

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Lembaga keuangan di Indonesia secara umum dibagi menjadi dua, yaitu lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan non-bank. Lembaga keuangan bank meliputi bank umum, bank syariah, dan BPR. Lembaga keuangan nonbank meliputi perasuransian, pasar modal, perusahaan pegadaian, dana pensiun, koperasi, dan lembaga penjaminan dan pembiayaan perusahaan yang dapat dikategorikan sebagai lembaga pembiayaan antara lain perusahaan sewa guna usaha, perusahaan pembiayaan konsumen, dan perusahaan modal ventura. Lembaga keuangan yang selama ini di tangani oleh institusi yang berbeda dimana lembaga keuangan bank diatur dan diawasi oleh Bank Indonesia (BI), sedangkan lembaga keuangan nonbank seluruhnya diawasi oleh Bapepam-LK.<sup>1</sup>

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disingkat OJK) yang diundangkan tanggal 22 November 2011, pengaturan dan pengawasan sektor perbankan dan pasar modal yang semula berada pada BI dan Bapepam LK dialihkan pada OJK sebagai lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm.99

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

OJK adalah lembaga independen yang sesuai dengan Pasal 1 ayat 1 jo Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa OJK adalah lembaga yang bebas dari campur tangan pihak lain dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Selanjutnya, didalam Penjelasan Umum antara lain dikemukakan bahwa independensi OJK diwujudkan dalam 2 hal, yaitu : secara kelembagaan OJK tidak berada di sistem pemerintah RI dan Pimpinan OJK memiliki kepastian atas jabatannya.<sup>3</sup>

OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan didalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.<sup>4</sup> Dengan tujuan ini, OJK diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional. Selain itu OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional, antara lain, meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek positif globalisasi.<sup>5</sup>

Sistem pengawasan yang dilakukan oleh OJK adalah sistem pengaturan dan pengawasan terintegrasi, yang dapat diartikan seluruh kegiatan jasa keuangan yang dilakukan oleh berbagai lembaga keuangan tunduk pada sistem pengaturan dan pengawasan OJK yang sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011. Lembaga yang berwenang melakukan pengawasan

---

<sup>3</sup> Nova Asmirawati, 2012, *Catatan Singkat Terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No.3, hlm. 139

<sup>4</sup> <http://www.ojk.go.id/tugas-dan-fungsi> diakses pada tanggal 6 Desember 2019

<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5253, penjelasan umum

keuangan, yaitu OJK, rupanya juga sudah melakukan langkah-langkah sejak tahun 2018, dengan mencanangkan reformasi industri keuangan nonbank. Langkah itu berupa perbaikan manajemen risiko, tata kelola yang lebih baik, dan laporan kinerja investasi kepada otoritas dan publik sebagai bentuk akuntabilitas. Bentuk pengawasan lembaga keuangan yang ada di berbagai negara memiliki berbagai kelebihan dan kekurangan. Maka, hendaknya dikembalikan pada integritas orang-orang yang menjalankan peran pengawasan dimaksud.

Salah satu kajian lembaga keuangan non-bank yang menarik untuk dikaji adalah lembaga keuangan asuransi. Asuransi adalah perjanjian antara penanggung dan tertanggung yang mewajibkan tertanggung membayar sejumlah premi untuk memberikan penggantian atas risiko kerugian, kerusakan, kematian, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin terjadi atas peristiwa yang tak terduga. Usaha perasuransian merupakan kegiatan usaha yang bergerak di bidang :<sup>6</sup>

- 1) Usaha asuransi, yaitu usaha jasa keuangan yang dengan menghimpun dana masyarakat melalui pengumpulan premi asuransi memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat pemakai jasa asuransi terhadap kemungkinan timbulnya kerugian karena suatu peristiwa yang tidak pasti atau terhadap hidup atau meninggalnya seseorang dan
- 2) Usaha penunjang usaha asuransi, yang menyelenggarakan jasa keperantaraan, penilaian kerugian asuransi, dan jasa akturia

Usaha asuransi merupakan suatu mekanisme yang memberikan perlindungan pada tertanggung apabila terjadi risiko di masa mendatang.

---

<sup>6</sup> Dasrol, *Fungsi Strategis Lembaga Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta, Prisma Media Utama, 2013, hlm.45

Apabila risiko tersebut benar-benar terjadi, pihak tertanggung akan mendapatkan ganti rugi sebesar nilai yang diperjanjikan antara penanggung dan tertanggung. Mekanisme perlindungan ini sangat dibutuhkan dalam dunia bisnis yang penuh dengan risiko.<sup>7</sup>

Secara rasional, para pelaku bisnis akan mempertimbangkan untuk mengurangi risiko yang dihadapi. Pada tingkat kehidupan keluarga atau rumah tangga, asuransi juga dibutuhkan untuk mengurangi permasalahan ekonomi yang akan dihadapi apabila ada salah satu anggota keluarga yang menghadapi risiko cacat atau meninggal dunia. Perkembangan asuransi di Indonesia saat ini telah mengalami kemajuan yang sangat pesat. Berbagai perusahaan asuransi berlomba-lomba menawarkan program asuransi baik bagi masyarakat maupun perusahaan. Seiring dengan perkembangan berbagai program syariah yang telah diusung oleh lembaga keuangan lain, banyak perusahaan asuransi yang saat ini juga menawarkan program asuransi.<sup>8</sup>

Terkait maraknya bisnis asuransi di Indonesia tersebut, OJK menyatakan akan lebih memperbaiki pengawasan terhadap industri asuransi. Hal itu menyusul problem keuangan yang menerpa beberapa perusahaan asuransi hingga menyebabkan penundaan pembayaran polis. pengawasan terhadap industri asuransi akan diperketat layaknya industri perbankan. Intensitas pemeriksaan atas laporan keuangan perusahaan bakal ditingkatkan. Kasus pembayaran polis macet yang telah lama jadi pemberitaan terjadi atas nasabah Asuransi Jiwa Bersama (AJB) Bumiputera, karena adanya defisit keuangan.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.45

<sup>8</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Asuransi di Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006, hlm.15.

<sup>9</sup> <https://katadata.co.id/berita/2018/10/30/ojk-perketat-pengawasan-industri-asuransi>

Bila mengikuti hitungan yang dilansir Pengelola Statuter Bumiputera pada 2016 lalu, defisit keuangan pada periode 2017-2021 berkisar Rp.2,1-2,5 triliun per tahun. Angka tersebut dengan memperhitungkan klaim jatuh tempo. Selain Bumiputera, problem penundaan pembayaran polis juga terjadi atas nasabah perusahaan asuransi milik pemerintah, yaitu Jiwasraya, yang ditandai adanya kesulitan keuangan seagai salah satu bentuk salah kelola investasi.<sup>10</sup>

Terkait pengawasan terhadap lembaga keuangan yang bergerak di bidang asuransi tersebut, pada dasarnya OJK telah mengeluarkan beberapa peraturan sebagai regulator agar lembaga keuangan dapat bekerja sesuai fungsinya. Dalam konteks ini, OJK diinisiasi untuk menjalankan fungsi dasar supervisi. Sadar atau tidak, nasabah asuransi (sebagai prinsipiel) mendelegasikan pengawasannya kepada OJK (sebagai agen) agar tercapai skala efisiensi. Alhasil, OJK bertugas mengawasi perusahaan asuransi demi kepentingan pemegang polis. Dengan alur logika prinsipiel-agen di atas, OJK perlu turun tangan membenahi industri keuangan nonbank ini dalam banyak aspek. Langkah pembukanya, OJK mesti melakukan kajian menyeluruh terhadap kontrak perjanjian standar polis antara konsumen dan perusahaan asuransi.

Asosiasi asuransi bersama OJK juga perlu menyeragamkan kontrak standar polis. Dengan koridor ini, tidak ada peluang bagi perusahaan asuransi menyemping hak konsumen yang secara sepihak menambah poin persyaratan saat pencairan klaim. Dari sisi hilir, OJK juga perlu memantau alokasi investasi portofolio perusahaan asuransi. Pengawasan inilah yang barangkali agak sulit dilakukan. Alokasi investasi portofolio ialah informasi privat dan menjadi

---

<sup>10</sup> <https://katadata.co.id/berita/2018/10/30/ojk-perketat-pengawasan-industri-asuransi>

'rahasia perusahaan' sehingga efektivitas peran pengawasan OJK sering digugat. Berdasarkan uraian tersebut muncul adanya *legal issue* tentang bagaimanakah bentuk kewenangan OJK dalam membentuk regulator sekaligus sejauh mana regulator yang telah dibentuk tersebut menjadi acuan bagi lembaga jasa keuangan asuransi di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis mengangkat permasalahan tersebut dan menuangkannya dalam penulisan hukum dengan judul : **“Fungsi Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Regulator Pada Lembaga Jasa Keuangan Asuransi”**

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan fungsi regulator di bidang jasa keuangan asuransi ?
2. Bagaimanakah upaya perlindungan hukum bagi nasabah asuransi yang mengalami gagal bayar klaim asuransi ?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui dan memahami peranan Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan fungsi an regulator di bidang jasa keuangan asuransi.
2. Untuk mengetahui dan memahami upaya perlindungan hukum bagi nasabah asuransi yang mengalami gagal bayar klaim asuransi.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dapat memberikan gambaran tentang peranan Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan fungsi pengawasan dan regulator di bidang jasa keuangan asuransi.
2. Bagi penyusun, dapat memperluas wawasan dan penghayatan berdasarkan teori maupun praktek, sehingga penyusunan penulisan hukum ini diharapkan dapat bermanfaat pula bagi perkembangan ilmu hukum.

### **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Suatu penulisan karya ilmiah tidak akan lepas dari metode penelitian, karena hal ini merupakan faktor penting agar analisis terhadap obyek yang dikaji dapat dilakukan dengan benar. Jika demikian, diharapkan kesimpulan akhir dari penulisan karya ilmiah tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>11</sup> Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.194

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>12</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pada suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, digunakan pendekatan yang meliputi 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual :<sup>13</sup>

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.194

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.93



yang berkembang dalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya, meliputi bahan hukum primer dan sekunder dengan uraian sebagai berikut :

#### **1.5.3.1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, dalam penyusunan skripsi ini bahan hukum primer, yaitu :

1. Kitab Undang Undang Hukum Perdata
2. Kitab Undang Undang Hukum Dagang
3. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
4. Undang Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.
5. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan.
6. Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2 /SEOJK.07/2014 tentang pelayanan dan penyelesaian Pengaduan Konsumen Pada pelaku usaha Jasa keuangan
7. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 73/POJK.05/2016 Tentang Tata Kelola Perusahaan Yang Baik Bagi perusahaan Perasuransian.

8. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 18/POJK.07/2018 Tentang Layanan Pengaduan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan.

### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin hukum atau terbitan lain sebagai penunjang<sup>14</sup>

### **1.5.3.3 Bahan Non Hukum**

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

### **1.5.4 Analisis Bahan Hukum**

Untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm.138

komparatif. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>15</sup>

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.171