK dalam hal permohonan kepailitan perusahaan asuransi sekaligus menciptakan kepastian hukum dalam lingkup usaha perasuransian.

Kata kunci: pailit, Perusahaan asuransi, PTUN

I. Pendahuluan

Ruang lingkup kewenangan Otoritas Jasa Keuangan RI (OJK) terdiri dari 3 aspek, yaitu perbankan (mikro), pasar modal dan industri keuangan non bank (INKB), dimana industri asuransi adalah salah satu industri yang diatur dan diawasi oleh OJK, baik berdasarkan kewenangan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK *jo.* UU nomor 4 tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK). Kedua peraturan tersebut memposisikan OJK sebagai regulator tunggal dari seluruh aktifitas jenis industri tersebut, sehingga tidaklah heran jika tidak memungkinkan adanya Lembaga selain OJK yang dapat melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan atau penyelidikan serta perbuatan hukum lainnya.

Terbitnya UU nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) membuat lanskap baru dalam struktur dan tata kelola pemerintahan, dimana UU AP mengenal adanya konsep keputusan fiktif positif sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 53. Secara ringkas fiktif positif adalah suatu sikap diam Pejabat TUN atas suatu permohonan yang diajukan dan atau perbuatan yang dilakukan sehingga atas sikap diam tersebut dianggap telah ada suatu keputusan (*beschikking*) dan dapat menjadi obyek dalam sengketa PTUN. Bahkan ketentuan ini telah juga diperkuat dengan diatur dalam ketentuan Pasal 175 angka 6 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi RI).

Perusahaan asuransi sebagai salah satu industri yang diatur diawasi oleh OJK dalam perjalanan waktunya mengalami situasi gagal bayar, kesulitan keuangan bahkan pailit. Terkait kepailitan, berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat 1 UU nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK *juncto* Pasal 50 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian maka hanya OJK yang dapat melakukan permohonan pernyataan pailit terhadap Perusahaan asuransi, Perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi, atau Perusahaan reasuransi syariah.

Secara faktual dapat saja terjadi kemungkinan adanya “sikap diam” yang diambil oleh OJK dalam hal melakukan permohonan pernyataan pailit perusahaan asuransi. Situasi ini akan menimbulkan kekhawatiran adanya permohonan pengajuan penerimaan atas sikap diam pejabat Tata Usaha Negara, termasuk mengkualifikasi OJK sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Sejalan dengan pemikiran tersebut peneliti merumuskan masalah yaitu, “siapa yang memiliki kompetensi absolut terhadap sikap diam OJK terkait permohonan kepailitan perusahaan asuransi oleh kreditur”?

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan jenis penelitian normatif, dimana penelitian dilakukan dengan cara mengkaji dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka yang ada. Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder¹. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*).

¹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, (2010), *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada; hlm. 23

3. Hasil Dan Pembahasan

Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian menyatakan asuransi adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk: 1) 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 2) 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.

Asuransi sebagai suatu entitas bisnis dapat mengalami situasi pailit, bangkrut atau ketidakmampuan membayar kewajiban. Secara etimologis, kepailitan berasal dari kata pailit, yang berasal dari bahasa belanda yaitu *Faillet*. *Faillet* sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *faillete* yang berarti pemogokan atau kemacetan pembayaran. Kata bangkrut, yang dalam bahasa inggris disebut "*bankrupt*" yang berasal dari Undang-Undang di Italia yang disebut dengan *banca rupta*².

Jika terjadi situasi kepailitan dalam usaha perasuransian maka Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia (OJK RI) berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat 1 UU nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK *juncto* Pasal 50 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian menjadi satu-satunya lembaga yang berhak mengajukan permohonan kepailitan kepada perusahaan perasuransian yang memiliki kondisi dan keadaan yang memenuhi syarat untuk diajukan permohonan kepailitan. Adapun unsur-unsur dari kepailitan adalah: 1) adanya ketidakmampuan debitor dalam membayar utang, 2) adanya sita umum atau eksekusi atas harta debitor, dan 3) sita umum tersebut adalah untuk kepentingan debitor³.

Kewenangan yang melekat pada OJK merupakan kewenangan mutlak yang hanya diberikan kepada OJK saja, karena tidak ada lembaga lain yang berhak melakukannya. Sebagai regulator industri keuangan non bank, maka OJK memiliki kewenangan otoritarian terkait permohonan kepailitan perusahaan asuransi. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan⁴.

Sifat kemutlakan tersebut menimbulkan potensi kesewenang-wenangan atau kekosongan hukum yang ditandai dengan salah satunya adalah sikap diam dan tidak

² Munir Fuady, (2017), *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 3

³ Santoso Sembiring, (2006), *Hukum Kepailitan dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Kepailitan*, Jakarta: Nuansa Aulia, hlm. 13.

⁴ Prajudi Atmosudirjo, (1994), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 78.

merespon atau tidak menjawab permohonan terhadap lembaga yang memiliki kewenangan tersebut. OJK sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang secara mutlak untuk mengajukan permohonan kepailitan perusahaan asuransi pernah melakukan sikap diam terhadap permohonan tersebut, bahkan sampai berbulan-bulan. Situasi ini tidak bisa dibiarkan terus menerus karena bisa berakibat adanya ketidakpastian hukum bahkan adanya pertentangan hukum.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.

Pasal 1 angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa sengketa tata usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Inilah yang menjadi Kompetensi absolut Pengadilan TUN dalam teori dan praktik.

Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Terdapat 6 kualifikasi/syarat untuk dapat disebut sebagai Keputusan, yaitu:

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN;
3. Berisi Tindakan hukum TUN;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final; dan
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

UU nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengenal konsep fiktif positif sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 53. Sebelumnya Peradilan Tata Usaha Negara menganut fiksi hukum fiktif negatif (diam berarti menolak). Terminologi fiktif positif menurut Oswald Jansen dapat dikatakan sejajar dengan makna istilah *lex silencio positivo*, yang berasal dari kombinasi istilah bahasa latin (*Lex*) dan Spanyol

(*Silencio Positivo*), atau dalam terminologi hukum berbahasa inggris disamakan dengan istilah *silent consent*, *fictitious approval*, atau *tacit authorization*⁵.

Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif memiliki ciri khas, dimana sejatinya belum ada Tindakan atau keputusan apapun yang dibuat oleh Pejabat/Badan TUN. Fiktif juga dalam arti tidak ada penetapan tertulis yang menyatakan pengkabulan tersebut secara *de facto*, namun diakui secara *de jure*. Hal ini akan mengakibatkan kesulitan dalam pembuktian hak yang terkandung dalam situasi tersebut karena secara faktual dan formil belum ada/terbit SK apapun.

Berlakunya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif ini tidak bersifat otomatis dikarenakan perlunya mekanisme yang diatur dalam Pasal 53 ayat 4, 5, dan 6 UU AP yaitu:

1. Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
2. Pengadilan Wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Merujuk pada nomenklatur baru OJK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang P2SK khususnya ketentuan Pasal 1 angka 1 yang berbunyi "Otoritas Jasa Keuangan adalah **lembaga negara yang independen** yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, terdapat sebuah pergeseran makna dan posisi kelembagaan OJK.

Lebih lanjut pasal 8b Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang P2SK bagian keempat tentang Otoritas Jasa Keuangan menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit dan/atau permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang terhadap debitur yang merupakan Bank, perusahaan efek, bursa efek, penyelenggara pasar alternatif, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, penyelenggara dana perlindungan pemodal, lembaga pendanaan efek, lembaga penilaian harga efek, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah, Dana Pensiun, lembaga penjamin, lembaga Pembiayaan, lembaga keuangan mikro, penyelenggara sistem elektronik yang memfasilitasi penghimpunan dana masyarakat melalui penawaran Efek, Penyelenggara Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi, atau LJK Lainnya yang terdaftar dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan sepanjang pembubaran dan/atau kepailitannya tidak diatur berbeda dengan Undang-Undang lainnya.

⁵ Oswald Jansen dalam Enrico Simanjuntak, (2018), *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 145.

Semula berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU OJK disebutkan OJK adalah lembaga independen. Berbeda halnya dengan ketentuan di UU P2SK yang mengkualifikasi OJK adalah lembaga negara yang independen, dimana OJK berposisi menjadi lembaga negara namun independen. Konsep ini menimbulkan konsekuensi yang serius, mengingat fungsi OJK sangat sentral dalam mekanisme pengaturan dan pengawasan industri perbankan, pasar modal dan IKNB.

Pergeseran posisi OJK dari lembaga independen menjadi lembaga negara independen akan berpotensi memposisikan OJK sebagai lembaga dalam cabang kekuasaan eksekutif, sehingga terhadap seluruh tindak tanduk dan perbuatannya juga melekat sifat sebagai pejabat tata usaha negara (PTUN). Dengan demikian ketentuan pasal 53 UU AP dapat digunakan jika OJK (berdasarkan kewenangan yang dimilikinya terkait permohonan pernyataan kepailitan) memilih bersikap diam. Sikap ini adalah sikap diam yang diartikan sebagai fiktif positif dan dapat menjadi objek permohonan/gugatan PTUN.

Persoalan lain yang juga tidak kalah penting adalah terhadap asumsi OJK sebagai "kuasi eksekutif" dimana tidak ditemukan *exit way* jika terdapat keadaan fiktif positif terkait permohonan pailit Perusahaan asuransi dalam bentuk peraturan teknis di ranah OJK. Hal ini akan berpotensi menimbulkan situasi kesewenang-wenangan dan ketidakpastian hukum. Lebih jauh akan memperburuk iklim investasi secara umum.

4. Kesimpulan

Kualifikasi OJK sebagai lembaga negara negara independen dapat memposisikan OJK pada situasi rumit terutama dalam permasalahan mengenai permohonan pengajuan kepailitan perusahaan asuransi. OJK sebagai satu-satunya lembaga yang dapat melakukan hal tersebut berpotensi melakukan *abuse of power* dan tercipta ketidakpastian hukum.

UU Perasuransian, UU OJK, UU P2SK belum cukup memadai dalam menangkap fenomena di atas, padahal di sisi lain UU AP sudah aplikatif dan memutus perkara-perkara fiktif positif. Lubang hukum ini dapat berpotensi menimbulkan kekacauan hukum jika tidak ditangani secara komprehensif.

Solusi terbaik adalah dengan segera melakukan sinkronisasi peraturan terkait permohonan pernyataan pailit perusahaan asuransi pada level undang-undang. Jika hal tersebut tidak memungkikan, maka paling tidak harus dibuat Peraturan OJK yang secara khusus mengatur hal tersebut. Atau dapat juga melakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dan meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan konstitusional bersyarat terhadap pasal dan atau ayat dimaksud.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Buku

- Enrico Simanjuntak, (2018), Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi. Jakarta: Sinar Grafika
- Munir Fuady, (2017), Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek. Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti

Prajudi Atmosudirjo, (1994), Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia
Santoso Sembiring, (2006), Hukum Kepailitan dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Kepailitan. Jakarta: Nuansa Aulia
Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, (2010), Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Peraturan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penguatan dan Pengembangan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.