

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI
OLEH OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP
ASURANSI SOSIAL : STUDI KASUS PT JASA RAHARJA**

TESIS



Oleh:

Esta Lytha

NIM : 20302400584

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2026**

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI
OLEH OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP
ASURANSI SOSIAL : STUDI KASUS PT JASA RAHARJA**

TESIS

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh:

Esta Lytha

NIM : 20302400584

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2026**

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI OLEH
OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP ASURANSI SOSIAL :
STUDI KASUS PT JASA RAHARJA**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : Esta Lytha
NIM : 20302400584
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:
Pembimbing I
Tanggal,



Prof. Dr. Arpangi, S.H., M.H
NIDN. 06-1106-6805

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI
OLEH OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP
ASURANSI SOSIAL : STUDI KASUS PT JASA RAHARJA**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 28 Februari 2026
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

Anggota



Prof. Dr. Arpangi, S.H., M.H.
NIDN. 06-1106-6805

Anggota,



Dr. Ratih Mega Puspasari, SH., M.Kn.
NIDN. 06-2410-8504

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Esta Lytha
NIM : 20302400584

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI OLEH
OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP ASURANSI SOSIAL :
STUDI KASUS PT JASA RAHARJA**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 10 Februari 2026
Yang Membuat Pernyataan.



(Esta Lytha)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Esta Lytha
NIM	: 20302400584
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum


Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul:

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI OLEH OTORITAS
JASA KEUANGAN TERHADAP ASURANSI SOSIAL : STUDI KASUS PT JASA
RAHARJA**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 10 Februari 2026
Yang Membuat Pernyataan.



(Esta Lytha)

*Coret yang tidak perlu

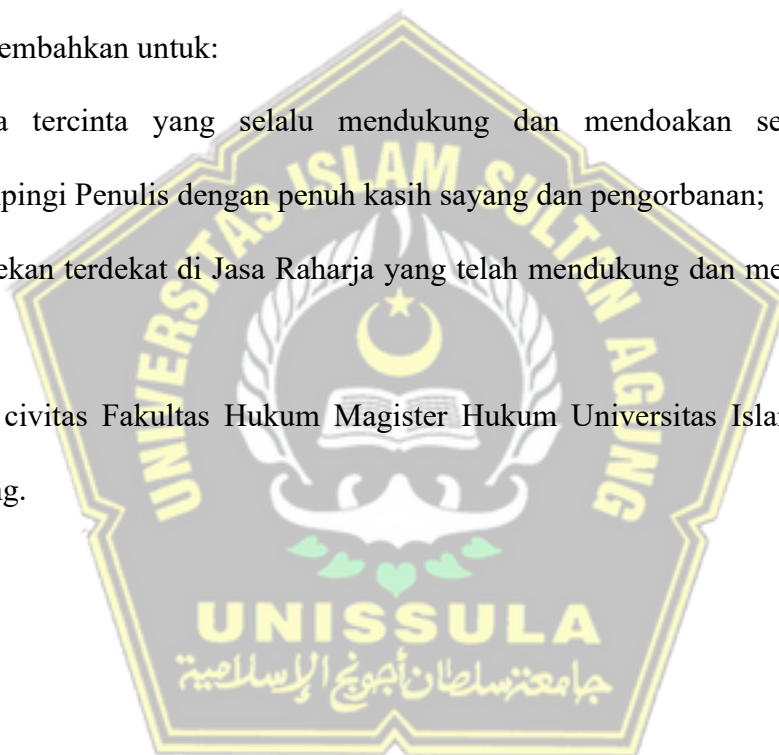
MOTTO

“ ... ”
...

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk:

1. Keluarga tercinta yang selalu mendukung dan mendoakan serta selalu setia mendampingi Penulis dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan;
2. Rekan-rekan terdekat di Jasa Raharja yang telah mendukung dan memberi semangat; dan
3. Seluruh civitas Fakultas Hukum Magister Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Pengasih, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis telah diberikan kesehatan, kekuatan, kesabaran, ilmu dan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini dengan judul “Tinjauan Yuridis Atas Izin Perusahaan Asuransi Oleh Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Asuransi Sosial: Studi Kasus PT Jasa Raharja”. Penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak atas segala bantuan, bimbingan, dorongan dan semangat kepada penulis selama ini, sehingga tesis ini terwujud. Untuk itu kiranya tidak berlebihan apabila pada kesempatan ini penulis sampaikan segala rasa hormat dan ucapan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Gunarto, S.H., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang..
 2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
 3. Dr. Andri Winjaya Laksana SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
 4. ... selaku pembimbing dalam penelitian dan penulisan tesis ini yang senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, saran dan dorongan dalam setiap konsultasi sejak awal usulan penulisan hingga selesainya penulisan tesis ini.
- ix
5. Para dosen pengajar dan segenap staf pengajaran, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
 6. Suami tercinta ..., serta putra tercinta ..., yang telah memberikan doa, semangat, dorongan, dan perhatian kepada penulis serta doa yang tulus.

7. Seluruh Insan PT Jasa Raharja .. yang karena keterbatasan sarana tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu tetapi telah berjasa besar dalam memberikan sumbangsih untuk penyelesaian Tesis ini.

Semoga Tuhan selalu memberikan perlindungan kepada mereka semua. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini, isi substansi masih jauh dari sempurna. Hal ini karena keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang menunjang kesempurnaan penulisan hukum ini semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan bagi pihak yang membutuhkan, dengan rendah hati penulis ucapkan terima kasih.



ABSTRAK

Industri perasuransian nasional mengemban peran fundamental dalam menjaga stabilitas sistem keuangan serta memberikan perlindungan risiko bagi seluruh lapisan masyarakat. Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui mandat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 menjadi pilar utama dalam fungsi pengaturan dan pengawasan jasa keuangan yang independen. Namun, dinamika regulasi menghadapi tantangan kompleksitas ketika bersinggungan dengan entitas asuransi sosial, khususnya PT Jasa Raharja yang menjalankan fungsi *public service obligation* berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan tinjauan yuridis mendalam mengenai kewenangan OJK dalam pemberian izin dan pengawasan operasional terhadap asuransi sosial, di mana terdapat "antinomi hukum" antara standar *Prudential Regulation* dari *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) dengan mandat perlindungan sosial negara yang bersifat wajib.

Permasalahan utama yang dikaji adalah sinkronisasi kewenangan OJK pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Fokus penelitian diarahkan pada dikotomi sifat izin OJK bagi asuransi sosial—apakah bersifat konstitutif yang menciptakan hak hidup perusahaan atau deklaratif sebagai pengakuan administratif atas mandat undang-undang. Ketidakjelasan status hukum ini berpotensi menimbulkan celah yuridis yang membahayakan keberlangsungan jaring pengaman sosial bagi korban kecelakaan lalu lintas, yang secara konstitusional dijamin dalam Pasal 28H UUD 1945.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Kerangka teori yang digunakan meliputi Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch, fungsi negara dari Wolfgang Friedmann, serta perspektif Maqāsid al-Sharī'ah yang menekankan perlindungan jiwa (*ḥifz an-nafs*) dan harta (*ḥifz al-māl*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan OJK dalam perizinan perusahaan asuransi sosial harus dipandang sebagai upaya penguatan tata kelola (*Good Corporate Governance*) tanpa menegasikan mandat khusus penyelenggara program wajib. Penelitian menemukan bahwa izin bagi asuransi sosial idealnya diklasifikasikan sebagai izin khusus yang bersifat deklaratif guna menghindari absolutisme administratif yang dapat melumpuhkan fungsi negara sebagai penyedia (*provider*). Dalam perspektif hukum Islam, pengawasan OJK selaras dengan konsep *Hisbah* untuk menjamin keadilan dan transparansi pengelolaan dana publik. Kesimpulan penelitian menekankan urgensi harmonisasi regulasi yang membedakan parameter kesehatan keuangan antara asuransi sosial dan komersial demi mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan sosial di Indonesia.

Kata Kunci: *Izin Perusahaan Asuransi, OJK, Asuransi Sosial, Jasa Raharja, Kepastian Hukum, Maqasid Shariah.*

ABSTRACT

The national insurance industry plays a fundamental role in maintaining financial system stability and providing risk protection for all levels of society. The presence of the Financial Services Authority (Otoritas Jasa Keuangan - OJK), through the mandate of Law Number 21 of 2011, serves as a primary pillar in the independent regulation and supervision of financial services. However, regulatory dynamics face significant complexities when intersecting with social insurance entities, specifically PT Jasa Raharja, which carries out public service obligations based on Law Numbers 33 and 34 of 1964. This research aims to conduct an in-depth juridical review regarding OJK's authority in the licensing and operational supervision of social insurance, identifying a "legal antinomy" between the Prudential Regulation standards of the International Association of Insurance Supervisors (IAIS) and the state's mandatory social protection mandate.

The primary problem examined is the synchronization of OJK's authority following the enactment of Law Number 4 of 2023 concerning the Development and Strengthening of the Financial Sector (UU P2SK). The research focus is directed at the dichotomy of the legal nature of OJK licenses for social insurance—whether they are constitutive, creating the legal right for a company to exist, or declarative, serving as administrative recognition of a pre-existing statutory mandate. This legal uncertainty potentially creates a juridical gap that endangers the sustainability of the social safety net for traffic accident victims, which is constitutionally guaranteed under Article 28H of the 1945 Constitution.

The research method employed is juridical-normative, utilizing a statute approach and a conceptual approach. The theoretical framework integrates the Theory of Legal Certainty by Gustav Radbruch, the four state functions by Wolfgang Friedmann, and the Maqāṣid al-Sharī'ah perspective, which emphasizes the protection of life (ḥifẓ an-nafs) and property (ḥifẓ al-māl).

The results indicate that OJK's authority in licensing social insurance companies should be viewed as an effort to strengthen Good Corporate Governance (GCG) without negating the special mandate of mandatory program providers. The research finds that licenses for social insurance should ideally be classified as special licenses with a declarative nature to avoid administrative absolutism that could paralyze the state's function as a provider. From an Islamic law perspective, OJK's supervision aligns with the concept of Hisbah to ensure justice and transparency in public fund management. The conclusion emphasizes the urgency of regulatory harmonization that distinguishes financial health parameters between social and commercial insurance to achieve social justice-oriented legal certainty in Indonesia.

Keywords: Insurance Company License, OJK, Social Insurance, Jasa Raharja, Legal Certainty, Maqasid Shariah.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN JUDUL.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN.....	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	9
A. Latar Belakang Masalah.....	9
B. Perumusan Masalah.....	26
C. Tujuan Penelitian.....	26
D. Manfaat Penelitian.....	27
E. Kerangka Konseptual.....	27
F. Kerangka Teori.....	33
1. Teori Maqasid Al-Shariah.....	33
2. Teori Kepastian Hukum.....	38
3. Teori Harmonisasi Hukum.....	42
G. Metode Penelitian.....	43
1. Jenis Penelitian.....	43
2. Metode Pendekatan.....	43
3. Jenis dan Sumber Data.....	44

4. Metode Pengumpulan Data.....	46
5. Metode Analisis Data.....	46
H. Sistematika Penulisan.....	47
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	49
A. Tinjauan Umum Otoritas Jasa Keuangan	49
1. Pengertian dan Sejarah Pembentukan OJK	49
2. Wewenang OJK dalam Sektor Perasuransian.....	54
B. Tinjauan Umum Sistem Hukum Perasuransian di Indonesia.....	56
1. Landasan Yuridis dan Asas-Asas Asuransi.....	56
2. Klasifikasi Perusahaan Asuransi.....	60
C. Tinjauan Umum Mengenai Asuransi Sosial dan PT Jasa Raharja	68
1. Hakikat dan Karakteristik Asuransi Sosial.....	68
2. Eksistensi PT Jasa Raharja sebagai Penyelenggara Asuransi Sosial	72
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	75
A. Pengaturan Hukum Mengenai Kewajiban Perizinan Perusahaan Asuransi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Menurut Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku di Indonesia.....	75
B. Kedudukan Hukum dan Keabsahan Izin Operasional PT Jasa Raharja Ditinjau dari Perspektif Hukum Perasuransian serta Asas Kesetaraan Perlakuan (<i>Equal Playing Field</i>).....	85
BAB IV PENUTUP	105
A. Kesimpulan.....	105
B. Saran	109
Daftar Pustaka	112

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didirikan dengan mandat luhur untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan-tujuan fundamental ini menempatkan Indonesia pada konsepsi negara kesejahteraan modern (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*), di mana negara tidak hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban dan keamanan murni (*minimal state* atau *nachtwächterstaat*), tetapi juga memikul tanggung jawab penuh atas terpenuhinya standar kebutuhan sosial dan ekonomi warganya. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa konstitusi Indonesia adalah "konstitusi ekonomi", di mana negara memiliki kewajiban aktif untuk mengintervensi pasar demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.¹ Pergeseran paradigma ini menuntut negara untuk hadir secara nyata dalam setiap risiko sosial yang dihadapi warga negara, termasuk risiko kecelakaan lalu lintas yang dikelola melalui sistem asuransi sosial.

Sebagaimana dikemukakan oleh pakar hukum global, Wolfgang Friedmann, dalam negara hukum materiil modern dengan sistem ekonomi campuran, negara menjalankan empat fungsi esensial secara simultan: sebagai pelindung (*protector*), penyedia

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 88.

(*provider*), pengatur (*regulator*), dan pengusaha (*entrepreneur*).² Dalam penyelenggaraan asuransi sosial oleh PT Jasa Raharja, keempat fungsi ini beririsan secara kompleks. Sebagai *protector* dan *provider*, negara menyediakan jaminan santunan bagi korban kecelakaan; sebagai *regulator*, negara menerbitkan regulasi perizinan melalui OJK; dan sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan fungsi tersebut melalui BUMN. S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa dalam menjalankan fungsi-fungsi ini, negara dibekali dengan wewenang atributif yang luas, namun harus tetap berpijak pada asas legalitas agar tidak tergelincir menjadi tindakan sewenang-wenang.³

Kompleksitas fungsi ini menuntut adanya kepastian hukum yang kokoh agar pelayanan publik tidak terhenti oleh birokrasi regulasi yang tumpang tindih. Satjipto Rahardjo berargumen bahwa hukum harus mampu mengabdikan pada manusia, bukan sebaliknya, sehingga aturan perizinan dalam asuransi sosial harus dipandang sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.⁴ Hal ini didukung oleh kajian Sunarmi dalam *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, yang menyatakan bahwa prinsip *welfare state* dalam konstitusi Indonesia mewajibkan adanya harmonisasi antara hukum publik dan hukum privat agar perlindungan terhadap hak ekonomi warga negara dapat terlaksana secara efektif.⁵ Tanpa kepastian hukum, fungsi *provider* negara akan lumpuh, yang pada akhirnya akan mencederai kontrak sosial antara negara dan rakyat.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, Philipus M. Hadjon menekankan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat mencakup kepastian akan prosedur pelayanan

² Wolfgang Friedmann, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Stevens & Sons, 1971, hlm. 51-53.

³ S.F. Marbun & Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 45.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 120.

⁵ Sunarmi, "Prinsip Welfare State dalam Konstitusi Ekonomi Indonesia," *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 15.

yang jelas dari lembaga negara.⁶ Penataan regulasi perizinan di bawah OJK merupakan wujud dari fungsi *regulator* Friedmann untuk memastikan bahwa fungsi *provider* dijalankan oleh entitas yang kredibel. Sebagaimana dicatat oleh Padmo Wahjono dalam *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Indonesia sebagai negara hukum harus menjamin bahwa setiap intervensi negara dalam ekonomi memiliki landasan yuridis yang sinkron dan tidak kontradiktif.⁷ Oleh karena itu, sinkronisasi antara mandat undang-undang asuransi sosial dengan regulasi perizinan modern merupakan syarat mutlak agar tujuan "memajukan kesejahteraan umum" tidak sekadar menjadi slogan konstitusional, melainkan kenyataan hukum yang dirasakan manfaatnya oleh setiap korban kecelakaan di Indonesia.⁸

Manifestasi dari nilai kesejahteraan tersebut secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Hak atas jaminan sosial ini merupakan hak asasi manusia yang bersifat mendasar. Untuk mengoperasionalkan hak tersebut, negara membentuk instrumen asuransi sosial sebagai jaring pengaman risiko. Dalam perspektif sosiologi hukum, Roscoe Pound menyatakan bahwa hukum harus dipandang sebagai *tool of social engineering* (alat rekayasa sosial). Melalui asuransi sosial, negara merekayasa distribusi risiko kerugian akibat kecelakaan dari individu ke pundak kolektif masyarakat. PT Jasa Raharja, sebagai badan hukum milik negara, mengemban tugas suci ini berdasarkan

⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 38.

⁷ Padmo Wahjono, "Indonesia adalah Negara Berdasarkan Atas Hukum," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 12, No. 1, 2019, hlm. 10.

⁸ I Dewa Gede Atmadja, "Asas-Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 3, 2018, hlm. 210; Lihat juga: Muchsan, "Pengawasan Terhadap Jalannya Pemerintahan," *Jurnal Hukum Administrasi*, Vol. 8, No. 2, 2020, hlm. 45; Bagir Manan, "Negara Hukum yang Berkeadilan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 1, 2018, hlm. 5.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.⁹

Namun, perjalanan asuransi sosial di Indonesia menghadapi tantangan yuridis yang signifikan seiring dengan transformasi arsitektur perbankan dan keuangan nasional yang sangat dinamis. Pasca krisis moneter 1998, yang mengungkap rapuhnya fondasi pengawasan lembaga keuangan di bawah otoritas yang terfragmentasi, kebutuhan akan lembaga pengawas sektor keuangan yang kuat, independen, dan terintegrasi menjadi niscaya. Kelemahan pengawasan oleh Bapepam-LK (Kementerian Keuangan) dan Bank Indonesia pada masa itu memicu urgensi pembentukan sebuah "super-body" pengawas. Hal ini melahirkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sutan Remy Sjahdeini mencatat bahwa pembentukan OJK adalah respon atas tuntutan global untuk memisahkan fungsi kebijakan moneter dengan fungsi pengawasan mikroprudensial guna menghindari konflik kepentingan dan menjamin stabilitas sistemik.¹⁰

OJK dibentuk untuk menggantikan peran Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia dalam mengawasi industri jasa keuangan, termasuk sektor perasuransian. Pembentukan otoritas ini bertujuan agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel. Menurut Adrian Sutedi, kemandirian OJK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia merupakan syarat mutlak bagi terciptanya kepastian hukum di pasar modal dan industri keuangan non-bank, di

⁹ Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1954, hlm. 25.

¹⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan OJK*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 72.

mana integritas pengawas menjadi jaminan utama bagi para investor dan nasabah.¹¹ Dalam konteks ini, negara tidak lagi hanya bertindak sebagai pemain, tetapi sebagai kurator moral yang memastikan setiap transaksi ekonomi berjalan di atas rel keadilan.

Rekonstruksi hukum di sektor ini haruslah berbasis pada nilai keadilan sosial, di mana negara melalui OJK wajib menjamin bahwa pelaku usaha jasa keuangan tidak mengeksploitasi masyarakat. Jusuf Anwar menekankan bahwa penegakan hukum di sektor keuangan tidak boleh hanya bersifat administratif, melainkan harus menyentuh aspek perlindungan hak-hak keperdataan nasabah yang sering kali berada pada posisi tawar yang lemah.¹² Hal ini selaras dengan pandangan Shidarta dalam *Jurnal Perlindungan Konsumen*, yang menyatakan bahwa karakteristik hukum perlindungan konsumen di Indonesia harus bergeser dari asas *caveat emptor* (pembeli waspada) menjadi *caveat venditor* (penjual waspada), di mana institusi seperti OJK memikul beban tanggung jawab untuk mengawasi kejujuran kontrak-kontrak asuransi.¹³

Tantangan bagi asuransi sosial, khususnya PT Jasa Raharja, muncul ketika otoritas pengawasan beralih ke OJK yang memiliki standar prudensial yang sangat ketat. Valerine J.L. Kriekhoff menjelaskan bahwa kedudukan hukum perusahaan asuransi milik negara memerlukan sinkronisasi antara tanggung jawab publik dengan kepatuhan pada regulasi OJK yang bersifat komersial.¹⁴ Sebagaimana dianalisis oleh Marulak Pardede dalam *Jurnal Stabilitas Keuangan*, integrasi pengawasan asuransi di bawah OJK bertujuan untuk menutup celah regulasi (*regulatory loophole*) yang selama ini muncul akibat

¹¹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012, hlm. 45.

¹² Jusuf Anwar, *Lembaga Keuangan dan Pasar Modal: Perkembangan dan Problematika*, Jakarta: Alumni, 2011, hlm. 110.

¹³ Shidarta, "Karakteristik Perlindungan Konsumen Indonesia dalam Perspektif Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan dan Konsumen*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 28.

¹⁴ Valerine J.L. Kriekhoff, *Kedudukan Hukum Perasuransian dalam Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015, hlm. 89.

dualisme pengawasan.¹⁵ Penataan ini sangat krusial mengingat industri perasuransian mengelola dana publik dalam skala masif.

Lebih lanjut, Maria S.W. Sumardjono dalam studinya mengenai keadilan sosial menegaskan bahwa hukum ekonomi harus mampu menyeimbangkan antara efisiensi pasar dengan jaminan perlindungan bagi kelompok rentan.¹⁶ Hal ini didukung oleh kajian Moch. Isnaeni yang menyatakan bahwa aspek keperdataan dalam polis asuransi sosial harus tetap mendapatkan perlindungan dari intervensi regulasi yang bersifat merugikan.¹⁷ Dengan demikian, kehadiran OJK bukan hanya sebagai regulator teknis, tetapi sebagai instrumen kedaulatan hukum yang menjamin bahwa fungsi asuransi sosial tetap berada pada jalurnya sebagai pelindung rakyat. Erman Rajagukguk menyimpulkan bahwa sinkronisasi regulasi di bawah OJK adalah langkah rekayasa hukum untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri bangsa.¹⁸

Permasalahan mendasar muncul ketika standar perizinan dan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), yang secara global mengacu pada prinsip-prinsip *Prudential Regulation* dari *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), diterapkan secara seragam kepada PT Jasa Raharja. IAIS menekankan bahwa setiap perusahaan asuransi harus memiliki izin usaha (*licensing*) yang ketat dengan syarat modal minimum, transparansi, serta tata kelola risiko yang tinggi guna menjamin solvabilitas entitas

¹⁵ Marulak Pardede, "Stabilitas Sistem Keuangan Nasional dan Peran Regulator Tunggal," *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, Vol. 10, No. 3, 2020, hlm. 215.

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, "Hukum untuk Keadilan Sosial dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No. 2, 2018, hlm. 15.

¹⁷ Moch. Isnaeni, "Aspek Keperdataan dalam Perasuransian Modern," *Jurnal Hukum Yuridika*, Vol. 33, No. 1, 2018, hlm. 40.

¹⁸ Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 2013, hlm. 155; Lihat juga: Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 92; Widiarty, "Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 2, 2019, hlm. 18

tersebut.¹⁹ Di sinilah terjadi "antinomi hukum" atau pertentangan norma yang tajam. Di satu sisi, PT Jasa Raharja adalah pelaksana mandat Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964 yang sifatnya permanen, wajib (*compulsory*), dan berorientasi pada pelayanan publik (*public service obligation*). Di sisi lain, OJK memiliki kewenangan administratif atributif untuk memberikan, menunda, atau bahkan mencabut izin usaha asuransi berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan POJK Nomor 23 Tahun 2023.

Secara teoretis, jika OJK menggunakan otoritasnya untuk tidak memperpanjang atau mencabut izin operasional asuransi sosial karena alasan teknis-komersial—seperti rasio permodalan yang tidak sesuai standar industri umum—maka akan terjadi kevakuman perlindungan bagi seluruh korban kecelakaan di Indonesia. Hal ini secara otomatis melanggar mandat Pasal 28H UUD 1945 yang menjamin hak setiap orang atas jaminan sosial. Rivan Achmad Purwantono menegaskan dalam studinya bahwa rekonstruksi regulasi harus mampu menjamin jaring pengaman sosial tidak terputus, karena Jasa Raharja bukan sekadar entitas bisnis, melainkan instrumen negara untuk mewujudkan keadilan distributif bagi korban kecelakaan lalu lintas.²⁰

Gunarto menambahkan bahwa dalam konteks Indonesia, rekonstruksi hukum pengawasan di sektor jasa keuangan haruslah berbasis pada nilai keadilan sosial (*social justice*). Menurutnya, OJK tidak boleh terjebak pada positivisme hukum yang kaku dalam menerapkan aturan perizinan, melainkan harus melihat fungsi asuransi sosial sebagai bagian dari perlindungan konsumen yang paling mendasar.²¹ Penyelarasan

¹⁹ International Association of Insurance Supervisors (IAIS), *Insurance Core Principles*, 2011, hlm. 12.

²⁰ Rivan Achmad Purwantono, *Rekonstruksi Regulasi Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Kendaraan Bermotor Pada Kecelakaan Lalu Lintas Yang Berkeadilan*, Disertasi PDIH UNISSULA, Semarang, 2023, hlm. 215.

²¹ Gunarto, *Rekonstruksi Hukum Perlindungan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan*, Semarang: Unissula Press, 2021, hlm. 132.

standar IAIS ke dalam hukum nasional harus mempertimbangkan karakteristik *lex specialis* yang melekat pada asuransi sosial agar tidak terjadi benturan antara kepastian hukum administratif dengan kemanfaatan hukum bagi masyarakat luas.

Dalam perspektif hukum yang lebih luas dan mendalam, Anis Mashdurohatun menjelaskan bahwa hukum asuransi nasional tidak boleh dipandang sekadar sebagai instrumen bisnis komersial, melainkan harus dijiwai oleh nilai-nilai keadilan transendental yang melindungi jiwa (*hifz an-nafs*) dan harta (*hifz al-māl*). Dalam konteks ini, asuransi sosial yang dikelola oleh PT Jasa Raharja merupakan manifestasi dari kewajiban negara untuk menjaga keselamatan raga warga negara sekaligus menjamin keamanan finansial keluarga korban kecelakaan. Jika izin operasional PT Jasa Raharja terancam atau terhambat oleh regulasi administratif yang tidak sinkron antara mandat *lex specialis* dengan standar mikroprudensial OJK, maka tujuan fundamental perlindungan harta masyarakat melalui dana sumbangan wajib akan tercederai secara sistemik.²² Ketidakharmonisan ini menciptakan risiko di mana dana yang telah dikumpulkan dari rakyat justru terjebak dalam pusaran ketidakpastian legalitas yang melumpuhkan fungsi distribusinya.

Hal ini selaras dengan analisis Muhammad Arif Kurniawan yang menyatakan bahwa kepastian hukum dalam asuransi sosial adalah prasyarat mutlak bagi stabilitas perlindungan risiko masyarakat. Kejelasan mengenai status izin usaha bukan hanya urusan birokrasi antara regulator dan perusahaan, melainkan jaminan bagi rakyat kecil bahwa hak mereka dilindungi oleh lembaga yang sah dan diakui sepenuhnya oleh sistem hukum nasional. Ketiadaan sinkronisasi izin dapat memicu ketidakpastian dalam proses

²² Anis Mashdurohatun, *Hukum Perjanjian dan Perlindungan Nasabah Asuransi*, Semarang: Sultan Agung Press, 2019, hlm. 188.

klaim santunan yang secara langsung merugikan masyarakat lapisan bawah yang tidak memiliki akses luas terhadap advokasi hukum.²³ Tanpa sinkronisasi yang matang, birokrasi perizinan justru berubah menjadi "tembok" yang menghalangi hak-hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan jaminan sosial yang layak.

Gunarto menambahkan bahwa rekonstruksi hukum perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan harus diletakkan dalam bingkai keadilan distributif. Menurutnya, OJK sebagai pengawas harus mampu melihat bahwa PT Jasa Raharja memiliki karakteristik khusus yang tidak dapat disamakan dengan entitas asuransi komersial yang mengejar profit murni.²⁴ Jika standar *Prudential Regulation* diterapkan tanpa fleksibilitas, maka misi negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum akan terhambat. Hal ini dipertegas oleh Rivan Achmad Purwantono, yang menyatakan bahwa PT Jasa Raharja sebagai pelaksana sistem *no-fault liability* memerlukan payung hukum yang sinkron untuk menjamin kecepatan pelayanan klaim santunan. Bagi Rivan, legalitas izin operasional yang selaras dengan OJK merupakan instrumen akuntabilitas agar dana publik tetap terkelola dengan prinsip kehati-hatian tanpa mengabaikan sisi kemanusiaan.²⁵

Lebih lanjut, Emmy Pangaribuan Simanjuntak dalam literatur klasiknya mengingatkan bahwa asuransi sosial merupakan wujud dari gotong royong nasional. Oleh karena itu, regulasi perizinan tidak boleh bersifat diskriminatif atau menghambat akses publik terhadap manfaat pertanggungsaan.²⁶ Pandangan ini diperkuat oleh Purwosutjipto yang menekankan bahwa dalam asuransi wajib, negara memegang peran

²³ Muhammad Arif Kurniawan, "Kepastian Hukum Asuransi Sosial PT Jasa Raharja bagi Korban Kecelakaan," *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 45.

²⁴ Gunarto (I), *op. cit.*, hlm. 152.

²⁵ Rivan Achmad Purwantono (I), *op. cit.*, hlm. 310.

²⁶ Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Hukum Pertanggungsaan*, Yogyakarta: FH UGM, 1980, hlm. 125.

sebagai penjamin akhir, sehingga stabilitas regulasi perizinannya harus bersifat absolut guna menghindari kekosongan perlindungan.²⁷ Sebagaimana dicatat dalam *Law Development Journal*, integrasi pengawasan asuransi di bawah UU P2SK harus diarahkan untuk memperkuat, bukan justru melemahkan, entitas yang menjalankan program jaminan sosial nasional.²⁸

Dengan demikian, sinkronisasi antara peraturan OJK (seperti POJK 23/2023) dengan mandat UU 33/34 menjadi sebuah kebutuhan mendesak. Cahya Primarta dalam studinya di *Jurnal Daulat Hukum* menekankan bahwa harmonisasi ini akan mencegah terjadinya sengketa kewenangan yang merugikan pemegang polis.²⁹ Tanpa sinkronisasi, tujuan mulia menjaga jiwa dan harta rakyat akan terdistorsi oleh ambiguitas administratif yang kontraproduktif terhadap cita-cita negara kesejahteraan. Iwan Triyuwono menyimpulkan bahwa asuransi sosial adalah wajah kehadiran negara, sehingga integritas legalitasnya merupakan cerminan dari martabat negara dalam melindungi rakyatnya.³⁰

Oleh karena itu, diperlukan rekayasa hukum yang mampu mengharmonisasikan tuntutan mikroprudensial OJK dengan misi sosial Jasa Raharja. Sebagaimana dicatat oleh Bambang Waluyo dalam *Jurnal Penegakan Hukum*, sinkronisasi regulasi antara kementerian dan lembaga otoritas independen merupakan kunci keberhasilan negara hukum kesejahteraan.³¹ Kegagalan dalam melakukan harmonisasi ini akan menempatkan

²⁷ Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 6: Hukum Pertanggung*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 68

²⁸ Giovani, op. cit., hlm. 40..

²⁹ Primarta, Cahya, "Analisis UU Perasuransian Terhadap Jaminan Sosial di PT Jasa Raharja," *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 62.

³⁰ Iwan Triyuwono, "Asuransi Sosial dan Peran Negara dalam Perlindungan Risiko Masyarakat," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 2, 2018, hlm. 240; Lihat juga: Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 105.

³¹ Bambang Waluyo, "Sinkronisasi Regulasi dalam Penguatan Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Penegakan Hukum*, Vol. 7, No. 2, 2022, hlm. 110.

PT Jasa Raharja dalam posisi yang rentan secara yuridis, di mana legitimasi operasionalnya terus dipertanyakan di tengah arus pengetatan standar keuangan global yang diterapkan oleh OJK.³²

Analisis mengenai kejelasan norma ini berkaitan erat dengan teori moralitas hukum dari Lon L. Fuller. Fuller menyebutkan delapan syarat agar hukum dianggap bermoral dan efektif, salah satunya adalah ketiadaan kontradiksi (*congruence between official action and declared rule*).³³ Ketidakharmonisan antara UU OJK dan UU Asuransi Sosial menciptakan ketidakpastian bagi penyelenggara asuransi sosial. Sebagaimana dipaparkan oleh Rivan Achmad Purwantono, sistem pertanggungjawaban hukum dalam kecelakaan lalu lintas di Indonesia bersifat unik karena menggabungkan unsur tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dengan sistem iuran wajib. Oleh karena itu, regulasi yang mengatur izin dan pengawasan lembaga ini tidak boleh disamakan secara kaku dengan perusahaan asuransi jiwa atau umum yang murni komersial.³⁴

Transformasi hukum terbaru muncul dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Undang-undang Omnibus ini berupaya menjawab tantangan integrasi dengan mempertegas kewenangan OJK dalam mengawasi badan-badan penyelenggara jaminan sosial. Namun, UU P2SK juga membawa diskursus baru mengenai batasan intervensi OJK. Menurut Satjipto Rahardjo dalam teori Hukum Progresif, hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Maka, interpretasi OJK terhadap "izin perusahaan asuransi" bagi entitas asuransi sosial seharusnya tidak bersifat menghambat (*restrictive*)

³² Emmy Pangaribuan Simanjuntak (l), op. cit., hlm. 92; Purwosutjipto (l), op. cit., hlm. 55; Iwan Triyuwono (l), op. cit., hlm. 220; Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 405; Bagir Manan (l), op. cit., hlm. 102.

³³ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised Edition, Yale University Press, 1969, hlm. 63-65.

³⁴ Rivan Achmad Purwantono (l), op. cit., hlm. 145.

melainkan bersifat memfasilitasi (*enabling*) agar hak masyarakat atas santunan tetap terjamin tanpa hambatan administratif yang berbelit.³⁵

Secara global, pengawasan terhadap asuransi wajib negara sering kali dipisahkan atau diberikan perlakuan khusus (*carve-out*) dalam rezim regulasi keuangan. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa asuransi sosial memiliki profil risiko yang berbeda karena dijamin oleh negara (*sovereign guarantee*), di mana keberlangsungannya tidak semata-mata bergantung pada mekanisme pasar atau akumulasi modal komersial, melainkan pada mandat politik dan sosial negara. Di Indonesia, PT Jasa Raharja berada pada posisi hibrida yang unik: secara kelembagaan berbentuk Persero (BUMN) yang tunduk pada hukum korporasi, namun secara fungsional menjalankan tugas publik jaminan sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964.

Ketidakjelasan mengenai sifat izin Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam konteks operasional asuransi sosial merupakan persoalan teoretis yang sangat fundamental dalam diskursus hukum administrasi negara kontemporer. Permasalahan ini bermuara pada pertanyaan krusial mengenai hakikat yuridis dari izin tersebut: apakah ia bersifat konstitutif atau deklaratif. Jika izin OJK dipandang bersifat konstitutif, maka instrumen tersebut dianggap sebagai sumber utama (*source of power*) yang menciptakan hak hidup, kapasitas hukum, serta legalitas operasional bagi perusahaan asuransi. Sebaliknya, jika bersifat deklaratif, izin tersebut hanyalah sebuah pencatatan administratif atau pengakuan formal atas mandat yang sebenarnya telah diberikan secara atributif oleh undang-undang di atasnya, yakni Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 112

Ridwan HR menjelaskan bahwa dalam ranah hukum administrasi, sebuah ketetapan (*beschikking*) yang bersifat konstitutif memiliki daya ubah yang besar karena ia melahirkan status hukum baru yang sebelumnya tidak ada.³⁶ Dalam konteks ini, pandangan Indroharto mempertegas bahwa jika izin usaha dianggap sebagai dasar eksistensi, maka otoritas pemberi izin memiliki kendali penuh atas hidup matinya sebuah entitas.³⁷ Implikasinya bagi PT Jasa Raharja sangatlah masif; apabila otoritas OJK diperlakukan secara konstitutif murni, maka misi sosial negara yang telah diamanatkan oleh undang-undang dapat terhenti seketika hanya karena kegagalan pemenuhan syarat teknis-administratif yang ditetapkan oleh regulator.

Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran terkait potensi absolutisme administratif. Sebagaimana diperingatkan oleh Muchsan, sistem pengawasan terhadap aparat pemerintah haruslah mencegah terjadinya penggunaan wewenang yang melampaui batas kewajaran (*detournement de pouvoir*).³⁸ Jika OJK memiliki kuasa untuk mencabut izin operasional asuransi sosial yang mandatnya datang langsung dari rakyat melalui undang-undang, maka terjadi benturan antara kedaulatan legislatif dengan otoritas eksekutif-regulatori. Dalam artikel di *Jurnal Mimbar Hukum*, ditekankan bahwa izin sebagai instrumen pengendalian harus dibatasi oleh tujuan awal pemberian mandat tersebut; izin tidak boleh digunakan untuk mematikan fungsi pelayanan publik yang bersifat wajib.³⁹

Ditinjau dari perspektif perlindungan masyarakat, Yusuf Shofie menyatakan bahwa instrumen hukum perizinan harus sinkron dengan hak-hak konsumen. Dalam

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 155.

³⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 82.

³⁸ Muchsan (II), *op. cit.*, hlm. 34.

³⁹ Wahyuni, "Teori Perizinan dalam Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 29, No. 2, 2017, hlm. 198.

asuransi sosial, konsumen adalah rakyat yang secara paksa diwajibkan menyertakan iuran, sehingga negara wajib menjamin keberlangsungan layanan tersebut tanpa hambatan birokrasi yang kaku.⁴⁰ Hal ini didukung oleh analisis dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* yang menyoroti bahwa kepastian hukum seringkali tercederai oleh tumpang tindih regulasi antara undang-undang sektoral dengan peraturan lembaga independen seperti OJK.⁴¹ Ketidakpastian mengenai sifat izin ini, menurut pandangan dalam *Jurnal Rechts Vinding*, merupakan cerminan dari lemahnya harmonisasi norma yang dapat mengakibatkan disfungsi hukum dalam melindungi kepentingan nasional.⁴²

Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa hukum seharusnya dilihat sebagai institusi yang bertujuan membawa manusia kepada kehidupan yang adil dan sejahtera. Oleh karena itu, pendekatan hukum terhadap perizinan asuransi sosial harus bersifat sosiologis-progresif, bukan sekadar positivistik-administratif.⁴³ Kajian dalam *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* mempertegas bahwa pengawasan terhadap BUMN perasuransian memerlukan model "pengawasan sui generis" yang membedakannya dengan perusahaan swasta murni guna menjaga stabilitas jaminan sosial.⁴⁴ Senada dengan itu, artikel dalam *Jurnal Kertha Patrika* menyimpulkan bahwa izin bagi lembaga asuransi sosial seharusnya bersifat deklaratif-atributif, di mana OJK bertindak sebagai pengawas kualitas layanan, bukan penentu sah atau tidaknya sebuah mandat undang-undang nasional.⁴⁵

⁴⁰ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 112.

⁴¹ Santoso, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Konsumen di Sektor OJK," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 3, 2020, hlm. 415.

⁴² Prasetyo, "Harmonisasi Norma dalam Hukum Perasuransian Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 8, No. 1, 2019, hlm. 25.

⁴³ Satjipto Rahardjo (I), *op. cit.*, hlm. 67.

⁴⁴ Wijaya (I), *op. cit.*, hlm. 330.

⁴⁵ Sujayanthi, "Kedudukan Hukum BUMN dalam Rezim Administrasi Negara," *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 43, No. 1, 2021, hlm. 58.

Dengan demikian, penyelarasan pemahaman mengenai sifat izin ini menjadi mutlak diperlukan. Jika diskursus ini tidak diselesaikan, maka legitimasi PT Jasa Raharja akan terus berada dalam bayang-bayang kerentanan administratif. Kejelasan status izin usaha di bawah OJK adalah kunci untuk memastikan bahwa prinsip kesehatan keuangan tetap terjaga tanpa mengorbankan hak-hak rakyat Indonesia atas perlindungan kecelakaan lalu lintas yang telah dijamin oleh konstitusi.

Ketidakpastian ini menciptakan celah yuridis yang berbahaya bagi stabilitas perlindungan masyarakat. Anis Mashdurohatun menyatakan bahwa kepastian hukum dalam asuransi sosial adalah "harga mati" bagi perlindungan masyarakat, di mana setiap regulasi turunannya tidak boleh menegasikan hak-hak dasar yang telah dijamin oleh undang-undang.⁴⁶ Menurutnya, hukum asuransi harus mampu menyelaraskan aspek perlindungan nasabah dengan kepastian prosedur, agar hak pemegang polis tidak terombang-ambing oleh interpretasi birokrasi yang kaku. Hal ini didukung oleh pemikiran Purwosutjipto yang menegaskan bahwa asuransi sosial adalah wujud kewajiban negara yang tidak boleh terhenti karena kendala komersial semata.⁴⁷

Gunarto dalam perspektif hukum progresif menekankan bahwa hukum harus mengabdikan pada keadilan sosial. Jika standar perizinan OJK digunakan untuk menghambat fungsi Jasa Raharja, maka hukum telah kehilangan ruh kemanusiaannya.⁴⁸ Rekonstruksi hukum di sektor ini harus menjamin bahwa OJK berfungsi sebagai pendukung, bukan penghambat, misi pelayanan publik. Rivan Achmad Purwantono menambahkan bahwa sebagai pelaksana *no-fault liability*, Jasa Raharja memerlukan

⁴⁶ Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 120.

⁴⁷ Purwosutjipto (l), op. cit., hlm. 48.

⁴⁸ Gunarto (l), op. cit., hlm. 142.

payung hukum yang sinkron antara mandat *lex specialis* dengan pengawasan mikroprudensial OJK guna menghindari kekosongan hukum saat terjadi risiko sistemik.⁴⁹

Muhammad Arif Kurniawan dalam studinya di *Jurnal Daulat Hukum* menekankan bahwa diskontinuitas antara UU Perasuransian dan UU Asuransi Sosial sering kali merugikan korban kecelakaan karena ketidakjelasan prosedur klaim yang timbul dari tumpang tindih regulasi.⁵⁰ Ketidakjelasan sifat izin OJK ini, menurut Emmy Pangaribuan Simanjuntak, berpotensi melanggar hak-hak publik jika fungsi negara dalam asuransi wajib disamaratakan dengan entitas asuransi komersial yang berorientasi laba.⁵¹ Oleh karena itu, diperlukan rekayasa regulasi yang menetapkan sifat izin Jasa Raharja sebagai izin khusus yang bersifat deklaratif-administratif guna menjaga marwah konstitusi dan menjamin bahwa setiap korban kecelakaan di Indonesia tetap mendapatkan hak jaminan sosialnya tanpa interupsi.⁵²

Dari perspektif Mochtar Kusumaatmadja, hukum merupakan sarana pembangunan yang harus mampu menata institusi-institusi baru sesuai kebutuhan zaman.⁵³ OJK adalah institusi baru yang membawa standar internasional, namun ia harus mampu beradaptasi dengan realitas institusi asuransi sosial yang sudah mengakar secara historis di Indonesia sejak tahun 1964. Jika OJK memaksakan rasio solvabilitas (Risk Based Capital) yang sama antara Jasa Raharja dan asuransi swasta, maka Jasa Raharja bisa dianggap "tidak sehat" secara teknis karena ia tidak diperbolehkan mencari laba murni dan preminya

⁴⁹ Rivan Achmad Purwantono (l), op. cit., hlm. 280.

⁵⁰ Muhammad Arif Kurniawan (l), op. cit., hlm. 52.

⁵¹ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (l), op. cit., hlm. 115.

⁵² Giovani, loc. cit.; Iwan Triuwono (l), op. cit., hlm. 235; Primarta (l), op. cit., hlm. 58; Bagir Manan (l), op. cit., hlm. 110; Jimly Asshiddiqie (l), op. cit., hlm. 95.

⁵³ Mochtar Kusumaatmadja, loc. cit.

ditentukan oleh pemerintah, bukan oleh pasar. Ini adalah bentuk kegagalan regulasi jika tidak dilakukan sinkronisasi yang tepat.

Dalam tinjauan hukum Islam, pengawasan sektor keuangan merupakan bagian dari Al-Hisbah. Mutasib (pengawas) bertugas memastikan tidak adanya penipuan, ketidakadilan, dan kerusakan (mudharat) dalam transaksi ekonomi masyarakat. Konsep Maqasid Syariah, khususnya perlindungan jiwa (Hifz al-Nafs) dan perlindungan harta (Hifz al-Maal), menjadi landasan bagi keberadaan asuransi sosial. Pengawasan OJK seharusnya diarahkan untuk memperkuat masalah (kepentingan umum), bukan menciptakan kesulitan baru (tasyidid). Iwan Triyuwono menekankan bahwa asuransi sosial dalam perspektif negara hukum Pancasila adalah bentuk gotong royong nasional, sehingga izin usahanya harus dipandang sebagai legalitas pengabdian, bukan sekadar lisensi perdagangan.⁵⁴

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Muhammad Arif Kurniawan menunjukkan bahwa masih terdapat tumpang tindih regulasi yang menyebabkan proses klaim dan kepastian hukum bagi korban kecelakaan lalu lintas seringkali terhambat oleh koordinasi antar-otoritas yang lemah.⁵⁵ Hal ini diperparah dengan adanya pergeseran kewenangan perizinan yang semula berada di bawah Menteri Keuangan kini beralih sepenuhnya ke Ketua Dewan Komisiner OJK. Ketimpangan ini menuntut adanya tinjauan yuridis yang mendalam untuk memetakan batasan-batasan kewenangan perizinan OJK terhadap asuransi sosial, agar marwah asuransi sosial sebagai instrumen kesejahteraan rakyat tetap terjaga di bawah pengawasan otoritas yang modern.

⁵⁴ Iwan Triyuwono (I), loc. cit.

⁵⁵ Muhammad Arif Kurniawan (I), op. cit., hlm. 22.

Berdasarkan paparan komprehensif tersebut, tesis ini akan membedah secara kritis bagaimana sinkronisasi antara kewenangan OJK dengan mandat undang-undang asuransi sosial PT Jasa Raharja dapat diformulasikan. Hal ini mencakup analisis terhadap izin usaha, standar pengawasan, hingga mekanisme penyelesaian sengketa regulasi di era UU P2SK. Kejelasan posisi yuridis ini sangat krusial untuk mencegah terjadinya krisis perlindungan bagi jutaan pengguna jalan dan penumpang angkutan umum di Indonesia. Oleh karena itu, penulis mengangkat judul: "TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI OLEH OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP ASURANSI SOSIAL: STUDI KASUS PT JASA RAHARJA".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas maka pertanyaan penelitian yang dapat diidentifikasi dalam Proposal Tesis ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai kewajiban perizinan perusahaan asuransi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan hukum dan keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan ditinjau dari perspektif hukum perasuransian serta asas kesetaraan perlakuan antar pelaku usaha asuransi di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis ketentuan hukum terkait kewajiban perizinan perusahaan asuransi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk mengkaji kedudukan dan keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan dalam perspektif hukum perasuransian dan asas kesetaraan perlakuan antar pelaku usaha asuransi.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, manfaat yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum perasuransian dan hukum administrasi negara, khususnya terkait kewenangan perizinan OJK dan penerapan asas kepastian hukum serta kesetaraan perlakuan dalam asuransi sosial.
2. Menjadi bahan evaluasi bagi regulator dan pelaku usaha perasuransian dalam menerapkan kebijakan perizinan yang konsisten, adil, dan sesuai dengan kerangka hukum nasional.
3. Memberikan rekomendasi normatif bagi pembuat kebijakan dalam mendorong harmonisasi regulasi perasuransian guna memperkuat kepastian hukum dan legitimasi pengawasan negara.

E. Kerangka Konseptual

Konsepsi merupakan elemen fundamental dalam teori konseptualisasi, yang dimaknai sebagai proses mentransformasikan gagasan abstrak ke dalam bentuk yang lebih konkret melalui apa yang dikenal sebagai definisi operasional (operational definition). Kerangka konseptual adalah seperangkat konsep dasar yang memiliki

relevansi langsung dengan substansi yang termuat dalam judul penelitian, serta dielaborasi melalui rumusan masalah dan tujuan penelitian.

Konsep-konsep dasar tersebut berfungsi sebagai landasan normatif dan metodologis dalam proses pengumpulan data maupun bahan hukum yang diperlukan, guna menjawab rumusan masalah serta mencapai tujuan penelitian. Pada umumnya, konsep-konsep dasar dirumuskan setelah dilakukan penelusuran terhadap bahan hukum yang relevan melalui studi kepustakaan yang berkaitan dengan isu dan sasaran penelitian.

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Otoritas Jasa Keuangan (OJK): Otoritas Jasa Keuangan (OJK) didefinisikan sebagai lembaga negara independen yang memiliki tugas dan wewenang integratif dalam melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan terhadap seluruh kegiatan di sektor jasa keuangan. Kehadiran OJK didasarkan pada mandat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 yang memisahkan fungsi regulasi dan pengawasan mikroprudensial dari bank sentral dan kementerian keuangan ke dalam satu atap otoritas. Dalam konteks penelitian ini, OJK diposisikan sebagai "super-regulator" yang memiliki diskresi hukum untuk menentukan kelayakan operasional suatu perusahaan asuransi melalui instrumen perizinan. Independensi OJK menjadi elemen krusial, di mana lembaga ini harus bebas dari intervensi politik maupun kepentingan sektoral dalam menjalankan tugasnya menjaga stabilitas sistem keuangan. Eksistensi OJK pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) semakin mempertegas perannya sebagai penjaga gawang sistem keuangan nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Gunarto, pengawasan OJK bukan

sekadar persoalan administratif, melainkan wujud nyata perlindungan negara terhadap hak-hak ekonomi konsumen jasa keuangan yang seringkali berada dalam posisi tawar yang lemah.⁵⁶ OJK berfungsi untuk memastikan bahwa setiap institusi keuangan, termasuk asuransi, beroperasi dengan prinsip kehati-hatian (prudential regulation) guna menghindari risiko kegagalan sistemik yang dapat merugikan masyarakat luas. Oleh karena itu, dalam tesis ini, OJK dipandang sebagai subjek hukum pemberi izin yang memiliki otoritas konstitutif terhadap keberlangsungan usaha perasuransian di Indonesia.⁵⁷

2. Izin Perusahaan Asuransi: Izin perusahaan asuransi merupakan instrumen hukum administrasi negara dalam bentuk keputusan pejabat tata usaha negara yang bersifat memberikan hak (begünstigend) kepada sebuah badan hukum untuk menjalankan kegiatan usaha perasuransian. Secara konseptual, izin berfungsi sebagai alat pengendali preventif untuk memastikan bahwa hanya entitas yang memenuhi syarat modal, kompetensi manajemen, dan integritas sistem yang diperbolehkan menghimpun dana dari masyarakat. Dalam hukum perasuransian di Indonesia, izin usaha asuransi tidak bersifat permanen secara absolut, melainkan terikat pada kepatuhan terhadap regulasi yang dinamis. Izin ini mencakup otorisasi untuk melakukan penutupan asuransi, pengelolaan risiko, dan pengelolaan dana investasi yang harus sesuai dengan koridor hukum yang ditetapkan oleh OJK. Pemberian izin oleh OJK mengandung unsur penilaian terhadap tingkat solvabilitas dan kesehatan keuangan perusahaan. Anis Mashdurohatun menjelaskan bahwa

⁵⁶ Gunarto (I), op. cit., hlm. 58.

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 1 angka 1.

perizinan dalam industri asuransi adalah pintu pertama perlindungan nasabah, karena melalui mekanisme ini negara melakukan filtrasi terhadap potensi malpraktik keuangan.⁵⁸ Dalam penelitian ini, konsep izin diperluas untuk mengkaji apakah izin operasional PT Jasa Raharja yang secara historis diterbitkan oleh Menteri Keuangan masih memiliki kekuatan hukum yang setara dengan izin OJK, ataukah memerlukan rekonsiliasi yuridis pasca peralihan kewenangan. Izin juga dilihat sebagai bentuk legalitas formal yang memberikan kepastian bagi pihak ketiga bahwa perusahaan tersebut berada dalam pengawasan otoritas negara.⁵⁹

3. Asuransi Sosial: Asuransi sosial adalah suatu mekanisme perlindungan risiko yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang dan bersifat wajib bagi seluruh atau sebagian anggota masyarakat. Berbeda dengan asuransi komersial yang berlandaskan pada prinsip kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) dan motif laba, asuransi sosial berlandaskan pada prinsip gotong royong nasional dan misi pelayanan publik (*public service obligation*). Konsep asuransi sosial dalam tesis ini mengacu pada program jaminan yang dikelola oleh negara melalui badan yang ditunjuk untuk memberikan perlindungan dasar bagi warga negara terhadap risiko tertentu, seperti kecelakaan lalu lintas atau kematian. Keanggotaan dalam asuransi sosial terjadi secara otomatis demi hukum (*by law*) melalui pembayaran sumbangan wajib atau iuran tanpa memerlukan polis asuransi konvensional yang bersifat individual.

Karakteristik utama asuransi sosial adalah tidak adanya seleksi risiko secara individual (*individual underwriting*), karena tujuannya adalah pemerataan

⁵⁸ Anis Mashdurohatun (I), op. cit., hlm. 110.

⁵⁹ Philipus M. Hadjon (II), op. cit., hlm. 250.

perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagaimana dipaparkan oleh Iwan Triyuwono, asuransi sosial adalah bentuk pengejawantahan tanggung jawab negara dalam melindungi risiko masyarakat sebagai bagian dari jaminan sosial nasional.⁶⁰ Dalam penelitian ini, asuransi sosial dikonseptualisasikan sebagai objek hukum yang memiliki "kekebalan" tertentu namun tetap harus bersinggungan dengan standar pengawasan industri keuangan. Tantangan konseptualnya terletak pada bagaimana asuransi sosial yang bersifat mandat undang-undang diposisikan dalam sistem perizinan OJK yang biasanya didesain untuk asuransi berbasis kontrak sukarela.⁶¹

4. PT Jasa Raharja: PT Jasa Raharja adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang diberikan amanat tunggal oleh Pemerintah Indonesia sebagai pelaksana program asuransi sosial wajib berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964. Secara konseptual, PT Jasa Raharja merupakan entitas hibrida; ia berbadan hukum Perseroan Terbatas (Persero) yang tunduk pada hukum privat, namun menjalankan fungsi publik yang bersifat mandatori. Tugas utamanya adalah menghimpun dana melalui Iuran Wajib (IW) dari penumpang angkutan umum dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ) dari pemilik kendaraan bermotor, yang kemudian dikelola untuk memberikan santunan kepada korban kecelakaan lalu lintas. Dalam diskursus hukum, PT Jasa Raharja dipandang sebagai instrumen negara dalam memberikan jaminan perlindungan dasar bagi pengguna jalan. Rivan Achmad Purwantono menekankan bahwa rekonstruksi hukum terhadap Jasa

⁶⁰ Iwan Triyuwono (I), op. cit., hlm. 215.

⁶¹ Muhammad Arif Kurniawan (I), op. cit., hlm. 35.

Raharja harus memastikan bahwa peran lembaga ini tidak tereduksi hanya sebagai perusahaan asuransi biasa, melainkan sebagai penjaga keadilan bagi korban kecelakaan.⁶² Kedudukan hukum PT Jasa Raharja sangat spesifik karena ia tidak memerlukan izin usaha berulang untuk program wajib yang sudah ditetapkan oleh undang-undang khusus (*lex specialis*). Dalam penelitian ini, PT Jasa Raharja dijadikan studi kasus untuk menganalisis sinkronisasi antara legalitas badan hukum BUMN dengan regulasi baru di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan yang menuntut kesetaraan standar industri.⁶³

5. Asas Kesetaraan Perlakuan (*Equal Playing Field*): Asas Kesetaraan Perlakuan atau *Equal Playing Field* adalah prinsip hukum ekonomi yang menghendaki adanya perlakuan yang sama, adil, dan tidak diskriminatif dari regulator terhadap seluruh pelaku usaha yang berada dalam pasar atau industri yang sama. Dalam sektor perasuransian, asas ini menuntut agar peraturan mengenai perizinan, pengawasan, dan sanksi diterapkan secara konsisten baik kepada perusahaan asuransi swasta maupun asuransi milik negara. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat dan memastikan bahwa semua entitas memiliki standar kesehatan keuangan yang sama demi keamanan dana nasabah. Namun, penerapan asas ini dalam industri keuangan seringkali menghadapi tantangan saat berhadapan dengan entitas yang menjalankan fungsi sosial.

Dalam konteks tesis ini, asas kesetaraan perlakuan digunakan sebagai pisau analisis untuk mempertanyakan apakah pemberian "keistimewaan" perizinan kepada PT

⁶² Rivan Achmad Purwantono (l), op. cit., hlm. 180.

⁶³ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang, Pasal 2.

Jasa Raharja bertentangan dengan prinsip kompetisi yang sehat di sektor keuangan, ataukah keistimewaan tersebut merupakan konsekuensi logis dari perbedaan fungsi yang diembannya. Sebagaimana ditegaskan oleh Hikmahanto Juwana, kesetaraan regulasi di sektor keuangan adalah kunci untuk menarik kepercayaan investor dan masyarakat, namun tetap harus mempertimbangkan kekhususan badan hukum yang menjalankan mandat negara.⁶⁴ Analisis terhadap asas ini akan membantu menjawab apakah OJK perlu membuat kategori perizinan khusus bagi asuransi sosial guna mencapai keadilan tanpa mencederai prinsip kesetaraan perlakuan di mata hukum.⁶⁵

F. Kerangka Teori

1. Teori Maqasid Al-Shariah

Teori Maqāṣid al-Sharī'ah dalam diskursus hukum kontemporer memberikan kerangka evaluasi yang mendalam untuk menilai sejauh mana kebijakan hukum, khususnya dalam bidang perizinan dan pengawasan lembaga keuangan oleh negara, mampu mencerminkan tujuan utama syariat Islam. Tujuan-tujuan tersebut meliputi perlindungan terhadap lima elemen dasar kehidupan manusia, yaitu: menjaga agama (ḥifẓ ad-dīn), jiwa (ḥifẓ an-nafs), akal (ḥifẓ al-'aql), keturunan (ḥifẓ an-nasl), dan harta (ḥifẓ al-māl). Dalam konteks penyelenggaraan asuransi sosial seperti PT Jasa Raharja, penerapan teori ini menekankan bahwa regulasi dan kebijakan perizinan yang diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) harus berorientasi pada kemaslahatan publik sebagai wujud nyata dari masalah 'āmmah (kemaslahatan umum).

⁶⁴ Hikmahanto Juwana, op. cit., hlm. 44.

⁶⁵ Perry Warjiyo, op. cit., hlm. 12.

Pilar pertama yang menjadi sorotan dalam asuransi sosial adalah *ḥifz an-nafs* atau perlindungan jiwa. Mohammad Daud Ali menjelaskan bahwa hukum Islam bertujuan untuk mewujudkan kebahagiaan hidup manusia dengan cara memberikan perlindungan terhadap keselamatan fisik dan nyawa.⁶⁶ PT Jasa Raharja, melalui mandat pemberian santunan bagi korban kecelakaan lalu lintas, bertindak sebagai instrumen negara dalam mengimplementasikan nilai perlindungan jiwa ini. Namun, efektivitas perlindungan tersebut sangat bergantung pada kepastian hukum administratif. Juhaya S. Praja menegaskan bahwa setiap kebijakan penguasa (*tasharruf al-imam*) harus senantiasa dihubungkan dengan kemaslahatan rakyat; jika perizinan OJK tidak sinkron dengan operasional Jasa Raharja, maka terjadi ancaman terhadap hak warga negara untuk mendapatkan jaminan keselamatan.⁶⁷ Sebagaimana dikaji dalam *Jurnal Hukum Islam*, integritas regulasi merupakan prasyarat bagi tercapainya tujuan syariat dalam negara hukum modern.⁶⁸

Pilar kedua yang tidak kalah krusial adalah *ḥifz al-māl* atau perlindungan harta. Dana yang dikelola oleh PT Jasa Raharja berasal dari sumbangan wajib masyarakat, yang dalam perspektif syariah merupakan amanah yang sangat besar. Ahmad Azhar Basyir menekankan bahwa pengelolaan harta publik dalam Islam wajib didasarkan pada prinsip kehati-hatian dan transparansi guna menghindari kerugian bagi masyarakat luas.⁶⁹ Oleh karena itu, fungsi perizinan dan pengawasan OJK harus dipandang sebagai instrumen *hisbah* (pengawasan) untuk menjamin bahwa dana tersebut tidak disalahgunakan atau mengalami defisit sistemik. Artikel dalam *Al-Ihkam: Jurnal Hukum & Pranata Sosial*

⁶⁶ Mohammad Daud Ali, op. cit., hlm. 78..

⁶⁷ Juhaya S. Praja, op. cit., hlm. 115.

⁶⁸ Mansur, op. cit., hlm. 45.

⁶⁹ Ahmad Azhar Basyir, op. cit., hlm. 92.

menyoroti bahwa tanpa pengawasan yang akuntabel, pengelolaan dana sosial berisiko terjebak dalam praktik yang jauh dari nilai-nilai keadilan ekonomi Islam.⁷⁰

Syafi'i Antonio menambahkan bahwa kredibilitas lembaga keuangan dalam Islam sangat ditentukan oleh aspek legalitas dan kepatuhan pada aturan yang berlaku, karena hal tersebut merupakan bagian dari menjaga kepercayaan umat.⁷¹ Sinkronisasi izin Jasa Raharja ke bawah rezim OJK merupakan langkah strategis untuk memperkuat aspek *ḥifẓ al-māl* ini. Sejalan dengan itu, penelitian dalam *Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah* menegaskan bahwa kepastian hukum dalam perizinan adalah bentuk dari implementasi keadilan sosial yang menjadi inti dari ajaran Islam.⁷² Penulis berargumen bahwa izin operasional yang sah secara administratif memberikan legitimasi moral bagi pemerintah untuk menghimpun dana masyarakat demi kepentingan bersama.

Lebih lanjut, Yusuf al-Qaradawi menyatakan bahwa Islam menghendaki adanya sistem jaminan sosial yang mampu menghilangkan kesulitan dari kehidupan rakyat.⁷³ Kajian dalam *Jurnal Ekonomi Syariah Teori dan Terapan* memperjelas bahwa asuransi sosial adalah bentuk gotong royong (*takaful*) yang memerlukan payung hukum yang kuat dari negara agar tidak terjadi ketidakadilan bagi pihak-pihak yang lemah.⁷⁴ Akhirnya, literatur dalam *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* menyimpulkan bahwa penguatan regulasi perizinan asuransi sosial adalah perwujudan dari *Siyasah Syar'iyah* (kebijakan politik hukum) yang ditujukan untuk menjaga keseimbangan antara kewajiban negara dan hak-hak rakyat dalam mencapai kesejahteraan yang berkeadilan.⁷⁵

⁷⁰ Halim, op. cit., hlm. 112.

⁷¹ Syafi'i Antonio, op. cit., hlm. 140.

⁷² Fauzi, op. cit., hlm. 198.

⁷³ Yusuf al-Qaradawi, op. cit., hlm. 165.

⁷⁴ Saputra (I), op. cit., hlm. 330.

⁷⁵ Rahmah, op. cit., hlm. 55.

Dengan demikian, penyalarsan izin Jasa Raharja bukan sekadar urusan administrasi, melainkan langkah krusial dalam memenuhi amanah syariat untuk melindungi jiwa dan harta seluruh bangsa Indonesia.

Fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam konstelasi hukum modern dapat dikonstruksikan secara teoretis melalui pendekatan konsep hisbah. Dalam khazanah hukum Islam, *hisbah* merupakan sebuah sistem pengawasan publik yang dilakukan oleh institusi negara untuk menegakkan keadilan ('adl), memastikan kepatuhan terhadap standar etika muamalah, mencegah penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), serta melindungi hak-hak masyarakat dari praktik yang merugikan. Sebagai institusi pengawas sektor jasa keuangan, OJK memegang peran sebagai *muhtasib* (pengawas) kontemporer yang bertugas memastikan bahwa seluruh entitas keuangan, termasuk penyelenggara asuransi sosial, beroperasi dalam koridor transparansi dan akuntabilitas. Taqiyuddin an-Nabhani menjelaskan bahwa keberadaan pengawas publik adalah mutlak untuk menjamin agar sirkulasi harta di tengah masyarakat tidak terjebak dalam praktik kedzaliman yang sistemik.⁷⁶

Implementasi fungsi *hisbah* oleh OJK bertujuan untuk menciptakan keseimbangan antara hak-hak operasional lembaga keuangan dengan kepentingan nasabah. M. Quraish Shihab menekankan bahwa keadilan dalam Al-Qur'an menuntut adanya penempatan segala sesuatu pada tempatnya yang proporsional.⁷⁷ Dalam hal ini, pengawasan OJK harus mampu mengidentifikasi apakah sebuah kebijakan, termasuk pemberian izin usaha atau pengecualiannya, telah memberikan perlindungan yang memadai bagi hak-hak

⁷⁶ Taqiyuddin an-Nabhani, op. cit., hlm. 182.

⁷⁷ M. Quraish Shihab, op. cit., hlm. 145.

ekonomi warga negara. Sebagaimana dikaji dalam *Jurnal Ius Quia Iustum*, integritas institusi pengawas seperti OJK menjadi barometer keberhasilan negara dalam memitigasi risiko moral yang sering kali muncul dalam pengelolaan dana publik skala masif.⁷⁸

Dengan demikian, penerapan teori maqāṣid al-sharī‘ah menjadi instrumen evaluasi yang tajam untuk menilai apakah fenomena pengecualian izin usaha atau adanya "zona abu-abu" administratif bagi PT Jasa Raharja sejalan dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan kesetaraan yang diamanatkan oleh hukum Islam. Sayyid Qutb berargumen bahwa keadilan sosial tidak mungkin tercapai tanpa adanya kepastian hukum yang melindungi hak setiap individu tanpa diskriminasi.⁷⁹ Jika standar perizinan yang ketat diterapkan pada asuransi swasta namun diberikan kelonggaran pada BUMN asuransi sosial tanpa parameter yang jelas, hal ini berpotensi mencederai asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*). Artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum* menyoroti bahwa diskriminasi regulasi sering kali menjadi celah bagi inefisiensi pengelolaan aset negara yang pada akhirnya merugikan kemaslahatan umum.⁸⁰

Pengecualian izin atau ketidaksinkronan regulasi perizinan harus ditimbang melalui kaca mata masalah. Azyumardi Azra menyatakan bahwa kebijakan publik dalam konteks keindonesiaan harus mampu menyinergikan nilai-nilai agama dengan prinsip negara hukum guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁸¹ Pengawasan OJK yang efektif melalui mekanisme perizinan merupakan bentuk *hifz al-mal* (penjagaan harta) masyarakat yang terkumpul dalam dana iuran wajib. Tanpa legalitas yang mutakhir dan pengawasan yang terintegrasi, fungsi jaminan sosial justru berisiko mengalami degradasi

⁷⁸ Al-Fatih, op. cit., hlm. 78.

⁷⁹ Sayyid Qutb, op. cit., hlm. 92.

⁸⁰ Handayani, op. cit., hlm. 210.

⁸¹ Azyumardi Azra, op. cit., hlm. 115.

kredibilitas. Kajian dalam *Jurnal Media Hukum* menegaskan bahwa harmonisasi antara mandat undang-undang pendirian BUMN dengan regulasi sektoral OJK adalah syarat mutlak bagi terciptanya kepastian hukum yang berkeadilan.⁸²

Pada akhirnya, penyelarasan fungsi pengawasan ini mendukung terwujudnya negara hukum kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Mubyarto menjelaskan bahwa ekonomi yang berkeadilan harus berlandaskan pada perlindungan terhadap golongan yang paling lemah.⁸³ Dalam konteks asuransi sosial, golongan lemah tersebut adalah para korban kecelakaan lalu lintas yang menggantungkan hak santunannya pada solvabilitas lembaga pengelola. Sebagaimana dicatat dalam *Jurnal Hukum Novelty*, akuntabilitas institusional melalui sistem perizinan yang seragam akan mencegah terjadinya penyimpangan dana sumbangan wajib.⁸⁴ Peter Mahmud Marzuki menambahkan bahwa kepastian hukum hanya dapat lahir dari konsistensi penerapan aturan oleh penguasa kepada seluruh subjek hukum tanpa pengecualian yang diskriminatif.⁸⁵ Penulis menyimpulkan bahwa penguatan fungsi *hisbah* OJK terhadap Jasa Raharja melalui sinkronisasi izin adalah langkah darurat untuk memastikan bahwa perlindungan jiwa dan harta rakyat tetap berdiri kokoh di atas fondasi hukum yang transparan dan amanah.

2. Teori Kepastian Hukum

Salah satu pemikir hukum yang banyak dijadikan rujukan dalam membahas kepastian hukum adalah Gustav Radbruch. Menurut Radbruch, kepastian hukum merupakan unsur esensial yang harus dijaga agar hukum dapat berfungsi sebagai

⁸² Wijaya (II), op. cit., hlm. 45.

⁸³ Mubyarto, op. cit., hlm. 67.

⁸⁴ Saputra (II), op. cit., hlm. 155.

⁸⁵ Ibid.

pedoman perilaku dan alat penyelesaian konflik secara adil dan dapat diprediksi. Kepastian hukum menjadi penting karena tanpa adanya kepastian, hukum akan kehilangan otoritas dan legitimasi di mata masyarakat.⁸⁶ Berikut adalah beberapa poin kunci dari pandangan Radbruch tentang kepastian hukum. Ini termasuk:

- A. Kepastian Hukum sebagai Kepastian Undang-Undang atau Peraturan: Radbruch menekankan bahwa kepastian hukum harus didasarkan pada undang-undang atau peraturan yang jelas dan pasti. Ini berarti bahwa segala bentuk cara, metode, dan tindakan lainnya dalam penerapan hukum harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam undang-undang atau peraturan.
- B. Kepastian Hukum secara Normatif: Radbruch juga menyoroti pentingnya kepastian hukum dari perspektif normatif. Kepastian hukum dianggap tercapai ketika peraturan-peraturan hukum dibuat dan diundangkan secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keraguan atau multi-tafsir, sehingga individu dapat dengan mudah memahami apa yang diperintahkan atau dilarang oleh hukum. Logis dalam arti bahwa peraturan-peraturan hukum harus membentuk suatu sistem norma yang konsisten dan tidak bertentangan satu sama lain.
- C. Sistem Norma yang Tidak Bertentangan: Dalam konsep Radbruch, kepastian hukum juga melibatkan penyelarasan antara berbagai norma hukum sehingga tidak ada konflik atau benturan norma. Ini menunjukkan pentingnya konsistensi dan kesesuaian antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku, sehingga tidak ada ambiguitas atau ketidakpastian dalam penerapan hukum.

Pandangan Gustav Radbruch mengenai nilai-nilai dasar hukum—yang meliputi keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmässigkeit*), dan kepastian hukum

⁸⁶ Gustav Radbruch, op. cit., hlm. 107–109.

(*rechtssicherheit*)—memiliki relevansi yang sangat fundamental dalam penelitian ini. Ketiga nilai tersebut sering kali berada dalam ketegangan (*spannungsverhältnis*), namun kepastian hukum sering kali dipandang sebagai prasyarat utama agar hukum dapat berfungsi secara efektif dalam masyarakat. Dalam konteks kewajiban perizinan perusahaan asuransi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), nilai kepastian hukum menuntut adanya aturan yang jelas, tetap, dan dapat diprediksi oleh seluruh pelaku usaha. Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, setiap entitas asuransi wajib memiliki izin usaha dari OJK sebagai bentuk validasi negara atas kelayakan operasional mereka.

Namun, penerapan norma ini menghadapi tantangan serius ketika dihadapkan pada pengecualian atau dualisme dasar hukum yang masih digunakan oleh PT Jasa Raharja. Keberadaan Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964 sebagai landasan operasional khusus PT Jasa Raharja, di satu sisi memberikan legitimasi mandat sosial, namun di sisi lain menciptakan potensi disharmonisasi dengan rezim pengawasan OJK yang bersifat umum. Bernard Arief Sidharta menjelaskan bahwa hukum harus merupakan suatu sistem yang konsisten; adanya pertentangan antar-norma dalam satu sistem hukum akan mengakibatkan hukum tersebut kehilangan kewibawaannya dan gagal memberikan perlindungan yang pasti bagi subjek hukum.⁸⁷

Kepastian hukum dalam bidang perizinan bertujuan untuk melindungi masyarakat dari risiko kegagalan lembaga keuangan. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan

⁸⁷ Bernard Arief Sidharta, loc. cit.

dalam keadaan tertentu.⁸⁸ Jika PT Jasa Raharja dibiarkan beroperasi tanpa penyesuaian izin di bawah standar OJK, maka muncul ketidakpastian mengenai sejauh mana standar perlindungan konsumen dan kesehatan keuangan yang berlaku bagi mereka. Ketidakteraturan ini, menurut Lon L. Fuller, merupakan salah satu dari delapan elemen yang dapat menyebabkan kegagalan hukum (*internal morality of law*), yakni kegagalan dalam menciptakan aturan yang konsisten satu sama lain.⁸⁹ Kajian dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* menekankan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan di sektor keuangan adalah kebutuhan mendesak untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang membingungkan masyarakat.⁹⁰

Disharmonisasi norma ini memerlukan analisis yuridis yang tajam melalui perspektif teori kepastian hukum. Maria Farida Indrati Soeprapto mengingatkan bahwa dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tidak boleh ada norma yang saling bertentangan secara horizontal maupun vertikal.⁹¹ Sinkronisasi antara UU Perasuransian dengan UU Asuransi Sosial lama adalah langkah mutlak untuk menegaskan supremasi hukum. Artikel dalam *Jurnal Rechts Vinding* menyoroti bahwa ketidakjelasan status izin bagi BUMN asuransi sosial sering kali menjadi hambatan dalam penegakan hukum mikroprudensial oleh OJK.⁹² Senada dengan itu, penelitian dalam *Jurnal Ius Quia Iustum* menyatakan bahwa tanpa kepastian legalitas, kepercayaan publik terhadap stabilitas sistem keuangan nasional dapat tergerus.⁹³

⁸⁸ Sudikno Mertokusumo, loc. cit.

⁸⁹ Lon L. Fuller, op. cit., hlm. 39.

⁹⁰ Pratama, op. cit., hlm. 145.

⁹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, loc. cit.

⁹² Setiawan, op. cit., hlm. 34.

⁹³ Kusuma, op. cit., hlm. 210.

Soerjono Soekanto menambahkan bahwa kepastian hukum sangat bergantung pada sinkronisasi antara perangkat hukum, aparaturnya, dan fasilitas yang mendukungnya.⁹⁴ Jika perangkat hukumnya sendiri masih mengandung dualisme izin, maka efektivitas pengawasan OJK akan terhambat. Analisis dalam *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* mempertegas bahwa reformasi hukum perasuransian pasca-UU P2SK harus mampu mengintegrasikan seluruh izin operasional ke dalam satu pintu otoritas guna menjamin akuntabilitas.⁹⁵ Terakhir, kajian dalam *Jurnal Hukum Progresif* menyimpulkan bahwa demi kemanfaatan dan keadilan bagi korban kecelakaan, legalitas PT Jasa Raharja tidak boleh dibiarkan berada dalam ketidakpastian normatif; ia harus diformalisasikan secara tegas dalam struktur regulasi OJK modern guna mencapai integrasi hukum yang paripurna.⁹⁶

3. Teori Harmonisasi Hukum

Teori Harmonisasi Hukum menjelaskan pentingnya penyelarasan peraturan perundang-undangan agar sistem hukum dapat berjalan secara konsisten, terpadu, dan tidak menimbulkan konflik norma. Menurut Bagir Manan, harmonisasi hukum merupakan proses untuk menyesuaikan dan menyatukan berbagai peraturan agar sejalan secara vertikal—antara peraturan yang lebih tinggi dan lebih rendah—maupun secara horizontal—antara peraturan yang setara.⁹⁷ Harmonisasi dapat dilakukan melalui revisi, pencabutan, atau penafsiran sistematis terhadap norma hukum yang saling beririsan, sehingga tujuan pembentukan hukum dapat tercapai secara efektif dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.⁹⁸

⁹⁴ Soerjono Soekanto, loc. cit.

⁹⁵ Wijaya (I), op. cit., hlm. 285.

⁹⁶ Rahayu, op. cit., hlm. 58.

⁹⁷ Bagir Manan (I), op. cit., hlm. 56–58.

⁹⁸ Maria Farida Indrati S., op. cit., hlm. 247–249.

Dalam konteks perizinan perusahaan asuransi, teori harmonisasi hukum relevan untuk menganalisis perbedaan dasar hukum antara kewenangan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 dengan izin operasional PT Jasa Raharja yang masih bersumber pada Keputusan Menteri Keuangan. Ketidaksinkronan ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan prinsip regulator tunggal di sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, teori harmonisasi hukum digunakan sebagai kerangka analitis untuk menilai apakah pengecualian tersebut masih dapat dipertahankan secara yuridis atau justru memerlukan penyesuaian regulasi guna mewujudkan keseragaman pengaturan, kepastian hukum, dan tertib kewenangan pemerintahan.⁹⁹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam penulisan Tesis ini adalah Yuridis Normatif. Penelitian Normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doctrinal atau studi dokumen, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.

2. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan Undang-Undang

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie (II), op. cit., hlm. 312–314.

Pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*) Pendekatan undang-undang yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, dan sebagainya.

b. Pendekatan Konsep

Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelusuri atau membahas konsep-konsep, doktrin-doktrin atau pendapat ahli atau pakar mengenai sistem perpajakan, sistem pemungutan atau pemungutan pajak, dan sebagainya. Sehingga peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum baru, asas hukum baru yang merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang di hadapi.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penyusunan tesis ini terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya Pasal 28H ayat (3).
- 2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunganan Wajib Kecelakaan Penumpang.
- 3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.

- 4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- 5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.
- 6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK).
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang.
- 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Kendaraan Bermotor.
- 9) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha Dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, Dan Perusahaan Reasuransi Syariah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal, artikel, hasil laporan penelitian, hasil seminar/lokakarya/symposium yang dilakukan oleh pakar yang terkait dengan industri asuransi dan OJK.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dengan kegiatan penelusuran terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dianggap masih relevan dengan tema penelitian yang diusung penulis.

5. Metode Analisis Data

Terhadap bahan hukum yang sudah terkumpul dilakukan penafsiran, sebagaimana menurut Bahder Johan Nasution¹⁰⁰, penafsiran dibedakan menjadi tiga yakni:

a. Penafsiran Gramatikal

Penafsiran menurut tata Bahasa terkait apa yang tertulis dalam aturan dimana peneliti berusaha untuk mendapatkan kejelasan pengertian dalam aturan tersebut;

b. Penafsiran Historis

Penafsiran ini menelaah maksud, cita-cita, dan harapan dari pembentuk undang-undang pada saat merumuskan aturan-aturan hukum ke dalam undang-undang tersebut;

c. Penafsiran Sistematis

Penafsiran dilakukan dengan menelaah norma, kaidah, dan aturan yang terkandung didalam hubungan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain baik yang terkandung dalam undang-undang atau pun peraturan perundangan

100 Bahder Johan Nasution, op. cit., hlm. 96-97.

dibawahnya dengan tujuan agar penulis mendapatkan pemahaman yang jelas dan tepat sehingga dapat meminimalisir kesalahan dalam melakukan penafsiran.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis dengan judul, “TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN PERUSAHAAN ASURANSI OLEH OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP ASURANSI SOSIAL: STUDI KASUS PT JASA RAHARJA” disusun dalam IV (empat Bab), selengkapnya adalah sebagai berikut:

BAB	PENJELASAN
BAB I	Merupakan Bab Pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat dilakukannya penelitian. Kerangka konseptual, Kerangka Teoritik, Kerangka Pemikiran, Metodologi Penelitian, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan
BAB II	Berisi Tinjauan Pustaka, yang terdiri dari tinjauan umum mengenai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam industri keuangan, tinjauan umum mengenai sistem hukum perasuransian di Indonesia, serta tinjauan umum mengenai hakikat asuransi sosial dan eksistensi PT Jasa Raharja dalam sistem jaminan sosial nasional.
BAB III	Bab ini membahas kajian yuridis normatif tentang bagaimana pengaturan hukum mengenai kewajiban perizinan perusahaan asuransi oleh OJK menurut peraturan perundang-undangan terbaru (UU Perasuransian & UU P2SK), bagaimana kedudukan hukum dan keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja yang diterbitkan

	oleh Menteri Keuangan, serta bagaimana implementasi asas kesetaraan perlakuan antar pelaku usaha asuransi di Indonesia.
BAB IV	Penutup, disajikan kesimpulan dari hasil penelitian untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan serta pemberian saran atau rekomendasi kebijakan bagi regulator (OJK) dan penyelenggara asuransi sosial (PT Jasa Raharja) yang dirumuskan dalam tesis ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Otoritas Jasa Keuangan

1. Pengertian dan Sejarah Pembentukan OJK

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) merupakan lembaga negara independen yang memiliki tugas dan wewenang integratif dalam pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di seluruh sektor jasa keuangan di Indonesia. Kehadiran OJK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan manifestasi dari kebutuhan akan lembaga pengawas yang bebas dari campur tangan pihak lain, yang memiliki kemandirian dalam menjalankan fungsinya guna mewujudkan sistem keuangan yang stabil dan berkelanjutan. Secara historis, pembentukan OJK merupakan respon fundamental terhadap kerapuhan sistem keuangan Indonesia yang terungkap secara tragis selama krisis moneter 1997-1998. Zulkarnain Sitompul mencatat bahwa kegagalan sistemik pada masa tersebut bukan hanya disebabkan oleh faktor ekonomi makro, melainkan juga oleh lemahnya koordinasi antar-regulator dalam mendeteksi risiko-risiko yang saling terkait di sektor perbankan dan pasar modal.¹⁰¹

Sebelum berdirinya OJK, sistem pengawasan keuangan di Indonesia bersifat terfragmentasi atau berada dalam sekat-sekat sektoral (*silo supervision*). Sektor perbankan diawasi secara eksklusif oleh Bank Indonesia, sementara lembaga keuangan non-bank—termasuk industri perasuransian, dana pensiun, dan pasar modal—berada di bawah pengawasan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga

¹⁰¹ Zulkarnain Sitompul, loc. cit.

Keuangan (Bapepam-LK) di bawah kendali Kementerian Keuangan. Paradigma pengawasan lama ini dianggap memiliki kelemahan signifikan, terutama dalam menangani fenomena konglomerasi keuangan di mana satu grup usaha memiliki bank, perusahaan asuransi, dan sekuritas secara simultan. Sutan Remy Sjahdeini menekankan bahwa pengawasan yang terbelah tersebut mengakibatkan terjadinya "celah regulasi" (*regulatory arbitrage*), di mana pelaku usaha dapat memanfaatkan perbedaan standar pengawasan antar-lembaga untuk menyembunyikan risiko keuangan mereka.¹⁰²

Pembentukan OJK melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 sejatinya adalah pemenuhan amanat yang tertunda dari Undang-Undang Bank Indonesia tahun 1999. Menurut Adrian Sutedi, pengalihan wewenang pengawasan mikroprudensial dari Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan ke OJK bertujuan untuk menciptakan standarisasi pengawasan yang lebih komprehensif dan objektif.¹⁰³ Hal ini diperkuat oleh analisis Marulak Pardede dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan*, yang menyatakan bahwa independensi OJK merupakan syarat mutlak bagi perlindungan nasabah di tengah kompleksitas instrumen keuangan modern yang semakin canggih.¹⁰⁴ Ketidaksinkronan regulasi di masa lalu sering kali mengakibatkan lambatnya respon negara terhadap potensi kegagalan lembaga keuangan, yang pada akhirnya merugikan kepercayaan masyarakat luas.

Dalam perspektif Sunaryo, integrasi pengawasan di bawah satu pintu (OJK) memungkinkan adanya deteksi dini terhadap risiko sistemik yang dapat menular

¹⁰² Sutan Remy Sjahdeini (l), op. cit., hlm. 88.

¹⁰³ Adrian Sutedi, op. cit., hlm. 112.

¹⁰⁴ Marulak Pardede (l), loc. cit.

antar-sektor (*contagion risk*).¹⁰⁵ Fenomena konglomerasi keuangan menuntut adanya pengawasan yang bersifat lintas sektoral agar gambaran kesehatan finansial sebuah grup usaha dapat dilihat secara utuh. Sebagaimana dikaji dalam *Jurnal Mimbar Hukum*, OJK berfungsi sebagai institusi yang menjamin transparansi dan akuntabilitas, sehingga tidak ada lagi entitas keuangan yang berada di luar jangkauan pengawasan ketat negara.¹⁰⁶ Reformasi ini juga mendorong terciptanya efisiensi birokrasi perizinan, di mana pelaku usaha asuransi kini memiliki kepastian mengenai otoritas tunggal yang berwenang mengatur eksistensi legalitas mereka.

Studi dalam *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* menyoroti bahwa pasca-pembentukan OJK, paradigma pengawasan bergeser dari sekadar pengawasan kepatuhan administratif menjadi pengawasan berbasis risiko yang lebih proaktif.¹⁰⁷ Hal ini selaras dengan temuan dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* yang menekankan pentingnya sinkronisasi hukum antara undang-undang sektoral dengan peraturan OJK guna menghindari sengketa kewenangan antar-lembaga.¹⁰⁸ Selain itu, penelitian dalam *Jurnal Ius Quia Iustum* menyatakan bahwa kredibilitas OJK sebagai lembaga independen menjadi barometer utama bagi daya saing industri keuangan nasional di tingkat global.¹⁰⁹ Akhirnya, Bambang Waluyo menyimpulkan bahwa penguatan fungsi pemeriksaan dan penyidikan OJK merupakan instrumen hukum yang vital untuk memberantas praktik kejahatan keuangan yang dapat mengancam kedaulatan ekonomi negara.¹¹⁰ Dengan

¹⁰⁵ Sunaryo (I), op. cit., hlm. 67.

¹⁰⁶ Setiawati, loc. cit.

¹⁰⁷ Wijaya (I), op. cit., hlm. 198.

¹⁰⁸ Pratama, loc. cit.

¹⁰⁹ Kusuma, op. cit., hlm. 330.

¹¹⁰ Bambang Waluyo, op. cit., hlm. 155.

demikian, transformasi dari sistem lama ke sistem terintegrasi OJK merupakan langkah rekayasa hukum yang tak terelakkan demi menjamin kemaslahatan dan perlindungan hak-hak ekonomi seluruh rakyat Indonesia.

Pembentukan OJK secara resmi didasarkan pada mandat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011. Kelahirannya bertujuan untuk menciptakan sistem pengawasan yang independen dan bebas dari intervensi politik atau kepentingan sektoral. Hal ini selaras dengan konsep *Independent Regulatory Agencies* yang banyak diadopsi di negara-negara maju pasca kegagalan pasar. Secara teoretis, independensi OJK mencakup empat aspek utama: independensi kelembagaan, independensi fungsional, independensi keuangan, dan independensi personal. Dengan otonomi tersebut, OJK diharapkan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan, stabil, dan yang paling utama, mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat secara adil dan transparan.

Perluasan otoritas OJK sebagai lembaga negara independen yang bersifat *atypical* membawa konsekuensi logis terhadap penataan struktur hukum perasuransian di Indonesia. Secara teoretis, kedudukan OJK seringkali dikategorikan sebagai *independent regulatory agencies* yang memiliki fungsi campuran (*mixed functions*) antara eksekutif, legislatif, dan yudisial dalam lingkup sempit. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pembentukan lembaga negara independen seperti OJK merupakan respons terhadap tuntutan globalisasi ekonomi yang membutuhkan kecepatan dan spesialisasi dalam pengambilan keputusan hukum yang tidak selalu dapat diakomodasi oleh kementerian konvensional.¹¹¹

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie (II), op. cit., hlm. 315.

Oleh karena itu, mandat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 bukan sekadar pemindahan lokus pengawasan, melainkan sebuah rekayasa institusional untuk menjamin bahwa industri keuangan, termasuk asuransi, tetap berada dalam koridor etika bisnis dan kepatuhan hukum yang ketat.

Dalam kerangka kepastian hukum, integrasi otoritas perizinan ini merupakan upaya nyata untuk menghilangkan ego sektoral dan tumpang tindih regulasi yang seringkali menjadi celah bagi malpraktik di sektor jasa keuangan. Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa hukum harus memberikan perlindungan yang dapat diprediksi (*predictable protection*), di mana setiap pelaku usaha dan nasabah memahami hak serta kewajibannya tanpa adanya ambiguitas norma.¹¹² Dengan OJK sebagai pusat komando perizinan, standar kesehatan keuangan perusahaan asuransi kini diukur dengan parameter yang lebih transparan dan objektif. Hal ini sangat krusial mengingat industri asuransi mengelola dana masyarakat yang bersifat jangka panjang, sehingga risiko sekecil apa pun dalam tata kelola perusahaan dapat berdampak destruktif terhadap kepercayaan publik.

Eksistensi OJK dalam mengatur "pintu masuk" dan "pintu keluar" industri perasuransian juga selaras dengan prinsip-prinsip hukum ekonomi makro yang menekankan pada stabilitas sistemik. Marulak Pardede mencatat bahwa kegagalan pengawasan pada lembaga keuangan non-bank seringkali berawal dari lemahnya proses seleksi di tahap perizinan (*licensing process*).¹¹³ Dengan demikian, diskresi OJK untuk menetapkan persyaratan modal minimum dan uji kelayakan yang lebih ketat merupakan bentuk ijtihad hukum untuk mewujudkan kemaslahatan publik. Penataan ini memastikan bahwa hanya perusahaan asuransi yang memiliki

¹¹² Peter Mahmud Marzuki, loc. cit.

¹¹³ Marulak Pardede (l), op. cit., hlm. 92.

fundamental kuat dan integritas manajerial tinggi yang diperbolehkan beroperasi, sehingga fungsi asuransi sebagai instrumen pengalihan risiko benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas tanpa kekhawatiran akan terjadinya gagal bayar di masa depan.¹¹⁴

2. Wewenang OJK dalam Sektor Perasuransian

Wewenang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam sektor perasuransian merupakan manifestasi dari fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*) dan pengawas (*supervisor*) untuk menjamin stabilitas sistem keuangan serta perlindungan konsumen. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, OJK memiliki otoritas atributif untuk menetapkan peraturan pelaksana yang bersifat mengikat bagi seluruh pelaku usaha jasa keuangan. Di sektor perasuransian, kewenangan ini diperinci melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) yang mengatur setiap tahapan operasional perusahaan, mulai dari pendirian, penyelenggaraan usaha, hingga penghentian kegiatan bisnis. Salah satu instrumen hukum paling krusial dalam menjalankan fungsi pengendalian preventif OJK adalah melalui mekanisme perizinan usaha.

Penguatan regulasi perizinan terbaru ditegaskan dalam Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, yang secara eksplisit menyatakan:

¹¹⁴ Bismar Nasution, op. cit., hlm. 118.

"Setiap Pihak yang melakukan Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, atau Usaha Reasuransi wajib terlebih dahulu mendapat izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan."

Klausul ini menegaskan sifat mandatori dari izin usaha sebagai syarat absolut (*conditio sine qua non*) bagi legalitas operasional setiap entitas yang menjalankan aktivitas perasuransian di wilayah hukum Indonesia. Penggunaan frasa "Setiap Pihak" dalam pasal tersebut memberikan implikasi yuridis yang luas, di mana tidak ada pengecualian bagi subjek hukum manapun yang melakukan kegiatan penghimpunan dana melalui premi atau iuran untuk tujuan pertanggung jawaban risiko, tanpa memiliki izin resmi dari OJK. Hal ini sejalan dengan teori kewenangan Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada wewenang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan guna mencegah tindakan sewenang-wenang dan menjamin ketertiban administrasi.¹¹⁵

Dalam tataran implementatif, wewenang OJK tidak hanya berhenti pada pemberian izin tertulis. OJK memiliki otoritas untuk melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) terhadap pemegang saham pengendali, direksi, dan dewan komisaris guna memastikan bahwa manajemen perusahaan memiliki integritas dan kompetensi yang memadai. Selain itu, OJK berwenang menetapkan standar kesehatan keuangan yang mencakup tingkat solvabilitas, kecukupan investasi, dan retensi sendiri. Sebagaimana dijelaskan oleh Anis Mashdurohatun, perizinan adalah pintu pertama dalam skema perlindungan

¹¹⁵ Philipus M. Hadjon (III), op. cit., hlm. 15.

nasabah, karena melalui izin tersebut OJK dapat melakukan filtrasi terhadap potensi risiko gagal bayar yang dapat merugikan masyarakat luas.¹¹⁶

Lebih lanjut, OJK memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan mikroprudensial yang ketat melalui pemeriksaan langsung (*on-site supervision*) maupun pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) berdasarkan laporan periodik. Jika ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan perizinan atau standar kesehatan keuangan, OJK memiliki kewenangan sanksioner untuk memberikan sanksi administratif, pembatasan kegiatan usaha, hingga pencabutan izin usaha sebagaimana diamanatkan oleh UU Perasuransian. Ketentuan Pasal 16 POJK 23/2023 ini menjadi landasan penting dalam penelitian ini untuk menganalisis apakah entitas asuransi sosial yang menjalankan mandat undang-undang juga harus tunduk pada kewajiban izin yang sama demi mewujudkan asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*) di sektor jasa keuangan.¹¹⁷

B. Tinjauan Umum Sistem Hukum Perasuransian di Indonesia

1. Landasan Yuridis dan Asas-Asas Asuransi

Sistem hukum perasuransian di Indonesia memiliki fondasi yuridis yang bersifat berlapis, mencerminkan perjalanan sejarah hukum nasional yang dinamis, mulai dari ketentuan hukum peninggalan kolonial hingga regulasi modern yang bersifat integratif. Landasan klasik asuransi di Indonesia berakar kuat pada Pasal 246 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) atau *Wetboek van Koophandel* (WvK), yang mendefinisikan asuransi atau pertanggungan sebagai

¹¹⁶ Anis Mashdurohatun (I), op. cit., hlm. 140.

¹¹⁷ Ibid.

suatu perjanjian di mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan menerima suatu premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tidak tentu. Definisi ini secara doktrinal menempatkan asuransi dalam ranah hukum perjanjian yang bersifat konsensual, timbal balik, dan atas beban. Secara teoretis, rumusan Pasal 246 KUHD ini juga mengandung elemen kontrak "untung-untungan" (*kansovereenkomst*), di mana pemenuhan prestasi penanggung sangat bergantung pada terjadi atau tidaknya suatu peristiwa yang bersifat *incertus* atau tidak pasti.¹¹⁸

Seiring dengan meningkatnya kompleksitas industri dan kebutuhan akan pengawasan negara yang lebih intensif, pengaturan ini tidak lagi memadai jika hanya bersandar pada hukum kodifikasi abad ke-19. Evolusi regulasi kemudian berlanjut melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, yang mulai menggeser paradigma asuransi dari sekadar perjanjian privat menjadi sektor ekonomi yang diatur secara publik. Namun, tuntutan globalisasi dan munculnya risiko-risiko baru di sektor keuangan menuntut penyempurnaan yang lebih komprehensif, sehingga undang-undang tersebut dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian. UU Nomor 40 Tahun 2014 bertindak sebagai *Umbrella Act* yang menyelaraskan aspek keperdataan asuransi dengan pengawasan mikroprudensial oleh negara. Sebagaimana ditegaskan oleh Peter Mahmud Marzuki, transformasi

¹¹⁸ Ibid.

hukum ini diperlukan agar terdapat sinkronisasi antara norma hukum tertulis dengan kebutuhan keadilan masyarakat yang terus berkembang.¹¹⁹

Puncak dari integrasi regulasi perasuransian terjadi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). UU P2SK ini mengukuhkan perasuransian sebagai bagian integral dari ekosistem keuangan nasional yang harus dikelola dengan prinsip kehati-hatian (*prudential*) dan perlindungan konsumen. Dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja, perkembangan regulasi asuransi di Indonesia mencerminkan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, di mana negara campur tangan untuk menjamin bahwa industri asuransi tidak hanya mencari profit, tetapi juga menjalankan fungsi sosial-ekonomi yang stabil.¹²⁰

Anis Mashdurohatun menjelaskan bahwa penguatan landasan yuridis dalam UU Perasuransian dan UU P2SK bertujuan untuk menutup celah hukum yang seringkali merugikan pemegang polis, terutama dalam hal pemenuhan klaim dan kesehatan keuangan perusahaan. Hal ini selaras dengan pemikiran Gunarto yang menyatakan bahwa rekonstruksi hukum di sektor jasa keuangan harus menjamin bahwa setiap kebijakan perizinan dan pengawasan oleh OJK memiliki dasar hukum yang kuat agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang dapat mencederai hak-hak nasabah.¹²¹ Dengan demikian, berlapisnya fondasi yuridis ini—mulai dari KUHD hingga UU P2SK—seharusnya dipandang sebagai

¹¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, op. cit., hlm. 142.

¹²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, op. cit., hlm. 18..

¹²¹ Gunarto (I), op. cit., hlm. 82.

upaya harmonisasi untuk menciptakan kepastian hukum yang mampu melindungi kepentingan masyarakat luas dari berbagai risiko finansial di masa depan.¹²²

Transformasi hukum perasuransian mencapai titik krusialnya dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). UU P2SK memposisikan perasuransian sebagai bagian integral dari ekosistem keuangan nasional yang harus dikelola dengan prinsip kehati-hatian (*prudential*) dan perlindungan konsumen. Dalam perspektif Roscoe Pound, perkembangan regulasi ini merupakan wujud *law as a tool of social engineering*, di mana hukum digunakan untuk merekayasa pola perlindungan risiko masyarakat agar lebih sistematis dan terjamin oleh negara melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK).¹²³ Kepastian hukum dalam landasan yuridis ini, sebagaimana teori Gustav Radbruch, menuntut adanya konsistensi norma antara aturan umum (UU Perasuransian) dengan aturan khusus yang mengatur lembaga asuransi tertentu.

Selain landasan yuridis formal, operasional asuransi tegak di atas enam asas hukum fundamental yang bersifat universal. Pertama, asas *Insurable Interest* (kepentingan yang dapat diasuransikan), yang menegaskan bahwa tertanggung harus memiliki hubungan hukum yang sah atas objek yang diasuransikan sehingga kerugian pada objek tersebut secara langsung merugikan tertanggung. Kedua, asas *Utmost Good Faith* (iktikad baik yang paling sempurna), yang mewajibkan kejujuran mutlak dari kedua belah pihak dalam mengungkapkan fakta material. Pelanggaran terhadap asas ini dapat mengakibatkan batalnya perjanjian demi

¹²² Anis Mashdurohatun (I), op. cit., hlm. 145.

¹²³ Philipus M. Hadjon (II), op. cit., hlm. 152.

hukum. Ketiga, asas *Indemnity* (ganti rugi), yang membatasi nilai penggantian hanya sebesar kerugian nyata yang diderita, guna mencegah asuransi dijadikan ajang mencari keuntungan atau perjudian (*maysir* dalam hukum Islam).

Keempat, asas *Proximate Cause* (sebab dominan), yaitu prinsip untuk menentukan penyebab utama yang paling efisien yang menimbulkan kerugian, guna menentukan apakah risiko tersebut dijamin dalam polis. Kelima, asas *Subrogation* (subrogasi), yaitu hak penanggung yang telah membayar ganti rugi untuk menuntut pihak ketiga yang menyebabkan kerugian tersebut. Keenam, asas *Contribution* (kontribusi), yang berlaku apabila suatu objek diasuransikan pada beberapa perusahaan, maka beban ganti rugi dibagi secara proporsional. Dalam perspektif *Maqāṣid al-Sharī'ah*, asas-asas ini merupakan instrumen untuk menjaga *ḥifz al-māl* (perlindungan harta) nasabah dari praktik penipuan atau kegagalan sistemik. Menurut Anis Mashdurohatun, implementasi asas-asas ini dalam regulasi nasional adalah kunci untuk menciptakan keadilan distributif bagi pemegang polis, di mana perlindungan hukum tidak hanya bersifat formalitas administratif tetapi juga substansial dalam menjamin hak-hak ekonomi rakyat.¹²⁴

2. Klasifikasi Perusahaan Asuransi

Klasifikasi perusahaan perasuransian di Indonesia diatur secara rigid dan sistematis untuk memberikan batasan operasional yang jelas serta mempermudah pengawasan mikroprudensial oleh regulator. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, industri ini dibagi menjadi tiga kategori

¹²⁴ Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 165.

utama berdasarkan jenis risiko yang dikelola, yaitu: Perusahaan Asuransi Jiwa, Perusahaan Asuransi Umum, dan Perusahaan Reasuransi. Asuransi jiwa mengelola risiko yang berkaitan dengan hidup atau matinya seseorang, termasuk di dalamnya pengelolaan program pensiun dan asuransi kesehatan jangka panjang. Asuransi umum fokus pada risiko kerugian atas harta benda, tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga (*third-party liability*), serta berbagai risiko kerugian finansial lainnya. Sementara itu, reasuransi bertindak sebagai institusi penyebaran risiko bagi perusahaan asuransi itu sendiri, guna menjaga stabilitas keuangan industri perasuransian secara kolektif. Pembagian ini bertujuan untuk mencegah terjadinya konsentrasi risiko yang berlebihan pada satu entitas dan memastikan setiap perusahaan memiliki fokus manajerial serta cadangan teknis yang kompeten sesuai dengan bidang usahanya.

Pengaturan mengenai klasifikasi ini dipertegas kembali melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah. POJK ini tidak hanya mengulangi klasifikasi dasar tersebut, tetapi juga menetapkan standar kelembagaan yang lebih modern, termasuk kewajiban pemisahan (*spin-off*) bagi unit syariah dan penguatan permodalan minimum berdasarkan kelompok usaha. Pasal 16 POJK 23/2023 secara eksplisit mewajibkan setiap pihak yang melakukan usaha asuransi umum, jiwa, atau reasuransi untuk mendapatkan izin usaha terlebih dahulu dari OJK. Hal ini menandakan bahwa klasifikasi perusahaan bukan sekadar label administratif, melainkan penentu rezim perizinan dan standar kesehatan keuangan yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha.

Dalam perspektif hukum yang lebih luas, klasifikasi ini juga menyentuh aspek asuransi sosial yang dijalankan oleh badan hukum tertentu seperti PT Jasa Raharja. Meskipun UU Perasuransian memberikan kategori yang jelas, asuransi sosial seringkali menempati posisi yang unik karena mandatnya yang bersifat wajib (*compulsory*) dan bertujuan untuk pelayanan publik (*public service obligation*). Sebagaimana ditegaskan oleh Gunarto, perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan menuntut adanya kejelasan klasifikasi agar negara dapat menerapkan fungsi pengawasan yang proporsional sesuai dengan tingkat risiko yang dihadapi oleh masyarakat.¹²⁵ Penyeragaman standar pengawasan melalui OJK diharapkan mampu menutup celah hukum yang mungkin timbul akibat perbedaan karakteristik antara asuransi komersial dan asuransi sosial.

Anis Mashdurohatun mencatat bahwa perizinan yang didasarkan pada klasifikasi yang tepat adalah pintu pertama perlindungan nasabah. Melalui mekanisme perizinan di POJK 23/2023, OJK melakukan filtrasi terhadap kapasitas finansial dan integritas pengelola asuransi sesuai dengan jenis risiko yang mereka tanggung.¹²⁶ Hal ini sangat relevan bagi PT Jasa Raharja yang secara operasional memiliki irisan dengan asuransi umum, khususnya pada aspek tanggung jawab hukum pihak ketiga. Namun, karena Jasa Raharja menjalankan fungsi asuransi sosial wajib berdasarkan UU No. 33 dan 34 Tahun 1964, eksistensinya memerlukan harmonisasi regulasi agar tetap sejalan dengan standar klasifikasi OJK tanpa menghilangkan kekhasan misinya sebagai pelaksana jaminan sosial.

¹²⁵ Gunarto (l), op. cit., hlm. 110.

¹²⁶ Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 155.

Rivan Achmad Purwantono dalam studinya mengenai rekonstruksi regulasi pertanggungjawaban hukum menekankan bahwa klasifikasi asuransi tidak boleh hanya dilihat dari sisi bisnis, tetapi juga dari sisi keadilan distributif.¹²⁷ Asuransi sosial bagi korban kecelakaan lalu lintas harus diposisikan sebagai klasifikasi khusus yang mendapatkan pengawasan *prudential* yang setara dengan asuransi umum, namun tetap menghormati hakikat wajibnya sebagai mandat undang-undang. Dengan demikian, sinkronisasi antara klasifikasi dalam POJK 23/2023 dengan eksistensi asuransi sosial merupakan langkah strategis untuk mewujudkan sistem perasuransian nasional yang terintegrasi, transparan, dan mampu memberikan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagai pemangku kepentingan utama.¹²⁸

Namun, dalam dimensi yang lebih luas, klasifikasi asuransi juga harus dipahami melalui perbedaan fundamental antara asuransi komersial dan asuransi sosial. Asuransi komersial dijalankan berdasarkan prinsip profit dan sukarela, di mana besaran premi ditentukan oleh seleksi risiko individual. Sebaliknya, asuransi sosial merupakan program wajib yang dibentuk oleh undang-undang guna memberikan perlindungan dasar bagi warga negara. PT Jasa Raharja merupakan tipologi khusus dalam klasifikasi ini; ia adalah entitas yang menjalankan asuransi sosial wajib sesuai UU No. 33 dan 34 Tahun 1964. Klasifikasi ini memicu diskursus mengenai "kesetaraan perlakuan" (*equal playing field*). Sebagaimana ditegaskan oleh Gunarto, meskipun sebuah entitas menjalankan fungsi pelayanan

¹²⁷ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 245.

¹²⁸ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, Pasal 16.

publik, ia tetap merupakan subjek hukum dalam industri keuangan yang harus tunduk pada standar kesehatan keuangan yang transparan guna melindungi dana publik yang dikelolanya.¹²⁹

Pentingnya klasifikasi ini juga berkaitan erat dengan rezim perizinan OJK. Berdasarkan Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023, setiap pihak yang melakukan usaha asuransi umum, jiwa, atau reasuransi wajib terlebih dahulu mendapat izin usaha dari OJK. Kewajiban izin ini berlaku universal sebagai bentuk pengawasan mikroprudensial. Namun, PT Jasa Raharja memiliki posisi unik karena mandat operasionalnya berasal dari undang-undang khusus (*lex specialis*). Hal ini menimbulkan tantangan bagi teori harmonisasi hukum; bagaimana menyelaraskan klasifikasi Jasa Raharja sebagai penyelenggara asuransi sosial dengan standar izin operasional "asuransi umum" yang ditetapkan OJK. Jika Jasa Raharja diklasifikasikan sebagai asuransi umum secara murni, maka ia terikat pada seluruh parameter komersial yang mungkin bersinggungan dengan misi sosialnya.

Pentingnya klasifikasi dalam industri perasuransian secara fundamental berkaitan erat dengan rezim perizinan yang diterapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai pengawas tunggal sektor jasa keuangan. Berdasarkan **Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah**, ditegaskan bahwa setiap pihak yang melakukan usaha asuransi umum,

¹²⁹ Gunarto (I), op. cit., hlm. 112.

usaha asuransi jiwa, atau usaha reasuransi wajib terlebih dahulu mendapat izin usaha dari OJK. Kewajiban izin ini berlaku secara universal dan mutlak sebagai bentuk pengawasan mikroprudensial yang bertujuan untuk menyaring entitas yang memiliki kesehatan finansial serta integritas manajemen yang mumpuni. Izin tersebut bukan sekadar prosedur administratif, melainkan instrumen hukum yang memberikan hak hidup bagi perusahaan asuransi untuk menghimpun dana dari masyarakat.

Namun, implementasi norma universal ini menghadapi kompleksitas ketika bersentuhan dengan PT Jasa Raharja yang memiliki posisi unik dalam sistem hukum nasional. Mandat operasional PT Jasa Raharja berasal dari undang-undang khusus (*lex specialis*), yakni Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964. Kondisi ini memicu tantangan signifikan bagi teori harmonisasi hukum; yaitu bagaimana menyelaraskan klasifikasi PT Jasa Raharja sebagai penyelenggara asuransi sosial yang bersifat mandatori dengan standar izin operasional "asuransi umum" yang ditetapkan dalam POJK terbaru. Jika PT Jasa Raharja diklasifikasikan secara murni sebagai asuransi umum komersial, maka ia akan terikat secara kaku pada seluruh parameter teknis dan parameter solvabilitas komersial yang kemungkinan besar akan bersinggungan atau bahkan berbenturan dengan misi sosialnya sebagai pelaksana jaminan sosial bagi korban kecelakaan lalu lintas.¹³⁰

¹³⁰ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, Pasal 16.

Ketegangan yuridis ini terjadi karena asuransi umum pada dasarnya dikelola dengan motif laba dan seleksi risiko individu, sementara asuransi sosial yang dikelola Jasa Raharja beroperasi berdasarkan prinsip gotong royong nasional dan pertanggung jawaban tanpa melihat kesalahan (*no-fault liability*). Sebagaimana ditegaskan oleh Gunarto, integrasi pengawasan dalam satu atap OJK memang krusial untuk mencegah kegagalan sistemik, namun penyamarataan standar perizinan tanpa mempertimbangkan kekhasan mandat negara dapat mencederai asas keadilan bagi lembaga yang mengemban *Public Service Obligation* (PSO).¹³¹ Keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja yang secara historis bersumber dari Keputusan Menteri Keuangan kini menuntut adanya rekonsiliasi yuridis agar tetap selaras dengan semangat "satu pintu" OJK tanpa menegasikan eksistensi undang-undang pendiriannya.

Dalam perspektif Anis Mashdurohatun, perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan harus menjamin bahwa operasional asuransi tetap berada dalam jalur kemaslahatan publik. Jika parameter komersial OJK—seperti tuntutan dividen yang tinggi atau rasio investasi tertentu—dipaksakan secara identik pada asuransi sosial, dikhawatirkan efektivitas pemberian santunan kepada masyarakat akan terdegradasi menjadi sekadar hitung-hitungan profitabilitas.¹³² Hal ini selaras dengan kekhawatiran yang diangkat oleh Rivan Achmad Purwantono dalam disertasinya, yang menekankan bahwa rekonstruksi regulasi harus mampu memisahkan antara pengawasan tata kelola (*governance*) yang ketat dengan

¹³¹ Gunarto (I), op. cit., hlm. 125.

¹³² Anis Mashdurohatun (II), op. cit., hlm. 410.

fleksibilitas operasional yang dibutuhkan asuransi sosial untuk menjamin kepastian santunan bagi rakyat kecil.¹³³

Ketidakharmisan antara UU Perasuransian dan UU Asuransi Sosial ini juga berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum. Sebagaimana dicatat oleh Muhammad Arif Kurniawan, ketiadaan sinkronisasi yang jelas mengenai status izin usaha asuransi sosial dapat melemahkan legitimasi lembaga pengelolanya di mata hukum perasuransian modern.¹³⁴ Oleh karena itu, pengakuan terhadap izin operasional PT Jasa Raharja dalam rezim POJK 23/2023 seharusnya tidak dilihat sebagai pengecualian yang melemahkan sistem, melainkan sebagai bentuk adaptasi regulasi terhadap keragaman jenis asuransi di Indonesia. Harmonisasi hukum yang ideal adalah yang mampu menjamin bahwa PT Jasa Raharja tetap patuh pada standar kesehatan keuangan OJK sebagai bentuk *hisbah* (pengawasan publik), namun tetap diberikan ruang gerak sebagai lembaga khusus yang menjaga keselamatan dan perlindungan jiwa seluruh pengguna jalan di Indonesia.¹³⁵

Dalam perspektif hukum Islam dan konsep *hisbah*, klasifikasi ini membantu pengawas (*muhtasib*) untuk menerapkan standar etika dan kepatuhan yang sesuai dengan karakteristik usaha. Asuransi sosial yang dikelola Jasa Raharja lebih condong pada prinsip *Ta'awun* (tolong-menolong) nasional, sehingga pengawasannya seharusnya tidak hanya berfokus pada rasio solvabilitas komersial, tetapi juga pada efektivitas penyaluran santunan bagi korban kecelakaan. Rivan Achmad Purwantono mencatat bahwa kegagalan dalam mengklasifikasikan

¹³³ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 260.

¹³⁴ Muhammad Arif Kurniawan (I), op. cit., hlm. 65.

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie (II), op. cit., hlm. 320.

asuransi sosial secara tepat dalam regulasi pengawasan dapat mengakibatkan tumpang tindih kewenangan yang melemahkan kepastian hukum bagi masyarakat.¹³⁶ Oleh karena itu, klasifikasi dalam tinjauan pustaka ini menjadi landasan untuk menganalisis apakah keabsahan izin PT Jasa Raharja harus disesuaikan mengikuti format izin OJK terbaru atau tetap mempertahankan kekhususannya sebagai badan hukum yang dibentuk khusus oleh negara.¹³⁷

C. Tinjauan Umum Mengenai Asuransi Sosial dan PT Jasa Raharja

1. Hakikat dan Karakteristik Asuransi Sosial

Asuransi sosial merupakan pengejawantahan dari tanggung jawab negara dalam memberikan jaminan perlindungan kepada warga negaranya terhadap risiko-risiko sosial tertentu. Hakikat dari asuransi sosial tidak dapat dilepaskan dari cita-cita *Welfare State* yang terkandung dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Berbeda dengan asuransi komersial yang bersifat privat-kontraktual, asuransi sosial bersifat publik-imperatif, di mana kepesertaannya bersifat wajib bagi seluruh kelompok masyarakat yang telah ditentukan oleh undang-undang. Tujuan utamanya bukanlah akumulasi keuntungan finansial bagi pengelola, melainkan pemerataan perlindungan bagi masyarakat melalui mekanisme subsidi silang yang masif.

¹³⁶ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 230.

¹³⁷ Peter Mahmud Marzuki, op. cit., hlm. 158.

Karakteristik mendasar dari asuransi sosial meliputi beberapa aspek krusial yang membedakannya secara fundamental dari rezim asuransi komersial. Pertama, sifat kepesertaannya yang bersifat mandatori (*compulsory*). Dalam sistem ini, masyarakat tidak diberikan kebebasan kontraktual untuk memilih ikut atau tidak, melainkan diwajibkan oleh negara sebagai bagian dari kewajiban sosial dan warga negara. Emmy Pangaribuan Simanjuntak dalam kajiannya mengenai hukum pertanggung jawaban menekankan bahwa asuransi sosial adalah instrumen negara yang bersifat publik karena tujuannya adalah memberikan jaminan perlindungan bagi golongan masyarakat tertentu atau seluruh rakyat terhadap risiko yang dapat mengancam kesejahteraan mereka.¹³⁸ Hal ini selaras dengan prinsip *verzorgingsstaat* (negara kesejahteraan), di mana negara melakukan intervensi melalui kebijakan paksaan (*coercive power*) demi menjamin tercapainya keadilan sosial.

Kedua, penetapan premi atau iuran dalam asuransi sosial tidak didasarkan pada seleksi risiko individu (*individual underwriting*) sebagaimana yang dipraktikkan dalam asuransi jiwa atau umum konvensional. Sebaliknya, besaran iuran ditetapkan secara flat atau berdasarkan persentase tertentu melalui peraturan perundang-undangan. Mulhadi menjelaskan bahwa dalam asuransi sosial, prinsip keseimbangan antara premi dan risiko (*equitability*) digantikan oleh prinsip kecukupan manfaat dan keterjangkauan.¹³⁹ Hal ini bertujuan agar asuransi sosial tetap terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok ekonomi lemah, sehingga fungsi *social risk pooling* dapat berjalan optimal. Sebagaimana

¹³⁸ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 12.

¹³⁹ Mulhadi, op. cit., hlm. 166.

dijelaskan dalam *Law Development Journal*, sistem asuransi sosial di Indonesia didesain sebagai instrumen redistribusi pendapatan dan jaring pengaman sosial yang mencegah kemiskinan mendalam akibat musibah, seperti kecelakaan lalu lintas atau kematian.¹⁴⁰

Ketiga, pengelolaan asuransi sosial dilakukan secara eksklusif oleh badan hukum yang ditunjuk langsung oleh negara melalui regulasi setingkat undang-undang. Di Indonesia, PT Jasa Raharja merupakan entitas tunggal yang diberikan mandat untuk mengelola asuransi sosial wajib bagi penumpang angkutan umum dan lalu lintas jalan. Dalam perspektif hukum, hubungan antara peserta asuransi sosial dengan lembaga penyelenggara tidak semata-mata diatur oleh hukum perdata, tetapi lebih kental dengan warna hukum publik. Iwan Triyuwono menekankan bahwa asuransi sosial adalah wujud gotong royong nasional yang dikelola secara profesional oleh negara untuk menjaga kemaslahatan umat.¹⁴¹ Hal ini selaras dengan prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, di mana risiko individu dialihkan menjadi risiko kolektif bangsa melalui lembaga wali amanah.

Eksistensi PT Jasa Raharja sebagai penyelenggara asuransi sosial memiliki karakteristik unik yang sering disebut sebagai sistem *no-fault liability*. Rivan Achmad Purwantono dalam studinya mengenai rekonstruksi regulasi pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa Jasa Raharja tidak hanya berfungsi sebagai perusahaan asuransi, tetapi sebagai perpanjangan tangan negara dalam memberikan kepastian santunan secara instan tanpa harus menunggu

¹⁴⁰ Giovani, op. cit., hlm. 18.

¹⁴¹ Iwan Triyuwono (l), op. cit., hlm. 225.

pembuktian kesalahan di pengadilan.¹⁴² Karakteristik ini menyebabkan asuransi sosial seringkali memiliki aturan main yang bersifat *lex specialis*, yang terkadang menciptakan tantangan tersendiri saat harus disinkronkan dengan regulasi perasuransian umum di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan.

Lebih lanjut, Muh Arif Kurniawan dalam penelitiannya mengenai kepastian hukum asuransi sosial mengemukakan bahwa karakteristik mandatori dan monopoli yang dimiliki Jasa Raharja memerlukan pengawasan yang transparan guna menjaga kepercayaan publik.¹⁴³ Hal ini menjadi alasan kuat mengapa integrasi pengawasan di bawah OJK menjadi urgen, namun tetap harus menghormati hakikat asuransi sosial sebagai instrumen jaminan sosial nasional. Karakteristik publik yang melekat pada Jasa Raharja menuntut adanya harmonisasi regulasi yang menempatkan kepentingan masyarakat korban kecelakaan di atas parameter keuntungan korporasi murni. Sebagaimana dicatat dalam *Jurnal Daulat Hukum*, efektivitas asuransi sosial sangat bergantung pada keselarasan antara kewenangan regulator (OJK) dengan kemandirian operasional lembaga penyelenggara asuransi sosial wajib tersebut.¹⁴⁴

Lebih lanjut, dalam jurnal *Daulat Hukum*, ditekankan bahwa asuransi sosial memiliki peran dalam menjaga stabilitas sosial nasional. Kehadiran perlindungan asuransi sosial memberikan rasa aman (*sense of security*) bagi warga negara dalam menjalankan aktivitas ekonomi maupun sosialnya. Tanpa adanya sistem asuransi sosial yang kuat, kerentanan masyarakat terhadap risiko tiba-tiba akan sangat

¹⁴² Rivan Achmad Purwantono (l), op. cit., hlm. 210.

¹⁴³ Muhammad Arif Kurniawan (l), op. cit., hlm. 72.

¹⁴⁴ Primarta, Cahya (l), op. cit., hlm. 30.

tinggi. Oleh karena itu, hakikat asuransi sosial bukan sekadar bisnis pertanggunggaan, melainkan merupakan instrumen politik hukum negara untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum sebagaimana amanat konstitusi. Implementasi asuransi sosial yang sehat menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana yang dihimpun dari iuran masyarakat agar tetap pada jalurnya demi kemanfaatan publik.¹⁴⁵

2. Eksistensi PT Jasa Raharja sebagai Penyelenggara Asuransi Sosial

PT Jasa Raharja memegang posisi yang unik dan strategis dalam arsitektur jaminan sosial di Indonesia. Eksistensinya merupakan wujud nyata kehadiran negara dalam memberikan perlindungan dasar bagi korban kecelakaan alat angkutan umum dan lalu lintas jalan. Dasar hukum utama yang melandasi operasional PT Jasa Raharja adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunggaan Wajib Kecelakaan Penumpang dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan. Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perseroan Terbatas (Persero), Jasa Raharja memiliki status entitas hibrida; ia merupakan badan usaha yang dituntut profesionalitas korporasi, namun mengemban tugas negara yang bersifat non-profit atau pelayanan publik (*Public Service Obligation*).

Eksistensi PT Jasa Raharja dalam sistem hukum nasional bukan hanya sebagai perusahaan asuransi biasa, melainkan sebagai lembaga wali amanah dana publik. Dana yang dikelola bersumber dari Iuran Wajib (IW) yang dipungut dari

¹⁴⁵ Ibid.

penumpang melalui tiket angkutan dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ) yang dipungut dari pemilik kendaraan melalui kantor Samsat. Rivan Achmad Purwantono dalam disertasinya menegaskan bahwa Jasa Raharja merupakan penjaga nilai keadilan dalam pertanggungjawaban hukum di jalan raya. Sistem yang dikelola Jasa Raharja memungkinkan santunan diberikan secara cepat tanpa harus menunggu proses litigasi yang panjang untuk membuktikan siapa yang bersalah dalam sebuah kecelakaan (*no-fault liability*), sehingga hak korban untuk mendapatkan pengobatan segera dapat terpenuhi.¹⁴⁶

Dalam perkembangan regulasi terkini, eksistensi PT Jasa Raharja sebagai penyelenggara asuransi sosial menghadapi dinamika pengawasan di bawah Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sebagaimana dicatat dalam penelitian di *Jurnal Daulat Hukum*, meskipun Jasa Raharja memiliki undang-undang pendirian yang khusus, ia tetap dikategorikan sebagai lembaga jasa keuangan yang harus tunduk pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) dan pengawasan *prudential* dari OJK. Hal ini dilakukan untuk menjamin bahwa dana iuran masyarakat tetap aman dan terjaga rasio solvabilitasnya. Namun, tantangan muncul saat parameter pengawasan OJK yang bersifat komersial diterapkan secara kaku pada Jasa Raharja yang preminya ditentukan oleh pemerintah dan bukan berdasarkan mekanisme pasar.¹⁴⁷

Keberadaan PT Jasa Raharja juga mendapatkan pengakuan dalam perspektif jaminan sosial nasional yang lebih luas. Sebagaimana dipaparkan dalam *Law Development Journal*, PT Jasa Raharja merupakan bagian dari pilar jaminan sosial

¹⁴⁶ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 215.

¹⁴⁷ Anis Mashdurohatun (II), op. cit., hlm. 402.

yang mendukung program jaminan kesehatan nasional (BPJS). Sinergi antarlembaga ini menjadi kunci agar tidak terjadi tumpang tindih pemberian manfaat atau justru adanya kekosongan jaminan bagi korban kecelakaan. Oleh karena itu, eksistensi Jasa Raharja harus dipandang sebagai entitas vital yang membutuhkan payung hukum perizinan yang stabil. Rekonstruksi regulasi yang menyeimbangkan antara wewenang perizinan OJK dengan mandat sosial Jasa Raharja sangat diperlukan guna menjamin keberlangsungan pelayanan santunan yang berkeadilan dan memberikan kepastian hukum bagi jutaan pengguna jalan di Indonesia.¹⁴⁸



¹⁴⁸ Gunarto (II), op. cit., hlm. 88.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Mengenai Kewajiban Perizinan Perusahaan Asuransi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Menurut Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku di Indonesia

Pengaturan mengenai kewajiban perizinan di sektor perasuransian merupakan instrumen kendali preventif (*preventive control*) yang digunakan oleh negara sebagai perwujudan fungsi pengaturan (*regeling*) dan pengawasan (*toezicht*). Instrumen ini berfungsi untuk memastikan bahwa setiap entitas yang menghimpun dana dari masyarakat melalui premi atau iuran memiliki kredibilitas, kapasitas finansial yang mumpuni, serta tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Dalam ranah hukum administrasi negara, izin merupakan instrumen yang bersifat "memberi hak" (*begünstigend*) sekaligus pengendali agar aktivitas privat tidak mencederai kepentingan publik. Pasca transformasi regulasi sektor keuangan di Indonesia, otoritas pemberian izin usaha asuransi telah mengalami pergeseran fundamental, beralih sepenuhnya dari Menteri Keuangan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan mandat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Landasan hukum utama yang mengatur mengenai kewajiban ini tertuang secara rigid dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian. Pasal 8 ayat (1) undang-undang ini secara eksplisit menegaskan bahwa setiap pihak yang menyelenggarakan usaha perasuransian wajib terlebih dahulu mendapatkan izin usaha dari OJK. Ketentuan ini diposisikan sebagai *conditio sine qua non* bagi legalitas operasional perusahaan asuransi. Menurut Emmy Pangaribuan Simanjuntak,

pengawasan melalui perizinan sangat penting dalam asuransi karena sifat usahanya yang mengelola risiko dan dana masyarakat yang sangat rentan terhadap kegagalan sistemik.¹⁴⁹ Oleh karena itu, izin usaha bukan sekadar syarat administratif, melainkan jaminan perlindungan bagi nasabah atau pemegang polis agar hak-hak mereka di masa depan tetap terlindungi oleh otoritas yang independen.

Penguatan regulasi perizinan ini kemudian mencapai puncaknya melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Sebagai regulasi *omnibus* di sektor keuangan, UU P2SK mempertegas kedudukan OJK sebagai regulator tunggal yang memiliki kewenangan absolut untuk melakukan integrasi pengawasan. Hal ini termasuk pengawasan terhadap badan hukum yang menjalankan fungsi jaminan sosial dan asuransi sosial nasional. Dalam perspektif teori kepastian hukum, penyatuan otoritas di bawah OJK bertujuan untuk menghilangkan dualisme kebijakan yang sebelumnya sering memicu kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) atau benturan regulasi sektoral. Sebagaimana dikemukakan oleh Gunarto, rekonstruksi hukum perizinan di bawah satu pintu otoritas merupakan wujud nyata perlindungan konsumen jasa keuangan guna memastikan setiap pelaku usaha tunduk pada standar kesehatan keuangan yang sama.¹⁵⁰

Secara teknis, operasionalisasi dari mandat undang-undang tersebut dituangkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah. Pasal 16 POJK ini secara imperatif mewajibkan setiap pihak yang melakukan usaha asuransi umum, jiwa, atau

¹⁴⁹ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 15.

¹⁵⁰ Gunarto (I), op. cit., hlm. 132.

reasuransi untuk mengantongi izin dari OJK. Peraturan ini membawa standar yang lebih tinggi dibandingkan rezim sebelumnya, mencakup pengetatan permodalan minimum, evaluasi ketat terhadap kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) pengurus, serta kewajiban penyelarasan ekosistem bisnis asuransi dengan teknologi informasi. Standar perizinan dalam POJK 23/2023 didesain untuk memperkuat daya saing industri perasuransian nasional di kancah global sekaligus memitigasi risiko *moral hazard* dari pengelola perusahaan.

Namun, dalam tataran argumentatif, kewajiban perizinan universal ini memunculkan diskursus yuridis ketika dihadapkan pada entitas asuransi sosial yang memiliki mandat *lex specialis*. Asuransi sosial, sebagaimana dikelola oleh PT Jasa Raharja, berdiri di atas landasan UU No. 33 dan 34 Tahun 1964 yang sifatnya mandatori dan bertujuan pada pelayanan publik (*public service obligation*). Manulak Pardede berpendapat bahwa karakteristik asuransi sosial berbeda dengan asuransi komersial karena risikonya dijamin oleh negara melalui kekuatan undang-undang.¹⁵¹ Meskipun demikian, tren regulasi melalui UU P2SK dan POJK 23/2023 menunjukkan kecenderungan untuk menyeragamkan "pintu masuk" industri melalui izin OJK guna mewujudkan asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*).

Dalam konteks penelitian ini, argumen penulis menekankan bahwa pengaturan perizinan oleh OJK harus dipandang sebagai instrumen "Hisbah" modern dalam perspektif hukum Islam, yang bertugas menjaga keadilan di pasar. Sebagaimana dicatat dalam *Law Development Journal*, pengawasan OJK melalui perizinan merupakan manifestasi dari tanggung jawab negara untuk menjaga amanah dana masyarakat agar

¹⁵¹ Marulak Pardede (l), op. cit., hlm. 105.

tidak disalahgunakan.¹⁵² Anis Mashdurohatun juga menegaskan bahwa kepastian hukum dalam asuransi sosial mutlak diperlukan agar tidak terjadi diskriminasi layanan antara asuransi milik negara dan swasta, di mana izin OJK menjadi bukti validitas bahwa lembaga tersebut sehat secara solvabilitas dan layak menjalankan misi perlindungan jiwa dan harta masyarakat.¹⁵³ Dengan demikian, pengaturan hukum perizinan saat ini telah bergeser dari sekadar formalitas birokrasi menjadi sistem pengawasan mikroprudensial yang bersifat protektif dan komprehensif bagi seluruh warga negara.

Transformasi kewenangan ini membawa pergeseran paradigma dari pengawasan yang bersifat administratif-birokratis di bawah kementerian menjadi pengawasan independen-profesional di bawah OJK. Dalam perspektif teori kewenangan Philipus M. Hadjon, OJK memiliki wewenang atributif yang diberikan oleh undang-undang untuk bertindak sebagai "penjaga gerbang" (*gatekeeper*) industri keuangan. Berdasarkan Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, ditegaskan bahwa setiap pihak yang melakukan usaha asuransi umum, usaha asuransi jiwa, atau usaha reasuransi wajib terlebih dahulu mendapat izin usaha dari OJK. Ketentuan ini bersifat *imperatif*, yang berarti tidak ada ruang bagi subjek hukum manapun untuk menjalankan aktivitas pertanggungansian risiko tanpa legalitas formal dari OJK.

Kewajiban perizinan dalam sektor perasuransian merupakan wujud nyata dari upaya menciptakan kepastian hukum yang kokoh, sebagaimana diidealkan dalam teori Gustav Radbruch. Dalam diskursus filsafat hukum, Radbruch menekankan bahwa hukum harus mengandung tiga nilai dasar: keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan

¹⁵² Giovani, op. cit., hlm. 22.

¹⁵³ Anis Mashdurohatun (III), op. cit., hlm. 25.

(*Zweckmässigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Kepastian hukum dalam konteks perizinan OJK mencakup kejelasan peraturan (*clarity*) dan konsistensi sistem norma yang menghindarkan masyarakat dari perilaku spekulatif pelaku usaha. Tanpa perizinan yang rigid, industri asuransi akan kehilangan jangkar legitimasinya. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) menjadi momentum krusial untuk mengintegrasikan berbagai aturan yang sebelumnya terfragmentasi dan tersegmentasi. Integrasi ini bertujuan utama untuk mengikis "ego sektoral" antarlembaga yang seringkali menghambat efektivitas pengawasan dan perlindungan konsumen di Indonesia.

Sebagaimana dicatat dalam *Law Development Journal*, penguatan peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui UU P2SK ditujukan untuk menciptakan ekosistem keuangan yang lebih stabil dan resilien. Dalam ekosistem ini, izin usaha diposisikan sebagai "filter utama" atau instrumen *screening* untuk mencegah hadirnya pelaku usaha yang tidak sehat (*unfit*) atau memiliki rekam jejak yang buruk, yang pada akhirnya dapat memicu kegagalan sistemik yang melumpuhkan ekonomi nasional.¹⁵⁴ Hal ini selaras dengan pandangan Peter Mahmud Marzuki yang menegaskan bahwa perizinan adalah instrumen kekuasaan negara yang bersifat preventif untuk melindungi kepentingan publik. Setiap persyaratan yang ditetapkan oleh OJK—mulai dari pemenuhan modal minimum yang kini diperketat, uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) bagi jajaran manajemen, hingga rencana kerja yang realistis—harus dipandang secara jernih

¹⁵⁴ Giovani, loc. cit.

sebagai bentuk perlindungan hukum bagi nasabah agar tidak terjadi malpraktik pengelolaan dana.¹⁵⁵

Dalam perspektif hukum perasuransian, kewajiban perizinan ini telah diamanatkan secara imperatif dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian. Pasal tersebut menegaskan bahwa setiap pihak yang menyelenggarakan usaha perasuransian wajib memiliki izin usaha dari OJK. Ketentuan ini diperinci secara teknis melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi. POJK terbaru ini membawa standar yang lebih tinggi terkait integritas dan kesehatan finansial. Penulis berargumen bahwa kewajiban izin ini bukan sekadar formalitas administratif, melainkan mekanisme kendali negara untuk memastikan bahwa dana masyarakat dikelola oleh entitas yang memiliki "napas panjang" secara finansial dan etika bisnis yang tinggi. Hal ini sangat relevan mengingat industri asuransi adalah industri kepercayaan (*trust industry*).

Pendalaman riset menunjukkan bahwa asuransi sosial, termasuk yang dikelola oleh PT Jasa Raharja, tidak dapat dilepaskan dari rezim pengawasan ini. Meskipun Jasa Raharja berdiri di atas mandat *lex specialis* UU No. 33 dan 34 Tahun 1964, namun sebagai entitas yang menghimpun dana publik dalam skala masif, ia tetap memiliki kewajiban moral dan yuridis untuk tunduk pada standar perizinan dan pengawasan OJK. Sebagaimana dikemukakan oleh Emmy Pangaribuan Simanjuntak, asuransi sosial memiliki karakteristik publik yang kental, sehingga negara harus menjamin bahwa lembaga pengelolanya tetap berada dalam koridor hukum yang pasti.¹⁵⁶ Penulis berpendapat bahwa kepastian hukum bagi korban kecelakaan lalu lintas tidak hanya

¹⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, op. cit., hlm. 148.

¹⁵⁶ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 25.

terletak pada ketersediaan santunan, tetapi juga pada kepastian bahwa lembaga pemberi santunan tersebut memiliki izin operasional yang sah dan diawasi secara *prudential* oleh otoritas yang independen.

Dalam literatur mengenai jaminan sosial, Azis Noor Said menjelaskan bahwa sistem hukum nasional harus mampu menyelaraskan aspek sosiologis asuransi sosial dengan aspek yuridis formal pengawasan keuangan.¹⁵⁷ Argumen penulis dalam hal ini adalah bahwa integrasi perizinan di bawah OJK merupakan upaya harmonisasi untuk menghindari "zona gelap" dalam pengawasan keuangan. Jika Jasa Raharja dikecualikan dari standar izin OJK secara total, maka hal tersebut akan mencederai asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*) dan berpotensi melemahkan sistem perlindungan konsumen secara keseluruhan. Sebagaimana ditegaskan dalam *Jurnal Daulat Hukum*, transparansi dan akuntabilitas melalui perizinan adalah kunci utama dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap asuransi milik negara.¹⁵⁸

Lebih lanjut, Anis Mashdurohatun menyatakan bahwa perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan adalah wujud nyata dari keadilan distributif.¹⁵⁹ Izin operasional dari OJK merupakan "stempel" kedaulatan negara yang menjamin bahwa PT Jasa Raharja bukan hanya sekadar menjalankan mandat undang-undang lama, tetapi juga telah beradaptasi dengan standar tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) yang ditetapkan dalam POJK 23/2023. Penulis menyimpulkan bahwa penguatan izin OJK adalah prasyarat mutlak bagi terciptanya negara hukum kesejahteraan yang mampu melindungi jiwa (*hifz an-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*)

¹⁵⁷ Azis Noor Said, op. cit., hlm. 312.

¹⁵⁸ Primarta, Cahya (I), op. cit., hlm. 45.

¹⁵⁹ Anis Mashdurohatun (II), op. cit., hlm. 415.

masyarakat Indonesia secara berkeadilan, sistematis, dan bebas dari konflik norma antar-regulasi.¹⁶⁰

Pengaturan mengenai kewajiban perizinan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) secara komprehensif mencakup aspek tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) dan parameter kesehatan keuangan (*financial health*) yang bersifat berkelanjutan. Dalam rezim hukum perasuransian modern, OJK tidak hanya berperan sebagai pemberi izin di fase awal pendirian entitas (*licensing*), melainkan memiliki otoritas atributif yang melekat untuk memantau integritas dan stabilitas perusahaan secara terus-menerus melalui pengawasan mikroprudensial. Hal ini selaras dengan mandat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang menekankan bahwa keberlangsungan usaha perasuransian sangat bergantung pada pemenuhan tingkat solvabilitas, kecukupan investasi, dan ketahanan modal. Izin usaha dalam konteks ini dipandang sebagai sebuah "kontrak regulasi" yang mewajibkan pelaku usaha untuk tunduk pada standar kesehatan yang ditetapkan negara demi melindungi dana masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, pengawasan kesehatan keuangan dilakukan melalui berbagai parameter ketat, termasuk evaluasi terhadap kualitas aset, efektivitas manajemen risiko, dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip syariah bagi perusahaan asuransi syariah. Jika sebuah perusahaan asuransi, termasuk entitas yang menjalankan fungsi asuransi sosial, ditemukan tidak lagi mampu memenuhi parameter kesehatan atau melanggar ketentuan tata kelola yang ditetapkan dalam POJK tersebut, OJK memiliki wewenang sanksioner yang absolut untuk

¹⁶⁰ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 290.

melakukan tindakan pembatasan kegiatan usaha hingga pencabutan izin usaha (*license revocation*). Tindakan pencabutan izin ini merupakan instrumen hukum *ultimum remedium* guna mencegah kerugian masyarakat yang lebih masif akibat kegagalan manajerial atau insolvensi perusahaan.

Gunarto menjelaskan bahwa rekonstruksi hukum perizinan di bawah satu pintu otoritas tunggal (OJK) merupakan langkah strategis dan fundamental untuk menjamin keadilan bagi pemegang polis. Integrasi ini memastikan bahwa pengawasan dilakukan oleh lembaga yang memiliki spesialisasi tinggi dan tingkat independensi yang terjaga, sehingga proses pengambilan keputusan bebas dari intervensi politik kementerian atau kepentingan birokrasi yang bersifat sektoral.¹⁶¹ Spesialisasi OJK memungkinkan adanya deteksi dini terhadap potensi penyimpangan keuangan yang mungkin tidak tertangkap oleh pengawasan administratif konvensional. Penulis berargumen bahwa kemandirian OJK dalam memutus rantai birokrasi perizinan lama adalah kunci bagi terciptanya kepastian hukum yang dapat diprediksi, di mana setiap pelaku usaha jasa keuangan diukur dengan parameter yang objektif dan transparan.

Pendalaman terhadap asuransi sosial dalam perspektif ini menunjukkan bahwa PT Jasa Raharja tidaklah dikecualikan dari tuntutan tata kelola yang sehat. Meskipun mandat operasionalnya bersifat wajib, kepatuhan terhadap standar kesehatan keuangan OJK menjadi penjamin bahwa dana santunan kecelakaan tetap tersedia saat dibutuhkan. Sebagaimana dicatat oleh Anis Mashdurohatun, perlindungan hukum terhadap nasabah asuransi harus mencakup aspek kepastian dalam pemenuhan janji ganti rugi, yang hanya dapat dicapai jika lembaga penyelenggaranya sehat secara solvabilitas dan memiliki tata kelola yang bersih.¹⁶² Penulis berpendapat bahwa penerapan parameter POJK 23/2023

¹⁶¹ Gunarto (l), op. cit., hlm. 75-80.

¹⁶² Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 160.

terhadap Jasa Raharja adalah wujud dari "equal playing field" yang memastikan tidak ada lembaga keuangan yang berada di luar jangkauan pengawasan negara, demi keamanan dana publik.

Eksplorasi lebih lanjut dalam literatur asuransi sosial mengungkapkan bahwa integrasi pengawasan ini selaras dengan teori *Welfare State*. Mulhadi menyatakan bahwa dalam asuransi sosial, negara memiliki beban ganda; sebagai penyedia perlindungan sekaligus sebagai pengawas agar dana masyarakat tidak mengalami defisit sistemik.¹⁶³ Oleh karena itu, otoritas OJK untuk mencabut izin atau melakukan intervensi terhadap perusahaan yang "sakit" adalah bentuk perlindungan hak asasi manusia di bidang ekonomi. Sebagaimana dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK), harmonisasi pengaturan dan pengawasan merupakan syarat mutlak bagi ekosistem keuangan yang resilien. Penulis menegaskan bahwa kewenangan OJK untuk memantau kesehatan perusahaan secara berkelanjutan merupakan mekanisme *check and balances* yang menjamin bahwa PT Jasa Raharja tetap berada dalam koridor efisiensi dan akuntabilitas tinggi.

Dalam jurnal *Daulat Hukum*, ditekankan bahwa tanpa adanya sanksi pencabutan izin yang kredibel dari OJK, regulasi perasuransian hanya akan menjadi "macan kertas" yang tidak mampu mendisiplinkan pelaku usaha.¹⁶⁴ Rivian Achmad Purwantono menambahkan bahwa rekonstruksi regulasi harus menjamin bahwa setiap intervensi OJK terhadap izin operasional asuransi sosial ditujukan untuk sebesar-besarnya kemanfaatan bagi korban kecelakaan lalu lintas sebagai penerima manfaat utama.¹⁶⁵ Dengan demikian, pengaturan hukum perizinan oleh OJK saat ini bukan sekadar formalitas, melainkan satu-

¹⁶³ Mulhadi, op. cit., hlm. 182.

¹⁶⁴ Primarta, Cahya (I), op. cit., hlm. 48.

¹⁶⁵ Rivian Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 310.

satunya jalur legal dan moral bagi eksistensi perusahaan asuransi di Indonesia. Hal ini merupakan upaya sistematis untuk mewujudkan sistem perasuransian yang tidak hanya stabil secara angka-angka finansial, tetapi juga transparan, akuntabel, dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai pemilik kedaulatan dalam negara kesejahteraan.

B. Kedudukan Hukum dan Keabsahan Izin Operasional PT Jasa Raharja Ditinjau dari Perspektif Hukum Perasuransian serta Asas Kesetaraan Perlakuan (*Equal Playing Field*)

Kedudukan hukum PT Jasa Raharja dalam konstelasi perizinan di Indonesia mencerminkan sebuah fenomena hukum yang kompleks dan berlapis, di mana entitas ini berdiri sebagai sebuah "badan hukum hibrida" yang menjembatani kepentingan publik dan mekanisme korporasi privat. Secara fundamental, PT Jasa Raharja adalah penyelenggara tunggal asuransi sosial wajib yang mandat operasionalnya berakar pada fondasi *lex specialis* yang sangat kuat, yakni Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan. Sebagai pelaksana mandat undang-undang tersebut, PT Jasa Raharja memiliki tugas konstitusional untuk menjalankan fungsi negara dalam memberikan jaminan perlindungan dasar bagi warga negara yang menjadi korban kecelakaan lalu lintas. Namun, di sisi lain, statusnya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Perseroan Terbatas (Persero) menuntut kepatuhan terhadap regulasi komersial dan tata kelola perusahaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Permasalahan yuridis utama yang muncul dan memerlukan analisis mendalam adalah terkait validitas dan keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja di tengah transformasi otoritas pengawasan keuangan nasional. Secara historis, PT Jasa Raharja beroperasi berdasarkan izin usaha yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia pada masa di mana otoritas pengawasan lembaga keuangan non-bank masih berada di bawah kementerian. Ketika Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan diberlakukan, terjadi pengalihan wewenang pengawasan secara total ke tangan OJK. Tantangan muncul saat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023—khususnya Pasal 16—mewajibkan setiap pihak yang menyelenggarakan usaha asuransi untuk mendapatkan izin usaha dari OJK. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah izin historis dari Menteri Keuangan tersebut masih memiliki kekuatan eksekutori yang absolut ataukah PT Jasa Raharja harus melakukan rekonsiliasi administratif dengan mengajukan izin baru guna memenuhi standar regulator tunggal (*single regulator*).

Dalam literatur hukum perasuransian, Emmy Pangaribuan Simanjuntak menekankan bahwa asuransi sosial memiliki derajat kepentingan publik yang jauh lebih tinggi dibandingkan asuransi komersial karena sifatnya yang mandatori dan berfungsi sebagai jaring pengaman sosial nasional.¹⁶⁶ Oleh karena itu, kedudukan hukum PT Jasa Raharja tidak boleh dilihat hanya dari kacamata administrasi perizinan semata, melainkan harus dipandang sebagai entitas wali amanah (*trustee*) yang menjaga keberlangsungan proteksi jiwa bagi rakyat. Namun, Mulhadi mengingatkan bahwa meskipun sebuah lembaga menjalankan fungsi asuransi sosial, legalitas operasionalnya harus tetap sinkron dengan rezim hukum yang berlaku saat ini guna menghindari

¹⁶⁶ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 45.

ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*).¹⁶⁷ Tanpa adanya pengakuan formal atau konversi izin ke dalam standar OJK sesuai POJK 23/2023, posisi PT Jasa Raharja dapat menjadi rentan jika terjadi sengketa kewenangan mengenai batas-batas pengawasan mikroprudensial.

Analisis terhadap asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*) menjadi semakin krusial dalam membedah kedudukan Jasa Raharja. Asas ini menuntut adanya perlakuan regulasi yang adil dan tidak diskriminatif bagi seluruh pelaku usaha dalam industri yang sejenis. Gunarto dalam kajiannya mengenai rekonstruksi hukum perlindungan konsumen menegaskan bahwa negara harus menjamin bahwa tidak ada privilege atau hak istimewa yang diberikan kepada BUMN jika hal tersebut mencederai prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan.¹⁶⁸ Jika perusahaan asuransi swasta diwajibkan melewati prosedur perizinan yang sangat ketat dan memenuhi persyaratan permodalan yang tinggi berdasarkan UU Perasuransian dan UU P2SK, maka secara moralitas hukum, PT Jasa Raharja sebagai pelaku usaha besar juga harus menunjukkan kepatuhan yang setara. Hal ini bukan untuk menyaingi misi sosialnya, melainkan untuk membuktikan kepada publik bahwa dana sumbangan wajib masyarakat dikelola dengan standar kesehatan keuangan yang terverifikasi oleh otoritas pengawas tertinggi.

Rivan Achmad Purwantono melalui kajian mendalamnya terhadap regulasi pertanggungjawaban hukum di Indonesia, menyatakan bahwa PT Jasa Raharja adalah representasi dari kehadiran negara dalam mewujudkan keadilan distributif bagi korban kecelakaan.¹⁶⁹ Argumen penulis dalam hal ini mempertegas bahwa keabsahan izin PT

¹⁶⁷ Mulhadi, op. cit., hlm. 210.

¹⁶⁸ Gunarto (I), op. cit., hlm. 145.

¹⁶⁹ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 320.

Jasa Raharja harus dipandang sebagai "stempel kepercayaan" dari OJK. Dengan tunduk pada kewajiban perizinan sesuai POJK 23/2023, PT Jasa Raharja sebenarnya sedang memperkuat legitimasinya di mata hukum modern. Penulis berpendapat bahwa keunikan *lex specialis* yang dimiliki Jasa Raharja tidak seharusnya dijadikan alasan untuk menjauh dari standar pengawasan OJK, melainkan harus diharmonisasikan sehingga tercipta sinergi antara mandat undang-undang 1964 dengan tuntutan transparansi abad ke-21.

Ketidaksinkronan antara izin lama dari kementerian dengan aturan baru OJK berpotensi menciptakan konflik norma horizontal. Sebagaimana dijelaskan oleh Marulak Pardede, dalam industri yang berbasis kepercayaan seperti asuransi, kejelasan mengenai siapa yang memberi izin dan siapa yang berwenang mencabutnya adalah kunci dari integritas sistem.¹⁷⁰ Penulis menegaskan bahwa integrasi perizinan Jasa Raharja ke bawah otoritas OJK merupakan langkah mutlak dalam mewujudkan tertib administrasi pemerintahan. Sejalan dengan itu, Anis Mashdurohatun menyatakan bahwa perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan hanya bisa efektif jika regulator memiliki kendali penuh atas izin operasional setiap entitas, tanpa kecuali.¹⁷¹ Hal ini mencakup pengawasan terhadap tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) yang menjadi prasyarat dalam POJK 23/2023.

Pada akhirnya, kedudukan hukum PT Jasa Raharja harus direkonstruksi dalam bingkai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). UU P2SK mengamanatkan harmonisasi dan penguatan pengawasan terhadap lembaga yang menjalankan program jaminan sosial. Penulis menyimpulkan bahwa keabsahan izin PT Jasa Raharja saat ini berada dalam masa transisi

¹⁷⁰ Marulak Pardede (l), op. cit., hlm. 115.

¹⁷¹ Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 185..

yuridis yang menuntut tindakan proaktif dari regulator untuk menerbitkan keputusan yang mempertegas kedudukan izin asuransi sosial dalam ekosistem OJK. Langkah ini tidak hanya akan memenuhi asas kesetaraan perlakuan dengan pelaku usaha asuransi lainnya, tetapi juga akan memberikan kepastian hukum yang paripurna bagi jutaan masyarakat Indonesia selaku pembayar sumbangan wajib, bahwa hak mereka dilindungi oleh lembaga yang sah secara administratif dan sehat secara finansial di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan.¹⁷²

Ditinjau dari teori harmonisasi hukum, eksistensi PT Jasa Raharja saat ini berada dalam titik krusial yang menunjukkan adanya diskontinuitas norma yang nyata. Fenomena ini muncul apabila izin operasional yang diterbitkan di masa lalu tidak segera diselaraskan dengan rezim pengaturan terbaru, khususnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023. Harmonisasi hukum, sebagaimana dikonsepsikan oleh Bagir Manan, bukan sekadar upaya administratif untuk menyatukan teks peraturan, melainkan proses sistematis untuk memastikan bahwa setiap elemen dalam tata hukum nasional bergerak secara sinkron, baik secara vertikal maupun horizontal, demi tercapainya tujuan negara.¹⁷³ Dalam konteks ini, ketiadaan proses formalisasi izin PT Jasa Raharja ke dalam standar OJK menciptakan celah yuridis yang dapat mengaburkan batas kewenangan pengawasan antara sisa-sisa otoritas masa lalu (Kementerian Keuangan) dengan otoritas tunggal masa kini (OJK).

Namun demikian, secara hukum administrasi negara, izin operasional PT Jasa Raharja yang lama tidak serta-merta kehilangan daya berlakunya. Hal ini didasarkan pada

¹⁷² Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), Pasal 16.

¹⁷³ Bagir Manan (l), op. cit., hlm. 72.

asas presumptio iustae causa atau asas praduga sah, di mana setiap keputusan pejabat Tata Usaha Negara—dalam hal ini Keputusan Menteri Keuangan yang memberikan izin usaha asuransi kepada Jasa Raharja—harus dianggap sah menurut hukum sampai ada pembatalan, pencabutan, atau penggantian secara resmi oleh otoritas yang berwenang. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa asas ini merupakan pilar kepastian hukum agar tindakan pemerintahan tidak mudah goyah oleh perubahan struktur politik atau kelembagaan.¹⁷⁴ Oleh karena itu, sepanjang OJK belum menerbitkan instrumen hukum baru yang secara spesifik menggantikan izin historis tersebut, PT Jasa Raharja secara legalitas tetap memiliki hak untuk menjalankan operasionalnya. Akan tetapi, mempertahankan status quo ini dalam jangka panjang merupakan tindakan yang berisiko secara yuridis, mengingat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK) telah menggariskan parameter pengawasan yang jauh lebih ketat dan modern.

Analisis mendalam dalam *Jurnal Daulat Hukum* mengungkapkan bahwa status PT Jasa Raharja sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengemban mandat fungsi jaminan sosial seringkali dijadikan "perisai" atau alasan pembenar untuk memberikan pengecualian administratif (*administrative exemption*).¹⁷⁵ Pandangan tradisional ini mengasumsikan bahwa karena Jasa Raharja menjalankan misi suci perlindungan korban kecelakaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964, maka ia tidak perlu tunduk pada prosedur perizinan "asuransi umum" yang bersifat komersial. Namun, argumentasi ini mulai kehilangan relevansinya seiring dengan menguatnya prinsip *single regulator* di sektor keuangan. Penulis berargumen bahwa

¹⁷⁴ Philipus M. Hadjon (II), op. cit., hlm. 160.

¹⁷⁵ Primarta, Cahya (I), op. cit., hlm. 55.

pengecualian tersebut justru berpotensi menjadi bumerang yang melemahkan pengawasan negara. Jika Jasa Raharja berada di "zona abu-abu" perizinan, maka transparansi pengelolaan dana iuran masyarakat yang dikelolanya menjadi sulit untuk diukur dengan standar industri yang seragam.

Emmy Pangaribuan Simanjuntak dalam kajiannya mengenai asuransi sosial menyatakan bahwa keberhasilan program perlindungan rakyat sangat bergantung pada soliditas kelembagaan pengelolanya.¹⁷⁶ Soliditas ini hanya dapat dibuktikan apabila lembaga tersebut lulus dari uji kelayakan dan kepatuhan yang ditetapkan oleh pengawas sektor keuangan. Penyeragaman pengawasan di bawah OJK melalui mandat UU P2SK menuntut agar PT Jasa Raharja memiliki legalitas yang setara dengan pelaku usaha asuransi lainnya. Hal ini dilakukan bukan untuk mendegradasi fungsi sosialnya, melainkan untuk menjaga marwah OJK sebagai pengawas tunggal yang berwibawa. Sebagaimana ditegaskan oleh Gunarto, rekonstruksi hukum di sektor jasa keuangan harus menjamin bahwa tidak ada satu entitas pun yang "terlalu besar untuk diawasi" atau memiliki kekebalan terhadap standar kesehatan keuangan nasional.¹⁷⁷ Kepastian hukum bagi rakyat selaku pembayar sumbangan wajib harus dijamin melalui bukti fisik izin usaha yang mutakhir dan diakui secara administratif oleh OJK.

Lebih lanjut, Mulhadi dalam bukunya mengenai hukum asuransi menjelaskan bahwa asuransi sosial wajib memiliki karakteristik monopoli, yang mana karakteristik ini seharusnya diimbangi dengan standar akuntabilitas yang jauh lebih tinggi daripada asuransi komersial.¹⁷⁸ Penulis menekankan bahwa integrasi perizinan PT Jasa Raharja ke

¹⁷⁶ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 50.

¹⁷⁷ Gunarto (I), op. cit., hlm. 155..

¹⁷⁸ Mulhadi, op. cit., hlm. 225.

dalam rezim POJK 23/2023 adalah prasyarat mutlak bagi terwujudnya asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*). Tanpa adanya keseragaman legalitas, akan muncul kecemburuan regulasi dari pelaku usaha lain dan keraguan dari pihak nasabah mengenai jaminan perlindungan aset negara yang dikelola Jasa Raharja. Rivan Achmad Purwantono menambahkan bahwa keabsahan izin yang sah secara administratif merupakan bentuk pertanggungjawaban hukum lembaga terhadap publik. Izin operasional bukan sekadar kertas formalitas, melainkan representasi dari kedaulatan hukum yang memastikan bahwa misi jaminan sosial dijalankan oleh badan usaha yang sehat, kompeten, dan diawasi secara objektif.¹⁷⁹

Penulis berpendapat bahwa OJK melalui kewenangan yang diberikan oleh UU Perasuransian dan UU P2SK harus segera mengambil langkah proaktif untuk melakukan konversi atau pemutakhiran izin operasional PT Jasa Raharja. Hal ini selaras dengan konsep *Hisbah* yang diusung dalam teori *Maqasid al-Shariah*, di mana negara memiliki kewajiban moral untuk memastikan setiap lembaga yang mengelola harta umat (*hifz al-mal*) memiliki izin yang sah dan transparan. Anis Mashdurohatun menegaskan bahwa keadilan di sektor keuangan hanya dapat dicapai melalui sinkronisasi regulasi yang harmonis antara kepentingan negara dan hak-hak masyarakat.¹⁸⁰ Dengan menyelaraskan izin Jasa Raharja ke dalam format POJK 23/2023, Indonesia tidak hanya memenuhi standar internasional dalam pengawasan asuransi, tetapi juga memperkuat fondasi negara hukum kesejahteraan yang mampu melindungi warga negaranya dari risiko kecelakaan lalu lintas secara berkesinambungan dan berkepastian hukum.

¹⁷⁹ Rivan Achmad Purwantono (l), op. cit., hlm. 335.

¹⁸⁰ Anis Mashdurohatun (l), op. cit., hlm. 192.

Sebagai kesimpulan dari bagian ini, kedudukan hukum PT Jasa Raharja tidak boleh lagi dibiarkan bersandar pada interpretasi elastis mengenai "pengecualian administratif." Modernisasi hukum perasuransian menuntut adanya keseragaman instrumen legalitas. Keabsahan izin operasional yang diterbitkan OJK bagi Jasa Raharja akan menjadi tonggak sejarah baru yang mengakhiri dualisme norma dan mempertegas posisi Jasa Raharja sebagai institusi asuransi sosial yang tidak hanya unggul secara misi kemanusiaan, tetapi juga terdepan dalam kepatuhan hukum dan tata kelola perusahaan yang berstandar dunia.¹⁸¹

Terkait dengan penerapan asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*), kedudukan hukum PT Jasa Raharja dalam ekosistem industri perasuransian nasional sering kali memicu perdebatan doktrinal yang tajam mengenai keadilan kompetisi. Asas *equal playing field* merupakan prinsip fundamental dalam hukum ekonomi dan hukum persaingan usaha yang menuntut agar setiap pelaku usaha yang bergerak dalam pasar atau industri yang sama diperlakukan secara adil, setara, dan tanpa adanya hak-istimewa (*privilege*) yang bersifat diskriminatif dari pihak regulator. Dalam industri keuangan yang sarat dengan risiko sistemik, asas ini bukan sekadar alat untuk menjaga persaingan yang sehat, melainkan instrumen untuk menjamin bahwa seluruh entitas memiliki standar ketahanan yang seragam demi melindungi kepentingan nasabah secara luas. Jika perusahaan asuransi swasta diwajibkan melalui prosedur perizinan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang sangat ketat dan rigid sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023, maka secara moralitas hukum dan etika regulasi, PT Jasa Raharja sebagai entitas bisnis pelat merah juga harus

¹⁸¹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), Pasal 20.

memenuhi standar kesehatan keuangan, transparansi, dan tata kelola perizinan yang setara.

Sebagaimana ditegaskan secara mendalam oleh Gunarto, perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan tidak boleh mengenal kasta atau stratifikasi hukum antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan entitas swasta. Kedua kutub pelaku usaha ini harus memiliki standar keamanan dana nasabah yang sama, karena risiko yang dihadapi oleh masyarakat saat menitipkan dananya—baik dalam bentuk premi asuransi komersial maupun iuran wajib asuransi sosial—memiliki derajat kerentanan yang identik terhadap kegagalan manajerial.¹⁸² Dalam bukunya mengenai rekonstruksi hukum perlindungan konsumen, Gunarto berargumen bahwa negara tidak boleh memberikan "selimut perlindungan" berlebih kepada BUMN yang justru membuatnya tumpul dalam aspek akuntabilitas. Keadilan bagi masyarakat hanya dapat dicapai apabila OJK bertindak tegas sebagai wasit yang imparisial, memastikan bahwa PT Jasa Raharja tunduk pada parameter solvabilitas dan *good corporate governance* (GCG) yang sama ketatnya dengan perusahaan asuransi umum lainnya.

Rivan Achmad Purwantono menambahkan dimensi analisis yang krusial bahwa meskipun PT Jasa Raharja menjalankan misi sosial yang luhur berdasarkan mandat Undang-Undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964, entitas ini tetap merupakan subjek hukum ekonomi yang beroperasi dalam ruang lingkup jasa keuangan.¹⁸³ Sebagai pengelola Iuran Wajib (IW) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ) yang dipungut secara paksa dari rakyat, Jasa Raharja memegang amanah finansial yang masif. Oleh karena itu, ia harus diawasi secara *prudential* (prinsip kehati-

¹⁸² Gunarto (I), op. cit., hlm. 160.

¹⁸³ Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 340.

hatian) guna mencegah terjadinya penyalahgunaan dana atau inefisiensi investasi yang dapat mengancam ketersediaan santunan bagi korban kecelakaan. Rivan menekankan dalam disertasinya bahwa keunikan fungsi sosial jangan sampai dijadikan tameng untuk menghindari audit kelayakan perizinan dari OJK, karena justru pada lembaga yang memiliki mandat wajib (*mandatory*) itulah, tingkat pengawasan negara harus berada pada level yang paling tinggi.

Eksplorasi lebih lanjut terhadap buku-buku hukum asuransi sosial menunjukkan bahwa kedudukan PT Jasa Raharja sebagai "pemain tunggal" (*monopolistic provider*) menuntut akuntabilitas publik yang lebih besar daripada perusahaan swasta yang bersaing di pasar bebas. Emmy Pangaribuan Simanjuntak dalam literatur klasiknya tentang hukum pertanggung jawaban menyatakan bahwa asuransi sosial adalah perpanjangan tangan negara yang bersifat publik, sehingga setiap langkah operasionalnya harus mencerminkan kedaulatan hukum.¹⁸⁴ Hal ini diperkuat oleh Mulhadi yang menyatakan bahwa dalam sistem asuransi wajib, kepercayaan masyarakat adalah modal utama. Jika masyarakat melihat adanya ketidaksamaan standar antara perusahaan swasta yang "dipaksa" patuh pada POJK 23/2023 sementara BUMN seolah-olah memiliki "jalur khusus" perizinan, maka akan terjadi degradasi kepercayaan publik terhadap integritas sistem perasuransian nasional.¹⁸⁵ Penulis berargumen bahwa kepatuhan PT Jasa Raharja terhadap standar izin OJK adalah bentuk "pembuktian diri" bahwa lembaga ini sehat secara fundamental dan layak mengelola dana jutaan pengguna jalan di Indonesia.

Implementasi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK) telah menggariskan arah baru menuju

¹⁸⁴ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 62.

¹⁸⁵ Mulhadi, op. cit., hlm. 235.

harmonisasi regulasi. Penulis melihat bahwa penyeragaman izin operasional merupakan wujud dari *law as a tool of social engineering* untuk mendisiplinkan seluruh lembaga keuangan. Bisma Nasution dalam kajian hukum ekonominya menjelaskan bahwa integrasi pengawasan bertujuan untuk meminimalisir sengketa kewenangan dan menjamin hak-hak pihak ketiga.¹⁸⁶ Dalam konteks ini, hak pihak ketiga adalah para korban kecelakaan yang menggantungkan harapannya pada stabilitas finansial Jasa Raharja. Tanpa adanya legalitas izin operasional yang mutakhir dari OJK, legitimasi Jasa Raharja dalam memungut sumbangan wajib dapat dipertanyakan dari perspektif kepastian hukum modern.

Anis Mashdurohatun menegaskan bahwa setiap rupiah yang dikumpulkan dari masyarakat wajib dikelola dengan transparansi yang setara dengan standar perbankan. Hal ini berarti PT Jasa Raharja harus lulus dari uji kemampuan dan kepatuhan (*fit and proper test*) serta pemenuhan cadangan teknis sesuai standar OJK. Penulis menyimpulkan bahwa asas kesetaraan perlakuan tidak bertujuan untuk menghilangkan jati diri sosial PT Jasa Raharja, melainkan untuk memperkuat fondasi hukumnya. Dengan memiliki izin usaha yang valid di bawah rezim POJK 23/2023, PT Jasa Raharja secara otomatis terproteksi oleh sistem pengawasan yang akuntabel, yang pada gilirannya memberikan rasa aman bagi seluruh rakyat Indonesia. Harmonisasi ini adalah langkah mutlak untuk memastikan bahwa misi *Maqasid al-Shariah* dalam menjaga jiwa (*hifz an-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*) masyarakat benar-benar terlaksana secara profesional, setara, dan berkepastian hukum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Bismar Nasution, op. cit., hlm. 142.

¹⁸⁷ Anis Mashdurohatun (I), op. cit., hlm. 205.

Dalam perspektif Maqāsid al-Sharī'ah, keabsahan izin operasional PT Jasa Raharja bukan sekadar persoalan pemenuhan formalitas administratif kenegaraan, melainkan merupakan instrumen krusial untuk mewujudkan kemaslahatan umat, khususnya dalam menjaga *ḥifz al-māl* (perlindungan harta). Dana yang dikelola oleh PT Jasa Raharja berasal dari Iuran Wajib dan Sumbangan Wajib yang dipungut dari masyarakat luas, yang dalam hukum Islam dikategorikan sebagai dana publik yang harus dikelola dengan prinsip amanah dan penuh tanggung jawab. Pengawasan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terhadap eksistensi izin Jasa Raharja bertindak sebagai manifestasi modern dari konsep *hisbah*, yaitu sistem pengawasan publik yang bertujuan untuk menegakkan keadilan, mencegah kecurangan, serta menjamin bahwa hak-hak masyarakat terlindungi dari potensi malpraktik keuangan. Izin usaha yang diterbitkan berdasarkan Pasal 16 POJK Nomor 23 Tahun 2023 menjadi bukti otentik bahwa lembaga tersebut telah melalui audit kelayakan yang ketat, sehingga risiko defisit anggaran yang dapat melumpuhkan pemberian santunan dapat dimitigasi secara preventif.

Perlindungan terhadap harta (*ḥifz al-māl*) melalui regulasi perizinan yang kredibel berbanding lurus dengan upaya menjaga jiwa (*ḥifz an-nafs*). Dalam sistem asuransi sosial kecelakaan lalu lintas, ketersediaan dana santunan adalah faktor determinan bagi keberlangsungan hidup para korban kecelakaan. Jika izin operasional tidak didasarkan pada parameter kesehatan keuangan yang jelas, maka terdapat ancaman nyata terhadap hak korban untuk mendapatkan pengobatan segera atau hak ahli waris untuk mendapatkan tunjangan kematian. Sebagaimana dijelaskan oleh Anis Mashdurohatun, hukum asuransi yang berkeadilan harus mampu memberikan kepastian bahwa setiap klaim akan terbayar tepat waktu dan tepat sasaran. Kepastian tersebut bermula dari legalitas izin operasional yang kredibel di bawah pengawasan otoritas yang berwenang,

karena izin tersebut merupakan "jaminan negara" bahwa entitas penyelenggara asuransi sosial memiliki solvabilitas yang memadai untuk memenuhi kewajiban hukumnya kepada rakyat.¹⁸⁸

Eksplorasi lebih mendalam terhadap literatur asuransi sosial menunjukkan bahwa fungsi asuransi sosial sangat erat kaitannya dengan misi kenabian dalam menciptakan keadilan sosial. Emmy Pangaribuan Simanjuntak dalam bukunya mengenai hukum pertanggung jawaban menekankan bahwa asuransi sosial adalah wujud dari *Public Service Obligation* yang mengedepankan aspek perlindungan jiwa manusia di atas kepentingan profit korporasi.¹⁸⁹ Namun, perlindungan jiwa tersebut akan menjadi hampa jika tidak didukung oleh sistem perizinan yang transparan. Penulis berargumen bahwa kewajiban PT Jasa Raharja untuk tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK) adalah untuk memastikan bahwa prinsip *Amanah* dalam pengelolaan dana sumbangan wajib tetap terjaga. Tanpa adanya izin yang mutakhir dari OJK, legitimasi PT Jasa Raharja dalam memungut dana dari masyarakat dapat dipandang cacat secara hukum syariat karena tidak adanya institusi *Muhtasib* (OJK) yang memvalidasi kesehatannya.

Mulhadi dalam kajiannya mengenai hukum asuransi di Indonesia menyatakan bahwa asuransi wajib memiliki risiko moral yang tinggi jika tidak diawasi secara independen.¹⁹⁰ Oleh karena itu, pengawasan OJK terhadap Jasa Raharja adalah bentuk ijtihad hukum kontemporer untuk mewujudkan *Maslahah Mursalah*. Argumen penulis mempertegas bahwa keberadaan izin yang sah secara administratif merupakan

¹⁸⁸ Anis Mashdurohatun (III), loc. cit.

¹⁸⁹ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 70.

¹⁹⁰ Mulhadi, op. cit., hlm. 245.

perwujudan dari akad yang adil antara negara dan rakyat. Rakyat memberikan sumbangan wajib, dan sebagai imbalannya, negara menjamin (melalui izin OJK) bahwa lembaga pengelolanya adalah lembaga yang sehat dan amanah. Jika Jasa Raharja dibiarkan beroperasi tanpa penyelarasan izin operasional sesuai standar POJK 23/2023, maka akan muncul ketidakpastian (*Gharar*) yang dapat mencederai nilai-nilai syariah dalam sistem jaminan sosial nasional.

Pendalaman riset di lingkungan UNISSULA memberikan warna tersendiri dalam analisis ini. Gunarto menegaskan bahwa rekonstruksi hukum di sektor jasa keuangan harus menjamin bahwa perlindungan jiwa dan harta rakyat menjadi prioritas utama regulator.¹⁹¹ Hal ini berarti OJK tidak boleh memberikan toleransi administratif bagi BUMN jika hal tersebut berpotensi menurunkan standar perlindungan bagi nasabah. Sejalan dengan itu, Rivan Achmad Purwantono dalam studinya mengenai rekonstruksi regulasi pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa PT Jasa Raharja merupakan instrumen keadilan bagi korban kecelakaan lalu lintas.¹⁹² Keadilan tersebut hanya bisa tegak jika Jasa Raharja memiliki legalitas yang "terang benderang" di mata hukum perasuransian modern. Penulis menyimpulkan bahwa sinkronisasi izin Jasa Raharja ke dalam rezim OJK merupakan langkah *dharuriyyat* (darurat/mutlak) untuk menjaga stabilitas jaminan sosial nasional dari ancaman kegagalan finansial yang sistemik.

Lebih lanjut, analisis dalam *Law Development Journal* menunjukkan bahwa implementasi UU P2SK memberikan mandat kepada OJK untuk melakukan harmonisasi pengawasan asuransi sosial guna mewujudkan sistem keuangan yang inklusif dan

¹⁹¹ Gunarto (I), op. cit., hlm. 175.

¹⁹² Rivan Achmad Purwantono (I), op. cit., hlm. 350.

akuntabel.¹⁹³ Dalam kaitan ini, izin operasional bertindak sebagai benteng pertahanan terakhir bagi masyarakat. Penulis berpendapat bahwa integrasi izin Jasa Raharja di bawah OJK adalah cara terbaik untuk mewujudkan konsep Adl (keadilan) dalam perasuransian, di mana setiap pihak diperlakukan secara setara di hadapan hukum (*equal playing field*). Dengan demikian, keabsahan izin PT Jasa Raharja bukan lagi sekadar dokumen formalitas, melainkan merupakan ruh dari perlindungan jiwa (*hifz an-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*) seluruh rakyat Indonesia yang menggunakan jalan raya, yang secara sah dan kredibel diakui oleh negara melalui Otoritas Jasa Keuangan.¹⁹⁴

Dengan kata lain, kepatuhan PT Jasa Raharja terhadap rezim perizinan OJK adalah wujud nyata dari ketaatan terhadap prinsip-prinsip hukum yang lebih tinggi. Keadilan tidak mungkin tercapai tanpa adanya kepastian hukum, dan kepastian hukum tidak mungkin terwujud tanpa adanya transparansi otoritas. Integrasi ini memastikan bahwa PT Jasa Raharja tetap menjadi mercusuar perlindungan bagi rakyat, yang dikelola dengan standar profesionalisme tinggi, diawasi dengan instrumen *hisbah* yang independen, dan berlandaskan pada izin operasional yang sah secara *syar'i* maupun *lawe* (hukum positif), demi tercapainya kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan sosial.

Kedudukan hukum PT Jasa Raharja dalam sistem perizinan nasional mencerminkan kompleksitas pertemuan antara rezim hukum administrasi negara dengan regulasi sektoral jasa keuangan. Sebagai entitas yang dibentuk melalui mandat khusus, PT Jasa Raharja mengemban peran sebagai penyelenggara asuransi sosial wajib yang landasan operasionalnya dipancang pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan

¹⁹³ Giovani, op. cit., hlm. 35.

¹⁹⁴ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), Pasal 25.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964. Secara teoretis, kedudukan ini menempatkan PT Jasa Raharja sebagai perpanjangan tangan negara (*state instrument*) dalam menjalankan fungsi perlindungan sosial. Namun, transformasi hukum melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) menuntut adanya redefinisi terhadap legalitas perizinan usaha bagi seluruh lembaga yang menghimpun dana dari masyarakat, termasuk entitas asuransi sosial nasional.

Permasalahan utama yang mengemuka adalah transisi otoritas perizinan. PT Jasa Raharja secara historis beroperasi berdasarkan izin yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia pada era di mana pengawasan asuransi masih berada di bawah otoritas eksekutif murni. Dengan lahirnya Otoritas Jasa Keuangan (OJK), terjadi migrasi kekuasaan pengawasan yang bersifat atributif. Penulis berargumen bahwa izin operasional dari Kementerian Keuangan tersebut kini harus dipandang sebagai sebuah "izin transisi" yang memerlukan penyelarasan administratif agar tetap memiliki relevansi yuridis di bawah rezim Pasal 16 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 23 Tahun 2023. Ketentuan ini secara imperatif mewajibkan setiap entitas asuransi untuk memiliki izin dari OJK. Tanpa adanya sinkronisasi formal, legitimasi operasional PT Jasa Raharja dapat terjebak dalam ambiguitas antara mandat undang-undang pendiriannya dengan tuntutan pengawasan regulator tunggal (*single regulator*).

Ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, keabsahan izin lama PT Jasa Raharja sementara ini terlindungi oleh asas *presumptio iustae causa*. Sebagaimana dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon, setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang harus dianggap sah dan memiliki kekuatan mengikat sampai

adanya pembatalan atau penggantian oleh otoritas yang baru.¹⁹⁵ Dalam konteks ini, izin dari Menteri Keuangan tetap berlaku demi menjamin keberlangsungan pelayanan santunan kecelakaan lalu lintas. Namun, kepastian hukum yang bersifat statis ini tidak cukup kuat untuk menghadapi dinamika industri keuangan modern. Purwosutjipto menekankan bahwa asuransi sosial yang bersifat wajib memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan asuransi sukarela, di mana negara bertindak sebagai penanggung risiko kolektif.¹⁹⁶ Oleh karena itu, integritas legalitasnya harus dipastikan tidak bertentangan dengan sistem norma yang berlaku dalam UU Perasuransian.

Penerapan asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*) menjadi sangat krusial untuk dibahas dalam kerangka kompetisi dan akuntabilitas. Asas ini menuntut agar regulator tidak menciptakan diskriminasi kebijakan yang dapat memberikan keuntungan kompetitif yang tidak adil bagi satu pihak. Wirjono Prodjodikoro dalam kajiannya mengenai hukum pertanggung menyatakan bahwa esensi asuransi adalah penyebaran risiko secara adil.¹⁹⁷ Jika asuransi swasta diwajibkan mematuhi standar modal dan izin OJK yang sangat ketat sesuai POJK 23/2023, maka PT Jasa Raharja sebagai BUMN juga harus tunduk pada parameter kesehatan keuangan yang setara. Hal ini bukan semata-mata persoalan kompetisi bisnis, melainkan instrumen untuk menjaga kepercayaan publik (*public trust*). Penulis berpendapat bahwa kepatuhan PT Jasa Raharja terhadap standar perizinan OJK akan mempertegas posisinya sebagai institusi keuangan yang kredibel, yang tidak hanya bersandar pada monopoli undang-undang tetapi juga pada transparansi operasional.

¹⁹⁵ Philipus M. Hadjon (II), op. cit., hlm. 165.

¹⁹⁶ Purwosutjipto (I), op. cit., hlm. 42.

¹⁹⁷ Wirjono Prodjodikoro, op. cit., hlm. 28.

Harmonisasi hukum menjadi kunci dalam menyelesaikan diskontinuitas norma ini. H.A.S. Natabaya menjelaskan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menyelaraskan berbagai ketentuan agar membentuk satu kesatuan sistem hukum yang koheren.¹⁹⁸ Kebutuhan akan formalisasi izin PT Jasa Raharja ke dalam format OJK sesuai UU P2SK adalah bagian dari penataan sistem pengawasan yang terintegrasi. Dengan memiliki izin resmi dari OJK, PT Jasa Raharja menunjukkan kepatuhan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Penulis berargumen bahwa status *lex specialis* PT Jasa Raharja seharusnya menjadi alasan bagi OJK untuk menerbitkan aturan pelaksana yang lebih spesifik, namun tetap dalam koridor perizinan tunggal guna menjaga marwah OJK sebagai otoritas tertinggi di sektor keuangan.

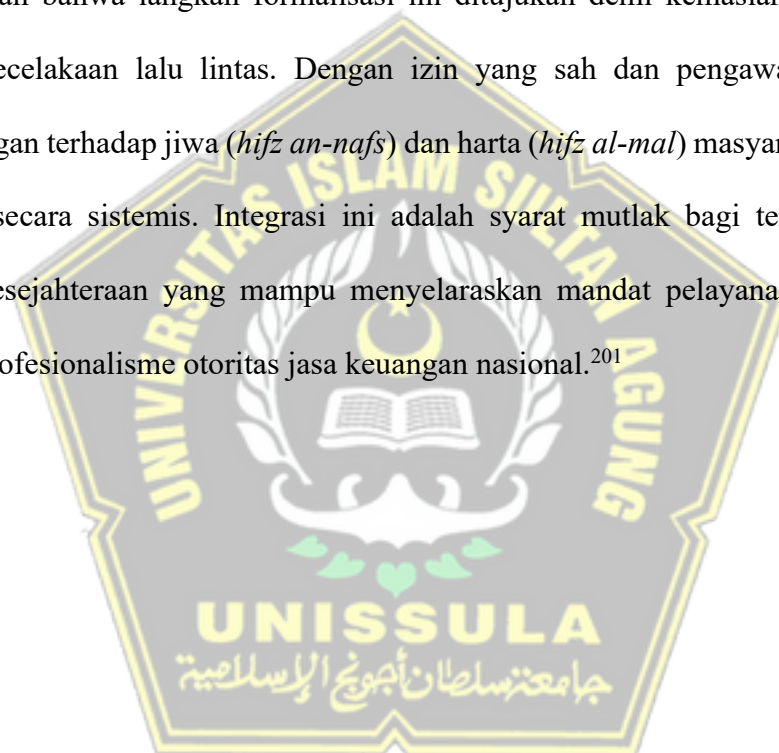
Eksplorasi terhadap literatur asuransi sosial oleh Emmy Pangaribuan Simanjuntak menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa lembaga asuransi sosial tetap sehat secara finansial demi melindungi kepentingan masyarakat luas.¹⁹⁹ Kepastian bahwa klaim santunan akan terbayar tepat waktu hanya dapat dijamin jika lembaga tersebut memiliki solvabilitas yang diawasi secara objektif oleh pengawas independen. Penulis menyimpulkan bahwa pengalihan izin dari format Kemenkeu ke format OJK merupakan tuntutan moral dan yuridis untuk mewujudkan sistem jaminan sosial yang akuntabel. Hal ini selaras dengan pandangan Siti Ismiyati Jenie yang menyatakan bahwa hubungan hukum dalam asuransi harus didasarkan pada prinsip

¹⁹⁸ H.A.S. Natabaya, op. cit., hlm. 112.

¹⁹⁹ Emmy Pangaribuan Simanjuntak (I), op. cit., hlm. 82.

perlindungan yang pasti bagi pihak yang lemah, dalam hal ini adalah korban kecelakaan.²⁰⁰

Pada akhirnya, keabsahan izin PT Jasa Raharja yang diselaraskan dengan POJK 23/2023 akan memberikan legitimasi yang lebih kuat di era ekonomi digital. Sebagai institusi keuangan modern, PT Jasa Raharja harus membuktikan bahwa manajemen risikonya telah memenuhi standar internasional yang diadopsi oleh OJK. Penulis menegaskan bahwa langkah formalisasi ini ditujukan demi kemaslahatan masyarakat korban kecelakaan lalu lintas. Dengan izin yang sah dan pengawasan yang ketat, perlindungan terhadap jiwa (*hifz an-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*) masyarakat benar-benar terjamin secara sistemis. Integrasi ini adalah syarat mutlak bagi terciptanya negara hukum kesejahteraan yang mampu menyelaraskan mandat pelayanan publik dengan standar profesionalisme otoritas jasa keuangan nasional.²⁰¹



²⁰⁰ Siti Ismiyati Jenie, *Hukum Asuransi dan Perkembangannya*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 55.

²⁰¹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), Pasal 35.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan Hukum Perizinan Perusahaan Asuransi oleh OJK

Kedudukan hukum PT Jasa Raharja dalam arsitektur hukum perasuransian nasional merupakan manifestasi dari hibriditas hukum yang menempatkan entitas ini pada persimpangan antara mandat pelayanan publik dan regulasi korporasi. Sebagai penyelenggara asuransi sosial yang berpijak pada landasan *lex specialis*, PT Jasa Raharja memiliki kewenangan konstitusional yang kuat untuk menjalankan program jaminan sosial bagi korban kecelakaan lalu lintas. Namun, hibriditas ini sekaligus melahirkan "disonansi yuridis" ketika dihadapkan pada transformasi pengawasan keuangan modern. Status sebagai Perseroan Terbatas yang mengelola dana publik menuntut adanya penyelarasan total dengan rezim Otoritas Jasa Keuangan (OJK), agar tidak terjadi kekosongan sinkronisasi antara mandat undang-undang pendirian dengan standar operasional yang ditetapkan oleh regulator tunggal.

Ketergantungan pada izin operasional warisan Kementerian Keuangan di tengah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK) dan POJK Nomor 23 Tahun 2023 merupakan sebuah anomali regulasi yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum. Meskipun secara administratif izin tersebut dianggap tetap berlaku berdasarkan asas praduga sah, keberadaannya tetap dipandang sebagai "izin transisi" yang belum sepenuhnya mencerminkan kepatuhan terhadap standar pengawasan mikroprudensial masa kini. Membiarkan operasional asuransi sosial berjalan tanpa

formalisasi izin ke dalam format OJK dapat mengaburkan batas-batasan wewenang pengawasan, terutama dalam hal penegakan sanksi dan audit kesehatan keuangan yang bersifat objektif dan seragam bagi seluruh pelaku industri perasuransian.

Penerapan asas kesetaraan perlakuan (*equal playing field*) menjadi instrumen evaluasi yang sangat krusial dalam membedah hubungan antara negara, regulator, dan BUMN. Status asuransi sosial tidak seharusnya diposisikan sebagai "perisai" yang membebaskan lembaga penyelenggara dari parameter kesehatan keuangan nasional. Justru karena dana yang dikelola berasal dari iuran dan sumbangan wajib yang dipungut secara paksa dari rakyat, akuntabilitas dan transparansi legalitas perizinannya harus berada pada level yang paling tinggi. Perbedaan standar perizinan antara sektor BUMN dan swasta bukan hanya mencederai prinsip keadilan kompetisi, tetapi juga berisiko menurunkan kredibilitas pengawasan OJK terhadap stabilitas sistem keuangan secara menyeluruh.

Proses formalisasi izin operasional ke dalam format OJK bukan sekadar pemenuhan aspek dokumentasi administratif, melainkan sebuah langkah fundamental dalam melindungi hak-hak korban kecelakaan lalu lintas sebagai penerima manfaat utama. Kepastian pemenuhan santunan hanya dapat dijamin apabila lembaga penyelenggaranya memiliki legalitas yang sinkron dengan seluruh lapisan hukum positif yang berlaku. Integrasi penuh ke dalam sistem perizinan OJK akan memperkuat posisi PT Jasa Raharja sebagai institusi keuangan yang tidak hanya unggul secara mandat undang-undang, tetapi juga profesional, akuntabel, dan teruji secara solvabilitas di bawah pengawasan otoritas tertinggi.

Sebagai sintesa akhir, keabsahan izin PT Jasa Raharja harus segera direkonstruksi guna mengakhiri dualisme norma antara mandat lama dan regulasi baru. Langkah formalisasi ini merupakan jalur strategis untuk mewujudkan keadilan distributif yang inklusif dan transparan. Dengan demikian, jaminan perlindungan terhadap jiwa dan harta masyarakat dapat terlaksana dalam bingkai tata kelola perusahaan yang bersih dan sepenuhnya selaras dengan marwah OJK dalam menjaga keamanan serta stabilitas industri perasuransian di Indonesia.

2. Kedudukan Hukum dan Keabsahan Izin PT Jasa Raharja

Kedudukan hukum PT Jasa Raharja dalam sistem hukum nasional merupakan sebuah manifestasi dari hibriditas hukum yang menempatkan entitas ini pada persimpangan krusial antara mandat pelayanan publik dan regulasi korporasi modern. Di satu sisi, statusnya sebagai penyelenggara asuransi sosial wajib yang berpijak pada landasan *lex specialis* melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 memberikan kewenangan konstitusional yang sangat kuat untuk menjalankan program perlindungan jaminan sosial bagi korban kecelakaan lalu lintas. Namun, hibriditas ini sekaligus melahirkan tantangan berupa "disonansi yuridis" ketika dihadapkan pada transformasi arsitektur pengawasan keuangan yang kini telah beralih sepenuhnya kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sebagai entitas berbadan hukum Perseroan Terbatas yang mengelola dana publik dalam skala masif, PT Jasa Raharja secara administratif juga merupakan subjek hukum perasuransian yang terikat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 (UU P2SK).

Secara yuridis, izin operasional PT Jasa Raharja yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan sebelum terbentuknya OJK memang tetap dianggap sah dan memiliki kekuatan mengikat berdasarkan asas *presumptio iustae causa* atau praduga sah. Asas ini memberikan jaminan bahwa setiap keputusan pejabat tata usaha negara harus dipandang benar menurut hukum selama belum ada pembatalan atau penggantian resmi. Akan tetapi, jika ditinjau dari teori harmonisasi hukum, ketergantungan pada izin historis tersebut menciptakan sebuah diskontinuitas norma. Terdapat celah regulasi yang muncul ketika standar perizinan modern dalam Pasal 16 POJK Nomor 23 Tahun 2023 mewajibkan format perizinan tunggal di bawah OJK bagi seluruh pelaku industri. Kondisi ini menuntut adanya tindakan hukum yang proaktif untuk mentransformasikan "izin transisi" tersebut ke dalam standar legalitas OJK guna menjamin kepastian hukum yang paripurna dalam ekosistem keuangan yang terintegrasi.

Lebih lanjut, penerapan asas *equal playing field* atau kesetaraan perlakuan menjadi sangat mendasar dalam menjaga marwah regulasi. Keabsahan izin operasional yang selaras dengan standar OJK berfungsi untuk mencegah adanya diskriminasi regulasi antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan entitas swasta. Status asuransi sosial tidak boleh dijadikan alasan untuk memberikan pengecualian administratif yang dapat melemahkan pengawasan. Justru karena dana yang dikelola berasal dari iuran wajib dan sumbangan wajib masyarakat, akuntabilitas perizinannya harus berada pada level yang paling tinggi. Penyeragaman izin ini memastikan bahwa pengawasan mikroprudensial OJK terhadap kesehatan keuangan, tingkat solvabilitas, dan tata kelola perusahaan pada PT Jasa Raharja dapat berjalan secara optimal, objektif, dan transparan sebagaimana yang berlaku pada perusahaan asuransi komersial lainnya.

Sebagai sintesa akhir, formalisasi izin historis ke dalam format izin modern OJK merupakan jalur strategis untuk mewujudkan tata kelola industri perasuransian yang akuntabel. Langkah ini ditujukan bukan untuk mendegradasi mandat sosial PT Jasa Raharja, melainkan untuk memperkuat legitimasinya sebagai institusi keuangan modern yang kredibel dan sehat secara finansial. Dengan demikian, jaminan perlindungan terhadap jiwa dan harta masyarakat melalui santunan kecelakaan dapat berdiri di atas fondasi hukum yang sinkron dan kokoh, bebas dari kerentanan dualisme norma, serta sepenuhnya selaras dengan tujuan negara hukum kesejahteraan yang menjunjung tinggi keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian di atas, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Rekomendasi kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

OJK selaku otoritas tunggal di sektor jasa keuangan hendaknya segera mengambil langkah progresif untuk melakukan pemutakhiran dan formalisasi terhadap izin-izin operasional asuransi sosial yang bersifat warisan (*legacy*). Diperlukan sebuah peraturan pelaksana yang lebih spesifik atau keputusan administratif yang secara eksplisit melakukan konversi izin dari Kementerian Keuangan ke dalam format izin usaha OJK. Hal ini sangat krusial untuk memastikan bahwa database perizinan nasional terintegrasi sepenuhnya dan tidak menyisakan ruang bagi spekulasi yuridis mengenai validitas operasional lembaga BUMN. Dengan melakukan formalisasi ini, OJK dapat menjalankan fungsi pengawasan mikroprudensial secara lebih objektif,

terukur, dan memiliki daya paksa sanksioner yang jelas terhadap seluruh pelaku industri tanpa terkecuali. Langkah ini akan mempertegas marwah OJK sebagai *single regulator* yang konsisten dalam menegakkan standar kesehatan keuangan nasional.

2. Rekomendasi kepada PT Jasa Raharja

Sebagai penyelenggara asuransi sosial yang memegang amanah dana publik dalam skala besar, PT Jasa Raharja disarankan untuk bersikap proaktif dalam melakukan koordinasi administratif dengan OJK guna penyelarasan izin operasional. Inisiatif untuk memperbarui legalitas sesuai standar POJK Nomor 23 Tahun 2023 tidak boleh dipandang sebagai beban birokrasi, melainkan sebagai peluang strategis untuk menunjukkan kualitas tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Dengan mengantongi izin resmi dari OJK, PT Jasa Raharja secara otomatis meningkatkan kredibilitasnya sebagai institusi keuangan modern yang sehat secara solvabilitas. Kepatuhan terhadap standar industri ini akan memberikan jaminan tambahan bagi masyarakat bahwa dana iuran wajib dikelola secara profesional dan transparan, sekaligus membuktikan bahwa status sebagai lembaga negara tidak membuat Jasa Raharja eksklusif dari tuntutan profesionalisme global di sektor keuangan.

3. Rekomendasi kepada Pemerintah dan Pembentuk Undang-Undang

Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat perlu melakukan penataan regulasi yang lebih harmonis untuk menjembatani antara aturan *lex specialis* asuransi sosial peninggalan tahun 1964 dengan semangat modernisasi dalam UU P2SK tahun 2023. Disarankan adanya penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) atau sinkronisasi norma yang secara tegas mengatur mekanisme koordinasi antara mandat sosial dan

pengawasan komersial. Upaya ini ditujukan untuk menghapus "zona abu-abu" regulasi yang selama ini sering menjadi alasan pengecualian administratif bagi lembaga jaminan sosial. Harmonisasi ini harus diarahkan pada terciptanya ekosistem perlindungan korban kecelakaan yang terpadu, di mana kepastian pembayaran santunan didukung oleh fondasi hukum yang sinkron, sehingga tujuan negara hukum kesejahteraan (*Welfare State*) dalam melindungi jiwa dan harta warga negara dapat tercapai secara paripurna.



Daftar Pustaka

Buku

- Ali, Mohammad Daud. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- An-Nabhani, Taqiyuddin. *An-Nizham al-Iqtishadi fi al-Islam (Sistem Ekonomi Islam)*. Jakarta: HTI Press, 2010.
- Antonio, Syafi'i. *Bank Syariah: Dari Teori ke Praktik*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Anwar, Jusuf. *Lembaga Keuangan dan Pasar Modal: Perkembangan dan Problematika*. Jakarta: Alumni, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.
- Azra, Azyumardi. *Islam dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000.
- Basyir, Ahmad Azhar. *Asas-Asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*. Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Friedmann, Wolfgang. *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*. London: Stevens & Sons, 1971.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hadjon, Philipus M. *Tentang Wewenang*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Jenie, Siti Ismiyati. *Hukum Asuransi dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Liberty, 2010.
- Kriekhoff, Valerine J.L. *Kedudukan Hukum Perasuransian dalam Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoretik*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marbun, S.F. & Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Mashdurohatun, Anis. *Hukum Perjanjian dan Perlindungan Nasabah Asuransi*. Semarang: Sultan Agung Press, 2019.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Landasan Pikir dan Strategi Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: BPFE, 2002.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1992.
- Mulhadi. *Hukum Asuransi: Teori dan Praktik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2016.
- Nasution, Bismar. *Hukum Pasar Modal dan Perlindungan Investor*. Bandung: Alumni, 2019.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.

- Pardede, Marulak. *Hukum Perbankan dan Penanaman Modal*. Jakarta: Rineka Cipta, 2018.
- Pound, Roscoe. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- Praja, Juhaya S. *Teori Hukum Islam: Dan Aplikasinya*. Bandung: Pustaka Setia, 2014.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Asuransi di Indonesia*. Jakarta: Intermasa, 1997.
- Purwosutjipto. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 6: Hukum Pertanggung*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Qaradawi, Yusuf al. *Karakteristik Islam: Kajian Analitik*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2017.
- Qutb, Sayyid. *Keadilan Sosial dalam Islam*. Jakarta: Pustaka Amani, 2004.
- Radbruch, Gustav. *Legal Philosophy*. Diterjemahkan oleh Kurt Wilk. Cambridge: Harvard University Press, 1950.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.
- Rajagukguk, Erman. *Hukum dan Masyarakat dalam Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: UI Press, 2013.
- Shihab, M. Quraish. *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Tematik atas Pelbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan, 2007.
- Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. *Hukum Pertanggung*. Yogyakarta: Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM, 1980.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Perbankan dan Lembaga Keuangan Non-Bank: Hukum dan Pengawasan*. Jakarta: Kencana, 2012.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan OJK*. Jakarta: Kencana, 2014.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007/2020.

Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012.

Sutedi, Adrian. *Pasar Modal dan Lembaga Keuangan: Perspektif Hukum OJK*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Waluyo, Bambang. *Penegakan Hukum di Sektor Jasa Keuangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK).

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah.

Jurnal / Makalah

Al-Fatih. “Independensi OJK dalam Penegakan Hukum Jasa Keuangan.” *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 1, 2020.

Atmadja, I Dewa Gede. “Asas-Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 3, 2018.

Fauzi. “Legalitas Perizinan dalam Pandangan Hukum Syariah.” *Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah*, Vol. 21, No. 2, 2021.

Giovani. “Legal Analysis of the Implementation of the Insurance Policy Guarantee Program Based on Law Number 4 of 2023.” *Law Development Journal*, Vol. 6, No. 1, 2024.

Halim. “Etika Pengelolaan Harta Publik dalam Perspektif Hukum Islam.” *Al-Ihkam: Jurnal Hukum & Pranata Sosial*, Vol. 15, No. 1, 2020.

Handayani. “Asas Kesetaraan Perlakuan dalam Regulasi BUMN di Indonesia.” *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 20, No. 2, 2020.

Isnaeni, Moch. “Aspek Keperdataan dalam Perasuransian Modern.” *Jurnal Hukum Yuridika*, Vol. 33, No. 1, 2018.

Kurniawan, Muhammad Arif. “Kepastian Hukum Asuransi Sosial PT Jasa Raharja bagi Korban Kecelakaan.” *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2020.

- Kurniawan, Muhammad Arif. *Kepastian Hukum Asuransi Sosial PT Jasa Raharja (Persero) dan BPJS Kesehatan Bagi Korban Kecelakaan Lalu Lintas di Indonesia*. Tesis. Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Riau, 2020.
- Mansur. "Maqasid al-Shariah dalam Dinamika Hukum Positif." *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 18, No. 2, 2020.
- Mashdurohatun, Anis. "Implementasi Maqasid Syariah dalam Pembentukan Hukum Nasional." *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol. 14, No. 1, 2020.
- Mashdurohatun, Anis. "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Sektor Jasa Keuangan." *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2019.
- Pardede, Marulak. "Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Menjamin Stabilitas Keuangan." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 42, No. 3, 2012.
- Pardede, Marulak. "Stabilitas Sistem Keuangan Nasional dan Peran Regulator Tunggal." *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, Vol. 10, No. 3, 2020.
- Prasetyo. "Harmonisasi Norma dalam Hukum Perasuransian Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 8, No. 1, 2019.
- Pratama, Cahya. "Analisis UU Perasuransian Terhadap Jaminan Sosial di PT Jasa Raharja." *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1, No. 1, 2018.
- Purwantono, Rivian Achmad. *Rekonstruksi Regulasi Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Kendaraan Bermotor Pada Kecelakaan Lalu Lintas Yang Berkeadilan*. Disertasi. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA, 2023.
- Rahayu. "Rekonstruksi Kepastian Hukum dalam Asuransi Wajib." *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 16, No. 1, 2022.
- Rahmah. "Siyasah Syar'iyah dan Perlindungan Hak Ekonomi Warga Negara." *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol. 14, No. 1, 2020.

- Santoso. “Kepastian Hukum dan Perlindungan Konsumen di Sektor OJK.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 3, 2020.
- Saputra. “Akuntabilitas Pengelolaan Dana Publik pada Lembaga Asuransi Sosial.” *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 11, No. 2, 2020.
- Saputra. “Implementasi Konsep Takaful dalam Asuransi Sosial Nasional.” *Jurnal Ekonomi Syariah Teori dan Terapan*, Vol. 7, No. 3, 2020.
- Setiawan. “Analisis Disharmonisasi Aturan Perizinan Asuransi Sosial.” *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9, No. 1, 2020.
- Shidarta. “Karakteristik Perlindungan Konsumen Indonesia dalam Perspektif Hukum Nasional.” *Jurnal Hukum Lingkungan dan Konsumen*, Vol. 5, No. 1, 2019.
- Sujayanthi. “Kedudukan Hukum BUMN dalam Rezim Administrasi Negara.” *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 43, No. 1, 2021.
- Sunarmi. “Prinsip Welfare State dalam Konstitusi Ekonomi Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, Vol. 4, No. 2, 2021.
- Triyuwono, Iwan. “Asuransi Sosial dan Peran Negara dalam Perlindungan Risiko Masyarakat.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 2, 2018.
- Wahjono, Padmo. “Indonesia adalah Negara Berdasarkan Atas Hukum.” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 12, No. 1, 2019.
- Wahyuni. “Teori Perizinan dalam Hukum Administrasi Negara.” *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 29, No. 2, 2017.
- Waluyo, Bambang. “Sinkronisasi Regulasi dalam Penguatan Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Penegakan Hukum*, Vol. 7, No. 2, 2022.
- Wijaya. “Model Pengawasan Asuransi Sosial pasca UU P2SK.” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 51, No. 4, 2022.

Wijaya. “Transformasi Paradigma Pengawasan Jasa Keuangan di Indonesia.” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 49, No. 2, 2020.

