

# KEWENANGAN PENGAJUAN PERMOHONAN PAILIT TERHADAP PERUSAHAAN ASURANSI

Paisol Burlian  
Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang

## *Abstract*

*Born the nya of Code No. 37 Year 2004 as completion of Code No. 4 Year 1998, do not other; dissimilar representing effort from lawmaker to support the fluency in economics activity of various area specially related to rotation of society fund. In its relation pleadingly bankrupt for peripatetic company in the field of insurance, clarification Section 2 Sentence ( 5) UU No. 37 Year 2004 mentioning that power to apply the bankrupt statement for company of insurance or company reinsure full is on Minister for Finance. This Rule is needed as a mean to develop; build the storey; level of society belief to company of insurance and also company reinsure as institute of risk organizer and at one blow as institute of organizer of society fund owning to domicile strategic in development and life of State economics. Consideration giving of power to apply the bankrupt of at company of insurance or company reinsure to Minister for Finance is remember how important is/are function and domicile the company mentioned as by institute of organizer of society fund. Power to apply the bankrupt statement for full insurance company is on Minister for Finance is intended to develop; build the storey; level of society belief to insurance company as institute of risk organizer and at one blow as institute of organizer of society fund owning to domicile strategic in development and economics life.*

*Keyword : Power , Proffering of Bankrupt and Insurance Company*

## **Pendahuluan**

Kegiatan ekonomi yang terjadi di dalam masyarakat pada hakikatnya merupakan rangkaian berbagai perbuatan hukum yang banyak jenis, ragam, kualitas dan variasinya yang dilakukan oleh antar pribadi, antar perusahaan, antar negara dan antar kelompok dalam berbagai volume dengan frekuensi yang tinggi setiap saat diberbagai tempat. Peranan tersebut baik dalam hal mengumpulkan dana dari masyarakat maupun menyalurkan dana yang tersedia untuk membiayai kegiatan perekonomian yang ada (Mustafa Siregar, 1990:1). Mengingat dengan semakin tinggi frekuensi kegiatan ekonomi yang terjadi pada masyarakat tentunya

semakin banyak pula kebutuhan akan dana sebagai salah satu faktor pendorong dalam menggerakkan roda perekonomian. Seiring pesatnya perkembangan ekonomi dunia telah berdampak pada meningkatnya transaksi perdagangan antar pelaku usaha, dimana satu pelaku usaha melakukan usaha atau investasi di beberapa Negara berdasarkan hukum Negara setempat (Hikmahanto Juwana, 2001:244).

Tata pergaulan masyarakat khususnya masyarakat modern seperti sekarang ini, membutuhkan suatu institusi atau lembaga yang bersedia mengambil alih resiko-resiko masyarakat baik risiko individual maupun risiko

kelompok. Masyarakat modern sampai saat ini, mempunyai kandungan resiko yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan waktu-waktu yang lampau karena kemajuan teknologi di segala bidang. Kemajuan teknologi yang sudah sedemikian rupa mempengaruhi kehidupan manusia, dapat menimbulkan resiko yang semakin luas. Lembaga atau institusi yang mempunyai kemampuan untuk mengambil alih resiko pihak lain ialah lembaga asuransi. Dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, perusahaan asuransi mempunyai peranan dan jangkauan yang sangat luas, karena Perusahaan Asuransi tersebut mempunyai jangkauan yang menyangkut kepentingan-kepentingan ekonomi maupun kepentingan-kepentingan sosial, baik individu maupun masyarakat luas, baik resiko individu maupun kolektif (Sri Redjeki Hartono, 2001:5-6).

Asuransi mengandung pengertian adanya suatu resiko yang terjadi belum pasti tergantung pada suatu peristiwa yang belum pasti pula. Hal ini, dalam praktek juga secara tegas diakui, antara lain dalam naskahnya Dewan Asuransi Indonesia dalam kertas kerjanya dalam simposium Hukum Asuransi sebagai berikut: *Asuransi atau pertanggungan (Verzekering), di dalamnya tersirat pengertian adanya suatu resiko, yang terjadi belum dapat dipastikan, dan*

*adanya pelimpahan tanggung jawab memikul beban risiko tersebut kepada pihak lain yang sanggup mengambil alih tanggung jawab. Sebagai kontra prestasi dari pihak lain yang melimpahkan tanggung jawab ini, ia diwajibkan membayar sejumlah uang kepada pihak yang menerima pelimpahan tanggung jawab.* (Sri Redjeki Hartono, 2001:12)

Krisis moneter pada pertengahan 1997 telah memporak-porandakan sendi-sendi perekonomian. Dunia usaha merupakan dunia yang paling menderita dan merasakan dampak krisis yang tengah melanda. Negara kita memang tidak sendirian dalam menghadapi krisis tersebut, namun tidak dapat dipungkiri bahwa negara kita adalah salah satu negara yang paling menderita dan merasakan akibatnya. Selanjutnya tidak sedikit dunia usaha yang gulung tikar, sedangkan yang masih dapat bertahan pun hidupnya menderita (Ahmad Yani, Gunawan Widjaja, 2004: 1).

Akibat dari krisis moneter yang mengakibatkan menurunnya kemampuan dunia usaha dalam melaksanakan, melanjutkan dan mengembangkan usahanya mengakibatkan bertambah pula berbagai macam resiko yang terjadi yang harus ditampung oleh Perusahaan Asuransi yang ada. Dalam hal ini banyak perusahaan yang menutup kegiatan usahanya karena tidak dapat

melaksanakan kewajiban terhadap Krediturnya (Ahmad Yani, Gunawan Widjaja, 2004: 2). Penyelesaian masalah utang piutang ini oleh pemerintah dan International Monetary Fund (IMF) diberikan kemudahan melalui proses kepailitan.

Permasalahan akan timbul apabila Debitur mengalami kesulitan untuk mengembalikan utangnya tersebut. Keadaan berhenti membayar utang dapat terjadi karena : (1) tidak mampu membayar, dan (2) tidak mau membayar. Kedua penyebab tersebut tentu sama saja yaitu menimbulkan kerugian bagi Kreditur yang bersangkutan. Di pihak lain, Debitur akan mengalami kesulitan untuk melanjutkan langkah-langkah selanjutnya terutama dalam hubungan dengan masalah keuangan. Untuk mengatasi masalah berhenti membayarnya Debitur banyak cara yang dapat dilakukan, dari mulai cara yang sesuai hukum sampai dengan cara yang tidak sesuai dengan hukum. Salah satu cara untuk menyelesaikan utang piutang dengan jalur hukum antara lain melalui perdamaian, alternatif menyelesaikan sengketa (*alternatif dispute resolution/ADR*), penundaan kewajiban membayar utang dan kepailitan.

Melalui penundaan kewajiban pembayaran utang atau kepailitan

diharapkan menjamin keamanan dan menjamin kepentingan para pihak yang bersangkutan. Hal itu disebabkan melalui kedua lembaga hukum tersebut akan terlibat instansi dan personil yang mengemban tugas resmi dari pemerintah. Instansi atau lembaga dimaksud misalnya Pengadilan Niaga, Hakim Pengawas dan kurator. Hak dan kewajiban, tugas dan wewenang instansi dan personil yang terlibat dalam penyelesaian utang piutang melalui penundaan kewajiban pembayaran utang dan kepailitan tersebut harus diatur dalam pertauran perundang-undangan tentang penundaan kewajiban pembayaran utang dan kepailitan yang bersangkutan.

Berkaitan dengan hal yang diutarakan di atas maka diharapkan di Indonesia terdapat peraturan perundangundangan yang memenuhi kebutuhan tersebut, disamping juga memenuhi perkembangan masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perkembangan dunia usaha nasional, regional maupun global. Untuk memiliki peraturan peraturan demikian tentu tidak mudah, dan memerlukan waktu yang tidak sebentar (H.Man S. Sastrawidjaja, 2006:1). Kepailitan merupakan sitaan umum yang mencakup seluruh kekayaan debitur untuk kepentingan semua kreditur (Fred

G Tumbuan, 2000:1). Menurut Sri Redjeki Hartono (Martiman Prodjohamidjojo, 1999:16) “Lembaga kepailitan pada dasarnya merupakan suatu lembaga yang memberikan suatu solusi terhadap para pihak apabila debitor dalam keadaan berhenti membayar atau tidak mampu membayar”. Sedangkan dalam *blacks law dictionary*, kepailitan dapat didefinisikan yaitu: “Bankrupt: the state of condition of a person who is unable to pay its debt as they are or become due”.

Kepailitan merupakan suatu jalan keluar yang bersifat komersial untuk keluar dari persoalan utang piutang yang menghimpit seorang debitor, di mana debitor tersebut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi untuk membayar utang-utang tersebut pada krediturnya. Sehingga, bila keadaan ketidakmampuan untuk membayar kewajiban yang telah jatuh tempo tersebut disadari oleh debitor, maka langkah untuk mengajukan permohonan penetapan status pailit terhadap dirinya (*voluntary petition for self bankruptcy*) menjadi suatu langkah yang memungkinkan, atau penetapan status pailit oleh pengadilan terhadap debitor tersebut bila kemudian ditemukan bukti bahwa debitor tersebut memang telah tidak mampu lagi membayar utangnya yang telah jatuh

tempo dan dapat ditagih (*involuntary petition for bankruptcy*) (Ricardo Simanjuntak, 2005: 55-56).

Bank merupakan salah satu lembaga keuangan yang paling dan besar peranannya dalam kehidupan masyarakat. Dalam menjalankan peranannya maka bank bertindak sebagai salah satu bentuk lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa keuangan lainnya. Adapun pemberian kredit itu dilakukan, baik dengan modal sendiri, dengan dana-dana yang dipercayakan oleh pihak ketiga, maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran baru berupa uang giral (O.P Simorangkir, 1989: 33). Dengan demikian, bank berfungsi sebagai :

a. Pedagang dana (*money lender*), yaitu wahana yang dapat menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien; Bank menjadi tempat untuk penitipan dan penyimpanan uang yang dalam praktiknya sebagai tanda penitipan dan penyimpanan uang tersebut, maka penitip dan penyimpan diberikan selebar kertas tanda bukti. Sedangkan dalam fungsinya sebagai penyalur dana, maka bank memberikan kredit atau membelikannya ke dalam bentuk bentuk surat-surat berharga.

b. Lembaga yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang; Bank bertindak sebagai penghubung antara nasabah yang satu dan nasabah yang lainnya jika keduanya melakukan transaksi. Dalam hal ini kedua orang tersebut tidak secara langsung melakukan pembayaran, tetapi cukup memrintahkan kepada bank untuk menyelesaikannya (Muhammad Djumhana, 2006:107).

Ada perkembangan pengaturan mengenai kepailitan terhadap perusahaan asuransi, khususnya mengenai "*legal standing*" pemohon pailit perusahaan asuransi. Pada waktu berlakunya Peraturan Kepailitan (*faillissement ordonansi*) dan juga setelah berlakunya UU 4 Tahun 1998, perusahaan asuransi diperlakukan sama dengan perusahaan privat lainnya. yang berarti perusahaan asuransi dapat diajukan permohonan pailit oleh kreditur siapapun maupun debitur sendiri. pada saat berlakunya peraturan ini, banyak perusahaan asuransi besar yang dinyatakan pailit oleh pengadilan atas permohonan nasabah asuransi maupun pihak lain, misalnya asuransi Wataka (Pengadilan Niaga pailit, di kasasi dibatalkan), asuransi Manulife (Pengadilan Niaga pailit, di kasasi dibatalkan), asuransi Prudential (di Pengadilan Niaga pailit, kemudian di

Kasasi dibatalkan). Pada pertengahan tahun 1999 untuk pertama kalinya sebuah perusahaan asuransi dimohon untuk dinyatakan pailit oleh para Krediturnya sejak adanya Pengadilan Niaga yang didirikan berdasarkan Undang-undang kepailitan Nomor 4 Tahun 1998. Kejadian yang membawa pengaruh buruk bagi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap manfaat Perusahaan Asuransi PT *Wataka General insurance*. Perusahaan asuransi tersebut digugat pailit karena dinyatakan tidak sanggup membayar utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, sebagai akibat *surety bond* yang telah diterbitkannya tidak dapat dicairkan pada waktunya. Walaupun pada akhirnya PT.Wataka General Insurance tersebut tidak dinyatakan pailit oleh Mahkamah Agung. Namun kejadian tersebut membawa dampak terhadap kepercayaan masyarakat pada keberlangsungan industri asuransi.

Kontroversi putusan pailit yang dijatuhkan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat No.10/pailit/2002/PN.Niaga.Jkt.Pst, tertanggal 13 juni 2002 terhadap perusahaan asuransi PT.Asuransi jiwa Manulife (PT.AJMI) telah banyak memicu reaksi keras, diantaranya karena putusan pailit tersebut dijatuhkan terhadap suatu perusahaan yang masih *solvent*

(dinyatakan sehat dan memiliki C.A.R di atas rata-rata/adanya kesanggupan membayar utang), dinyatakan pailit oleh pengadilan hanya didasarkan bahwa perusahaan tersebut tidak mampu membayar kewajibannya kepada salah satu kreditor. PT.AJMI adalah suatu perusahaan asuransi yang didirikan oleh *Manulife Financial Corporation* (*Manulife*) dari Kanada dengan saham 51 %, Dharmala Sakti Sejahtera, TBK. Dengan saham 40% dan *International Finance Corporation* (IFC) dengan saham sebesar 9%. *Manulife* adalah perusahaan publik yang besar di Kanada, sedangkan IFC adalah suatu perusahaan milik dana pensiun karyawan *World Bank*.

Permohonan kepailitan PT.AJMI diajukan oleh PT. Dharmala Sakti Sejahtera, TBK (PT.DSS), dengan alasan tidak membayar deviden keuntungan perusahaan tahun 1998. PT.AJMI dimohonkan melalui Pengadilan Niaga Jakarta Pusat untuk dinyatakan pailit oleh PT.DSS yang pada tahun 1998 memiliki 40% saham PT.AJMI, sesudah PT.DSS pailit, saham PT.AJMI miliknya dilelang dan dibeli oleh *Manulife*. Alasan PT.DSS mempailitkan PT.AJMI adalah dengan dinyatakan PT.AJMI pailit, segala sesuatu yang menyangkut pengurusan harta kekayaan PT.DSS (sebagai debitur pailit) sepenuhnya dilakukan oleh Kurator. Argumen PT.DSS untuk

mempailitkan PT.AJMI adalah sesuai Pasal X akta perjanjian usaha patungan, diantara pemegang saham, dalam mendirikan PT.AJMI. telah disepakati bahwa sejumlah perusahaan memperoleh laba dan telah mendapatkan suatu surplus untuk dibagikan kepada para pemegang saham untuk tahun pembukuan perusahaan yang manapun, semua pihak akan mengatur agar perusahaan (PT.AJMI) membayar deviden sedikitnya sama dengan 30 persen dari jumlah surplus yang melebihi Rp 100.000.000,00 (Seratus juta rupiah) secepat mungkin dianggap praktis setelah laporan demikian dibuat (Bagus Irawan, 2007: 2-3).

Dalam kasus sesudah PT.AJMI, Perusahaan asuransi PT Prudential Life Assurance digugat oleh tiga pemegang polis yang menilai Prudential tidak membayar utang yang timbul dari klaim. Permohonan pailit didaftarkan di Kepaniteraan PN.Niaga pada PN.Jakarta Pusat 6 Juli 2004. Dalam kasus sebelumnya, Prudential digugat oleh mantan agennya di Malaysia, Lee Boon Siong, karena tidak membayar utang sebesar Rp 6.000.000.000,00 (enam milyar), Gugatan Lee Boon Siong dikabulkan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat yang mempailitkan perusahaan asuransi itu pada 23 April 2004. Namun

akhirnya, dibatalkan oleh Mahkamah Agung *Undang-undang No.4 Tahun 1998*. Dalam putusannya pada tanggal 7 juni 2004. Pada saat ini kasus tersebut sudah sepenuhnya selesai, termasuk perselisihan kontrak. Dalam kasus ini, gugatan pailit diajukan oleh tiga pemegang polis produk asuransi jiwa PRUlinl, yaitu Ng Sok Hia, Dick Sigmund, dan Davin Sigmund, warga Pematang Siantar, Sumatera Utara. Mereka mengajukan klaim karena Ng Sek Ngie, suami Ng Sok Hia sekaligus ayah dari Dick Sigmund dan David Sigmund yang menjadi tertanggung tambahan, meninggal dunia. Namun, Prudential hanya membayar sebagian. Sampai juni 2004 terdapat utang Prudential yang jatuh tempo dan dapat ditagih sekitar Rp 16.000.000,00 (enam belas juta). Adapun jika dihitung manfaat asuransi di masa mendatang yang jatuh tempo seketika, utang Prudential menjadi seketika Rp 394.000.000,00 (tiga ratus Sembilan puluh empat juta).

Dalam pemeriksaan tingkat terakhir di Mahkamah Agung RI, ternyata majelis hakim Mahkamah Agung RI, Senin 7 Juni 2004 membatalkan keputusan pailit PT Prudential Life Assurance. Di Indonesia sejak tahun 1998, suatu perkara permohonan pernyataan pailit berdasarkan UU Kepailitan baik Perpu Nomor 1 Tahun 1998 dan UU Kepailitan

1998 maupun UU Kepailitan 2004, diperiksa dan diadili oleh Pengadilan Niaga. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri merupakan dan terdapat di dan dalam lingkungan lembaga Peradilan Umum, sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia, sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

Kedudukan para nasabah asuransi. khususnya mengenai perlindungan hukum terhadap para nasabah terutama berkaitan dengan klaim mereka, dapat diperhatikan dari perjanjian asuransi. Asuransi dalam terminologi hukum merupakan suatu perjanjian, oleh karena itu perjanjian itu sendiri perlu dikaji sebagai acuan menuju pada pengertian perjanjian asuransi. Secara umum pengertian perjanjian dapat dijabarkan antara lain sebagai berikut :

1. Suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih;
2. Suatu hubungan hukum antara pihak, atas dasar mana pihak yang satu (yang berpiutang/kreditur) berhak untuk suatu prestasi dari yang lain (yang berhubungan/debitur) yang juga berkewajiban melaksanakan dan bertanggung jawab atas suatu prestasi.

Perjanjian asuransi juga harus memenuhi Pasal 1320 KUHPerdara (*syarat umum*) yaitu: (1) Sepakat mereka yang mengikat diri; (2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) Suatu hal tertentu; dan (4) Suatu sebab yang halal.

Disamping syarat umum, terdapat *syarat khusus* (Buku I Bab IX KUHD) yaitu : (1) asas kepentingan yang dapat diasuransikan (*insurable interest principle*); (2) asas kejujuran yang sempurna (*utmost good faith principle*); (3) asas indemnitas (*indemnity principle*); dan (4) asas subrogasi (*subrogation principle*).

Apabila perjanjian asuransi tersebut dinyatakan batal baik untuk seluruhnya maupun untuk sebagian dan tertanggung/pemegang polis beritikad baik, maka pemegang polis tersebut berhak menuntut pengembalian premi yang sudah dibayarkannya (premi restorno Pasal 281 KUHD) ( Man Suparman Sastrawidjaja dkk, 2004: 10). Bila perusahaan asuransi wanprestasi tidak membayar klaim, yang biasa dilakukan oleh nasabah asuransi yaitu dengan meminta pertolongan pada Badan Mediasi Asuransi Indonesia dan melalui *alternatif dispute resolution/ADR*. Jika Perusahaan asuransi tersebut dipailitkan, maka sesuai Pasal 115 ayat (1) UU No.37 tahun

2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan kewajiban Pembayaran Utang.

Berdasarkan kenyataan di atas, dalam rangka pemailitan Perusahaan Asuransi dan Bank maka diperlukan suatu pendekatan yang berorientasi kebijakan hukum Kepailitan. Kebijakan penanggulangan dengan hukum kepailitan merupakan usaha yang rasional dalam rangka menanggulangi pemailitan Perusahaan Asuransi. Sebagai kebijakan yang rasional maka kebijakan tersebut harus berhubungan dengan kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoperasionalkan peraturan perundangundangan hukum kepailitan yang berlaku pada saat ini dalam rangka menangani masalah pemailitan Perusahaan Asuransi. Selain itu juga yang harus dikaji adalah bagaimana kebijakan formulatif atau kebijakan yang mengarah pada pembaharuan hukum kepailitan yaitu kebijakan untuk bagaimana merumuskan peraturan pada undang-undang hukum kepailitan (berkaitan pula dengan konsep Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang baru) yang tepatnya dalam rangka menanggulangi pemailitan Perusahaan Asuransi pada masa mendatang.

**Kajian Teoritis**



Dalam Black's Law Dictionary, pailit atau "*Bankrupt* adalah "*the state or condition of a person (individual, partnership, corporation, municipality) who is unable to pay its debt as they are, or become due*". The term includes a person against whom an involuntary petition has been filed, or who has filed a voluntary petition, or who has been adjudged a bankrupt.

Dari pengertian yang diberikan dalam Black's Law Dictionary tersebut, dapat kita lihat bahwa pengertian pailit dihubungkan dengan "*ketidakmampuan untuk membayar*" dari seorang (debitur) atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo. Ketidakmampuan tersebut harus disertai dengan suatu tindakan nyata untuk mengajukan, baik yang dilakukan secara sukarela oleh debitur sendiri, maupun atas permintaan pihak ketiga (di luar debitur), suatu permohonan pernyataan pailit ke pengadilan. Maksud dari pengajuan permohonan tersebut adalah sebagai suatu bentuk pemenuhan asas "*publitas*" dari keadaan tidak mampu membayar dari seorang debitur. Tanpa adanya permohonan tersebut ke Pengadilan, maka pihak ketiga yang berkepentingan tidak akan pernah tahu keadaan tidak mampu membayar dari debitur. Keadaan ini kemudian akan diperkuat dengan suatu putusan pernyataan pailit oleh hakim pengadilan,

baik itu yang merupakan putusan yang mengabulkan ataupun menolak permohonan kepailitan yang diajukan (Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 2004: 11-12).

Salah satu ketidaksempurnaan dalam UU No.4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan adalah menyangkut ketentuan apakah perusahaan asuransi sebagai salah satu perusahaan dapat dipailitkan Pengadilan Niaga? Hal ini berbeda dengan Bank dan Perusahaan Efek yang mendapat suatu perlakuan khusus dalam pasal undang-undang tersebut. Terhadap kepailitan perusahaan asuransi, terdapat ketentuan khusus yang tercantum dalam Pasal 20 Undang-undang No.2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian (UU No.2 Tahun 1992), yang selanjutnya disebut sebagai Undang-undang Perasuransian yang menentukan bahwa yang dapat meminta kepada Pengadilan agar perusahaan asuransi dinyatakan pailit adalah Menteri Keuangan.

Konsep Undang-undang No.2 Tahun 1992 yang menyatakan perusahaan asuransi hanya dapat dipailitkan Menteri Keuangan adalah karena perusahaan asuransi merupakan perusahaan jasa yang menghimpun dana dari masyarakat yang mempunyai kemiripan sifat dengan Bank dan Perusahaan Efek. Dengan demikian,

apabila perusahaan asuransi dapat dipailitkan menurut Undang-undang No.4 Tahun 1998, seharusnya perusahaan asuransi juga tercantum sebagai obyek yang dapat dimintakan pailit sesuai ketentuan Pasal 1 Undang-undang No.4 Tahun 1998 di dalam suatu prosedur yang sama dengan Bank dan Perusahaan Efek. Di dalam Undang-undang No.4 Tahun 1998, wewenang Menteri Keuangan ini tidak tercantum. Undang-undang tersebut tidak secara eksplisit member definisi siapa yang dapat mengajukan permohonan kepailitan. Walaupun relatif baru untuk diundangkan, ternyata Undang-undang No.4 Tahun 1998 dinilai banyak kalangan memiliki banyak kelemahan dan tidak menciptakan kepastian hukum bagi dunia usaha.

Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No.37 Tahun 2004 menyatakan bahwa :

*“Debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih krediturnya“.*

Sedangkan pada ayat (5) nya menyatakan :

*“Dalam hal debitor adalah perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana*

*pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dibidang kepentingan publik, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan“.*

Batasan definisi dalam pasal 1 Undang-undang No. 4 tahun 1998 (UU Kepailitan yang *lama*) menimbulkan permasalahan dalam penerapannya di Pengadilan Niaga, dengan cara membandingkan (comparative study) putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam putusannya No 110/Pailit/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst yang mempailitkan perusahaan asuransi PT. Maulife (berdasarkan undang-undang No. 4 Tahun 1998) dengan putusan Mahkamah Agung R.I No. 021.K/N/2002 ertanggal 5 juli 2002 yang membatalkan putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat yang mempailitkan perusahaan asuransi PT. Manulife tersebut, dengan menunjuk pada Undangundang N0.2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian yang menyatakan perusahaan asuransi hanya dapat dipailaiktan oleh Menteri Keuangan.

Jika dikaji lebih lanjut, putusan Mahkamah Agung No. 021 K/N/2002 tanggal 5 Juli 2002 diatas ada baiknya karena yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi adalah Menteri Kuangan (Pasal 2 ayat (5) Undang-undang No. 37 tahun 2004). Hal ini

senada dengan ketentuan tentang permohonan pernyataan pailit bagi yang debitornya adalah bank yang kewenangan untuk mempailitkannya ada pada Bank Indonesia. Namun, disisi lain putusan Mahkamah Agung tersebut diatas serta ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-undang kepailitan juga akan menimbulkan permasalahan lebih lanjut khususnya jika dikaitkan dengan Pasal 104 Undangundang No. 1 Tahun 1995 Jo Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang prinsipnya menyatakan bahwa perusahaan (termasuk asuransi sebagai badan hukum perseroan) tetap dapat dipailitkan. Jika perusahaan asuransi kebal pailit, akan merugikan pihak lain. Ricardo Simanjuntak menyatakan, pada satu sisi Pasal 2 ayat (5) Undang-undang No. 37 tahun 2004 tersebut merupakan langkah untuk mempailitkan perusahaan asuransi secara lebih adil dan elegan serta berkepastian hukum, dengan terlebih dahulu mengundang keterlibatan Menteri Keuangan selaku lembaga pengawas dan pembina usaha perasuransian di Indonesia. Namun, pada sisi yang lain, pasal tersebut mengundang kecurigaan dikalangan masyarakat bisnis maupun konsumen jasa asuransi, yang melihat pasal tersebut hanyalah merupakan upaya politis atau rekayasa kalangan industri

asuransi untuk membangun kekebalan industri asuransi terhadap gugatan pailit.

Ketentuan tersebut akan secara cerdas juga dapat dipergunakan oleh pemain nakal perusahaan asuransi yang menimbulkan kerugian bagi orang lain yang kemudian bersembunyi dibalik sikap toleransi sempit lembaga pengawasnya (Menteri Keuangan). Misalnya, dalam kasus asuransi ketidakmampuan perusahaan asuransi untuk membayar kewajibannya, yang terbukti telah jatuh tempo dan dapat ditagih, disebabkan oleh tindakan nekadnya untuk menerima atau menjamin nilai pertanggungan yang jauh melebihi kemampuan retainnya tanpa mereasuransikan nilai pertanggungan mengajukan kepailitan perusahaan asuransi tersebut ke Pengadilan Niaga (Ricardo Simanjuntak, 2003: 50).

## **METODE PENELITIAN**

### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur

mengenai kehidupan manusia. Jadi penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1985: 15).

## 2. Spesifikasi Penelitian.

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis karena penelitian untuk mengagambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

## 3. Sumber Data.

Penelitian ini termasuk hukum normatif, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yang diteliti adalah sebagai berikut: 1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat; 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer; yaitu berupa dokumen atau risalah perundangundangan; 3) Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain : a) Ensiklopedia Indonesia; b) Kamus Hukum; c) Kamus bahasa Inggris-Indonesia; dan d) Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

## 4. Metode Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen.

## 5. Metode Analisis Data

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas-asas dan informasi baru.

## Pembahasan

### 1. Kewenangan Menteri Keuangan Untuk Mengajukan Permohonan Kepailitan Terhadap Perusahaan Asuransi Bila ditinjau dari Aspek Hukum dan Perekonomian.

#### a. Aspek Hukum

Sebelum tahun 2004, ada beberapa perusahaan asuransi yang berdasarkan ukuran tingkat kesehatan perusahaan asuransi dengan mengacu pada ketentuan regulasi dibidang perusahaan

perasuransian, sebenarnya berada dalam keadaan sehat tetapi karena adanya permasalahan dengan pihak ketiga, perusahaan asuransi rentan terhadap resiko diajukan pailit. Sementara itu, perusahaan asuransi sebagai lembaga keuangan yang menghimpun dana dari masyarakat, maka

kewajiban perusahaan asuransi adalah memelihara kepercayaan masyarakat. Apabila perusahaan asuransi dengan mudah dapat dipailitkan oleh kreditornya maka akan menimbulkan dua masalah penting yaitu : 1) Keresahan bagi pemegang polis asuransi; dan 2) Timbulnya ketidak pastian hukum dalam melakukan usaha maupun dalam berinvestasi.

Sedangkan berdasarkan kasus-kasus yang terjadi terhadap beberapa perusahaan asuransi yang telah dipailitkan, permasalahan yang diajukan kreditur sebagai alasan untuk pengajuan permohonan pailit, bukanlah hal yang mudah untuk dibuktikan. Padahal UU Kepailitan mensyaratkan untuk pembuktiannya harus sederhana. Lahirnya Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 sebagai penyempurnaan UU No. 4 Tahun 1998 yang telah ada dan berlaku sebelumnya, tidak lain adalah merupakan upaya dari pembuat Undang-Undang untuk menunjang kelancaran dalam kegiatan perekonomian di

berbagai bidang khususnya yang berkaitan erat dengan perputaran dana masyarakat. Kedua Undang-Undang tersebut (UU No. 37 Tahun 2004 dan UU No. 4 Tahun 1998) meskipun mengatur hal yang sama namun mengandung beberapa perbedaan mendasar terkait dengan keberadaan UU No. 37 Tahun 2004 sebagai penyempurna UU No. 4 Tahun 1998. Pasal 2 Ayat (1,2,3,4 dan 5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menunjukkan bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit bagi seorang debitur adalah : 1) debitur yang bersangkutan; 2) kreditur atau para kreditur; 3) Kejaksaan untuk kepentingan umum; 4) Bank Indonesia apabila debiturnya bank; 5) Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dalam hal kreditornya perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian; 6) Menteri Keuangan dalam hal debiturnya perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 2 Ayat (1-4) UU No. 4 tahun 1998 bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit seorang debitor adalah : a) debitur yang bersangkutan;

b) kreditur atau para kreditur; c) Kejaksaan untuk kepentingan umum; d) Bank Indonesia apabila debiturnya bank; dan e) Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dalam hal krediturnya perusahaan efek.

Dengan demikian, dalam UU No. 37 Tahun 2004 terdapat penambahan kewenangan pihak untuk mengajukan permohonan pailit yaitu Menteri Keuangan untuk perusahaan yang berkaitan dengan kegiatan perasuransian, yang mana dalam UU sebelumnya hal ini tidak diatur. Dalam hubungannya dengan permohonan pailit bagi perusahaan yang bergerak dalam bidang asuransi, penjelasan Pasal 2 Ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi atau perusahaan reasuransi sepenuhnya ada pada Menteri Keuangan. Ketentuan ini diperlukan dengan tujuan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi maupun perusahaan reasuransi sebagai lembaga pengelola resiko dan sekaligus sebagai lembaga pengelola dana masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian Negara.

Mengingat ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (5) UU No.

37 Tahun 2004 mengatur beberapa hal yang begitu berbeda dari UU yang telah berlaku sebelumnya, maka tidak mengherankan jika menuai banyak perdebatan dari berbagai pihak yang berkepentingan, bahwa ditutupnya hak untuk mengajukan permohonan pailit bagi pemegang polis perusahaan asuransi, nasabah bank, peserta dana pensiun dan investor pasar modal serta hanya dimilikinya hak tersebut oleh Menteri Keuangan, Bapepam dan Bank Indonesia untuk debitor yang berada dibawah pengawasannya, telah menyimpang dari asas keseimbangan dalam hukum perjanjian, dimana dalam hukum perjanjian bahwa para pihak mempunyai hak dan kewajiban yang pada dasarnya harus seimbang meskipun didalam prakteknya seringkali keseimbangan tersebut tidak dapat terlaksana.

Berkaitan dengan asas keseimbangan tersebut, para pihak mempunyai hak untuk menuntut pihak lain apabila terdapat sesuatu hal yang dinilai dapat merugikan. Hak inilah yang didalam UU No. 37 Tahun 2004 dianggap telah dipangkas sehingga menimbulkan prasangka bahwa pembuat undang-undang berusaha memberikan kekebalan hukum kepada perusahaan asuransi maupun perusahaan reasuransi terhadap ancaman kepailitan dan

pemenuhan kewajibannya kepada pemegang polis. Akan tetapi bila ditinjau dari sisi yuridis, kehadiran Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan ini justru telah memberikan adanya suatu kepastian hukum baik bagi perusahaan asuransi maupun bagi pihak ke tiga termasuk pemegang polis (nasabah asuransi), mengingat beberapa kasus yang terjadi sebelum kelahiran UU Kepailitan ini dimana banyak perusahaan asuransi yang dipailitkan oleh kreditornya hanya karena dinilai tidak mampu melkaukan kewajiban pembayaran utang pada hal perusahaan tersebut masih berada dalam keadaan solvent (memiliki nilai aktiva di atas nilai pasiva), maka Pasal 2 Ayat (5) ini memberikan keseimbangan hak antara perusahaan asuransi dengan krediturnya dimana Pasal 2 Ayat (5) tidak menghilangkan hak kreditur untuk mengajukan permohonan pailit tetapi hanya mengalihkan prosedur pengajuan permohonan melalui pengawasan dan pembinaan oleh Menteri Keuangan.

#### b. Aspek Perekonomian

Perusahaan Asuransi merupakan perusahaan yang berhubungan erat dengan kepentingan publik. Sesuai dengan fungsinya yang menghimpun dan mengelola dana dari masyarakat dalam jumlah besar melalui pengambil alihan resiko yang belum dapat dipastikan maka perusahaan asuransi memegang peranan

penting dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian Negara. Sehingga kepailitan pada sebuah perusahaan asuransi akan menimbulkan banyak dampak negatif dari segi perekonomian mengingat banyak kepentingan yang terkait dengan jenis usaha yang satu ini, tidak hanya para krediturnya tetapi juga masyarakat luas dan pihak investor terutama investor asing yang tentunya akan enggan menanamkan modalnya jika terdapat ketidak pastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan perasuransian. Kasus yang menimpa beberapa perusahaan asuransi seperti PT. Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, PT. Prudential Life Insurance dan PT. Wataka General Insurance, cukup menjadi pelajaran bagi semua pihak terkait karena keputusan pailit yang dijatuhkan berakibat menurunnya kredibilitas masyarakat terhadap kegiatan perasuransian sehingga Negara turut dirugikan. Dengan demikian jelaslah bahwa penerapan UU Kepailitan yang baru No. 37 Tahun 2004 diharapkan mampu memberikan kepastian tidak hanya dalam segi hukum tetapi juga dalam hal menjaga stabilitas perekonomian, sekalipun hanya dapat dipandang dalam arti sempit.

Pembatasan yang ditentukan oleh UU Kepailitan bahwa kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit hanya

dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan adalah karena Menteri Keuangan berperan sebagai Pembina dan pengawas usaha perasuransian Indonesia dengan tujuan utama untuk melindungi kepentingan pemegang polis secara keseluruhan dan menjaga kestabilan industri perasuransian karena kepentingan pemegang polis dan pemilik perusahaan asuransi harus dilindungi.

## **2. Implementasi Pasal 2 Ayat (5) Dalam Mengakomodir Kepentingan Perusahaan Asuransi dan Pemegang Polis**

Satu-satunya alasan untuk memberikan hak khusus bagi perusahaan asuransi untuk tidak dapat dipailitkan oleh kreditornya adalah karena fungsinya yang sangat strategis dalam masyarakat dan pertumbuhan ekonomi Indonesia melalui pengambil alihan potensi resiko yang terjadi pada masyarakat dan mengelola dana masyarakat tersebut yang dibayarkan melalui premi. Pemberian hak khusus yang dimaksudkan dalam Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan tersebut tidak diartikan untuk memberikan kekebalan kepada perusahaan asuransi dari ancaman pailit. Pasal 2 ayat (5) ini harus diartikan bahwa sebelum permohonan pailit yang diajukan oleh kreditur melalui Menteri Keuangan, Menteri Keuangan dapat melakukan suatu upaya melalui

wewenang Pengawasan dan Pembinaan yang diatur dalam Pasal 17 dan 18 UU No. 2 Tahun 1992 Tentang Asuransi. Artinya, bahwa keterlibatan otoritas dalam hal ini selain bertujuan untuk memfungsikan Pasal mengenai Pengawasan dan Pembinaan tersebut, juga dimaksudkan sebagai pihak yang bertindak sebagai mediator dalam upaya mediasi demi memaksimalkan upaya perdamaian antara para pihak sehingga tidak harus membawa setiap permasalahan yang berhubungan dengan kerugian salah satu pihak ke Pengadilan. Jika upaya perdamaian yang dilakukan tidak dapat menyelesaikan masalah utang piutang tersebut maka Menteri Keuangan harus melanjutkan permohonan pailit yang diajukan oleh pemohon (kreditur).

Selanjutnya sebagai bentuk perwujudan dari pelaksanaan Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan harus ditindaklanjuti dengan pembentukan Peraturan Pelaksanaan tentang bagaimana para otoritas (pemegang kewenangan dari pemerintah) yang akan dilibatkan dalam permohonan pailit perusahaan asuransi tersebut harus bertindak atau harus ada langkah langkah yang jelas untuk menggambarkan peran dari pemegang otoritas tersebut sehubungan dengan adanya permohonan pailit yang diajukan



oleh kreditur terhadap perusahaan asuransi.

Kelengkapan-kelengkapan dokumen yang harus diserahkan kepada Pengadilan Niaga adalah sebagai berikut :

- 1) Jika permohonan dari debitur (perorangan); a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; b) Izin Pengacara yang telah dilegalisir/ Kartu Pengacara; c) Surat Kuasa Khusus; d) Surat tanda bukti diri (KTP) dari suami/istri yang masih berlaku; e) Persetujuan istri atau suami yang dilegalisir; f. Daftar aset dan tanggungjawab; g. Neraca pembukuan terakhir (dalam hal perorangan memiliki perusahaan).
- 2) Permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang; a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; b) Hanya diajukan oleh debitur; c) Permohonan ditandatangani oleh debitur dan penasihat hukumnya; d) Dilampirkan asli dari Surat Kuasa Khusus untuk mengajukan permohonan tersebut (penunjukkan kuasa adalah kepada orangnya bukan kepada law firm-nya); e) Ijin pengacara yang dilegalisir/kartu pengacara; f) Alamat dan nama serta

identitas lengkap para kreditur konkuren disertai jumlah tagihannya masing-masing kepada debitur; g) Dilampirkan dengan neraca pembukuan pasiva dan aktiva dari debitur; dan h) Dilampirkan neraca perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran seluruh atau sebagian utang kreditur konkuren (jika ada);

Hal yang harus diperhatikan adalah bahwa surat permohonan serta dokumen-dokumen dibuat rangkap sesuai dengan jumlah pihak serta ditambah 4 rangkap untuk majelis dan arsip. Dokumen dan arsip harus berupa foto copy dan dilegalisir sesuai dengan aslinya oleh pejabat yang berwenang/panitera pengadilan negeri. Khusus untuk dokumen yang dibuat dari luar negeri harus diterjemahkan oleh penterjemah sermi dan disahkan oleh kedutaan/perwakilan Indonesia yang ada dinegara tersebut.

- 3) Permohonan dari debitur (partner); a) Surat permohonan bermaterai yang diajukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; b) Izin pengacara yang dilegalisir/kartu pengacara; c) Surat Kuasa Khusus; d) Akta pendaftaran perusahaan yang dilegalisir (di cap) oleh Kantor Perdagangan paling lambat 1 (satu) minggu sebelum permohonan didaftarkan; e) Persetujuan tertulis

dari semua mitra usaha; f) Neraca Keuangan terakhir; g) Nama dan alamat semua debitur dan kreditur/mitra usaha.

4) Permohonan dari debitur (Yayasan/Asosiasi).

(a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; (b) Izin pengacara yang dilegalisir/kartu pengacara; (c) Surat Kuasa Khusus; (d) Akta pendaftaran yayasan/asosiasi yang dilegalisir oleh kantor perdagangan paling lambat satu minggu sebelum permohonan didaftarkan; (e) Putusan Dewan Pengurus yang memutuskan untuk mengajukan pernyataan pailit; (f) Anggaran Dasar/Anggaran rumah Tangga; (g) Neraca keuangan Terakhir; (h) Nama serta alamat semua debitur dan kreditur.

5) Permohonan dari debitor (Perseroan Terbatas);

(a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; (b) Izin pengacara yang dilegalisir; (c) Surat Kuasa Khusus; (d) Akta pendirian perusahaan yang dilegalisir oleh kantor perdagangan paling satu minggu sebelum permohonan didaftarkan; (e) Putusan sah Rapat Umum Pemegang Saham

(RUPS) terakhir; (f) Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga; (g) Neraca keuangan terakhir; (h) Nama dan alamat semua debitur dan kreditur.

6) Permohonan dari debitur (Kejaksaan/Bank Indonesia/Menteri Keuangan/Bapepam);

(a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri/Niaga yang bersangkutan; (b) Surat tugas; (c) Izin pengacara yang dilegalisir/kartu pengacara; (d) Surat Kuasa Khusus; (e) Surat pendaftaran perusahaan/bank/perusahaan asuransi/perusahaan efek yang dilegalisir oleh kantor perdagangan paling lambat satu minggu sebelum permohonan didaftarkan; (f) Surat Perjanjian Utang; (g) Perincian utang yang telah jatuh tempo/tidak dibayar; (h) Neraca Keuangan Terakhir; (i) Daftar aset dan tanggung jawab; (j) Nama serta alamat semua kreditur dan debitur.

7) Permohonan dari kreditur.

(a) Surat permohonan bermaterai yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan negeri/Niaga yang bersangkutan; (b) Izin pengacara yang dilegalisir/kartu pengacara; (c) Surat Kuasa Khusus; (d) Akta pendaftaran Yayasan/asosiasi yang dilegalisir oleh

kantor perdagangan paling lambat satu minggu sebelum permohonan didaftarkan; (e) Surat Perjanjian Utang; (f) Perincian utang yang tidak dibayarkan; (g) Nama serta alamat masing-masing debitur; (h) KTP debitur; (i) Nama serta alamat mitra usaha; (j) Terjemahan dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris oleh penterjemah resmi jika menyangkut unsur asing.

Permohonan pernyataan pailit terhadap perusahaan asuransi maupun perusahaan reasuransi hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan dengan maksud untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap usaha tersebut. Kewenangan ini diberikan kepada Menteri Keuangan dengan didasarkan pada pengalaman-pengalaman sebelumnya bahwa banyak perusahaan asuransi yang dimintakan pailit oleh kreditur secara pribadi seperti yang terjadi pada perusahaan asuransi Manulife dan Prudential sehingga akhirnya membawa dampak negatif menurunnya kepercayaan masyarakat pada perusahaan perasuransian.

Terkait dengan hal-hal yang telah diungkapkan diatas, ada beberapa wewenang Menteri Keuangan dalam kaitannya dengan asuransi sebagaimana ditentukan dalam UU No. 2 Tahun 1992

Tentang Usaha Perasuransian, yaitu :1) Wewenang dalam memberikan ijin usaha perasuransian (Pasal 9 Ayat (1) UU Asuransi); 2) Wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perasuransian (Pasal 10 dan Pasal 11 Ayat (1) UU Asuransi) yang meliputi :

- (a) Kesehatan keuangan bagi perusahaan asuransi kerugian, perusahaan asuransi jiwa dan perusahaan reasuransi yang terdiri atas :a) Batas tingkat solvabilitas; b) Retensi sendiri; c) Reasuransi; d) Investasi; e) Cadangan teknis; f) Ketentuan-ketentuan lain yang berhubungan dengan kesehatan keuangan.
  - (b) Penyelenggaraan usaha yang terdiri atas : a) Syarat-syarat polis asuransi; b) Tingkat premi; c) Penyelesaian klaim; d) Persyaratan keahlian dibidang perasuransian; e) Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan penyelenggaraan usaha.
  - (c) Melakukan pemeriksaan berkala atau setiap waktu apabila diperlukan terhadap usaha perasuransian (Pasal 15 Ayat (1) UU Asuransi).
- 3). Wewenang untuk memperoleh informasi dari perusahaan asuransi kerugian, perusahaan asuransi jiwa, perusahaan reasuransi, perusahaan pialang asuransi dan perusahaan

pialang reasuransi mengenai neraca dan perhitungan laba rugi perusahaan beserta penjelasannya, laporan operasional dan laporan investasi (Pasal 16 UU Asuransi);

4). Wewenang untuk melakukan tindakan berupa pemberian peringatan, pembatasan kegiatan usaha atau pencabutan ijin usaha jika terdapat pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU Asuransi atau peraturan pelaksanaannya (Pasal 17 Ayat (1) UU Asuransi);

5). Wewenang untuk meminta kepada pengadilan agar perusahaan asuransi yang bersangkutan dinyatakan pailit atas dasar kepentingan umum (Pasal 20 Ayat (1) UU Asuransi).

Berdasarkan kewenangan tersebut di atas, maka jelaslah sudah bahwa kewenangan Menteri Keuangan yang dimaksud oleh Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan adalah bukan untuk memberikan kekebalan hukum kepada perusahaan asuransi sehingga tidak dapat dipailitkan, melainkan hanya melaksanakan kewenangan pengawasan dan pembinaan sesuai dengan amanat Undang-Undang. Mengenai pelaksanaan ketentuan Pasal 2 Ayat (5) ini menurut Asisten Kepala Biro Perasuransian Bapepam LK Departemen Keuangan, Irvan S. Sitanggang, sejak diundangkannya UU No. 37 Tahun 2004

Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang artinya sejak tahun 2004 hingga sekarang belum pernah ada kendala apapun, hal ini karena sampai saat ini belum ada kreditur perusahaan asuransi yang mengajukan permohonan pailit kepada Menteri Keuangan.

Pada dasarnya jika dilihat dengan lebih mendalam, keberadaan Pasal 2 Ayat (5) ini dari segi kepentingan kreditur memang terdapat pembatasan hak untuk mengajukan pailit, dimana sebelumnya kreditur dapat langsung mengajukan permohonan pailit kepada pengadilan tetapi kini harus melalui Menteri Keuangan. Namun demikian, khusus bagi kepentingan pemegang polis asuransi, sejak tahun 2007 apabila mempunyai permasalahan dengan perusahaan asuransi maka dapat mengajukan penyelesaiannya melalui Badan Media Asuransi Indonesia (BMAI). BMAI didirikan sebagai respon atas dibatasinya kewenangan kreditor atau pemegang polis untuk mengajukan permohonan pailit secara langsung kepada Pengadilan Niaga karena BMAI merupakan

salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa dengan perusahaan asuransi tanpa harus membayar dan menjamin waktu penyelesaian dengan relatif lebih singkat. Putusan dari BMAI bersifat

mengikat kepada perusahaan asuransi tetapi tidak mengikat terhadap nasabah pemegang polis/tertanggung.

Terdapat dua tahap dalam penyelesaian sengketa baik antara perusahaan asuransi dengan kreditor maupun dengan pemegang polis/tertanggung melalui BMAI, yaitu :

- a) Mediasi, yaitu berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak;
- b) Adjudikasi, yaitu mirip dengan jalan pengadilan tetapi tidak ada hakim melainkan hanya melalui 3 (tiga) orang adjudikator.
- c) Ketentuan lain mengenai syarat nilai tanggungan untuk dapat diselesaikan melalui BMAI, khusus untuk Asuransi Kerugian sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dan Asuransi Jiwa sebesar Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).

Adanya pembatasan seperti ini adalah berdasarkan asumsi bahwa nilai antara 300 sampai 500 juta dinilai kecil bagi pemegang polis/tertanggung, sementara jika nilai tanggungan di atas 500 juta untuk Asuransi Kerugian dan di atas 300 juta untuk Asuransi Jiwa tidak diselesaikan oleh BMAI melainkan harus dibawa oleh para pihak melalui jalur Pengadilan atau Arbitrase karena pemegang polis dianggap mampu membayar ke Pengadilan maupun kepada Badan Arbitrase Nasional.

#### ***a. Prosedur Pengajuan Permohonan Pailit Oleh Kreditor Perusahaan Asuransi Melalui Menteri Keuangan***

Cara-cara mengajukan permohonan pailit oleh kreditor kepada perusahaan asuransi melalui Menteri Keuangan, apabila prosedur permohonan telah sampai ke pengadilan Niaga dan telah benar-benar dinyatakan pailit melalui putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka salah satu tahap penting dalam proses kepailitan adalah tahap insolvensi karena pada tahap inilah nasib debitur ditentukan. Apakah aktivitas usahanya akan berhenti total dalam arti hartanya akan dibagi sampai menutupi kewajiban pembayaran utang atau justru masih dapat berlanjut dengan diterimanya suatu rencana perdamaian atau restrukturisasi utang. Namun yang pasti adalah bila debitur telah dinyatakan insolvensi, maka berarti hartanya akan dibagi untuk menutupi kewajiban pembayaran utang terhadap krediturnya, meskipun hal ini tidak berarti bahwa bisnis perusahaan pailit tersebut tidak biasa berlanjut.

Menurut Jack P. Friedman, insolvensi berarti ketidakmampuan untuk memenuhi kewajiban financial ketika jatuh waktu seperti layaknya dalam bisnis atau dengan kata lain, telah terjadi kelebihan kewajiban dibandingkan dengan aset yang dimiliki

dalam waktu tertentu. Dalam UU Kepailitan istilah Insolvensi diartikan sebagai keadaan tidak mampu membayar. Jadi insolvensi itu terjadi demi hukum jika perdamaian tidak membuahkan hasil dan harta pailit berada dalam keadaan tidak mampu membayar seluruh utang yang wajib dibayarkan (Pasal 178 ayat (1) UU Kepailitan).

Secara prosedural hukum positif, maka dalam suatu proses kepailitan, harta pailit dianggap berada dalam keadaan tidak mampu membayar jika :

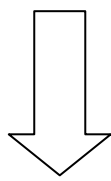
(a) Dalam rapat verifikasi tidak ditawarkan perdamaian; (b) Jika perdamaian yang ditawarkan telah ditolak; (c) Pengesahan perdamaian tersebut dengan pasti telah ditolak.

Bila dilihat dari keseluruhan proses kepailitan, mulai dari jatuhnya putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga (tingkat pertama), maka tahap yang dinamakan insolvensi dari debitur telah berada hamper di penghujung proses pailit, seperti dapat dilihat pada diagram berikut : (Diagram )

**Diagram Tahap Insolvensi Dalam Seluruh Proses Kepailitan**

A-----B-----C-----D-----E-----F-----  
 -G----- H-----I

**TAHAP INSOLVENSII**



Keterangan :

- A : Putusan pailit (tingkat pertama), mulai berlaku penangguhan eksekusi hak jaminan (stay);
- B : Putusan pailit berkekuatan hukum tetap (inkracht);
- C : Mulai dilakukan tindakan verifikasi (pencocokan piutang);
- D : Dicapai komposisi (perdamaian);
- E : Pengadilan memberikan homologasi (mengesahkan perdamaian);
- F : Atau dinyatakan insolvensi (debitur dalam keadaan tidak mampu membayar utang);
- G : Dilakukan pemberesan (termasuk penyusunan daftar piutang dan pembagian asset);
- H : Kepailitan berakhir;
- I : Dilakukan Rehabilitasi dengan terjadinya insolvensi terhadap debitur pailit, maka konsekuensi hukumnya adalah harta pailit akan segera dieksekusi dan dibagi kecuali ada pertimbangan tertentu (pertimbangan bisnis) yang menyebabkan penundaan eksekusi dan penundaan pembagian akan lebih menguntungkan semua pihak.

Pernyataan pailit mempunyai pengaruh yang luas dimana keputusan tersebut akan meliputi seluruh harta benda debitur yang telah ada pada waktu pernyataan pailit ditetapkan, dan

juga harta benda yang akan diperolehnya selama kepailitan, kecuali dengan pembatasan yang ditetapkan dalam pasal 20 ayat 1e-5e UUK, seperti gaji, perlengkapan untuk tidur dan kebutuhan pokok untuk kehidupan debitur pailit sehari-hari (bila debitur pailit adalah badan hukum perorangan) serta hak pribadi dari debitur, misalnya hak untuk melaksanakan pernikahan. Hak-hak pengurus perseroan telah diambil alih oleh curator pada saat putusan pailit ditetapkan. Artinya, sejak putusan pailit ditetapkan para pengurus tidak berhak lagi untuk bertindak mewakili perusahaan pailit tersebut, selanjutnya dalam pasal 32 UUK dijelaskan bahwa segala pelaksanaan putusan hakim terhadap bagian daripada kekayaan si debitur sebelum debitur dinyatakan pailit seketika harus dihentikan. Begitu pula segala bentuk penyitaan, contohnya penyitaan harta debitur dalam bentuk sita jaminan (*conservatoire beslag*) harus segera di bebaskan. Bahkan barang yang masih akan dilelang harus dihentikan, kecuali bila proses lelang tersebut telah hampir selesai. Ketentuan tersebut di atas berlaku secara serta merta (*uit voorbar bij voraad*) walaupun ada upaya hukum yang dilakukan oleh debitur pailit pada tingkat kasasi atau Peninjauan Kembali.

Hal tersebut di atas, adalah untuk memastikan bahwa dalam upaya *pembagian* harta dan debitur pailit diberlakukan asas *Paritas creditorum* yang mempunyai pengertian bahwa semua kreditur konkuren (*unsecured creditor*) akan mendapatkan pembayaran tagihari (piutangnya) secara *pro rata*. Dengan pengertian lain tidak dibenarkannya upaya-upaya sendiri dari kreditur untuk mendapatkan pembayaran klaim terlebih dahulu ataupun pembayaran yang lebih besar dari yang semestinya dia dapatkan dibandingkan dengan kreditur yang lain yang mempunyai hak yang sama (pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata), yaitu: 1. Upaya Hukum Kasasi, 2. Upaya Hukum Peninjauan Kembali, 3. Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan 4. Pihak-pihak Yang Terlibat dalam Proses Kepailitan

#### ***b. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Keengganan Kreditur Mengajukan Permohonan Pailit Sejak Kelahiran UU No. 37 Tahun 2004***

Menurut Kartini Mulyadi, bahwa keengganan kreditur untuk mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi sejak berlakunya UU Kepailitan No. 37 Tahun 2004 harus ditinjau dalam beberapa alasan sebagai berikut (Kartini Muljadi, 2008: 2):

- 1) Adanya kesan bahwa kreditur maupun pemegang polis/tertanggung kurang percaya pada jalannya peradilan termasuk terhadap konsistensi putusan yang dijatuhkan Pengadilan Niaga;
- 2) Masing-masing pihak baik perusahaan asuransi maupun kreditur atau pemegang polis mulai saling mencurigai karena mengira bahwa pihak lawan mempunyai hubungan tertentu yang lebih baik dengan Pengadilan Niaga sehingga lebih mudah memenangkan perkara walaupun posisi hukumnya lemah.
- 3) Debitur (perusahaan asuransi) enggan mengajukan permohonan pailit, karena kepailitan menunjukkan antara lain kegagalan debitur dalam menjalankan usahanya sebagaimana mestinya. Selain itu, akibat dinyatakan pailit maka demi hukum, debitur akan kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang sudah termasuk dalam harta pailit sejak tanggal putusan pailit dijatuhkan oleh Pengadilan.
- 4) Harus diakui bahwa perkara kepailitan yang diajukan melalui Pengadilan Niaga memang tidak sebanyak pengajuan terhadap perkara lainnya. Oleh karena tidak terdapat banyak jurisprudensi atau tulisan tentang kepailitan yang membantu para Hakim, Advokad, Kurator, Pengurus dan pihak lainnya untuk mengembangkan pengetahuan dan pengalaman mereka dalam menangani dan menyelesaikan perkara kepailitan, sehingga penyelesaian perkara kepailitan sering kali berjalan tidak lancar sebagaimana yang diharapkan para pihak.
- 5) Aspek biaya juga membuat para pihak enggan untuk mengajukan permohonan kepailitan. Kenyataannya proses penyelesaian sengketa perkara kepailitan memang membutuhkan biaya yang tidak sedikit disamping juga memakan waktu yang cukup lama. Meskipun berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU Kepailitan bahwa hanya diperlukan pembuktian sederhana bahwa debitur mempunyai dua atau lebih kreditur dan debitur tidak membayar lunas sedikitdikitnya satu utangnya yang tela jatuh waktu dan dapat ditagih.
- 6) Selain kelima kendala di atas, ada satu kendala yang utama bagi para pihak untuk mengajukan permohonan pailit yaitu proses hukum berikutnya yang harus dijalani untuk melaksanakan Putusan Pernyataan Pailit yang pada



kenyataannya sangatlah sulit dan seringkali bertele-tele

**c. Prinsip-prinsip Hukum Umum dalam Hukum Kepailitan dari Berbagai Sistem Hukum Yang Diadopsi dalam UU Kepailitan Indonesia.**

**1. Prinsip *Paritas Creditorium*;**

Prinsip ini merupakan prinsip kesetaraan kedudukan para kreditur yang menentukan bahwa kreditur mempunyai hak yang sama terhadap semua harta benda debitur.

**2. Prinsip *Pari Passu Prorata Parte*;**

Bahwa harta kekayaan tersebut merupakan jaminan bersama untuk para kreditur dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional antara mereka, kecuali jika antara para kreditur yang menurut undang-undang ada yang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihan.

**3. Prinsip *Structured Creditors*;**

Prinsip ini mengklasifikasikan berbagai macam kreditur sesuai dengan kelasnya masing masing seperti kreditur separatis, preferen dan konkuren.

**4. Prinsip Utang;**

Dalam proses acara kepailitan, konsep utang sangat menentukan karena tanpa adanya utang tidak mungkin perkara kepailitan dapat diperiksa oleh Pengadilan Niaga. Tanpa adanya utang maka esensi dari kepailitan menjadi tidak ada karena kepailitan merupakan

pranata hukum untuk melakukan likuidasi terhadap asset debitur untuk membayar utang-utang debitur kepada kreditur.

**5. Prinsip *Debt Collection*;**

Prinsip ini mempunyai makna sebagai konsep pembalasan dari kreditur terhadap debitur pailit dengan menagih klaimnya. Pada zaman dahulu, prinsip ini dimanifestasikan dalam bentuk pemotongan bagian tubuh debitur (*mutilation*) dan bahkan pencincangan tubuh debitur (*dismemberment*), sedangkan dalam hukum kepailitan modern dalam bentuk likuidasi aset.

**6. Prinsip *Debt Polling*;**

Merupakan prinsip yang mengatur bagaimana harta kekayaan debitur pailit harus dibagi diantara para krediturnya. Dalam melakukan pendistribusian aset tersebut, kuratur harus berpegang pada prinsip *Paritas Creditorium* dan prinsip *Pari Passu Prorata Parte*.

**7. Prinsip *Debt Forgiveness*;**

Implementasi dari prinsip ini dalam UU Kepailitan adalah diberikannya moratorium terhadap debitur yang dikenal dengan penundaan Kewajiban Pembayaran Utang untuk jangka waktu yang ditentukan dan diberikannya status *fresh-starting* bagi debitur sehingga memungkinkan debitur untuk mulai melakukan usaha baru tanpa dibebani utang-utang lama serta rehabilitasi

terhadap debitur jika ia telah benar-benar menyelesaikan skim kepailitan dan perlindungan hukum lain yang wajar terhadap debitur pailit.

#### 8. Prinsip *Universal dan Teritorial*;

Prinsip ini menekankan aspek internasional dari kepailitan atau yang dikenal sebagai *Cross Border Insolvency*.

#### 9. Prinsip *Commercial Exit From Financial Distress* dalam kepailitan Perseroan Terbatas (PT).

Prinsip *Commercial Exit From Financial Distress* memberikan makna bahwa kepailitan merupakan solusi dari penyelesaian masalah utang debitur yang sedang mengalami kebangkrutan dan bukan sebaliknya bahwa kepailitan justru digunakan sebagai pranata hukum untuk membangkrutkan suatu usaha.

### Penutup

Pelaksanaan kewenangan eksklusif oleh Menteri Keuangan dalam Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan terhadap perusahaan asuransi maupun perusahaan reasuransi telah menimbulkan banyak kontroversi didalam masyarakat, hal ini terbukti dengan diajukannya *Judicial Review* oleh pihak Yayasan Lembaga Konsumen Asuransi Indonesia (YLKAI) kepada Mahkamah Konstitusi, dimana salah satu point dalam pengajuan *Judicial Review* tersebut adalah mengenai Pasal 2 Ayat (5) dan Pasal 223

UU Kepailitan No. 37 Tahun 2004. Terhadap permasalahan ini, Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusannya dalam Perkara No.071/PUU-II/2004 jo Perkara No. 001-002/PUU-III/2005 yang pada prinsipnya telah menolak permohonan *Judicial Review* terhadap Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan yang diajukan oleh YLKAI. Namun demikian, pelaksanaan ketentuan Pasal 2 Ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 sejak diundangkannya UU No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang artinya sejak tahun 2004 hingga sekarang belum pernah ada kendala apapun, hal ini karena sampai saat ini belum ada kreditur perusahaan asuransi yang mengajukan permohonan pailit kepada Menteri Keuangan, sehingga memang masing aman-aman saja.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi.1998. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek (Edisi Revisi IV)*, Rineka Cipta : Jakarta.
- Abdulkadir, Muhammad. 2002. *Hukum Asuransi Indonesia*, Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Bagus, Irawan. 2007. *Aspek-Aspek Hukum Kepailitan, Perusahaan dan Asuransi*, Alumni: Bandung.
- Hadikusumo, Hilman. 1995. *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau*

*Skripsi Ilmu Hukum*. Mandar Maju:  
Bandung.

*Usaha Perasuransian*, Alumni:  
Bandung.

Hartono, Sri Redjeki. 2001. *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*. Sinar Grafika : Jakarta.

O.P Simorangkir. 1989. *Kamus Perbankan*, Cetakan Kedua, Bina Aksara: Jakarta.

----- . 1999. *Hukum Perdata Sebagai Dasar Hukum Kepailitan Modern*, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis : Jakarta.

Sastrawidjaja, Man S. 2006. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiba Pembayaran Hutang*. Alumni : Bandung.

Irawan, Bagus. 2007. *Aspek-aspek Hukum Kepailitan Perusahaan dan Asuransi*. Alumni : Bandung.

Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri. 2001. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta.

Jerry Hoff, UU. *Kepailitan di Indonesia*, diterjemahkan oleh Kartini Muljadi (Jakarta: PT. Tata Nusa, 2000).

Victor M. Situmorang dan Henri S, 1999, *Pengantar Hukum Kepailitan di Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Juwana, Hikmahanto. 2001. *Transaksi Bisnis Internasional Dalam Kaitannya dengan Pengadilan Niaga*, Hukum dan Pembangunan

#### **Perundang-Undangan :**

Undang-Undang No. 2 Tahun 1992

Tentang Usaha Perasuransian.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1998

Tentang Kepailitan.

Undang-Undang No. 37 tahun 2004

Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007

Tentang Perseroan Terbatas (PT)

Undang-Undang No. 13 Tahun 2003

Tentang Ketenagakerjaan

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW)

PP No. 39 Tahun 2008 Tentang

Perubahan Kedua Atas Peraturan

Pemerintah No. 73 Tahun 1992 Tentang

Penyelenggaraan Usaha Perasuransian.

Man Suparman, Sastrawidjaja dkk. 2004. *HUKUM ASURANSI Perlindungan Tertanggung, Asuransi Deposito,*