Djoko Imbawani Atmadjaja
Fakultas Hukum Universitas Widyagama, Jl. Taman Borobudur Indah No. 3, Malang, 65142 Telp. (0341) 492282 Email: djoko_imbawani@yahoo.co.id
Anwar
Fakultas Hukum Universitas Widyagama, Jl. Taman Borobudur Indah No. 3, Malang, 65142 Telp. (0341) 492282

KEDUDUKAN MENTERI KEUANGAN DALAM KEPAILITAN PERUSAHAAN ASURANSI

ABSTRACT
The research is aimed at investigating the exclusive position of the Minister of Finance as an applicant in an insurance company's bankruptcy. This given authority has brought up issues in relation to law particularly concerning principle obedience. Problems raised in this research are, first, has Article 2 (5) Act No. 37 Year 2004 fulfilled the justice principle especially in the context of the nation's role? Second, the given authority is in accordance with the positions and functions of the finance minister as "the government". The methodology used in this paper is normative research. The research findings are: first, the nation's participation in organising and overseeing the insurance company's activities is fair. However, the chosen mechanism has actually ignored the law principles that have been agreed upon. The second finding, the position and the authority of the Minister of Finance as bankruptcy applicant has violated the positions and functions of a minister as it is already arranged in the Act of the Minister of State.
KEYWORDS: Bankruptcy, Authority of the Minister of Finance, Insurance Company

ABSTRAK
Penelitian ini bertujuan untuk mengaji kedudukan eksklusif Menteri Keuangan sebagai pemohon dalam kepailitan perusahaan asuransi. Pemberian kewenangan ini menimbulkan permasalahan hukum terutama mengenai masalah taat azas. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini pertama, apakah Pasal 2 (5) UU No. 37 Tahun 2004 ini telah memenuhi prinsip keadilan terutama dalam kontek peran negara. Kedua, pemberian kewenangan tersebut telah sesuai dengan kedudukan dan fungsi dari Menteri Keuangan sebagai "pemerintah". Metode penelitian menggunakan metode yuridis normatif. Hasil temuan dalam penelitian ini adalah pertama bahwa keikutsertaan negara dalam mengatur dan mengawasi kegiatan perusahaan asuransi adalah adil akan tetapi mekanisme yang dipilih ternyata telah mengabaikan asas-asas hukum yang telah disepakati. Kedua, kedudukan dan kewenangan Menteri Keuangan sebagai pemohon kepailitan telah melanggar kedudukan dan fungsi menteri sebagaimana diatur dalam undang-undang Kementrian Negara.
KATA KUNCI: Kepailitan, Kewenangan Menteri Keuangan

I. PENDAHULUAN.

Krisis moneter yang melanda Indonesia telah menimbulkan berbagai tekanan bagi Indonesia, termasuk untuk merubah hukum kepailitan. Perubahan hukum kepailitan untuk memberikan jalan keluar dari kesulitan keuangan dan jaminan pemenuhan bagi kepentingan perusahan-perusahaan kreditur yang melekat pada debitor. Perubahan yang dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Kepailitan yang kemudian Perpu ini diterima oleh DPR dan disetujui untuk diundangkan. Perpu nomor 1 Tahun 1998 tersebut disyahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang (UUKPU-98).

Perubahan mendasar dari ketentuan kepailitan ini adalah dianutnya teori baru mengenai kepailitan dari semula kepailitan adalah penyelesaian hutang karena adanya kebangkrutan yang secara normatif dirumuskan dengan "dalam keadaan berhenti membayar" menjadi mekanisme penagihan hutang yang secara normatif dirumuskan "tidak membayar lunas". Perubahan teori ini menjadikan lembaga kepailitan sebagai bentuk perluasan dari teori penagihan hutang dari semula penagihan hanya dilakukan terhadap subjek kemudian diperluas menjadi penagihan terhadap aset debitur. Kepailitan dalam praktek lebih berfungsi sebagai mekanisme penagihan utang (*debt collection*) yaitu memaksa debitor untuk selalu melaksanakan kewajibannya kepada kreditur-krediturnya.

Penggunaan lembaga kepailitan setelah perubahan peraturan kepailitan lebih sebagai sarana menagih hutang dengan pengecualian. Pengecualian ini diberikan kepada perusahaan-perusahaan keuangan prudensial seperti bank, perusahaan sekuritas, lembaga bursa. Dengan pengecualian ini maka penagihan utang pada perusahaan-perusahaan keuangan prudensial ini hanya bisa dilakukan dengan menggunakan gugatan perdata.

Dikabulkannya permohonan pailit terhadap PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia (AJMI) telah menggugah kesadaran pemerintah kalau perusahaan asuransi juga merupakan perusahaan keuangan prudensial. Kasus pemailitan perusahaan asuransi yang tergolong sehat ini telah mendorong dilakukannya perubahan terhadap UUKPU-98. Perubahan dilakukan dengan Undang-

Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPU-04). Dalam perubahan ini memasukkan perusahaan-perusahaan asuransi, reasuransi dan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik ke dalam golongan yang dikecualikan (Pasal 2 ayat (5) UUKPU-04).

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UUKPU-04 menjelaskan bahwa dimasukkannya ketentuan ini ditujukan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi atau perusahaan reasuransi. Penjelasan yang demikian tidak cukup memberi alasan rasional, karena jika dianalisis, permohonan pailit adalah upaya repressif dan bukannya upaya preventif, sedangkan membangun kepercayaan masyarakat adalah upaya preventif, dengan demikian ketentuan tersebut adalah (Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan Badan Usaha Asuransi) tidak rasional atau tidak logis (Hajon, menjelaskan sebagai saksi ahli dalam Uji Material Undang-Undang Pasal 2 ayat (5) Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan Badan Usaha Asuransi). Gagasan untuk menjaga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi dengan merubah prinsip "hak" menjadi "kewenangan" dari subjek pemohon kepailitan juga bertentangan dengan prinsip kepentingan dalam hukum penyelesaian sengketa yang dianut dalam Hukum Acara Perdata. Kewenangan yang diberikan kepada Menteri Keuangan jika dipahami berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUKPU-04, telah mendudukkan Menteri keuangan sebagai pihak yang mewakili para kreditor untuk mengajukan permohonan pailit. Perubahan ini membawa berbagai permasalahan baik dari aspek filsafati, maupun yuridis, yang perlu diberikan jawabannya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diajukan sebagai permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pemberian kewenangan eksklusif kepada Menteri Keuangan sebagai pemohon kepailitan perusahaan asuransi berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang telah memenuhi prinsip keadilan dalam dimensi peran negara di bidang ekonomi?
2. Apakah kedudukan ekslusif Menteri Keuangan sebagai pemohon dalam kepailitan perusahan asuransi tidak bertentangan dengan kedudukan dan fungsinya sebagai lembaga negara?

II. METODE PENELITIAN.

A. Metode dan Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang diajukan maka dalam penelitian ini yang dianggap tepat untuk dipergunakan adalah penelitian hukum normatif. Pemilihan metode ini oleh karena penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2005: 35).

Terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam permasalahan akan dipergunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan filsafati, dan pendekatan perbandingan. Penggunaan pendekatan dalam penelitian ini adalah untuk saling melengkapi antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya (Hartono, 1995: 123-124).

B. Teknik Analisis

Bahan hukum sebagai objek penelitian, akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan instrumen teori atau konsep. Selanjutnya dilakukan strukturisasi, sestematisasi, dan diskripsi untuk memungkinkan dilakukan analisis melalui penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis, sistematis dan runtut dengan mengabstraksikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan menteri, dan perundang-undangan mengenai kepailitan untuk menemukan azas hukum.

Alat analisis yang dipergunakan adalah interpretasi hukum yaitu:

1. Interpretasi prinsipal yaitu interpretasi yang ditujukan untuk memperoleh pemahaman dengan cara menelaah kesesuaian azas hukum yang ada (Soewoto, 1990: 35).
2. Interpretasi sistematis, yang penafsiran hukum terhadap peraturan perundang-undangan dengan cara menghubungkan pasal yang satu dengan yang lainnya dalam satu perundang-undangan dan/atau dengan peraturan perundang-undangan lainnya dengan ujuan untuk memahami konsep dan tujuannya.
3. Interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan bunyi peraturan perundang-undangan berdasarkan bunyi kata-katanya.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

UUD negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan jaman dan sekaligus sarana pembaru masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political enginering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa (Asshiddiqie, 2009: 27).

Konstitusi sebagai dokumen *civil religion*, istilah ini dikembangkan dari Sandford Levinson, (Levinson, 1990) yaitu konstitusi sebagai sarana pengendali atau sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat maka konstitusi bersifat perspektif dengan mengartikulasikan cita-cita atau keinginan-keinginan ideal masyarakat. Banyak negara-negara di dunia yang merumuskan tujuan-tujuan sosial dan ekonomi yang belum dapat dicapai dalam masyarakat, menjadi materi muatan konstitusi. Model ini umum ditemukan dalam negara-negara yang menganut paham sosialisme atau negara-negara yang dipengaruhi oleh paham sosialisme. Konstitusi Indonesia termasuk model ini dimana di dalam konstitusi dirumuskan mengenai sistem ekonomi, masalah kemiskinan dan masalah budaya. Konstitusi model ini dikenal juga sebagai *economic constitution* dan *social constitution* (Asshiddiqie, 1994: 52).

Di samping itu konstitusi mempunyai fungsi penting baik secara akademis maupun dalam praktek seperti yang dikatakan William G. Andrews (Asshiddiqie, 1994:28)

"The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism; but it also legitimizes the power of the government. It is a documentary instrument for the transfer of authority from the

residual holder – the people under democracy, the king under monarchy – to the organs of State power."

Konstitusi, di satu pihak (a) menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga (c) berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistim demokrasi maupun raja dalam sistim monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.

Tujuan didirikannya negara Republik Indonesia salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Dari tujuan ini maka Indonesia bisa dimasukkan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu suatu paham bahwa kesejahteraan rakyat bukan kewajiban rakyat saja untuk mewujudkannya, akan tetapi negara dalam batas tertentu wajib mengusahakan dan menyelenggarakan upaya-upaya agar masyarakat negara tersebut bisa hidup sejahtera. Persoalan yang timbul adalah seberapa besar kekuasaan pemerintah negara yang dalam konstitusi diberikan sebagai kewenangan negara untuk ikut serta dalam upaya memajukan kesejahteraan umum. Pasal 33 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia memberikan batasan bahwa keharusan negara untuk terlibat secara langsung dalam suatu cabang produksi manakala cabang produksi tersebut merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Indikator mengenai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak diatur dalam undang-undang (Pasal 33 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia).

Penelusuran dalam undang-undang ditemukan ada dua alasan penting yang dipergunakan sebagai ukuran dari legalitas negara untuk masuk dalam putaran aktifitas ekonomi masyarakat yaitu: pertama alasan untuk kepentingan nasional dan kedua untuk melindungi kepentingan umum. Meskipun disadari bahwa apa saja yang bisa dimasukkan dalam konsep kepentingan umum bukan masalah yang mudah. Terminologi "kepentingan umum" diantaranya dapat diketemukan dalam konsideran dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dapat ditafsirkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat atau kelompok orang atau badan yang berkaitan dengan kemakmuran material sebagai salah satu faktor dari terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Kepentingan nasional dapat ditemukan diantara dalam Pasal 12 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang dapat disimpulkan bahwa yang termasuk dalam pengertian kepentingan nasional adalah masalah yang berkaitan dengan sistem kehidupan seperti: kesehatan, moral, kebudayaan, sumber daya alam, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, kapasitas produksi, penggunaan teknologi, dan distribusi dan kerjasama yang mengancam eksistensi dan kelangsungan usaha dari pengusaha mikro, kecil menengah dan koperasi.

A. Kewenangan Menteri Keuangan dan prinsip keadilan dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintah negara

1. Kepentingan umum dalam aktifitas usaha perusahaan asuransi.

pebisnis yang bersangkutan. Prosedur untuk mewujudkan jaminan hukum tersebut harus dilakukan secara berbeda dari prosedur yang berlaku dalam sistim hukum perdata yaitu melalui gugatan perdata yang bersifat individual. Perlakuan khusus ini diperlukan oleh masyarakat bisnis. Mereka membutuhkan sistim pengembalian jumlah hutang dari debitur dengan cara yang cepat, efisien, berimbang serta transparan. Kebutuhan hukum ini diakomodasikan untuk pertama kalinya di Indonesia (dahulu *Nederlands Indie*) melalui *Verordening op het failissement en de surseance van betaling voor de Europeanen in Nederlands Indie* (Peraturan kepailitan dan penundaan pembayaran utang untuk golongan Eropa di Hindia Belanda) yang dicantumkan di dalam *Staatsblad* Tahun 1905 nomor 217 jo *Staatsblad* Tahun 1906 nomor 348.

Kepailitan dalam kontek ekonomi makro, perseroan terbatas sebagai pelaku utama dalam percaturan bisnis, jika perseroan terbatas ini mengalami kendala dalam kiprahnya maka menimbulkan ongkos sosial. Kepailitan dalam kontek ini berfungsi sebagai upaya untuk menghilangkan ongkos sosial ini, sebagaimana dikatakan oleh Frank H.E. Brook (Bandhari, 1986: 405) bahwa "*Corporate bankruptcy has two functions (1) to deliver the penalty for failure by forcing a wrapping up when a business cannot pay it debt; and (2) to reduce the social cost of failure.*" Di dalam teori hukum kepailitan modern, diajarkan bahwa fungsi kepailitan yang terpenting adalah untuk mengatur kondisi ekonomi secara keseluruhan. Kepailitan bukan hanya dapat dilihat sebagai fungsi hukum yaitu melindungi hak-hak kreditur atas aset debitur dalam aktifitas bisnis, akan tetapi juga mempunyai fungsi sosial sebagai mekanisme seleksi dalam dunia bisnis yaitu untuk menyeleksi usaha yang tidak efisien.

Teori sosial dari kepailitan ini ternyata telah mampu merubah paradigma dari kepailitan. Kalau semula kepailitan adalah kebangkrutan maka sekarang kepailitan adalah mekanisme penagihan hutang (*debt collection)* dan jalan keluar dari kesulitan keuangan komersial (*commercial exit from financial distress*). Perubahan paradigma ini bisa dilihat dari kebijakan untuk mempermudah pemailitan dengan menyederhanakan persyaratan objektif dari permohonan kepailitan. Syarat objektif kepailitan hanya dua yang bersifat kumulatif yaitu pertama, debitur memiliki utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih yang belum lunas dibayar dan kedua, memiliki dua atau lebih kreditur.

Argumentasi yuridis dari proposisi di atas adalah bahwa lembaga kepailitan digunakan sebagai pranata hukum untuk semudah-mudahnya mempailitkan subjek hukum tanpa mempertimbangkan solvabilitas (tidak memerlukan solvabilitas tes). Kebijakan ini dapat dilihat bahwa pembentuk undang-undang telah merubah syarat "dalam keadaan berhenti membayar" dengan syarat "utang yang tidak dibayar dengan lunas".

Lembaga asuransi sebagai lembaga pengalihan risiko, lahir dari adanya kebutuhan untuk mengatasi berbagai risiko yang berpotensi mengganggu hasil pembangunan, kerugian dan kegagalan dalam pelaksanaan kewajiban hukum serta secara individual lembaga asuransi lahir dari adanya kebutuhan sebagai sarana finansial dalam tata kehidupan ekonomi rumah tangga. Disamping mempunyai arti yang penting bagi perusahaan-perusahaan untuk memenejemen risiko

yang mungkin dihadapinya, dari dimensi ekonomi makro lembaga asuransi ini merupakan lembaga akumulasi dana masyarakat yang cukup potensial.

Perusahaan Asuransi mempunyai karakteristik yang khas jika dibandingkan dengan perusahaan bukan jasa keuangan pada umumnya. Kekhasan dari perusahaan asuransi dibandingkan dengan perusahaan non jasa keuangan lainnya adalah:

1. Usaha inti dari perusahaan asuransi adalah transaksi yang bersifat spekulatif atau untung-untungan sehingga diperlukan kehati-hatian dalam menjalankan usahanya;
2. Penyerahan dana (premi) oleh pemegang polis tanpa diimbangi dengan agunan oleh perusahaan asuransi, dan sebagai gantinya hanya diberikan kesanggupan untuk menganti kerugian berkenaan risiko yang mungkin terjadi yang dituangkan dalam sebuah polis;
3. Perusahaan asuransi wajib menyediakan dana klaim kalau terjadi *evenement*, oleh karena itu untuk memenuhi kebutuhan akan hal tersebut perusahaan asuransi harus memproduktifkan dana premi yang diterima dari pemegang polis melalui kegiatan investasi;
4. Kegiatan investasi yang dilakukan oleh perusahaan asuransi kemungkinannya yang pertama adalah berhasil sehingga menguntungkan perusahaan asuransi. Kemungkinan kedua adalah gagal sehingga merugikan perusahaan asuransi. Kerugian perusahaan asuransi dalam investasinya akan berpengaruh terhadap kesanggupan perusahaan memenuhi kewajiban pembayaran klaim yang diajukan oleh pemegang polis.

Analisis ini memberikan pemahaman bahwa mengapa perusahaan-perusahaan yang punya karakteristik yang khas perlu diatur dengan peraturan yang sangat ketat. Keketatan pengaturan bukan hanya sampai pada aspek kelembagaan, dan permodalan akan tetapi sampai pada bentuk usaha dan produk jasa yang ditawarkan kepada masyarakat. Pengaturan yang ketat ini diperlukan oleh karena kepentingan pemegang saham perusahaan asuransi jauh lebih kecil dibandingkan dengan kepentingan masyarakat pada perusahaan asuransi. Perbandingan ini bisa dilihat dari jumlah nominal modal yang telah disetor oleh para pemegang saham perusahaan dengan jumlah nominal dana masyarakat yang diterima, dikuasai dan dikelola oleh perusahaan asuransi.

Karakteristik yang khas dari perusahaan asuransi yang membedakan perlakuan hukum terhadap perusahaan asuransi dibandingkan dengan perusahaan non jasa keuangan lainnya termasuk juga menjadikan alasan jika perlakuan yang berbeda terhadap proses kepailitan. Atau dengan kata lain adalah adil jika terhadap perusahaan asuransi diberlakukan prosedur kepailitan yang berbeda dibandingkan dengan prosedur kepailitan perusahaan non jasa keuangan lainnya. Perlakuan yang sama terhadap perusahaan yang secara kategoristik berbeda adalah suatu ketidak adilan. Perlakuan yang sama wajib dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan yang secara kategoristik memang sama.

Keterlibatan negara dalam kepailitan perusahaan asuransi diperlukan untuk menjaga agar jika terjadi perusahaan asuransi yang gagal dalam kegiatan usahanya, maka dampaknya sedapat mungkin tidak mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap usaha perasuransian. Bentuk keterlibatan negara ini yang harus diletakkan dalam kerangka sistem hukum yang telah disepakati

Alasan untuk melindungi kepentingan publik adalah alasan yang sering dipakai untuk membenarkan keterlibatan negara dalam hal ini pemerintah dalam urusan-urusan yang semestinya merupakan urusan privat. Urusan permohonan pailit adalah urusan privat bukan urusan publik karena sumber dari sengketa adalah masalah hutang piutang yang timbul dari perjanjian dalam ranah hukum harta kekayaan. Kewenangan publik adalah pada tataran perumusan kebijakan atau pada tataran mengatur atau fungsi regulasi untuk menjamin adanya keseimbangan sebagai sendi dari keadilan, sedangkan untuk fungsi implementator, kalau masalah yang diatur adalah masalah yang termasuk dalam ranah privat, seharusnya dilakukan oleh bukan lembaga pemerintahan atau bukan lembaga publik.

Keterlibatan negara sampai dengan ide melindungi kepentingan publik (kepentingan nasabah, kepentingan perusahaan asuransi dan kepentingan pemerintah) maka kebijakan tersebut bisa dibenarkan. Akan tetapi pada tataran praksis, mekanisme yang dipilih untuk melakukan perlindungan terhadap kepentingan publik berupa ketentuan bahwa kewenangan untuk memohonkan kepailitan hanya ada di tangan Menteri Keuangan semata tidak bisa dibenarkan karena bertentangan dengan asas hukum yang disepakati seperti asas hukum dalam hukum perjanjian, hukum acara perdata dan bahkan bertentangan dengan prinsip hukum kepailitan sendiri.

B. Kewenangan Menteri Keuangan dalam Kepailitan Perusahaan Asuransi.

Kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada pemegang kekuasaan negara di bidang mobilisasi sumber ekonomi adalah untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Ketentuan lebih lanjut menurut Pasal 33 ayat (5) UUD 1945 mengenai pasal ini diatur dalam undang-undang. Terminologi kekuasaan berbeda dengan kewenangan. Kekuasaan (*macht*) hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat (Manan, 2000). Kewenangan (*overheids, authority*) dalam pengertian hukum terkandung hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) (Manan, 2000). Dalam Pasal 33 UUD 1945 menggunakan istilah "dikuasai" yang harus diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur.

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik dari tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Mac Iver menggolongkan tugas pemerintah menjadi: (1) *cultural function,* (2) *general welfare function,* (3) *economic control function* (Syarifudin, 1982: 15). Perkembangan pemikiran mengenai tugas negara yang di anut di banyak negara di dunia menunjukkan gerak menuju negara kesejahteraan (*welfare state*).

Mengingat perkembangan konsep negara hukum modern yang menghendaki adanya perpaduan antara negara hukum dan negara kesejahteraan maka tugas pemerintah bukan hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, melainkan juga memikul tanggung-jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Manan, 1996: 16). Pemerintah suatu negara *welfare state* atau negara kesejahteraan dituntut

untuk memainkan peranan yang lebih besar, luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian sebagai *bestuurzorg* yang dikenal dengan *public service* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah (Marcus, 1997: 205).

Peran pemerintah negara dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat adalah peran administasi negara. Karakteristik tindakan hukum administrasi negara menurut sebagian sarjana terjadi dalam lingkup hukum publik. Karena berada dalam lingkup hukum publik maka tindakan hukum pemerintahan selalu bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu (*eenzijdige*). Tidak ada perbuatan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian yang diatur dalam hukum publik.

Kewenangan atributif bidang pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD diberikan kepada Presiden. Urusan pemerintahan negara begitu banyak sehingga tidak mungkin dilaksanakan oleh seorang presiden meskipun dibantu oleh seorang wakil presiden. Untuk menjalankan urusan pemerintahan presiden menurut Pasal 17 ayat (1) UUDNRI 1945 dibantu oleh menteri-menteri negara. Sebagai pembantu presiden maka fungsi menteri negara (untuk selanjutnya disebut dengan menteri saja) adalah melaksanakan tugas atau urusan presiden tertentu dalam pemerintahan.

Urusan tertentu dalam pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara digolongkan menjadi:

a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi urusan luar negeri, urusan dalam negeri dan urusan pertahanan;
b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi urusan-urusan agama, hukum, keuangan, kemanan, hak azasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan dan perikanan; dan
c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah yang meliputi urusan-urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olah raga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Tugas menteri sebagai pembantu presiden untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan, maka menteri menyelenggarakan fungsi-fungsi:

a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;

d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan
e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU No. 39 Tahun 2008 fungsi menteri sebagai pejabat kekuasaan publik hanya meliputi fungsi penetapan dan perumusan kebijakan atau sebagai fungsi regulator, serta fungsi pelaksanaan atau implementator dari kebijakan di bidang urusannya yang telah ditetapkan.

Pemberian kewenangan eksklusif kepada Menteri Keuangan sebagai pemohon kepailitan Perusahaan asuransi sebagai diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UUKPU-04, sebagai reaksi terhadap adanya tuntutan untuk memberikan perlindungan berupa kepastian berusaha bagi Perusahaan Jasa Keuangan dalam hal ini Perusahaan Asuransi jika dianalisis dari konsep hukum sebagai suatu sistem ternyata ada beberapa masalah yang muncul.

Implikasi pemberian kewenangan eksklusif kepada Menteri Keuangan sebagai pemohon kepailitan perusahaan asuransi adalah terjadi ketidak taatan asas dengan asas-asas yang dianut dalam:

1) Hukum Perdata, terutama prinsip hukum perjanjian. Prinsip utama dalam hukum perjanjian adalah "kesepakatan" yang melahirkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak. Mereka telah mengatur mekanisme pelaksanaan kepentingan melalui klausula perjanjian. Pencabutan hak kreditor dalam permohonan kepailitan berarti telah meniadakan hak kreditor untuk memaksa debitor melaksanakan kewajiban yang diharuskan dalam perjanjian hakikatnya menyalahi prinsip kebebasan berkontrak yang dijamin oleh undang-undang bahkan bisa juga dinilai sebagai perampasan hak yang berarti bertentangan dengan keadilan.
2) Hukum Acara Perdata, sebagai hukum perdata formil dalam rangka mewujudkan hukum materiil (yang diatur dalam perjanjian) maka prinsip utama yang dianut adalah bahwa subjek hukum yang dapat menjadi pihak dalam beracara di pengadilan adalah subjek hukum yang mempunyai kepentingan yang kemudian dikenal dengan prinsip kepentingan. Kepentingan dalam pengertian hukum acara perdata adalah setiap orang dan/atau badan yang mempunyai kepentingan berdasarkan hak relatif yang lahir dari adanya hubungan hukum perdata. Menteri Keuangan selamanya tidak pernah menjadi kreditor perusahaan asuransi. Kedudukan Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UUKPPU-04 tidak memenuhi prinsip ini.
3) Hukum Kepailitan, dimana asas utama dari kepailitan adalah *debt collection* dalam kontek *paritas creditorum*. Kewenangan Menteri Keuangan dalam kepailitan tidak bersumber dari keadaan bahwa Menteri Keuangan mempunyai tagihan. Akan tetapi kewenangan Menteri Keuangan lebih ditujukan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi (vide penjelasan Pasal 2 ayat (5) UUKPPU-04). Berbeda dengan kewenangan Menteri Keuangan berdasarkan undang-undang usaha perasuransian yang diberikan dalam rangka melindungi kepentingan pemegang polis dalam perusahaan asuransi yang dicabut ijin usahanya.

Kedudukan Menteri Keuangan sebagai pejabat tinggi negara sangat tidak tepat jika diberi kewenangan untuk mewakili kreditor perusahaan asuransi untuk mengajukan permohonan kepailitan atas perusahaan asuransi

4) Undang-undang Kementerian Negara, peranan dan fungsi Menteri Negara adalah pembantu presiden untuk melaksanakan urusan tertentu untuk itu kewenangannya adalah merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan di bidangnya. Pelaksanaan kewenangan pejabat dari lembaga negara selalu bersifat satu arah. Tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh seorang menteri negara selalu berada dalam tindakan-tindakan publik, oleh karena itu seharusnya tidak masuk dalam tindakan-tindakan yang termasuk dalam ranah perdata.

Kewenangan Menteri Keuangan berdasarkan ketentuan Pasal 8 tersebut dapat diartikan meliputi fungsi penetapan dan pengaturan kebijakan di bidang keuangan negara. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (vide Pasal 1 angka angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara).

Kekuasaan Menteri Keuangan di bidang urusan keuangan negara ini adalah untuk membantu presiden di bidang pengelolaan keuangan negara. Sebagian kekuasaan Presiden yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan meliputi kekuasaan pengelolaan fiskal dan sebagai wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan (vide Pasal 6 ayat (2) huruf a. UU No 17/ 2003). Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan negara hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* pemerintah Republik Indonesia. Sedangkan Menteri Negara/Kepala Lembaga Negara lainnya sebagai pembantu presiden di bidang keuangan fungsinya sebagai *Chief Operational Officer* untuk urusan pemerintahan yang diembannya. Sub bidang pengelolaan kebijakan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, meliputi penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan dan pengawasan keuangan.

Pemberian semua bentuk kewenangan dalam satu tangan sangat rentan terhadap tindakan penyalahgunaan. Penyalahgunaan wewenang ini dalam pentas politik Indonesia saat ini nampaknya masih menjadi tren. Tindakan penyanggahan atas fakta atau memindahkan makna dari fakta memungkinkan fakta dan bukti menjadi gugur meski jelas dari pemikiran awam bahwa fakta tersebut mengandung kebenaran.

Adagium utopis "kejahatan yang sempurna" (*perfect crime*) nampaknya memang benar-benar ada. Kejahatan yang sempurna bukan epos tentang penjahat yang tidak pernah ditangkap oleh aparat penegak hukum dan mempertanggung-jawabkannya dengan menjalani hukuman. Kejahatan yang sempurna adalah kejahatan terorganisasi dan dilakukan oleh pengambil keputusan dari institusi legal. Institusi yang rentan melakukan hal itu adalah aparatur Negara (Aminuddin, 2008).

Model penyelesaian perusahaan asuransi bermasalah kiranya dapat menggunakan mekanisme yang dipergunakan untuk menyelesaikan perusahan bank bermasalah. Perusahaan asuransi sebagai perusahaan jasa keuangan seperti halnya bank, jika digunakan mekanisme yang sama akan terwujud konsistensi dalam asas hukum penyelesaian masalah. Model seperti ini dianut di Amerika Serikat. Terhadap perusahaan-perusahaan jasa keuangan dan perusahaan pelayanan publik dibuat aturan khusus yang bersifat pengecualian, seperti yang diatur dalam *The Code of the Laws of the United States of America, title 11* tentang *Bankcruptcy*, dalam *General Provision, section 109* yang *mengatur "who may be a debtor"* dalam huruf (b) nya merumuskan sebagai berikut:

(b) "A person may be a debtor under chapter & of this title only if such is not:

(1) A railroad.

(2) A domestic insurance company, bank, savings bank, cooperative bank, saving and loan association, building and loan association, homestead association, credit union, or industrial bank or similar institution wich is an insured bank as defined in section 3 (h) of the federal deposit, Insurance Act (12 U. S. C. 1813 (h); or

(3) A foreign insurance company, bank, savings bank, cooperative bank, saving and loan bank, building and loan association, homestead association, or credit union, enggaged in such business in the United States.

(c) ...."

Dalam penjelasan atas perlunya pembatasan ketentuan kepailitan yang berkaitan dengan usaha perbankan dan usaha perasuransian serta perusahaan pelayanan publik dijelaskan bahwa lembaga perbankan dan lembaga asuransi yang melakukan aktivitas bisnis ini dikecualikan dari likuidasi berdasarkan undang-undang kepailitan karena lembaga-lembaga ini merupakan badan-badan yang proses likuidasinya diatur dalam ketentuan tersendiri dalam berbagai ketentuan perundang-undangan baik yang diberlakukan oleh *Federal* ataupun *State*.

Jika penyelesaian perusahaan asuransi diselesaikan dengan cara tersendiri yang diatur dalam undang-undang usaha perasuransian maka dalam proses kepailitan bisa dikecualikan jika debitur yang dimintakan pailit adalah perusahaan asuransi karena telah diatur tersendiri. Mekanisme ini lebih tepat karena tidak membatasi hak kreditur dan debitur serta tidak melanggar prinsip penyelesaian perkara.

IV. SIMPULAN.

1. Kedudukan Menteri Keuangan dalam permohonan penetapan kepailitan dari Perusahaan Asuransi berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai pemohon satu-satunya telah melanggar asas atau prinsip kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian, melanggar prinsip kepentingan yang dianut dalam Hukum Acara Perdata dan Acara Kepailitan dan melampaui kewenangannya sebagai seorang menteri sehingga melanggar prinsip keadilan. Kebijakan ini bukan kebijakan

yang substansial akan tetapi lebih bersifat teknis yang ditujukan untuk menghindari sedapat mungkin terjadinya kepailitan dari perusahaan asuransi untuk menjaga kepercayaan masyarakat sehingga tidak mempengaruhi ketersediaan dana untuk pembiayaan pembangunan nasional.

2. Pemberian kewenangan sebagai pemohon satu-satunya dalam kepailitan perusahaan asuransi berdasarkan pasal 2 ayat (5) UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang telah melampaui kewenangannya sebagai seorang menteri.

DAFTAR PUSTAKA.

Buku:

Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, , Jakarta, Bhuana Ilmu Populer,.

Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru-van Hoeve.

Declerq, Peter J.M., 2002, *Netherlands Insolvency Law, The Netherlands Bankruptcy Act and The Most Important Legal Concept*, The Haque, T.M.C. Asser Press,

Yuhassarie, Emmy, *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta

Fuady, Munir, 2005, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktik*, Edisi revisi, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Hartono,Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung, Alumni,

Jagdeep S. Bhandari and Lawrence A. Weiss (ed.), 1986, *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspective*, New York, Cambridge University Press.

Levinson, Sanford, 1990, *Constitutional Faith,* Princeton: Princeton University Press.

Manan,Bagir, 1996, *Politik Perundang-undangan Dalam rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, Bandar Lampung, FH Unila.

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media.

Sinaga, Valerie Selvie (ed.), *Analisa Putusan Kepailitan pada Pengadilan Niaga Jakarta*, Jakarta, Fakulta Hukum Universitas Atma Jaya.

Subhan, M Hadi, 2008, *hukum Kepailitan, Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*, Jakarta, Kencana Prenada Merdia Group

Syarifudin, Ateng, 1982, *Memantapkan Pemerintahan Yang Bersih, Kuat dan Berwibawa*, Bandung, Tarsito,

Jurnal:

H.P. Panggabean, 2003, *Jurnal Hukum Bisnis*, "Tanggapan Terhadap Persepsi Negatif Masyarakat mengenai Pengadilan Niaga dan Putusan-Putusannya", Volume 22-No.4 Tahun2003.

Artikel:

Aminuddin, M. Faisal, 2008, Artikel Kompas, "Kejahatan yang Sempurna", Jakarta, Kompas

edisi nomor 44 Tahun ke I, Rabu tanggal 25 Juni 2008.

Makalah:

Manan, Bagir, "Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah", Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam rangka Penataan Ruang, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, 13 Mei 2000

Disertasi:

Marcus, Lukman, 1997, "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional", disertasi, Bandung, Universitas Pajajaran.

Suwoto, 1990, "Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden RI", *Disertasi*, Surabaya, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga.