

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Permasalahan

Maraknya kasus gagal bayar pada perusahaan asuransi jiwa di Indonesia telah menjadi sorotan publik dan menciptakan kekhawatiran masyarakat terhadap dunia perasuransian. Perusahaan Asuransi PT. Asuransi Jiwasraya (Persero) yang merupakan milik pemerintah dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tentunya bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat. BUMN sebagai milik pemerintah adalah untuk mewujudkan tujuan Negara. Negara berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan pada kekuasaan belaka. Pembukaan UUD 1945 alinea ke 4 menyatakan bahwa “Negara Republik Indonesia untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, yang berkeadilan social”.<sup>1</sup>

Sekalipun mengalami permasalahan keuangan pada tahun 2014, dengan dalil guna memantapkan diri untuk menjadi *top of mind* dalam industri asuransi di Indonesia. PT Asuransi Jiwasraya (Persero) tanpa ragu melakukan *rebranding* perusahaan sehingga Jiwasraya terlihat baik saat menggelontorkan dana sebagai sponsor untuk klub sepakbola asal Inggris, *Manchester City*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-4

<sup>2</sup> <https://Marketeers.com> December 10, 2015

Salah satu Produk Asuransi PT.Asuransi Jiwasraya adalah *JS Proteksi Plan*. Produk asuransi jiwaasraya dengan sistem *Saving plan* yang menawarkan imbal hasil atau bunga sebesar 7%. Besaran bunga yang melebihi rata-rata bunga deposito pada bank umumnya sebesar maksimal 6%. Banyak masyarakat yang berminat sebagai nasabah untuk membeli produk asuransi *JS Saving Plan* ini, ditambah lagi Jiwasraya juga menawarkan perlindungan asuransi sampai lima tahun kepada setiap nasabah sesuai dengan jatuh tempo produk asuransi ini. Produk *JS Saving Plan* ini menjadi produk unggulan karena mendapatkan dana besar dari penjualan produk. Pada tahun 2017 kondisi keuangan Jiwasraya tampak membaik karena laporan keuangan Jiwasraya pada 2017 positif dengan raihan pendapatan premi dari produk *JS Saving Plan* mencapai Rp21 triliun. Selain itu, perseroan meraup laba Rp2,4 triliun naik 37,64 persen dari tahun 2016. Sepanjang tahun 2013 sampai dengan tahun 2017, pendapatan premi Jiwasraya meningkat karena penjualan produk *JS Saving Plan* dengan periode pencairan setiap tahun.

Namun, pada Oktober-Desember 2019 beberapa polis yang jatuh tempo tidak mampu dibayarkan oleh pihak manajemen PT.Asuransi Jiwasraya. Permasalahan terjadinya gagal bayar polis produk asuransi *JS Saving Plan* akhirnya mengemuka ke publik. Persoalan gagal bayar menjadi persoalan hukum dan menjadi objek penyidikan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Berdasarkan fakta-fakta pada temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap kasus Asuransi Jiwasraya, bahwa dalam laporan tahunan sejak 2006 terjadi rekayasa akuntansi (*window dressing*) hingga terungkap pada tahun 2017. BPK menemukan aksi

laba semu dengan membukukan keuntungan yang merugi<sup>3</sup>. November 2019, BPK mencatat pembukuan PT AJS yang mengalami negatif *equity* sebesar Rp 27,2 triliun. “Kerugian itu, terutama terjadi karena PT AJS menjual produk asuransi *saving plan* dengan biaya yang sangat tinggi di atas bunga deposito, dan obligasi.

Sebagai perusahaan asuransi tertua milik BUMN, sangat mengejutkan ketika PT. Asuransi Jiwasraya mengalami gagal bayar polis para nasabahnya. Bagaimana mungkin perusahaan asuransi yang telah berpengalaman ratusan tahun bisa mengalami gagal bayar yang dapat disebut juga sebagai tindakan wanprestasi.<sup>4</sup> PT. Asuransi Jiwasraya sebagai salah satu perusahaan milik BUMN diharapkan menjadi industri perasuransian yang sehat, yang dapat diandalkan sebagai salah satu lokomotif kesejahteraan masyarakat melalui sektor asuransi untuk berperan mendorong pembangunan nasional. PT. Jiwasraya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dihadirkan untuk hajat hidup orang banyak seperti termaktub dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.<sup>5</sup>

Menurut Undang-undang No.19 Tahun 2003 Tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diantaranya ;<sup>6</sup>

- a. Bahwa Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi ;

---

<sup>3</sup> <https://Republika.Co.Id>, Jakarta Rabu 08 Januari 2020

<sup>4</sup> KUH Perdata pasal 1243

<sup>5</sup> UUD 1945 pasal 33 ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

<sup>6</sup> Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, Menimbang butir a,b,c,d,e,f

- b. Bahwa Badan Usaha Milik Negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

PT.Jiwasraya suatu perseroan terbuka tunduk pada peraturan perundang-undangan. Penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik ( *Good Corporate Governance-GCG* ) pada perseroan terbuka merupakan cerminan bahwa perusahaan dikelola dengan manajemen yang menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan kehati-hatian. Pelaksanakan kepengurusan perseroan menjadi kewajiban Direksi, sedangkan Komisaris bertindak sebagai pengawas. Berjalannya roda pengurusan perseroan dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>7</sup>

Lahirnya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan Undang-undang No. 21 Tahun 2011 dan disahkan Presiden Republik Indonesia bapak Susilo Bambang Yudhoyono pada 16 Juli 2012. Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan merupakan “lembaga badan independen yang memiliki fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan serta penyidikan. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) merupakan upaya pemerintah Republik Indonesia menghadirkan lembaga yang mampu menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan sektor keuangan, baik perbankan maupun lembaga keuangan non-bank.

---

<sup>7</sup> Keputusan Direksi PT.AJS No.186.SK.U.0173 tgl 15 Juli 2013 tentang pedoman umum tata kelola perusahaan yang baik.

Secara fungsi, lembaga ini menggantikan tugas Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bappepam-LK) serta mengambil alih tugas Bank Indonesia dalam hal pengawasan perbankan”.

OJK membantu Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga keuangan dan mengambil alih salah satu tugas Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga keuangan. Otoritas Jasa Keuangan yang merupakan lembaga independen Negara yang bekerja tanpa ada yang bisa mencampuri keputusannya.

Anggaran OJK bersumber dari APBN sesuai dengan pasal 34 ayat (2) Undang-undang No.21 tahun 2011 tentang OJK, dana tersebut digunakan untuk biaya operasional OJK dalam melaksanakan tugasnya mengawasi lembaga keuangan, pasar modal dan lembaga keuangan non bank.<sup>8</sup> OJK juga mendapatkan dana pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sector keuangan sebagai mana diatur dala pasal 37 Undang-undang No.21 tahun 2011 tentang OJK.<sup>9</sup>

Dalam industri perasuransian peran dan fungsi OJK terhadap perasuransian di Indonesia diatur dalam undang – undang, diantaranya ;

- a. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- b. Undang-undang Nomor 40 tahun 2014 Tentang Perasuransian, pasal 57 - 67 menyatakan dengan tegas perihal Pengaturan dan Pengawasan serta Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan.

---

<sup>8</sup> Pasal 34 ayat (2) UU. No.21 tahun 2011 tentang OJK

<sup>9</sup> Pasal 37 UU. No.21 tahun 2011 tentang OJK

Disamping aturan hukum yang melekat pada tubuh Asuransi Jiwasraya tersebut, masih ada produk hukum yang dikeluarkan oleh OJK itu sendiri untuk mendukung berjalannya fungsi dan tujuannya, yakni Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) dan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK). Pada hakikatnya dan POJK serta SEOJK menunjukkan bahwa peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sangat berperan penting dalam penyelenggaraan perasuransian di Indonesia. OJK bahkan ditugaskan oleh Undang-undang dalam mengawasi dan memeriksa produk-produk investasi yang ditawarkan oleh perusahaan asuransi<sup>10</sup>. Peran OJK adalah bentuk tanggung jawab langsung terhadap kasus gagal bayar PT.Asuransi Jiwasraya tentunya dapat dijadikan titik awal perumusan pelanggaran aturan hukum yang ada. Aturan hukum yang ada seharusnya dapat menjaga kesehatan keuangan Asuransi Jiwasraya. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga yang dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan secara menyeluruh sehingga dapat meningkatkan perekonomian nasional. Kehadiran fungsi pengawasan OJK sekaligus menjamin kepastian hukum terhadap nasabah serta menghindari terjadinya kerugian keuangan Negara.

Adanya peraturan hukum yang diharapkan dapat mewujudkan tujuan hukum serta fungsi dan tujuan pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sebagai *Das sollen*, sedangkan *das sein* adalah terjadinya peristiwa gagal bayar pada PT.Asuransi Jiwasraya yang menimbulkan terjadinya permasalahan di masyarakat. OJK terlihat tidak mampu memainkan peran dan fungsi pengawasannya. OJK seharusnya sudah mengetahui bahwa telah terjadi pelanggaran dan akan

---

<sup>10</sup> UU No.21 Tahun 2011 tentang OJK Bab III Tujuan, Fungsi, Tugas dan Wewenang

membahayakan perusahaan asuransi hingga nasabah, namun jangka waktu kesalahan dan pelanggaran itu berlangsung begitu lama.

*L.J. Apeldoorn*. Dalam bukunya *“Inleiding tot de studie van het Nederlanse Recht”*, *Apeldoorn* menyatakan bahwa “tujuan hukum adalah mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil<sup>11</sup>. Untuk mencapai kedamaian hukum harus diciptakan masyarakat yang adil dengan mengadakan perimbangan antara kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain dan setiap orang harus memperoleh sedapat mungkin apa yang menjadi haknya”.

Menurut *Wirjono Prodjodikoro*, dalam bukunya *“Perbuatan Melanggar Hukum”*<sup>12</sup>. Mengemukakan bahwa “tujuan hukum adalah mengadakan keselamatan, kebahagiaan dan tata tertib dalam masyarakat”. Ia mengatakan bahwa “masing-masing anggota masyarakat mempunyai kepentingan yang beraneka ragam”. Wujud dan jumlah kepentingannya tergantung pada wujud dan sifat kemanusiaan yang ada di dalam tubuh para anggota masyarakat masing-masing. Hawa nafsu masing-masing menimbulkan keinginan untuk mendapatkan kepuasan dalam hidupnya sehari-hari dan supaya segala kepentingannya terpelihara dengan sebaik-baiknya. Untuk memenuhi keinginan-keinginan tersebut timbul berbagai usaha untuk mencapainya, yang mengakibatkan timbulnya bentrokan-bentrokan antara berbagai macam kepentingan anggota masyarakat. Akibat bentrokan tersebut masyarakat menjadi guncang dan keguncangan ini harus dihindari. Menghindarkan keguncangan dalam masyarakat inilah sebetulnya

---

<sup>11</sup> *L.J. Apeldoorn*. *“Inleiding tot de studie van het Nederlanse Recht”* Penerbit Jakarta :Pradnya Paramita, 2005

<sup>12</sup> *Wirjono Prodjodikoro*. *“ Perbuatan Melanggar Hukum ”* Penerbitan bandung : *Vorkink-Van Hoeve*,1953

maksud dari pada tujuan hukum, maka hukum menciptakan pelbagai hubungan tertentu dalam hubungan masyarakat.

Persoalan gagal bayar asuransi jiwa swasta telah masuk dalam ranah penegakan hukum. Melalui Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah menyampaikan temuannya kepada Kejaksaan Agung Republik Indonesia<sup>13</sup>. Kejaksaan Agung juga telah melaksanakan tugasnya melimpahkan kasus tersebut ke Pengadilan. Melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat para tersangka terdapat dari unsur pejabat pada PT. Asuransi Jiwasraya dan pelaku dari pihak swasta sebagai mitra PT. Asuransi Jiwasraya. Terhadap para terdakwa telah diputus pidana penjara seumur hidup serta denda berupa sejumlah uang kerugian Negara.

Salah seorang pejabat Otoritas Jasa Keuangan (OJK) bernama Fakhri Hilmi yang adalah mantan Kepala Departemen Pengawasan Pasar Modal OJK pada periode 2014 – 2017 dan Jabatan terakhirnya sebagai Deputy Komisioner Pengawas Pasar Modal II, terlibat dalam kasus Asuransi Jiwasraya. Melalui Penyidik Kejaksaan Agung telah melimpahkan berkas tahap II berupa tersangka pejabat Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Fakhri Hilmi dalam kasus dugaan korupsi PT Asuransi Jiwasraya beserta barang bukti ke Jaksa Penuntut Umum.<sup>14</sup> Putusan pengadilan Negeri Jakarta Pusat memvonisnya Enam (6) tahun penjara dalam perkara tindak pidana korupsi PT Asuransi Jiwasraya, namun terdakwa Fakhri Hilmi langsung mengajukan Permohonan Banding.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Siaran Pers BPK, Jakarta 8 Januari 2020

<sup>14</sup> <https://Jakarta.Co.Jakarta.Rabu>, 13 Januari 2021 12:08 WIB

<sup>15</sup> <https://Bisnis.com> 07 Juli 2021 | 13:29 WIB

Besarnya kasus gagal bayar Asuransi Jiwasraya hingga saat ini masih menyeret satu orang pejabat OJK dengan jabatan terkait pasar modal. Sementara OJK memiliki pejabat yang berhubungan langsung dengan perasuransian yakni ; Kepala Eksekutiv Pengawas Perasuransian, Dewan Audit, dan yang membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen, serta pejabat lainnya atas kelalaian dan tidak terlaksana fungsi dan kewenangan atas jabatan mereka.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Adapun gagal bayar tentunya ada penyebabnya. Timbulnya kerugian yang sudah diderita oleh Asuransi Jiwasraya adalah bagian dari kerugian keuangan Negara. Sejauh mana kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menjalankan fungsi dan kewenangannya dalam dunia perasuransian di Indonesia khususnya terhadap kasus gagal bayar Asuransi Jiwasraya. Sebagai tanggung jawab atas fungsi lembaga OJK terhadap kewenangan dan kewajibannya maupun otoritasnya dalam sektor jasa keuangan non bank khususnya pada PT.Asuransi Jiwasraya. Maka perlu diadakan penelitian dan rekonstruksi hukum terjadinya kasus tersebut.

1. Bagaimanakah tanggung jawab pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terhadap PT.Asuransi Jiwasraya ?
2. Bagaimanakah tanggung jawab Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam gagal bayar PT.Asuransi Jiwasraya ?

### **I.3 Maksud Dan Tujuan Penelitian**

#### **I.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian ini juga dimaksudkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat tentang bagaimana peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang memiliki fungsi, tugas dan kewenangan serta serta tanggung jawab dalam dunia perasuransian di Indonesia, khususnya terhadap kasus gagal bayar PT. Asuransi Jiwasraya.

#### **I.3.2 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah ;

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa tanggung jawab Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Asuransi Jiwasraya.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisa tanggung jawab Otoritas Jasa Keuangan atas kasus gagal bayar PT.Asuransi Jiwasraya.

#### **I.4 Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normative dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis mengenai aturan-aturan hukum khususnya yang terkait tentang perasuransian yang ada di Indonesia dan hubungannya dengan peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Pengujian norma norma hukum, sistematika hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum,<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta: UI Press, hal.51)*

sebagai penelitian hukum untuk menemukan hubungan peran sebuah lembaga Otoritas Jasa Keuangan terhadap timbulnya kasus gagal bayar pada PT. Asuransi Jiwasraya. Penelitian hukum *yuridis normative* berbicara tentang norma dalam arti sederhana serta pengertian norma dalam peraturan. Oleh karenanya norma juga diartikan sebagai pedoman perilaku, dimana norma juga mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif secara faktual terhadap kasus gagal bayar Asuransi Jiwasraya.

#### **1.4.1 Tahapan Penelitian**

Adapun metodologi penelitian menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*) pada perpustakaan kampus Universitas Kristen Indonesia, Cawang dan Salemba, untuk menghimpun data dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan dan peraturan perundang-undangan. Metodologi penelitian diambil dari dua jenis bahan, yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer adalah meliputi bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu beberapa peraturan perundang-undangan yang terdapat pada penelitian ini, diantaranya ;

- a. Pembukaan UUD 1945
- b. Undang – Undang
- c. Putusan Pengadilan
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Menteri
- f. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan

g. Keputusan Direksi

Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, buku-buku dari kalangan hukum, karya ilmiah, hasil-hasil penelitian serta pendapat hukum yang terkait dengan perasuransian. Keterangan Ahli dalam persidangan kasus Asuransi Jiwasraya juga termasuk sebagai bahan hukum sekunder.

### **1.5.1 Metode Analisa Data**

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis, kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Pengertian analisis di sini dimaksudkan sebagai suatu perbandingan antara teori dan dan hasil fakta yang timbul sehingga memperlihatkan perbedaan antara teori hukum yang ada dengan apa yang terjadi yakni gagal bayar. Berfikir logis sistematis dan mengikuti tata tertib dalam penelitian laporan ilmiah.