



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol 4 No 3 (2025) pp: 7990-7998

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dalam Kasus PT Asuransi Jiwasraya

Ingrid Ang¹, Gunardie Lie²

^{1,2}Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanegara

¹ingrid.205240169@stu.untar.ac.id, ²gunardi@fh.untar.ac.id

Abstrak

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) menjadi salah satu instrumen hukum yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Regulasi ini bertujuan memberi kesempatan bagi debitur yang kesulitan dalam membayar utang jatuh tempo menunda kewajiban pembayaran utang sembari melakukan restrukturisasi di bawah pengawasan pengadilan niaga. PKPU dipandang sebagai solusi yang menguntungkan kreditur dan debitur karena memberikan kesempatan bagi debitur dalam melakukan pembenahan dan tetap menjamin hak-hak beserta kepentingan debitur. Namun dalam praktiknya, mekanisme ini tidak selalu menjadi pilihan terlebih pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berdampak luas pada publik. Kasus gagal bayar PT Jiwasraya (Persero) menjadi contoh bagaimana seharusnya mekanisme PKPU dapat dilakukan, namun pada kenyataannya PT Jiwasraya tidak menempuh mekanisme tersebut. Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas kemudian menempuh jalur restrukturisasi administratif melalui pembentukan Indonesia Financial Group (IFG) Life. Pilihan ini diambil berdasarkan beberapa pertimbangan seperti status perusahaan, jumlah kreditur, serta stabilitas keuangan nasional. Kondisi seperti ini yang turut menunjukkan kesenjangan antara norma dan praktik. Kasus gagal bayar ini seakan menunjukkan pertimbangan politik dan ekonomi dapat mengesampingkan instrumen hukum formal. Mekanisme PKPU memerlukan cara agar dapat diterapkan kepada BUMN yang mengalami kesulitan finansial, termasuk tuntutan pembayaran utang yang telah dinyatakan jatuh tempo.

Kata kunci: PKPU, Restrukturisasi Utang, PT Jiwasraya, Kreditur, BUMN

1. Latar Belakang

Perputaran roda ekonomi tidak pernah lepas dari aktivitas usaha seperti hubungan kontraktual, transaksi perdagangan, dan juga sengketa yang mungkin dapat terjadi. Dalam mengatur segala aspek yang telah disebutkan, maka eksistensi hukum bisnis patut untuk disebutkan. Sebagai salah satu cabang ilmu hukum yang memiliki banyak peran dan tujuan dalam menjaga stabilnya perputaran kehidupan masyarakat dalam segi ekonomi dan keadilan secara hukum. Pada era modern seperti sekarang ini, hukum bisnis telah memainkan berbagai peran penting guna menciptakan kepastian hukum dan keadilan bagi berbagai subjek hukum seperti pelaku usaha dan juga masyarakat secara luas. Peraturan-Peraturan yang rancu dan multitafsir berpotensi dalam timbulnya konflik. Konflik dengan potensi terbesar yang dapat tumbuh biasanya timbul dari salah satu pihak yang lalai dalam melakukan pemenuhan tanggung jawab.

Dalam hukum bisnis, pemenuhan tanggung jawab tidak lepas dari utang-piutang. Utang bukanlah hal asing karena hutang biasanya menjadi bantuan dana untuk menopang tetap berjalannya operasional suatu bisnis dari pihak eksternal. Utang dapat menjadi salah satu alternatif yang tepat dalam pendanaan jika perusahaan dapat tidak berada dalam masalah keuangan dan dapat memenuhi kewajiban berupa pembayaran utang. Pemenuhan pembayaran utang dapat menjadi sebuah masalah yang rumit apabila perusahaan gagal memenuhi kewajiban sebagai debitur. Kondisi gagal bayar seperti ini yang kemudian mendorong lahirnya kebutuhan terhadap mekanisme hukum guna pemberian solusi.

Sistem hukum Indonesia mengenal penyelesaian masalah utang piutang melalui satu regulasi yang dikenal dengan nama Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU). Regulasi berikut memberikan dua alternatif dalam penyelesaian masalah utang-piutang yaitu melalui mekanisme kepailitan dan PKPU. Mekanisme kepailitan menjadi jalan terakhir dalam menyelesaikan sengketa utang-piutang. Cara mekanisme Kepailitan bekerja adalah dengan dua kreditur atau lebih mengajukan permohonan pailit terhadap debitur melalui pengadilan niaga. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pernyataan bahwa debitur tidak lagi mampu membayar utang. Alternatif

lainnya dalam penyelesaian utang adalah mekanisme PKPU. Dalam hal ini, PKPU memberikan kesempatan bagi debitur untuk menunda kewajiban pembayaran utang dan restrukturisasi kewajiban finansial yang dibebankan.

Mekanisme PKPU pada prinsipnya dirancang sebagai instrumen hukum yang lebih fleksibel dibandingkan dengan kepailitan. Hadirnya PKPU memberikan kesempatan bagi perusahaan dalam membenahi masalah ekonomi yang terjadi. Kesempatan merestrukturisasi utang, memperbaiki kondisi keuangan, hingga mencapai kesepakatan damai dapat dilakukan melalui mekanisme tersebut. PKPU dianggap sebagai sebuah *win-win solution* karena menguntungkan dua belah pihak yang terlibat. Jika menilai dari perspektif debitur, mekanisme PKPU memberikan kesempatan untuk bertahan sembari memenuhi tanggung jawab pembayaran utang secara perlahan sesuai dengan kesepakatan yang dibuat. Dari perspektif kreditor, mekanisme PKPU memberikan peluang agar kreditor dapat tetap menerima uang hasil pembayaran utang dari debitur dengan kesepakatan yang telah dibuat dua belah pihak.

Keberadaan mekanisme PKPU yang dinilai sangat baik dan membantu tidak selalu menunjukkan hasil yang sesuai dengan rencana awal. Kerap kali penerapan PKPU justru mengalami berbagai kendala dalam praktiknya di dunia nyata. Salah satu penyebab yang paling mudah untuk ditemui adalah tidak semua perusahaan atau debitur mampu merancang rencana perdamaian yang realistis. Dari sisi yang berbeda yaitu kreditor, kerap terjadi penolakan terhadap restrukturisasi utang karena dianggap mampu merugikan kepentingan. Meskipun secara teori penerapan PKPU dianggap ideal, situasi demikian yang memerlukan pengaturan lebih lanjut agar tidak terjadi penyalahgunaan regulasi.

Beberapa kasus besar telah menguji efektivitas mekanisme dan penerapan PKPU di Indonesia. Salah satu kasus yang paling mudah untuk dibahas adalah kasus PT Asuransi Jiwasraya (persero). PT Asuransi Jiwasraya dikenal sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang asuransi jiwa. Perusahaan penyedia jasa layanan asuransi ini mengalami krisis keuangan yang berujung kegagalan membayar polis asuransi dengan kisaran nilai triliunan rupiah. Atas permasalahan yang dialami oleh PT Jiwasraya, instrumen PKPU kemudian dipertanyakan mampu sejauh mana mengatasi masalah tersebut.

Masalah keuangan yang menimpa PT Jiwasraya sebenarnya sudah mulai mencuat sejak tahun 2006. Permasalahan ini ditandai dengan laporan keuangan perusahaan yang dinilai tidak memiliki kecocokan antara aset dan liabilitas (*negative spread*). Sayangnya, persoalan ini tidak langsung menjadi perhatian dan tidak mendapatkan penyelesaian secara tuntas. Memasuki periode tahun 2008-2017, manajemen Jiwasraya melakukan strategi investasi yang agresif terhadap saham dengan resiko tinggi. Tidak hanya melakukan investasi saham yang beresiko tinggi, PT Jiwasraya turut berinvestasi dengan produk reksa dana berkualitas rendah. Penerapan ini sebenarnya sempat berhasil menutupi kerugian jangka pendek, namun berakhir dengan memperburuk kondisi keuangan perusahaan.

Krisis keuangan PT Jiwasraya kemudian terbuka di publik pada tahun 2018 setelah perusahaan gagal membayar klaim polis jatuh tempo senilai Rp802 miliar. Gagalnya pembayaran polis asuransi ini telah menjadi petunjuk awal bahwa kondisi keuangan PT Jiwasraya telah masuk ke dalam masalah. Pada tahun 2019, nilai gagal bayar yang dialami oleh PT Jiwasraya kemudian meningkat drastis. Nilai gagal bayar pada 2018 yang mencapai angka Rp802 miliar sebelumnya meningkat hingga menyentuh angka lebih dari Rp12,4 Triliun. Kondisi ini kemudian menimbulkan keresahan yang luar biasa terlebih di kalangan pemegang polis. Diketahui bahwa jumlah pemegang polis sebanyak lima juta orang. Angka ini sudah termasuk nasabah ritel, korporasi, dan lembaga pemerintah.

Gagalnya Jiwasraya dalam membayar klaim polis ini memunculkan spekulasi terdapat tindak korupsi dan pengelolaan dana yang tidak tepat dalam investasi Jiwasraya. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan terdapat penempatan dana pada saham-saham gorengan dan instrumen investasi yang tidak jelas. Akibat perbuatan ini, diperkirakan terdapat kerugian negara sebesar Rp16,8 Triliun. Aparat penegak hukum lantas menetapkan sejumlah pejabat Jiwasraya dan beberapa pihak swasta terkait sebagai tersangka. Kasus Jiwasraya ini memberikan dampak yang luas. Nasabah yang dirugikan langsung menjadi kreditor konkuren yang memiliki kedudukan lemah dalam mekanisme PKPU. Jutaan masyarakat kemudian kehilangan kepastian terhadap dana yang sebelumnya mereka setorkan terhadap PT Jiwasraya. Dengan munculnya gagal bayar seperti ini, kepercayaan pada industri asuransi yang berujung dengan timbulnya ketidakstabilan keuangan nasional.

Kondisi gagal bayar PT Jiwasraya kemudian memunculkan timbulnya penerapan mekanisme PKPU sebagai salah satu penyelesaian. Penerapan PKPU sendiri sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Pada intinya, PKPU menjadi upaya hukum yang dapat ditempuh oleh debitur untuk melakukan penundaan pelunasan utang sembari melakukan restrukturisasi kewajiban terhadap

kreditur. Nilai triliunan rupiah yang timbul akibat dari gagal bayar dan jumlah nasabah yang masif, menjadi bukti bahwa PT Jiwasraya telah memenuhi syarat untuk mengajukan PKPU.

Sebelum mengajukan PKPU lebih lanjut, perlu diingat kembali status PT Jiwasraya sebagai BUMN. Sebagai perusahaan milik negara, penerapan PKPU selanjutnya menjadi lebih rumit dibandingkan perusahaan swasta. Sebagai BUMN, setiap langkah hukum yang ditempuh tidak dapat lepas dari kepentingan negara dan stabilitas nasional. Jumlah kreditur yang tidak sedikit dan terdiri dari berbagai juta pemegang polis dengan kedudukan kreditur konkuren memiliki kedudukan yang lebih lemah dibanding kreditur preferen dan separatis. Mekanisme PKPU turut semakin sulit diterapkan karena intervensi pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas. Pemerintah sendiri lebih menekankan penyelesaian secara administratif berupa restrukturisasi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat dua rumusan masalah yang dapat dibahas lebih lanjut. Pertama, Bagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang mengatur mekanisme PKPU sebagai instrumen pelunasan utang? Adapun rumusan masalah yang kedua, bagaimana relevansi PKPU dalam kasus PT Jiwasraya? Dengan adanya dua rumusan masalah ini maka dapat diketahui bahwa tujuan yang dicari lebih lanjut. Tujuan yang pertama adalah untuk mengetahui ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Tujuan yang kedua adalah untuk mengetahui pelaksanaan mekanisme PKPU dalam kasus PT Jiwasraya.

2. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dipilih berdasarkan fokus penelitian yang terletak pada analisis hukum positif yang berlaku, doktrin hukum, dan praktik penerapan hukum kasus terhadap kasus yang diteliti. Penelitian dengan metode yuridis normatif mengacu pada studi kepustakaan melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, literatur akademis, serta sumber hukum yang relevan. Metode penelitian yuridis normatif dipilih berdasarkan masalah utama yang akan diteliti. Permasalahan yang dimaksud adalah mekanisme PKPU baik secara regulasi maupun terhadap PT Jiwasraya secara spesifik.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini menganalisis Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, termasuk di dalamnya norma-norma yang mengatur syarat dalam mengajukan PKPU, maupun peraturan pendukung lainnya dalam analisis terhadap masalah yang telah diangkat. Kedua penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menelaah dan memahami lebih lanjut konsep hukum melalui berbagai literatur dan sumber yang tersedia. Ketiga, penelitian ini turut menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menjadikan kasus gagal bayar PT Jiwasraya sebagai bahan kajian untuk menilai seberapa jauh ketentuan normatif PKPU diterapkan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian terhadap masalah ini dibagi menjadi beberapa kategori. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian. Peraturan yang ada utamanya adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, peraturan pendukung lainnya, dan kebijakan terhadap restrukturisasi utang. Bahan hukum sekunder meliputi buku teks, artikel jurnal ilmiah, maupun penelitian lainnya yang terlebih dahulu membahas tentang kepailitan dan PKPU. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber rujukan lainnya yang memudahkan penjelasan istilah dan konsep.

3. Hasil dan Diskusi

Ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU) telah menetapkan standar kerangka normatif sebagai dasar mekanisme PKPU dalam penyelesaian utang. Di dalam pasal-pasal yang relevan, UU Kepailitan dan PKPU telah mengatur beberapa hal terkait. Hal-hal tersebut antara lain adalah syarat pengajuan PKPU, prosedur, kekuasaan yang dimiliki oleh pengadilan niaga, dan kedudukan berbagai jenis kreditur. Kreditur yang dimaksud antara lain adalah kreditur konkuren, kreditur preferen, dan serta kreditur separatis. Ketentuan yang dimuat dalam UU Kepailitan dan PKPU ini telah menyediakan instrumen fleksibel. Namun, di balik instrumen fleksibel yang telah tertera masih terdapat celah normatif. Keberadaan celah normatif ini berpotensi menimbulkan kerumitan di dalam praktik.

UU Kepailitan dan PKPU sendiri secara sistematis memisahkan dua jalur penyelesaian terhadap masalah keuangan, dalam hal ini soal utang-piutang secara kolektif. Jalur tersebut adalah kepailitan yang berfokus pada likuidasi dan PKPU yang berfokus terhadap upaya restrukturisasi/penundaan utang. Mekanisme ini ada sebagai

upaya dalam menyelamatkan perusahaan dari berbagai masalah yang dapat timbul dari kewajiban finansial. Secara sistematis, ketentuan mengenai PKPU telah diatur dalam Bab III pasal 222 sampai pasal 294 UU Kepailitan dan PKPU. Diketahui pasal-pasal yang disebutkan dalam Bab III tersebut, menguraikan syarat pengajuan, prosedur pemeriksaan, posisi para pihak baik sebagai debitur maupun kreditur, serta akibat hukum yang ditimbulkan dari adanya prosedur PKPU tersebut.

Kreditur mempunyai hak dalam mengajukan permohonan PKPU terhadap debitur. Hal ini selaras dengan apa yang telah dinyatakan dalam Pasal 222 ayat (1) dan ayat (2) UU Kepailitan dan PKPU. Kedua ayat tersebut menyebutkan debitur yang tidak mampu ataupun yang diperkirakan tidak lagi mampu melanjutkan pembayaran terhadap kewajiban utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih, memiliki hak untuk mengajukan permohonan PKPU. Bukan hanya dari debitur saja, kreditur pun berhak mengajukan hal serupa terhadap debitur apabila debitur dinilai tidak mampu membayar kewajiban utang setelah jatuh tempo.

UU Kepailitan dan PKPU memberikan pengaturan khusus bagi debitur tertentu seperti bank, perusahaan asuransi, perusahaan efek, lembaga kriling dan penjaminan, maupun dana pensiun. Terhadap jenis debitur yang telah disebutkan sebelumnya, hanya lembaga pengawas yang berwenang seperti Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan yang dapat mengajukan permohonan PKPU. Hal ini selaras dengan yang telah diatur dalam Pasal 223-224. Dengan begitu, dapat ditegaskan bahwa kepentingan publik dan stabilitas sistem keuangan yang kemudian menjadi pertimbangan penting terlebih dalam penerapan PKPU.

Pengajuan PKPU terbagi menjadi dua syarat yaitu syarat secara formil dan materiil. Syarat formil telah diatur dalam Pasal 224 UU Kepailitan dan PKPU. Dalam pengaturan tersebut, permohonan PKPU terlebih dahulu diajukan oleh pengadilan niaga. Pengajuan tersebut turut disertakan dengan daftar lengkap utang-piutang debitur dan daftar kreditur. Selain itu, debitur wajib melampirkan rencana perdamaian (*composition plan*). Dalam penyerahan lampiran tersebut, setidaknya terdapat janji untuk melakukan penyerahan dalam jangka waktu tertentu. Selain syarat formil yang telah disebutkan sebelumnya terdapat juga syarat materiil.

Pengajuan permohonan PKPU apabila dilihat dari sisi materiil, merujuk pada ketentuan Pasal 222 ayat (2) jo Pasal 2 ayat (1). Dalam regulasi tersebut, dinyatakan debitur yang sedikitnya memiliki dua kreditur dan terdapat utang yang telah masuk ke dalam masa jatuh tempo dan debitur belum melakukan pembayaran. Ketentuan tersebut dikenal sebagai pembuktian sederhana (*simple proof*). Hal ini kembali lagi ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (4) UU Kepailitan dan PKPU. Pembuktian sederhana menunjukkan bahwa pengadilan niaga tidak menilai substansi lebih jauh terkait kekayaan dan kondisi finansial debitur. Pengadilan niaga cukup membuktikan adanya dua kreditur dan satu utang jatuh tempo yang tidak dibayar.

Setelah pengajuan permohonan PKPU telah diterima, pengadilan niaga memiliki kewenangan dalam menjatuhkan putusan PKPU sementara. Kewenangan ini telah diatur dalam Pasal 225 UU Kepailitan dan PKPU. Putusan yang telah dijatuhkan tersebut memiliki masa berlaku paling lama 45 hari. Dalam masa penjatuhan PKPU sementara tersebut, diberlakukan *moratorium* atau penundaan eksekusi terhadap aset-aset milik debitur. Pada tahap selanjutnya dimana persetujuan debitur telah diperoleh, PKPU yang semula dijatuhkan sebagai PKPU sementara kemudian dapat menjadi PKPU tetap. Jangka waktu PKPU tetap diberlakukan selama 270 hari sebagaimana telah diatur dalam pasal 228. Selama masa PKPU tetap diberlakukan, debitur bersama pengurus memiliki kewajiban dalam menyusun dan merencanakan rencana perdamaian kepada kreditur.

Kedudukan kreditur dalam persoalan PKPU dibagi menjadi tiga jenis, yaitu kreditur separatis, kreditur preferen, dan kreditur konkuren. Kreditur separatis berdiri sebagai pihak yang memiliki hak jaminan kebendaan, seperti hipotek atau hak tanggungan. Pada prinsipnya, kreditur separatis dapat mengeksekusi haknya secara mandiri namun ditangguhkan selama PKPU berlangsung. Kreditur preferen mempunyai hak istimewa berdasarkan aturan yang berlaku, seperti tagihan pajak. Kreditur konkuren sebagai kreditur dengan kedudukan paling lemah. Kreditur konkuren yang dikenal juga sebagai kreditur biasa tidak mempunyai hak atau jaminan istimewa. Hal tersebut kerap menimbulkan ketidakadilan dalam pengambilan keputusan dalam rapat kreditur padahal jumlah kreditur konkuren lah yang paling banyak dari ketiga kategori tersebut.

Kedudukan kreditur dalam persoalan PKPU dibagi menjadi tiga jenis, yaitu kreditur separatis, kreditur preferen, dan kreditur konkuren. Kreditur separatis berdiri sebagai pihak yang memiliki hak jaminan kebendaan, seperti hipotek atau hak tanggungan. Pada prinsipnya, kreditur separatis dapat mengeksekusi haknya secara mandiri namun ditangguhkan selama PKPU berlangsung. Kreditur preferen mempunyai hak istimewa berdasarkan

aturan yang berlaku, seperti tagihan pajak. Kreditur konkuren sebagai kreditur dengan kedudukan paling lemah. Kreditur konkuren yang dikenal juga sebagai kreditur biasa tidak mempunyai hak atau jaminan istimewa. Hal tersebut kerap menimbulkan ketidakadilan dalam pengambilan keputusan dalam rapat kreditur padahal jumlah kreditur konkuren lah yang paling banyak dari ketiga kategori tersebut.

Lebih lanjut, ketiga jenis kreditur ini memiliki implikasi yang berbeda terhadap strategi penyelesaian utang debitur. Misalnya, hak separatis yang dapat mengeksekusi jaminannya secara mandiri sering kali menimbulkan ketegangan di antara kreditur lain karena adanya prioritas yang jelas bagi kreditur separatis dibandingkan kreditur konkuren. Sementara itu, kreditur preferen, meskipun jumlahnya relatif kecil, memiliki pengaruh signifikan dalam keputusan PKPU karena sifat tagihan mereka yang diutamakan, misalnya pajak dan kewajiban tertentu lainnya. Situasi ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai keadilan prosedural dalam rapat kreditur, karena keputusan mayoritas dapat mempengaruhi nasib kreditur konkuren yang jumlahnya banyak namun suaranya relatif lemah.

Selain itu, secara praktis, kreditur konkuren sering menghadapi dilema strategis dalam menyetujui atau menolak rencana perdamaian yang diajukan debitur. Banyak kreditur konkuren yang memilih menyetujui restrukturisasi utang demi menjaga kemungkinan memperoleh sebagian pembayaran, meskipun hal itu berarti mengorbankan hak-hak mereka secara penuh. Fenomena ini menunjukkan adanya tekanan ekonomi dan psikologis yang memengaruhi pengambilan keputusan, yang sering kali tidak tercermin dalam norma hukum secara eksplisit. Dari perspektif hukum, hal ini menuntut evaluasi lebih mendalam mengenai perlindungan terhadap kepentingan kreditur konkuren agar tidak mengalami subordinasi total terhadap kreditur lain.

Dengan demikian, mekanisme PKPU yang telah diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU menjadi instrumen hukum yang dirancang sebagai *win-win solution* antara debitur dan kreditur. Pemberian kesempatan untuk melakukan restrukturisasi utang dan menjaga hak kreditur untuk mendapatkan pembayaran dari debitur. Mekanisme PKPU yang telah dibuat belum menutup celah dalam kelemahan norma. Secara spesifik celah norma terhadap aspek perlindungan sederhana dan perlindungan kreditur konkuren menimbulkan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan yang ada. Celah yang terdapat antara norma dan praktik ini dapat menilai efektivitas dalam gagal bayar PT Jiwasraya secara sistemik.

Relevansi dan Penerapan PKPU dalam Kasus PT Jiwasraya

Kegagalan PT Jiwasraya (Persero) menjadi salah satu dari sekian banyak kasus besar di Indonesia. Dengan angka yang fantastis, dapat dinyatakan kegagalan ini menjadi yang terbesar dalam perusahaan asuransi berstatus BUMN di Indonesia. Secara normatif, kondisi yang dialami oleh PT Jiwasraya memenuhi syarat untuk mengajukan proses PKPU. Regulasi yang mengatur PKPU dalam hal ini adalah UU Kepailitan dan PKPU nyatanya diterapkan sebagai solusi untuk kondisi gagal bayar PT Jiwasraya yang terjadi. Dengan kata lain syarat pengajuan PKPU terpenuhi, namun pada faktanya PT Jiwasraya tidak mengajukan PKPU kepada pengadilan niaga.

Berdasarkan pasal 222 UU Kepailitan dan PKPU telah dinyatakan proses PKPU dapat diajukan dengan syarat debitur memiliki lebih dari satu kreditur dan tidak dapat melanjutkan pembayaran yang telah jatuh tempo. Jika melihat kasus yang dialami oleh PT Jiwasraya, kedua syarat tersebut telah terpenuhi. Hal ini dapat dibuktikan dengan jutaan pemegang polis pada PT Jiwasraya yang dapat dikategorikan sebagai kreditur. Hal kedua adalah PT Jiwasraya terbukti gagal membayar klaim polis asuransi yang telah jatuh tempo sebesar Rp802 Miliar. Nilai dari gagal bayar terhadap klaim ini pun melonjak drastis dalam kurun waktu satu tahun sehingga menjadi Rp12,4 triliun. Kedua kondisi ini yang kemudian menjadi pemenuhan unsur untuk mengajukan PKPU.

Secara konseptual, PKPU dirancang sebagai mekanisme dengan prinsip *win-win solution*. Artinya, PKPU dapat menjadi mekanisme yang menjamin hak dan kewajiban kedua belah pihak, dalam hal ini adalah debitur dan kreditur. Debitur mendapat kesempatan untuk menunda pembayaran dan merestrukturisasi utang di bawah pengawasan pengadilan. Kreditur turut memperoleh jaminan hak mereka tetap dibayarkan sesuai dengan rencana perdamaian yang telah disepakati. Dalam kasus yang dialami oleh PT Jiwasraya, PKPU dapat dipandang sebagai suatu forum legal. Dengan menjadi suatu forum legal, maka harapannya, kepentingan dari para pemegang polis dan manajemen dapat dipertemukan jalan tengahnya. Bukan sekedar jalan tengah saja, kepastian hukum dalam melakukan restrukturisasi utang juga dapat dipenuhi.

Pada faktanya, mekanisme ideal seperti PKPU ini tidak diterapkan dalam kasus PT Jiwasraya. Baik pihak manajemen maupun kreditur tidak ada yang mengajukan mekanisme PKPU ke pengadilan. Hal ini dilakukan dengan beberapa alasan yang mendasarinya. PT Jiwasraya adalah perusahaan yang berstatus sebagai BUMN. Dengan statusnya sebagai BUMN, kasus gagal bayar yang dialami tidak hanya menjadi persoalan hukum privat. Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas dalam PT Jiwasraya kemudian menimbulkan persoalan kepentingan politik. Selain kepentingan politik, jumlah pemegang polis yang besar dalam BUMN ini kemudian memunculkan adanya kepentingan publik di masyarakat.

Diketahui bahwa jumlah kreditur PT Jiwasraya sangat masif, yakni sekitar lima juta pemegang polis yang dapat dikategorikan sebagai kreditur. Jumlah kreditur yang masif itu menjadikan pelaksanaan rapat sebagaimana diatur dalam Pasal 281 UU Kepailitan mustahil terjadi. Pasal 281 UU Kepailitan dan PKPU sendiri mengatur tentang syarat persetujuan dan rencana perdamaian (homologasi) yang harus dipenuhi dan diterima dan mengikat seluruh pihak. Persetujuan dapat dipenuhi apabila rencana perdamaian ini disetujui lebih dari 50% kreditur konkuren dan lebih dari 50% kreditur separatis. Agar rencana perdamaian ini dapat disahkan oleh pengadilan juga, harus mewakili minimal $\frac{2}{3}$ dari total tagihan mereka yang hadir. Regulasi yang mengatur perdamaian antara debitur dan kreditur, dan memerlukan banyak suara kreditur ini dapat dilakukan dalam rapat kreditur. Namun, melihat dari banyaknya jumlah kreditur berpotensi mustahil tercapai kuorum dan persetujuan.

Kedudukan pemegang polis sebagai kreditur konkuren secara tidak langsung menyatakan posisi tersebut terbilang lemah secara hukum. Apabila PT Jiwasraya benar-benar menerapkan PKPU dan kemudian gagal mencapai perdamaian dan berujung kepailitan, para pemegang polis berpotensi hanya menerima sebagian kecil dari klaim yang diajukan. Hal ini didukung pula dengan kreditur preferen dan kreditur konkuren yang lebih diprioritaskan kepentingannya, dan secara kedudukan turut lebih kuat dari kreditur konkuren. Stabilitas sistem keuangan turut menjadi pertimbangan lainnya apabila PT Jiwasraya menerapkan restrukturisasi utang berupa PKPU. Dengan nilai gagal bayar yang besar dan menyangkut kepentingan jutaan masyarakat, dikhawatirkan proses PKPU nantinya berakhir menimbulkan efek domino. Dengan munculnya efek domino, publik pun akan kehilangan kepercayaan terhadap industri yang bernaung di bawah pemerintahan.

Berbagai alasan dan pertimbangan yang telah disebutkan sebelumnya, pemerintah kemudian menerapkan solusi lainnya sebagai bentuk penyelesaian terhadap kasus gagal bayar PT Jiwasraya. Penyelesaian yang kemudian dipilih adalah melakukan restrukturisasi utang melalui pembentukan *Indonesia Financial Group (IFG) Life*. Pada tahun 2020 *IFG Life* dibentuk sebagai perusahaan asuransi baru yang mengambil alih portofolio polis Jiwasraya. Dengan adanya perusahaan asuransi baru ini, pemegang polis diberikan pilihan untuk mengalihkan klaim ke perusahaan tersebut dengan nilai manfaat yang direstrukturisasi. Harapan pemerintah terhadap kebijakan ini adalah dampak sistemik terhadap industri asuransi dapat diminimalisir. Selain itu, stabilitas keuangan nasional juga dapat terjaga. Langkah kebijakan restrukturisasi utang melalui *IFG Life* memiliki pendapat lain dari sisi hukum. Langkah yang dipilih dalam melakukan restrukturisasi utang ini. Dalam praktiknya, langkah ini memperlihatkan terdapat kesenjangan antara norma hukum dan praktik penyelesaian utang.

PKPU sebagai instrumen hukum formal nyatanya tidak digunakan, walaupun telah memenuhi syarat normatif. Hal ini memperjelas bahwa dalam kasus yang menyangkut BUMN, pertimbangan politik dan ekonomi dapat mengesampingkan mekanisme hukum yang tersedia. Dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang telah dibahas dalam permasalahan ini, dapat diketahui bahwa PKPU belum tentu dapat sepenuhnya menjadi jawaban dari permasalahan utang piutang yang dialami oleh suatu perusahaan. Permasalahan ini turut menjadi semakin kompleks dengan berbagai pertimbangan jika mengingat PT Jiwasraya merupakan BUMN dan di dalamnya kepentingan publik telah dilibatkan. Selain itu posisi pemegang polis sebagai kreditur konkuren juga masuk dalam kategori lemah. Sehingga baik dalam forum PKPU maupun skema restrukturisasi utang lainnya secara administratif, para kreditur konkuren yang berjumlah banyak ini menjadi kelompok paling rentan. Dengan begitu, dikhawatirkan para kreditur konkuren semakin berada di dalam ketidakpastian dan berpotensi merasa tidak diuntungkan. Regulasi yang telah diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU sendiri turut memerlukan evaluasi yang lebih dalam. Evaluasi ini perlu dilakukan terlebih di dalam penerapan PKPU terhadap BUMN. Ketiadaan peraturan yang jelas, menjadi suatu gambaran bahwa norma hukum tidak dapat diterapkan dengan alasan praktis di luar dari ranah yuridis.

PKPU secara normatif menjadi instrumen hukum yang memberikan penawaran alternatif. Dalam hal ini, debitur diberikan kesempatan untuk menata ulang kewajiban yang dimiliki terhadap debitur tanpa harus dinyatakan pailit. Instrumen hukum demikian, dinilai bijak dalam menanggapi kondisi debitur yang berada dalam masa-masa kesulitan keuangan. Berdasarkan regulasi yang ada, UU Kepailitan dan PKPU, mekanisme PKPU

berada di tengah-tengah antara kepailitan dan restrukturisasi. Dalam hal ini PKPU menjadi sebuah instrumen yang memiliki asas itikad baik dan keseimbangan kepentingan antara debitur dan kreditur. Dalam melihat konteks kasus gagal bayar yang dimiliki PT Jiwasraya, beberapa unsur normatif dinilai telah terpenuhi. Unsur PKPU tersebut sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 222 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU.

Unsur yang pertama adalah PT Jiwasraya diketahui memiliki lebih dari satu kreditur. Jutaan pemegang polis asuransi Jiwasraya telah dikategorikan sebagai kreditur PT Jiwasraya. Unsur yang kedua telah mengatakan bahwa PT Jiwasraya gagal memenuhi kewajiban pembayaran yang telah jatuh tempo. Dengan dua unsur yang telah terpenuhi tersebut, maka secara hukum formil dan materiil, PT Jiwasraya dapat dikatakan telah memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai subjek PKPU. Namun dalam praktiknya, mekanisme PKPU tidak dilakukan oleh PT Jiwasraya. Pemegang saham mayoritas, yaitu pemerintah lebih memilih jalan restrukturisasi utang, yaitu *IFG Life*. Jalur ini dipilih guna menjaga stabilitas ekonomi nasional dan melindungi kepercayaan masyarakat terhadap industri asuransi. Jika mekanisme PKPU diterapkan dalam kasus PT Jiwasraya di pengadilan niaga, risiko kepanikan publik dan gangguan sistem nasional menjadi pertimbangan utama dengan potensi lebih besar dibanding manfaat hukum yang dapat timbul. Dengan demikian kebijakan restrukturisasi dipilih sebagai langkah penyelamatan yang cepat dan juga adaptif.

Selain alasan yang telah disebutkan sebelumnya, mekanisme PKPU PT Jiwasraya tidak digunakan dengan alasan status perusahaan. Sebagaimana yang telah diketahui PT Jiwasraya merupakan BUMN. Secara normatif, memang tidak ada pasal yang mengecualikan PKPU terhadap BUMN. Namun, dalam praktiknya peran negara menjadi sangat sentral dalam kasus PT Jiwasraya. Melihat dari sisi asas kepentingan umum, pemerintah memiliki hak untuk melakukan intervensi melalui kebijakan ekonomi dan fiskal untuk mencegah masalah terhadap BUMN maupun aspek-aspek terkait. Keputusan pemerintah untuk tidak mengambil langkah PKPU dinilai sebagai langkah preventif guna mencegah ketidakstabilan.

Secara faktual, mekanisme PKPU memang tidak diterapkan, akan tetapi relevansi dan peluangnya cukup penting untuk dilandasi lebih jauh. Berdasarkan sudut pandang teoritis, jika PT Jiwasraya menempuh jalur PKPU, proses penyelesaian sengketa utang-piutang ini dapat dipantau dengan lebih transparan. Pemantauan ini tentunya berada di bawah pengadilan niaga hingga terjamin keamanan dan kepercayaannya. Kreditur atau pemegang polis dalam hal ini dapat berpartisipasi dalam menolak dan menerima rancangan perdamaian yang diusulkan oleh debitur. Mekanisme ini turut memberikan kepastian berupa perlindungan hukum yang seimbang. Perlindungan ini ditujukan kepada pada semua pihak untuk menghindari dominasi pemerintah dalam pengambilan keputusan. Sifat PKPU sebagai sebagai solusi yang menguntungkan semua pihak memungkinkan perusahaan untuk tetap beroperasi sembari menyusun strategi pembayaran secara bertahap. Berdasarkan hal tersebut, PKPU menjadi alternatif hukum yang ideal jika dilakukan dengan objektif dan independen.

Pada perspektif peluang, masih ada ruang untuk mekanisme PKPU untuk diadaptasi pada kasus serupa di masa depan. UU Kepailitan dan PKPU masih memerlukan tinjauan secara eksplisit. Tinjauan ini berguna dalam memberikan pembatasan pada dalam hal penerapan pada entitas publik. Secara normatif peluang yang telah disebutkan tetap terbuka. Namun, tetap diperlukan keberanian politik dan kejelasan kebijakan hukum guna memberikan kepastian bahwa penerapan PKPU terhadap BUMN mampu menjaga stabilitas ekonomi. Oleh karena itu, peluang mengenai penerapan PKPU dalam kasus Jiwasraya menjadi menarik karena membuka diskusi mengenai reformulasi sistem hukum bisnis yang dapat menjadi jalan tengah antara kepentingan hukum dan kepentingan publik.

Berdasarkan sudut pandang substansi hukum, restrukturisasi PT Jiwasraya melalui *IFG Life* mempunyai fungsi dan tujuan yang serupa dan sejalan dengan PKPU. Fungsi dan tujuan tersebut ada untuk memberikan kesempatan bagi perusahaan. Kesempatan menunda kewajiban pembayaran dan menata ulang struktur finansial. Keberadaan kesempatan ini diharapkan dapat memenuhi tanggung jawab pada para kreditur. Meskipun dalam perspektif yuridis restrukturisasi ini berada di luar kategori PKPU karena pelaksanaan tidak melalui pengadilan niaga dan tidak termasuk ke dalam dasar hukum dalam UU No. 37 Tahun 2004. Secara substantif langkah ini menunjukkan semangat yang serupa dengan PKPU, yaitu penyelamatan debitur dari kondisi gagal bayar dan perlindungan terhadap kreditur. Oleh karena itu, pembahasan mengenai relevansi dan PKPU dalam kasus gagal PT Jiwasraya menjadi satu hal yang menarik dan layak untuk terus digali lebih dalam.

4. Kesimpulan

Mekanisme penundaan kewajiban pembayaran utang sebagaimana telah diatur dalam UU Kepailitan dan PKPU telah menjadi sebuah instrumen hukum yang dinilai ideal. Instrumen hukum tersebut menawarkan kesempatan untuk menunda pembayaran utang yang telah jatuh tempo. Hal ini selaras dengan tujuan dalam melakukan restrukturisasi utang di bawah pengawasan dari pengadilan niaga. UU Kepailitan dan PKPU secara detail mengatur syarat pengajuan, tata cara permohonan, kewenangan pengadilan, kedudukan dari berbagai jenis kreditur, hingga mekanisme rapat kreditur dalam rangka mencapai perdamaian. Dengan tujuan tersebut, dapat dinyatakan bahwa PKPU dirancang sebagai salah satu solusi yang bersifat menguntungkan para pihak yang terlibat. Solusi yang diterapkan dari mekanisme PKPU ini memberikan kesempatan bagi debitur untuk bertahan dan turut memberikan kepastian terhadap kreditur bahwa hak-hak yang ada dapat terakomodasi. Melihat perjalanan kasus gagal bayar yang dialami oleh PT Jiwasraya, menunjukkan syarat normatif yang terpenuhi, nyatanya mekanisme PKPU tidak diajukan baik oleh pihak kreditur maupun debitur. Pemerintah yang berstatus sebagai pemegang saham mayoritas kemudian memberikan solusi lain berupa restrukturisasi utang secara administratif melalui pembentukan *IFG Life* pada tahun 2020. Keputusan atas solusi tersebut diperoleh berdasarkan pertimbangan PT Jiwasraya yang berstatus sebagai BUMN, jumlah kreditur yang masif, posisi pemegang polis sebagai kreditur konkuren yang lemah kedudukannya secara hukum, serta resiko yang mungkin dapat timbul terhadap stabilitas keuangan nasional. Kondisi tersebut yang kemudian memperlihatkan kesenjangan antara norma hukum yang ada dengan praktik penyelesaian yang ditempuh di dunia nyata.

Referensi

- Abdulkadir, Muhammad. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Andrian, Roy. *Relevansi PKPU terhadap Perusahaan Milik Negara: Analisis Hukum Kepailitan dalam Perspektif UU No. 37 Tahun 2004*. *Jurnal Hukum Bisnis dan Keuangan*, Vol. 6 No. 2, 2021
- Arifin, Zainal. *Restrukturisasi dan Penyelesaian Utang-Piutang dalam Hukum Bisnis Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). *Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2020: Kasus Jiwasraya*. Jakarta: BPK RI, 2020
- Bisnis.com. (2024, Januari 3). IFG Life terima pengalihan polis senilai Rp37,89 triliun dari Jiwasraya. <https://finansial.bisnis.com/read/20240103/215/1729166/997-polis-jiwasraya-berhasil-direstrukturisasi-ke-ifg-life>
- Deriyanti, K. J., Wahjuni, E., & Adonara, F. F. (2022, May 31). Prinsip Keadilan Terhadap Nasabah Akibat Restrukturisasi Polis PT. Jiwasraya. *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, (Vol. 3 No. 1: May 2022). <https://doi.org/10.19184/jik.v3i1.34962>
- Fuady, Munir. *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Gunawan, Andi. *Analisis Penerapan PKPU sebagai Alternatif Penyelesaian Utang: Studi Komparatif terhadap Proses Kepailitan*. *Jurnal Lex Privatum*, Vol. 8 No. 3, 2020
- Imran, Nating. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131.
- Indonesia. *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Reasuransi*. Jakarta: OJK, 2016.
- Indonesia Financial Group (IFG). *Laporan Restrukturisasi Polis PT Asuransi Jiwasraya (Persero)*. Jakarta: IFG, 2021.
- Kompas.com. (2023, oktober 13). IFG Life terima pengalihan polis senilai Rp37,89 triliun dari Jiwasraya. <https://money.kompas.com/read/2023/10/13/164000726/ifg-life-sudah-restrukturisasi-81-persen-polis-eks-jiwasraya>
- Kompas.com. (2024, mei 29). IFG Life terima pengalihan polis senilai Rp37,89 triliun dari jiwasraya. <https://money.kompas.com/read/2024/05/29/204000026/ifg-life-terima-pengalihan-polis-senilai-rp-37-89-triliun-dari-jiwasraya>

- Kurnia, Rudi. Analisis Hukum atas Restrukturisasi Jiwasraya: Antara Kepailitan dan Kebijakan Publik. *Jurnal Hukum dan Pembangunan, Universitas Indonesia*, Vol. 51 No. 1, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Nugroho, Wisnu. Restrukturisasi IFG Life Sebagai Alternatif PKPU terhadap PT Jiwasraya. *Jurnal Hukum Lex Renaissance*, Vol. 7 No. 4, 2022
- Otoritas Jasa Keuangan (OJK). *Laporan Tahunan Industri Asuransi 2021*. Jakarta: OJK, 2022
- Sjahdeini, S. R. (2010). *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan (Edisi Baru)*. Jakarta: Grafiti
- Sjahdeini, S. R. (2016). *Sejarah, asas, dan terori hukum kepailitan: memahami Undang-Undang no. 37 tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran*. Kencana.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2014
- Sunarmi. (2017). *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*. Jakarta: Prenada Media Group
- Supramono, Gatot. *Hukum Kepailitan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2012
- Tambunan, Ardy. BUMN dan Keterbatasan Penerapan PKPU: Analisis terhadap Prinsip Kesetaraan Subjek Hukum. *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 29 No. 3, 2022.
- Yohana, M., Wicaksono, S., & Ganindha, R. (2020). Tinjauan Yuridis Kreditur dalam Pengajuan PKPU (Studi Pasal 222 Ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004). *Brawijaya Law Student Journal*, (Volume 7, Nomor 3), 1-15.
- Yusuf, Ahmad. Dampak Hukum Restrukturisasi Jiwasraya terhadap Nasabah Asuransi: Analisis dalam Perspektif Hukum Bisnis. *Jurnal Yuridis Nasional*, Vol. 9 No. 2, 2021.