

Paradoks Kewenangan dalam Permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Terhadap Perusahaan Asuransi

Raju Moh Hazmi^{1*}, Zuhdi Arman², Ahmad Arif Zulfikar³, Ragil Surya Perkasa⁴

^{*1,2,3,4}Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, Bukittinggi, Indonesia

*email: rajumohhazmi1@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.37729/amnesti.v5i1.2486>

Submitted: Desember 2022 Revision: Januari 2023 Accepted: Februari 2023

ABSTRACT

Kata Kunci:
*Kewenangan,
Penundaan
Kewajiban
Pembayaran
Utang,
Asuransi*

Regulasi membatasi hanya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang berwenang untuk mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) terhadap perusahaan asuransi. Namun, Putusan Nomor 389/Pdt.Sus-PKPU/2020 (PKPU 389) justru mengabulkan permohonan PKPU yang diajukan oleh nasabah pemegang polis. Dengan menggunakan metode normatif terhadap data sekunder, yang dianalisis secara deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (1) justifikasi kewenangan atribusi mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi hanya diletakan kepada OJK serta (2) untuk menemukan alasan majelis hakim mengonstruksikan kreditur berwenang untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi di dalam PKPU 389. Riset ini menemukan PKPU 389 kontradiktif dengan UU Nomor 37/2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, UU Nomor 21/2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan UU Nomor 40/2014 tentang Perasuransian. Tafsir original intens meletakkan kewenangan ini hanya kepada OJK sebagai entitas tunggal untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi. Implikasi diferensiasi fungsional melalui model unified supervisory, penerapan paradigma national economic welfare state, dan kebutuhan lembaga penyeimbang untuk melindungi disparitas kepentingan adalah causa prima diletakannya monopoli kewenangan pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi kepada OJK. Kewenangan ini

merupakan atribusi yang diberikan oleh original legislator hanya kepada OJK, sehingga tidak ada subjek yang dapat mengajukan PKPU diluar OJK.

ABSTRAK

Keywords:
Authority,
Suspension of
Debt Payment
Obligations,
Insurance

The regulation limits only the Financial Services Authority (OJK) which has the authority to apply for Suspension of Debt Payment Obligations (PKPU) against insurance companies. However, Decision Number 389/Pdt.Sus-PKPU/2020 (PKPU 389) actually granted the PKPU request submitted by the policyholder customer. By using a normative method on secondary data, which was analyzed descriptively qualitatively. This study aims to analyze: (1) the justification for the attribution authority to apply for a PKPU against an insurance company is only placed with the OJK and (2) to find out the reasons for the panel of judges to construct creditors authorized to submit an application PKPU against insurance companies in PKPU 389. This research found PKPU 389 contradictory to Law Number 37/2004 concerning Bankruptcy and Postponement of Debt Payment Obligations, Law Number 21/2011 concerning the Financial Services Authority, and Law Number 40/2014 concerning Insurance. The original intense interpretation places this authority only to the OJK as the sole entity to submit PKPU applications to insurance companies. The implications of functional differentiation through a unified supervisory model, application of the national economic welfare state paradigm, and the need for a balancing institution to protect interest disparities is the prime cause of the positioning of a monopoly on PKPU filing authority for insurance companies to the OJK. This authority is an attribution given by the original legislator only to the OJK, so that no subject can apply for a PKPU outside of the OJK.

1. PENDAHULUAN

Reformasi pengawasan *micro-economic*, merupakan salah satu agenda dari pemerintah setelah terjadinya krisis ekonomi-moneter tahun 1999. Pemerintah telah mengalihkan sebagian kewenangan kementerian keuangan dan bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Ruang lingkup kewenangan itu terkait pengaturan fungsi pengawasan bank dan sektor perasuransian. Kewenangan ini sangat strategis memberikan stimulus penguatan stabilitas serta mewujudkan keseimbangan kepentingan perekonomian nasional yang lebih holistic (Artano, 2021). Luasnya wilayah pengaturan dan pengawasan ini menyebabkan kewenangan OJK sangat dominan memengaruhi tindakan lembaga-lembaga lainnya, sehingga terlihat seperti lembaga *super body not supervisory body board* (Solahudin, 2015). Hanya saja, dominasi ini sebetulnya sudah diredam dengan konsep *separation of function*, dimana OJK sebagai

pengatur dan pengawas bank secara mikro prudensial, sedangkan Bank Indonesia (BI) secara makro prudensial (Isyunanda, 2020).

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) mengonstruksikan satu-satunya lembaga otonom yang melaksanakan tugas pengawasan sektor perasuransian adalah OJK. Persoalannya adalah posisi OJK yang tegas dinyatakan sebagai lembaga yang berwenang untuk mengatur dan mengawasi sector perasuransian tidak sepenuhnya dijadikan tolak ukur untuk menilai suatu perkara, termasuk menilai legal standing untuk mewakili konsumen di Pengadilan Niaga untuk memohonkan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) terhadap perusahaan asuransi. Kondisi ini terlihat dari polemik dikabulkannya permohonan seorang kreditur pada Putusan Nomor 389/Pdt.Sus-PKPU/2020 (PKPU 389) antara PT. Asuransi Jiwa Kresna (PT AJK) v.s. nasabah pemegang polis.

Sengketa ini berawal dari ketidakmampuan PT. AJK (Debitur) untuk membayar pegembalian premi yang telah jatuh tempo kepada nasabah pemegang polis (Kreditur). Dengan kondisi demikian, maka kreditur memohon izin untuk mengajukan PKPU kepada OJK terhadap PT AJK. Namun, permohonan izin yang telah diajukan kepada OJK tersebut berbulan-bulan tidak ditanggapi oleh OJK. Karena ketiadaan tanggapan dari OJK akhirnya kreditur mengajukan sendiri PKPU terhadap PT AJK ke Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Tepat pada tanggal 10 Desember tahun 2020 pengadilan akhirnya mengabulkan PKPU tersebut dalam PKPU 389.

Perdebatan tertuju pada persoalan apakah permohonan oleh nasabah pemegang polis (kreditur) tersebut memiliki legal standing. Bukankah subjek yang bewenang untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi hanya diberikan kepada OJK. Lantas, mengapa hakim mengabulkannya. Berdasarkan teori kewenangan, OJK adalah satu-satunya subjek yang diberikan atribusi UU OJK untuk mengajukan PKPU perusahaan asuransi. Kewenangan ini bersifat kumulatif karena tanggung jawab dan tanggung gugat yang tetap berada ditangan OJK selaku penerima atribusi. Pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi oleh kreditur/nasabah tidak mempunyai legal standing sehingga bertentangan dengan asas *legitima persona standi in judicio* karena tidak mempunyai kepentingan yang cukup dalam berperkara (Karim, 2020).

Sejauh ini hasil studi yang lebih primordial hanya fokus menganalisis kewenangan OJK dalam pengajuan kepailitan lembaga perbankan, sehingga

belum menyentuh objek penelitian pada sektor perasuransian. Bahkan, belum melihat secara filosofis mengapa hanya OJK diletakan sebagai entitas tunggal yang berwenang mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi. Studi dari Rahmadi Indra Tektona dan Choirur Roziqin misalnya, menunjukkan bahwa kewenangan OJK untuk memohonkan kepailitan terhadap lembaga perbankan tidak diatur secara tegas dalam regulasi. Sehingga, kondisi ini memantik terjadinya ketidakpastian hukum siapa subjek yang diletakan sebagai pemohon untuk mengajukan pailit terhadap lembaga perbankan (Tektona & Roziqin, 2020). Selanjutnya penelitian dari Pulus Jimmytheja Ng memperlihatkan bahwa peran OJK dalam melindungi nasabah pemegang polis melawan PT. AJB tidak optimal karena adanya ketidaktegasan dari OJK untuk membubarkan badan hukum tersebut sejak izin usahanya dicabut pada tahun 2016 (Setiawati, 2018). Oleh karena itu, tidak terdapat kesamaan objek dengan penelitian ini sehingga memunculkan beberapa *research gap*.

Sebagai peta jalan artikel ini, pada bagian pembahasan akan diuraikan terlebih dahulu justifikasi filosofis-yuridis dari *original legislator* (pemerintah dan DPR) meletakan atribusi kewenangan pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi kepada OJK. Penelusuran terhadap perdebatan, diskursus, dan dialektika tentang kewenangan atribusi ini akan diperoleh dari risalah sidang pembahasan UU OJK dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (UU Perasuransian). Diskursus pada bagian ini secara parareal akan menyajikan tafsir autentik bahwa tidak ada maksud dari *original legislator* membuka peluang bagi entitas lain untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi di Indonesia. Pembahasan selanjutnya, akan menelusuri *ratio decidendi* majelis hakim mengabulkan permohonan PKPU yang diajukan oleh nasabah (kreditur) dalam Putusan PKPU 389. Untuk mendukung argumentasi ini, maka akan disandingkan dengan *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 071/PUU-II/2004 (PMK 71), Putusan MK No. 001-002/PUU-III/2005 (PMK 001-002) serta Putusan Nomor 27/Pdt.Sus-PKPU/2015/PN Niaga Jakarta Pusat (PKPU 27). Seluruh putusan ini digunakan untuk menunjukkan konstitusionalitas “monopoli” kewenangan pengajuan PKPU oleh OJK.

2. METODE PENELITIAN

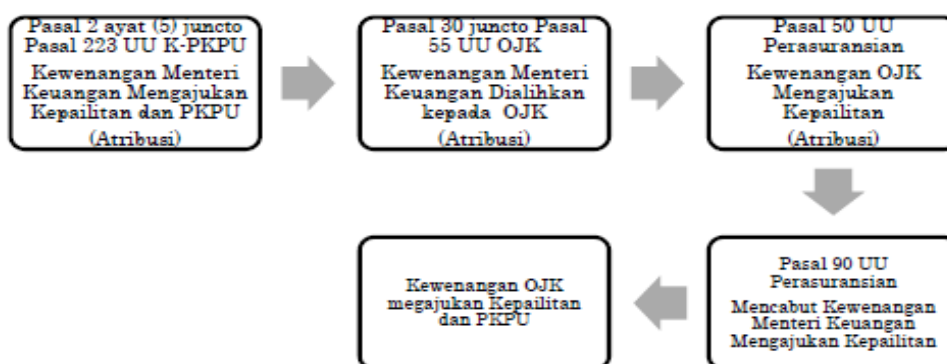
Metode penelitian normatif digunakan untuk membedah persoalan dalam penelitian ini. Titik tekan normatif difokuskan untuk melacak *ratio legis* dibalik

norma kewenangan atributif OJK untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi (Christiani, 2016). Sehingga, lebih menitikberatkan pada aspek pelacakan nilai ideal yang membentuk norma serta alasan metayuridis yang menjustifikasi konstruksi norma. Pendekatan yang digunakan adalah pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini akan membantu melacak eksistensi *ratio legis* norma ini di dalam UU OJK dan UU Perasuransian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Justifikasi Kewenangan Atribusi OJK Mengajukan PKPU Terhadap Perusahaan Asuransi

Pengajuan kepailitan maupun pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi merupakan kewenangan atributif yang diletakan hanya kepada OJK. Ketentuan ini harus ditafsirkan secara sistematis dari Pasal 2 ayat (5) *juncto* Pasal 230 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU K-PKPU) yang menjadi dasar validitas norma atribusi bagi kementerian keuangan untuk mengajukan permohonan kepailitan dan PKPU. Setelah UU OJK disahkan, seluruh kewenangan terkait pengajuan Kepailitan dan PKPU terhadap perusahaan asuransi dialihkan kepada OJK berdasarkan Pasal 50 UU OJK. Ketentuan pasal 50 ini musti dibaca bersandingan dengan Pasal 31 UU OJK karena tafsir pasal 31 UU OJK adalah dasar bagi OJK sebagai pihak yang berwenang mengajukan gugatan atas ganti kerugian yang dialami oleh konsumen dari Penyedia Usaha Jasa Keuangan (PUJK). Artinya OJK mewakili konsumen dalam mengajukan permohonan PKPU guna mengembalikan kerugian tersebut. Penjelasan terhadap skema sumber dan peralihan kewenangan ini dapat dilihat secara lebih detail pada gambar 1. berikut ini.



Gambar 1. Skema Peralihan Kewenangan PKPU

Pergeseran model pengaturan dan pengawasan sektor industri keuangan menjadi *unified supervisory model* merupakan alasan utama kewenangan itu diletakan kepada OJK. Kondisi ini dipicu oleh praktik diferensiasi fungsional antara BI dan Kemenkeu-Bapepam yang ternyata tidak selaras dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh pelbagai standar organisasi internasional. Standar tersebut menginginkan otoritas (lembaga) *regulatory dan supervisory* harus bersifat imparial, independen, dan bahkan secara struktural tidak terkuualifikasi pada cabang kekuasaan apapun.

Hal ini sangat penting karena ruang lingkup pengawasan berada pada poros transaksi jasa keuangan bersifat kompleks, sehingga potensial menimbulkan *conflict of interest*. Benturan kepentingan ini terletak pada praktik komulasi fungsional yang diperankan dalam satu lembaga dibawah kekuasaan BI. Disatu sisi BI berperan sebagai lembaga pengatur dan pengawas perbankan, namun disisi lainnya BI juga berkedudukan sebagai otoritas moneter. Faktanya, penggunaan instrumen moneter (bantuan likuiditas) cenderung menjadi pilihan utama bagi bank sentral (BI) untuk melakukan stimulus terhadap bank-bank yang dikategorikan *insolvent*, dari pada menggunakan instrumen preventif-represif yang memprioritaskan aspek kehati-hatian (*prudential principle*).

Selain itu, justifikasi *original legislator* meletakkan kewenangan pengajuan kepailitan dan PKPU hanya kepada OJK dipertimbangkan dengan berbagai alasan. Pertama, paradigma *welfare state* dan stabilitas perekonomian nasional. Kegagalan paradigma *nachtwachterstaat* yang membatasi peran negara dalam kehidupan perekonomian menyebabkan warga negara sangat “rapuh” menghadapi serangan dan dominasi kekuatan pasar (kapitalisme). Diperlukan sebuah entitas untuk mengakomodir perlindungan terhadap warga negara untuk menyeimbangkan posisi ditengah kekuatan pasar neoliberal, khususnya di bidang perasuransian.

Menurut Watria Fauzi telah terjadi pergeseran konseptual lembaga peransuransian. Dibawah pengaturan regulasi asuransi nasional kontemporer, lembaga asuransi bukan hanya dikonstruksikan sebagai lembaga pengalihan resiko, namun dimaknai sebagai lembaga investasi yang sangat membutuhkan kehadiran negara untuk melindungi hak-hak pemegang polis sebagai *public interest* (Watria, 2018). Aspek filosofis inilah yang kemudian menjadi basis fungsional OJK untuk membangun *public trust* terhadap perusahaan asuransi demi memajukan kepentingan perekonomian nasional dan mengupayakan

perlindungan konsumen pemegang polis. Dengan begitu, kehadiran OJK menjadi sangat penting di tengah pusaran dinamika perekonomian nasional agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai *berstuurszorg (public service)* secara optimal (Setiawan & Asyikin, 2020).

Kedua, perlindungan hukum pemegang polis. Sebagai bentuk perjanjian pengalihan dan pengelolaan resiko, para pemegang polis berada pada posisi yang cenderung lemah. Sehingga diperlukan kehadiran otoritas pengawas untuk memberikan proteksi yuridis agar ketimpangan relasi itu dapat direkonstruksi secara seimbang. Keaktifan dari otoritas pengawas sangat *urgent* karena objek perjanjian mensyaratkan kontraprestasi penggantian dana kepada pemegang polis. sehingga agar pemenuhan prestasi itu dapat dilaksanakan dengan baik maka kemampuan keuangan yang stabil (*solvent*) dari perusahaan asuransi tersebut harus dijaga melalui peran aktif otoritas pengawas.

Ketiga, entitas penyeimbang dari dua kepentingan yang berbeda. Persoalan kepailitan dan PKPU terhadap perusahaan asuransi bersifat paradoks. Disatu sisi, stabilitas *microprudential* perekonomian nasional korelatif dengan peranan strategis perusahaan asuransi sebagai leading sector dalam mengelola sumber dana yang sangat besar dari masyarakat. Artinya, aspek “kesehatan” perusahaan asuransi merupakan salah satu komponen yang memengaruhi pembangunan ekonomi nasional (kepentingan umum). Sehingga, negara (OJK) bertanggung jawab menjaga kelangsungan dari perusahaan asuransi tersebut. Namun, disisi yang bersamaan, ketika perusahaan asuransi itu *insolvent* maka negara (OJK) juga harus melindungi kepentingan dari para pemegang polis agar hak-hak dari para kreditur (pemegang polis) dapat terpenuhi.

Akan tetapi, para pemegang polis justru akan menempuh jalur yang memiliki tingkat kepastian hukum yang signifikan bagi perlindungan kepentingannya yaitu dengan mengajukan kepailitan atau PKPU di pengadilan niaga secara personal tanpa melibatkan otoritas pengawas. Situasi ini pernah terjadi dalam kasus korporasi *Manulife* dan *Prudential* yang menimbulkan pergolakan pasar serta ketidakpercayaan investor karena perusahaan dengan mudahnya di pailitkan atau diajukan PKPU. Oleh karena itu, pertemuan dari dua kepentingan berbeda ini sangat membutuhkan kehadiran OJK sebagai lembaga intermediasi yang lebih memiliki informasi mendalam terkait “kesehatan” dari perusahaan tersebut. OJK akan menjadi entitas penyeimbang untuk melakukan analisis dan verifikasi terlebih dahulu

sebelum melanjutkan ke langkah litigasi demi mengakomodir proporsionalitas dari pelbagai kepentingan tersebut.

Dengan kata lain, ketiadaan untuk melibatkan OJK sebagai regulator dalam PKPU akan berdampak sistemik serta kerugian terhadap kreditur yang lain (para pemegang polis yang tidak ikut dalam PKPU). Hal ini karena para kreditur yang lain tidak memperoleh jaminan atas peralihan resiko terhadap haknya pada perusahaan asuransi tersebut. Kondisi ini menimbulkan ancaman terhadap pelbagai pihak (perusahaan asuransi dan lembaga keuangan diluar para pihak). Pertimbangan inilah yang menjadi dasar diletakkannya kewenangan pengajuan kepailitan dan PKPU terhadap perusahaan asuransi hanya kepada OJK, sehingga dapatlah dilihat bahwa tidak ada maksud dari pemerintah dan DPR RI untuk meletakkan kewenangan ini diluar entitas OJK.

Menurut penulis, secara filosofis atribusi ini diletakan dalam kerangka *utilitarianism* dalam arti luas. Negara diposisikan sebagai entitas yang mengemban fungsi ganda untuk melindungi kepentingan bisnis perusahaan, pemegang polis, dan bahkan kepentingan warga negara diluar pemegang polis. Namun, pada hakekatnya norma itu bukan memosisikan negara sebagai entitas yang bersifat otonom, pasif, netral dan imparial, melainkan menjadi entitas yang pro-aktif untuk mendistribusikan keadilan pada dua arus kepentingan distingsi agar terbentuk kesetaraan posisi. Proyeksi terhadap mekanisme distribusi keadilan ini dapat dilihat dari 2 (dua) kategori leksikal yaitu *the original position in the natural state such as the classical theory (original position) and the veil of ignorance*. Konsep *original position* bersifat imperatif kategoris yang diturunkan dari kaedah moralitas universal berdasarkan hasil unifikasi kebebasan dari yang satu dengan kebebasan dari yang lain. Prinsip ini berkaitan dengan kebebasan warga negara (Jahar et al., 2021). Preskripsi dari prinsip yang pertama ini adalah kesetaraan. Konstruksi dibalik prinsip ini menempatkan individu sebagai bagian dalam masyarakat yang adil sebagai subjek yang memiliki hak-hak dasar yang sama. Pada taraf ini, perusahaan asuransi dan pemegang polis dalam mempertahankan kepentingannya berada pada posisi yang setara dan memiliki hak dasar yang sama. Dengan demikian, epistemologi dibalik distribusi hak dan kewajiban di dalam *original position* ini menitikberatkan pada kondisi *hipotesis the state of nature* serupa teori-teori kontrak sosial (rasionalitas, kesederajatan, kesetaraan, dan kebebasan).

Hanya saja, prinsip kebebasan dan kesetaraan yang terkandung di dalam *original position* sering kontradiktif. Sifat alamiah manusia (para pihak)

cenderung membela dan memperjuangkan kepentingannya sendiri-sendiri, sehingga menimbulkan benturan kepentingan. Untuk menghambat benturan kepentingan itu maka para pihak harus berada pada suatu kondisi yang disebut *veil of ignorance*. Negara akan menciptakan kondisi tersebut melalui rekayasa sosial di dalam peraturan perundang-undangan dengan cara yaitu: (1) klaim kepentingan antara perusahaan asuransi dan pemegang polis dalam PKPU akan dinilai oleh negara melalui mekanisme *insolvency test*. Sehingga, kedua belah pihak tidak memiliki pengetahuan pelbagai alternatif yang akan mempengaruhi mereka untuk menjustifikasi kepentingannya masing-masing; (2) para pihak hanya dituntun oleh *formal constraints* yang lepas dari kepentingan pribadi yang bersifat khas itu; (3) penilaian atas kepentingan para pihak hanya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan umum; (4) para pihak hanya dituntun oleh rasa keadilan yang mereka miliki. Dalam konteks ini peran negara berupaya untuk mengakomodir kepentingan para pihak agar tidak terjadi klaim yang hanya berlandaskan kepentingan subjektif. Kondisi ini diperlukan agar dimensi kemanfaatan yang lebih besar (perekonomian nasional) tidak dikorbankan oleh kepentingan pragmatis para pihak, sehingga perusahaan asuransi tidak dengan mudah diajukan PKPU oleh perorangan tanpa adanya penilaian dari OJK. Sebaliknya, atas pertimbangan itu juga OJK dapat mengambil tindakan represif mewakili kepentingan pemegang polis untuk mengajukan PKPU di pengadilan niaga.

3.2 Kewenangan Kreditur Mengajukan PKPU Terhadap Perusahaan Asuransi Berdasarkan PKPU 389

Mengacu pada *fundamentum petendi* PKPU 389, sengketa ini berawal dari ketidakmampuan PT AJK (debitur) untuk membayar pengembalian premi yang telah jatuh tempo kepada nasabah pemegang polis (kreditur). Situasi ini memantik kreditur tersebut mengajukan PKPU PT. AJK melalui Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Tepat pada tanggal 10 Desember tahun 2020 putusan pengadilan akhirnya mengabulkan PKPU tersebut.

Dalam *ratio decidendi* PKPU 389 hakim menyatakan “bahwa pada awalnya kreditur tersebut telah memiliki ikhtikad baik untuk mencari keadilan. Hal ini terlihat dari tindakan kreditur memohon izin untuk mengajukan PKPU kepada OJK terhadap PT. AJK. Namun, permohonan izin yang telah diajukan kepada OJK tersebut berbulan-bulan tidak ditanggapi oleh OJK. Oleh karena itu, majelis berpandangan karena OJK adalah institusi kuasi-eksekutif maka terikat

pada Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa jika dalam waktu 10 hari permohonan yang diajukan kepada OJK tersebut tidak diberikan jawaban secara tertulis maka demi hukum harus dinyatakan dikabulkan dan tidak perlu dilakukan perbuatan hukum kembali untuk mengukuhkan fakta atau peristiwa hukum tersebut. Dengan kata lain penyebutan secara hukum sama dengan demi hukum yang otomatis harus dinyatakan dikabulkan tanpa dilakukan perbuatan hukum lagi. Sementara di dalam ayat (4) pada pasal yang sama, UU AP menyatakan bahwa konstruksi frasa “dianggap dikabulkan” tersebut harus mendapatkan validasi melalui pengadilan tata usaha negara (putusan PTUN). Akan tetapi, majelis hakim berpendapat bahwa tidak ada keharusan untuk melakukan perbuatan hukum tersebut (permohonan fiktif positif melalui PTUN untuk mendapatkan putusan). Sehingga, permohonan PKPU yang diajukan oleh kreditur terhadap PT. AJK merupakan suatu yang sah karena permohonan izin yang diajukan kreditur kepada OJK dianggap dikabulkan”.

Berdasarkan pertimbangan diatas dapat dilihat bahwa hakim mengonstruksikan kreditur memiliki kewenangan untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi. Pertimbangan ini di dasari pada permohonan izin yang diajukan oleh kreditur terkait pengajuan PKPU tidak ditanggapi oleh OJK. Bahkan ketika UU AP menyediakan rentang waktu 10 hari kerja, OJK tetap tidak memberikan jawaban atas permohonan yang diajukan kreditur tersebut. Kondisi tidak adanya tanggapan dari OJK dianggap secara hukum dikabulkan sesuai dengan Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan. Inilah yang dinamakan konsep permohonan fiktif positif. Prinsip *lex silenceio positivio* ini mewajibkan pejabat administrasi untuk segera menanggapi permohonan keputusan dan/atau tindakan dari warga negara yang diajukan kepadanya dalam batas waktu tertentu. Namun, ketika pejabat administrasi tersebut tidak memberikan tanggapan dalam rentang waktu yang telah ditentukan, maka secara hukum dianggap telah mengabulkan permohonan tersebut (Simanjuntak, 2017). Tidak adanya tanggapan dari pejabat administrasi ini secara otomatis mengakibatkan status permohonan dari pihak pemohon dianggap telah dikabulkan (Wicaksono et al., 2021). Oleh karena itu, sikap “diam” yang ditunjukkan oleh OJK dianggap sebagai bentuk dikabulkannya permohonan izin dari kreditur untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi secara perorangan (*naturlijk person*).

Pertimbangan yang dikemukakan majelis hakim sangat parsial karena tidak menyandingkannya dengan Pasal 53 ayat (4) dan ayat (5) UU AP *juncto* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan (Perma 8/2017). Secara sistematis, Pasal 53 ayat (4) dan ayat (5) *jo.* Perma 8/2017 telah menegaskan bahwa frasa “dianggap dikabulkan secara hukum” pada keputusan fiktif positif harus diuji dan dimohonkan melalui PTUN agar mendapatkan putusan pengesahan apakah keputusan fiktif positif tersebut layak atau tidak. Frasa “dianggap dikabulkan secara hukum” di dalam norma tersebut berada pada ranah *in abstracto* yang bersifat fiktional (*das sollen*), sehingga membutuhkan upaya transfigurasi melalui jalur “positivisasi” dari wilayah *ius* menjadi *lex* agar aspek *sollen* tersebut dapat beroperasi di wilayah faktual. Selain itu, Sifat norma *in abstracto* belum memiliki kekuatan mengikat secara formil dan materil, sehingga membutuhkan kekuasaan atau entitas yang berdaulat untuk melegitimasi kembali (legalisasi) materi/substansi norma tersebut. Inilah prasyarat ontologi Pasal 53 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan.

Bagi Harahap tafsir dianggap dikabulkan secara hukum atau batal demi hukum harus dilakukan oleh instansi pengadilan sesuai dengan kompetensinya (kewenangan). Konsep “dianggap dikabulkan secara hukum” atau batal demi hukum tersebut bersifat *non original* atau nisbi. Meskipun regulasi menentukannya sebagai kategori norma yang “dianggap atau batal secara hukum”, akan tetapi kondisi tersebut tidak otomatis berlaku karena harus ada pernyataan resmi (justifikasi) dari pengadilan sesuai dengan kompetensinya (Harahap, 2015). Fiktif positif tidak begitu saja dapat diartikan sebagai bentuk persetujuan (dikabulkannya) secara otomatis oleh pejabat pemerintahan tanpa adanya penetapan PTUN demi kepastian hukum bagi pemohon (Wairocana et al., 2020). Bahkan, pelbagai hasil penelitian mengkonfirmasi bahwa ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan telah membatasi dengan adanya frasa “dianggap” dikabulkan, sehingga harus mengajukannya ke PTUN terlebih dahulu untuk memperoleh penetapan dan penilaian atas penerimaan fiktif positif yang dianggap dikabulkan tersebut (Ridwan et al., 2018). Oleh karena itu, konsekuensi Pasal 53 ayat (3) hanya dapat beroperasi jika kondisi Pasal 53 ayat (4) terpenuhi. Menurut penulis akan lebih tepat menjadikan UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) sebagai premis

argumentasinya. Hal ini karena Pasal 175 UUCK telah menghapus prasyarat Pasal 53 Ayat (4) dan Ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan. Sehingga, secara asas, frasa “dianggap dikabulkan secara hukum” di dalam UU Administrasi Pemerintahan sebagai *lex priori* benar-benar tidak memerlukan penilaian PTUN karena dibatalkan oleh *lex posteriori* UUCK.

Terlepas dari itu, revitalisasi OJK sebagai entitas yang berwenang untuk mengajukan PKPU perusahaan asuransi sebetulnya sudah diafirmasi dalam pelbagai putusan. Berdasarkan PMK 71 dan PMK 001-002, MK menyatakan bahwa pembatasan hak kreditur melalui Pasal 2 ayat (5) UU K-PKPU memenuhi keseimbangan rasional. Keseimbangan ini dikonstruksikan berdasarkan paradigma utilitarianism dalam arti luas (perekonomian nasional sebagai kepentingan umum) yang justru harus dipertahankan dengan hanya memberikan kewenangan mengajukan kepailitan (PKPU) kepada Menkeu selaku otoritas pengawas sektor keuangan (sekarang OJK). Kondisi ini sangat diperlukan untuk melindungi kepentingan umum yang lebih besar. Aspek keterwakilan kepentingan umum itu sudah direpresentasikan melalui fungsi serta kewenangan menteri keuangan sebagai pengatur dan pengawas sektor perasuransian. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan untuk mengajukan PKPU yang diberikan hanya kepada menteri keuangan (sekarang OJK) merupakan hal yang konstitusional.

Selaras dengan Putusan MK itu, OJK sebagai entitas satu-satunya mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi juga diafirmasi dalam PKPU 27. Melalui *ratio decidendi*, majelis hakim mengonstruksikan bahwa hanya OJK yang memiliki kewenangan untuk mengajukan PKPU perusahaan asuransi sebagaimana tafsir autentik Pasal 223 UU K-PKPU jo. Pasal 6 dan Pasal 55 UU OJK. Kewenangan permohonan PKPU oleh OJK merupakan perintah Pasal 223 K-PKPU yang dulunya berada pada menteri keuangan. Setelah UU OJK berlaku kewenangan ini beralih kepada OJK sesuai dengan Pasal 6, dan pasal 55 UU OJK. Ketiga putusan tersebut semakin menguatkan bahwa kewenangan pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi merupakan atribusi yang diletakan hanya kepada OJK. Untuk lebih mendetail melihat komparasasi *ratio decidendi* dari putusan tersebut, berikut disajikan hasil analisis dari ketiga putusan tersebut.

Tabel 1. Perbandingan *Ratio Decidendi* Kewenangan Pengajuan PKPU

Putusan	<i>Ratio Decidendi</i>	Konklusi
MK No. 071/PUU-III/2004 dan 001-002/PUU-III/2005	Pembatasan hak kreditur melalui Pasal 2 ayat (5) UU K-PKPU (pemegang polis) memenuhi keseimbangan rasional. Keseimbangan ini dikonstruksikan dari dimensi <i>utilitarianism</i> dalam arti luas (perekonomian nasional sebagai kepentingan umum) yang justru harus dipertahankan dengan hanya memberikan kewenangan mengajukan kepailitan (PKPU) kepada Menteri Keuangan selaku otoritas pengawas sektor keuangan.	Pembatasan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk mengajukan Kepailitan (PKPU) konstitusional karena hanya menyangkut <i>legal standing</i> . Posisi Menteri Keuangan sebagai otoritas pengawas keuangan untuk menjamin kepentingan perekonomian nasional.
PN. Niaga No. 27/Pdt.Sus-PKPU/2015/ PN. Niaga Jakarta Pusat	Kewenangan permohonan PKPU oleh OJK merupakan perintah Pasal 223 K-PKPU yang dulunya berada pada menteri keuangan. Setelah UU OJK berlaku kewenangan ini beralih kepada OJK sesuai dengan konstruksi Pasal 6, dan pasal 55 UU OJK.	Hanya OJK yang memiliki kewenangan untuk mengajukan PKPU perusahaan Asuransi sebagaimana tafsir autentik Pasal 223 UU K-PKPU <i>juncto</i> Pasal 6 dan Pasal 55 UU OJK
PN. Niaga No. 389/Pdt.Sus-PKPU/2020	Permohonan izin dari kreditur (pemegang polis) untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi tidak ditanggapi OJK. Sehingga, OJK dianggap telah mengabulkan permohonan tersebut berdasarkan ketentuan fiktif positif di dalam UU AP. Tidak ada keharusan mengajukan permohonan Fiktif positif kepada PTUN untuk memperoleh penetapan.	Kreditur (pemegang polis) mempunyai <i>legal standing</i> untuk mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi karena sudah dianggap dikabulkan oleh OJK melalui ketentuan fiktif positif dari permohonan izin yang telah diajukannya. Sehingga, permohonan PKPU yang diajukan oleh kreditur terhadap PT. Asuransi Jiwa Kresna melalui pengadilan Niaga Jakarta Pusat merupakan suatu yang sah karena permohonan izin yang diajukan dianggap dikabulkan.

Hasil komparasi *ratio decidendi* dari tabel diatas menunjukkan putusan PKPU 389 kekurangan premis mengonstruksikan argumentasinya. Norma yang mengatur OJK sebagai entitas yang berwenang secara atributif mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi tidak menjadi dasar bagi majelis hakim untuk membangun pertimbangan. Padahal, secara dogmatig, Pasal 2 ayat (5), Pasal 223 UU K-PKPU *jo.* Pasal 6, Pasal 30, Pasal 50, dan Pasal 55 UU OJK *juncto* Pasal 90 UU Perasuransian telah meletakkan kewenangan itu hanya kepada OJK. Bahkan, tidak ada maksud dari *original legislator* untuk meletakkan kewenangan ini diluar OJK, sehingga secara autentik hanya OJK yang mempunyai kewenangan pengajuan ini. Ironisnya, Putusan PKPU No. 389 malah mengonstruksikan pertimbangannya melalui ketentuan fiktif positif yang justru bertolak belakang dari dimensi filosofis, teoritis, dan konsep fiktif positif itu sendiri.

4. KESIMPULAN

Alasan diferensiasi fungsional melalui *unified supervisory model*, implikasi paradigma *welfare state* dalam kehidupan perekonomian nasional, kebutuhan

lembaga penyeimbang untuk melindungi dua kepentingan berbeda merupakan *causa prima* diletakkannya kewenangan atributif pengajuan PKPU terhadap perusahaan asuransi hanya kepada OJK. *Ratio legis* peletakan kewenangan ini merupakan pengejawantahan *utilitarianism* dalam arti luas, Dalam PKPU 389 hakim mengonstruksikan kreditur berwenang untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap perusahaan asuransi karena permohonan izin yang diajukan oleh kreditur terkait pengajuan PKPU tidak ditanggapi oleh OJK. Bahkan ketika UU Administrasi Pemerintahan menyediakan rentang waktu 10 hari kerja, OJK tetap tidak memberikan jawaban atas permohonan yang diajukan kreditur tersebut. Kondisi tidak adanya tanggapan dari OJK dianggap secara hukum dikabulkan sesuai dengan Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan. Namun, kewenangan kreditur mengajukan PKPU terhadap perusahaan asuransi di dalam PKPU 389 bertentangan dengan UU K-PKPU, UU OJK, dan UU Perasuransian serta teori kewenangan yang justru secara atributif telah meletakkan kewenangan ini hanya kepada OJK.

DAFTAR PUSTAKA

- Artono, H. (2021). Legal Aspects on Financial Technology (Fintech) Peer to Peer (P2P) Lending that Declared Illegal by Otoritas Jasa Keuangan (OJK). *ICLSSEE*, 1–9. <https://doi.org/10.4108/eai.6-3-2021.2305968>
- Christiani, T. A. (2016). Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 219, 201–207. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.006>
- Harahap, Y. (2015). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Dan Peninjauan Kembali*. Sinar Grafika.
- Isyunanda, K. P. (2020). Bank Sentral Dan Pandemi Covid-19: Quo Vadis? *Mimbar Hukum*, 32(3), 461–483.
- Jahar, A. S., Hazmi, R. M., & Adhha, N. (2021). Construction of Legal Justice, Certainty, and Benefits in the Supreme Court Decision Number 46P/HUM/2018. *Jurnal Cita Hukum*, 9(1), 159–178. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.11583>
- Karim, A. (2020). Legal Standing Pemegang Hak Merek Terdaftar yang Belum Dimohonkan Perpanjangan. *Komisi Yudisial*, 13(1), 107–124. <https://doi.org/10.29123/jy.v13i1.359>
- Ridwan, Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(2), 339–358. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>

- Setiawan, A., & Asyikin, N. (2020). Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Publik Service). *Mimbar Hukum*, 32(1), 73–88.
- Setiawati, N. S. (2018). Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Polis Asuransi dalam Menyelesaikan Sengketa Klaim Asuransi. *Spektrum Hukum*, 15(1), 150–168.
- Simanjuntak, E. (2017). Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 6(3), 379–398. <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>
- Solahudin, A. (2015). Pemisahan Kewenangan Bank Indonesia Dengan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Bank. *IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 3(1), 108–128.
- Tektona, R. I., & Roziqin, C. (2020). Kepastian Hukum Kewenangan Otoritas jasa Keuangan Terhadap Kepailitan Lembaga Perbankan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. *Pakuan Law Review*, 6(1), 120–135.
- Wairocana, I. G. N., Layang, I Wayan Bela Siki Sudiarta, I. K., Martana, P. A. H., Sudiarawan, K. A., & Hermanto, B. (2020). Kendala Dan cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(3), 563–585. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.2590>
- Watria, F. (2018). *Pengaturan Asuransi Berbasis Investasi dalam Kaitannya dengan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Polis di Indonesia*. Universitas Andalas.
- Wicaksono, D. A., Hantoro, B. F., & Kurniawan, D. (2021). Quo Vadis Pengaturan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 10(2), 323–337. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>

