

## PERMASALAHAN PT ASURANSI JIWASRAYA: PEMBUBARAN ATAU PENYELAMATAN

Nidya Waras Sayekti

19

### Abstrak

*PT Asuransi Jiwasraya (Persero) merupakan perusahaan asuransi milik negara tertua dan terbesar di Indonesia. Pada Oktober 2018, Jiwasraya telah gagal bayar atas klaim polis jatuh tempo nasabah JS Saving Plan sebesar Rp802 miliar, akibat buruknya tata kelola perusahaan dan lemahnya pengawasan Otoritas Jasa Keuangan. Kasus ini menarik untuk dianalisis dengan fokus pada alternatif solusi penyelesaian bagi perusahaan, apakah pembubaran atau penyelamatan. Perusahaan dapat melakukan pembubaran karena pailit atau pemerintah dapat melakukan penyelamatan melalui privatisasi, bailout dalam bentuk Penyertaan Modal Negara, pembentukan Holding BUMN asuransi, atau akuisisi. Saat ini, pemerintah sedang melakukan proses pembentukan holding BUMN asuransi untuk menyuntikkan dana ke Jiwasraya. Pemerintah perlu melakukan reformasi Lembaga Keuangan Non Bank yang mencakup pengaturan, pengawasan, dan manajemen risiko. DPR RI melalui fungsi pengawasan hendaknya terus mengawal penyelesaian kasus Jiwasraya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi dan pemerintah.*

### Pendahuluan

Terungkapnya kasus salah kelola usaha PT Asuransi Jiwasraya (Jiwasraya) telah menyita perhatian publik. Jiwasraya berdiri sejak masa pemerintahan Hindia Belanda pada 31 Desember 1859 dan berubah menjadi PT Asuransi Jiwasraya (Persero) pada 21 Agustus 1984. Dalam perjalanannya, kondisi usaha Jiwasraya sempat membaik pada tahun 2011 meski turut terdampak krisis ekonomi tahun 1998 (kompas.com, 25 Desember 2019). Namun demikian, ketiadaan likuiditas membuat Jiwasraya

mengalami gagal bayar klaim nasabah JS Saving Plan sebesar Rp802 miliar pada Oktober 2018 dan mencapai Rp12,4 triliun per Desember 2019 (Kompas, 18 Januari 2019).

Buruknya keuangan Jiwasraya dikarenakan perusahaan membeli saham-saham lapis kedua dan ketiga menjelang tutup kuartal atau tutup tahun untuk “mempercantik” laporan keuangan (*window dressing*). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan harga saham tempat Jiwasraya berinvestasi selalu “melompat” menjelang



tutup tahun, dan kemudian saham tersebut dijual lagi pada 2 Januari tahun berikutnya. Karena saham yang dibeli di bawah harga pasar, maka pada laporan keuangan akhir tahun akan tercatat hasil investasi Jiwasraya menguntungkan (laba semu). Namun sebenarnya perusahaan sudah mengalami kerugian (Majalah Tempo, 19 Januari 2020). Tujuan penulisan ini adalah menganalisis solusi apa

yang dapat ditempuh pemerintah untuk Jiwasraya, apakah dilakukan pembubaran atau penyelematan.

### Kronologi Kasus Jiwasraya

Kondisi keuangan perusahaan asuransi Jiwasraya sebenarnya mulai terpuruk sejak tahun 2002 akibat krisis ekonomi, hingga akhirnya tidak mampu membayar polis para nasabah. Berikut kronologi kondisi keuangan Jiwasraya sejak 2002-2019.

**Tabel 1. Kronologi Kasus PT Asuransi Jiwasraya**

Tahun	Keterangan
2002	Insolvensi (cadangan lebih kecil dari seharusnya) Rp2,9 triliun.
2004	Insolvensi dengan risiko pailit mencapai Rp2,76 triliun.
2006	- Ekuitas perusahaan negatif Rp3,29 triliun dan aset yang dimiliki jauh lebih kecil dibandingkan kewajiban. - BPK memberikan opini <i>disclaimer</i> (tidak menyatakan pendapat) untuk laporan keuangan Tahun 2006-2007 dikarenakan penyajian informasi cadangan tidak dapat diyakini kebenarannya.
2008	Defisit perusahaan Rp5,7 triliun. Kemudian Jiwasraya menerbitkan reksa dana penyertaan terbatas dan reasuransi (penyelamatan jangka pendek) untuk menghilangkan kerugian di laporan keuangan.
2009	Defisit perusahaan Rp6,3 triliun dan melanjutkan skema reasuransi.
2010	Perusahaan melanjutkan skema reasuransi.
2011	Perusahaan melanjutkan skema reasuransi dan surplus Rp1,3 triliun
2012	- Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan/ Bapepam-LK meminta perusahaan menyampaikan alternatif penyelesaian komprehensif dan fundamental jangka pendek. JS Saving Plan mendapatkan ijin Bapepam-LK pada 12 Desember 2012 dengan <i>guaranteed return</i> 12% per tahun (lebih tinggi dibanding yield obligasi). - Perusahaan surplus Rp1,6 triliun per 31 Desember 2012 melalui skema finansial reasuransi, namun defisit Rp3,2 triliun tanpa skema finansial reasuransi.
2013	- Bapepam-LK resmi beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan meminta Kementerian BUMN menyampaikan langkah alternatif penyehatan keuangan perusahaan beserta jangka waktunya karena rasio solvabilitas perusahaan kurang dari 120%. - Perusahaan menyampaikan alternatif penyehatan berupa penilaian kembali aset tanah dan bangunan, revaluasi menjadi Rp6,56 triliun dan mencatat laba Rp457,2 miliar.
2014	- Peningkatan penempatan dana di saham dan reksa dana. - Terjadi lonjakan pendapatan premi hingga 50%.
2015	- Hasil audit BPK menunjukkan dugaan penyalahgunaan wewenang dan laporan aset investasi keuangan melebihi realita ( <i>overstated</i> ) serta kewajiban di bawah realita ( <i>understated</i> ). - Jiwasraya membeli obligasi <i>medium-term note</i> (MTN) pada perusahaan yang baru berdiri 3 tahun tanpa pendapatan dan terus merugi. - BPK mengungkap kegagalan pembelian saham dan reksa dana lapis kedua dan ketiga yang tidak disertai kajian memadai, tanpa mempertimbangkan aspek legal dan kondisi keuangan perusahaan.

Tahun	Keterangan
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OJK meminta perusahaan menyampaikan rencana pemenuhan rasio kecukupan investasi karena sudah tidak lagi menggunakan mekanisme reasuransi.</li> <li>- BPK menemukan nilai pembelian sejumlah saham dan reksa dana lebih mahal dibanding nilai pasar sehingga berpotensi merugikan perusahaan Rp601,85 miliar.</li> <li>- BPK mencatat investasi tidak langsung senilai Rp6,04 triliun atau setara 27,78% dari total investasi perusahaan pada tahun 2015.</li> <li>- Jiwasraya melepas saham dan reksa dana lapis kedua dan ketiga sesuai rekomendasi BPK.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OJK meminta Jiwasraya mengevaluasi produk JS Saving Plan agar sesuai kemampuan pengelolaan investasi.</li> <li>- OJK memberikan sanksi peringatan pertama karena perusahaan terlambat menyampaikan laporan aktuarial tahun 2017.</li> <li>- Pendapatan premi JS Saving Plan mencapai Rp21 triliun dan laba Rp2,4 triliun atau naik 37,64% dari tahun 2016.</li> <li>- Ekuitas surplus Rp5,6 triliun tetapi kekurangan cadangan premi Rp7,7 triliun karena belum memperhitungkan penurunan aset.</li> <li>- Perusahaan kembali membeli saham dan reksa dana lapis kedua dan ketiga.</li> <li>- OJK tidak menemukan saham dan reksa dana yang melebihi batas investasi (10% saham dan 20% reksa dana) pada setiap manajer investasi.</li> <li>- Pencatatan liabilitas yang lebih rendah dari semestinya membuat laba sebelum pajak mencapai Rp428 miliar dari sebenarnya rugi Rp7,26 miliar.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OJK dan Jiwasraya membahas penurunan pendapatan premi secara signifikan akibat penurunan <i>guaranteed return</i> (garansi imbal hasil) atas produk JS Saving Plan.</li> <li>- OJK mengenakan denda administratif Rp175 juta atas keterlambatan penyampaian laporan keuangan 2017.</li> <li>- Kantor Akuntan Publik (KAP) Pricewaterhouse Coopers (PwC) memberikan opini tidak wajar pada laporan keuangan Jiwasraya 2017 karena perusahaan hanya mencatatkan liabilitas manfaat polis masa depan Rp38,76 triliun yang seharusnya Rp46,44 triliun.</li> <li>- PwC mengoreksi laporan keuangan 2017 dari laba Rp2,4 triliun menjadi Rp428 miliar.</li> <li>- Jiwasraya tidak dapat membayar klaim polis jatuh tempo nasabah JS Saving Plan Rp802 miliar pada Oktober 2018.</li> <li>- Kualitas aset investasi Jiwasraya hanya 5% dari aset investasi saham senilai Rp5,7 triliun pada tahun 2018 yang ditempatkan pada saham <i>bluechip</i>. Hanya 2% dari aset investasi saham dan reksa dana yang dikelola manajer investasi berkualitas.</li> <li>- Jiwasraya hanya mampu mendapatkan Rp1,7 triliun dari penjualan sebagian saham dan reksa dana yang bisa dijual (karena harganya anjlok) serta masih terdapat Rp8,1 triliun di 26 saham dan 107 reksa dana yang tidak bisa dilepas.</li> <li>- BPK menyebutkan Jiwasraya melakukan investasi aset berisiko untuk mengejar imbal hasil tinggi sehingga mengabaikan prinsip kehati-hatian.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jiwasraya membutuhkan dana Rp32,89 triliun untuk memenuhi rasio solvabilitas (<i>Risk Based Capital</i>) 120%.</li> <li>- Aset Jiwasraya tercatat Rp23,26 triliun, kewajibannya Rp50,5 triliun, nilai ekuitas negatif Rp27,24 triliun dan liabilitas produk JS Saving Plan tercatat Rp15,75 triliun.</li> <li>- Total klaim jatuh tempo yang gagal bayar mencapai Rp12,4 triliun.</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kejaksaan Agung meminta BPK memulai audit investigasi Jiwasraya dan OJK.</li> <li>- Klaim nasabah yang akan jatuh tempo hingga akhir tahun 2020 mencapai Rp16,1 triliun. Indikasi kerugian negara Rp13,7 triliun akibat gagal bayar polis.</li> </ul>

Sumber: *cnnindonesia.com*, 30 Desember 2019, *cnnindonesia.com*, 10 Januari 2020, dan *Majalah Tempo*, 19 Januari 2020

## Pembubaran atau Penyelamatan

Sesuai Pasal 142 ayat (1) huruf e UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan melihat kondisi keuangan Jiwasraya saat ini, maka perusahaan dapat dilakukan pembubaran. Pembubaran perseroan terjadi karena harta kekayaan perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi, sebagaimana diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Kondisi keuangan Jiwasraya dalam keadaan insolvensi terjadi sejak tahun 2002. Jadi, manajemen Jiwasraya sebenarnya dapat menyatakan pailit sehingga dapat melakukan penundaan kewajiban pembayaran utang.

Alternatif solusi lainnya adalah jika pemerintah akan menyelamatkan Jiwasraya, maka ada beberapa solusi yang dapat dilakukan yaitu: (1) privatisasi, (2) *bailout* (dana talangan) dalam bentuk Penyertaan Modal Negara (PMN) dari APBN, dan (3) pembentukan  *Holding*  BUMN asuransi (cnbcindonesia.com, 21 Januari 2020). Privatisasi dilakukan dengan tetap menjaga pemerintah sebagai pemilik saham mayoritas (di atas 50%) dengan kebutuhan dana Rp32 triliun untuk memenuhi  *risk based capital*  (RBC) yang diatur OJK sebesar 120%. Namun demikian untuk melakukan privatisasi, kondisi keuangan Jiwasraya harus dalam keadaan sehat, sehingga memiliki nilai jual tinggi untuk memenuhi kebutuhan dana yang cukup besar.

Upaya penyelamatan Jiwasraya melalui cara  *bailout*  dengan PMN, perlu mempertimbangkan kondisi keuangan negara (APBN) saat ini. Rencana pemindahan Ibukota Negara yang sedang menjadi fokus

pemerintah tentunya membutuhkan biaya besar, sedangkan kondisi penerimaan negara dari pajak belum optimal. Pemerintah masih membutuhkan dana di luar APBN untuk merealisasikan program pembangunan. Untuk itu, penyelesaian Jiwasraya melalui  *bailout*  PMN perlu menyertakan alternatif solusi sumber dananya, apakah melalui penerbitan obligasi Surat Utang Negara atau pinjaman dari luar negeri. Dalam hal ini pemerintah harus hati-hati dalam memutuskan.

Apabila penyelamatan Jiwasraya dilakukan melalui  *Holding*  BUMN asuransi, maka harus memperhitungkan kemampuan  *holding*  BUMN asuransi tersebut untuk menyerap obligasi Jiwasraya sekitar Rp4-5 triliun. Hal ini mengaburkan tujuan utama  *holding*  untuk meningkatkan daya saing (Republika.co.id, 21 Januari 2020). Ada 7 perusahaan asuransi pemerintah (Perum Jamkrindo, PT Asabri, PT Asuransi Ekspor Indonesia, PT Askrimdo, PT Asuransi Jasa Raharja, PT Asuransi Jasa Indonesia (Jasindo), dan Jiwasraya) yang dapat terlibat dalam  *Holding*  BUMN.

Selain ketiga cara penyelamatan tersebut di atas, strategi keempat adalah dengan menawarkan Jiwasraya untuk dilakukan akuisisi oleh perusahaan lain. Dari empat alternatif solusi penyelamatan di atas, pembentukan  *Holding*  BUMN asuransi dan akuisisi oleh perusahaan lain merupakan cara yang paling memungkinkan untuk menyelamatkan Jiwasraya untuk kepentingan kewajiban membayar polis nasabah yang masih menjadi utang perusahaan. Saat ini, upaya yang sedang dilakukan pemerintah

yaitu melakukan pembentukan  *Holding*  BUMN asuransi. Induk  *holding*  BUMN asuransi direncanakan PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (Persero) dan akan diisi oleh perusahaan BUMN Askrindo, Jasa Raharja, Jasindo. Pembentukan  *Holding*  BUMN asuransi tersebut dilakukan melalui pembuatan Peraturan Pemerintah (PP) yang kini sedang dalam tahap penyusunan sebagai dasar hukumnya.  *Holding*  BUMN asuransi diharapkan akan terbentuk paling lambat pada Kwartal II tahun 2020. Dengan demikian Jiwasraya akan mendapatkan suntikan dana dari  *holding*  BUMN (Kompas.com, 16 Januari 2020).

### **Reformasi Industri Asuransi**

Belajar dari kasus Jiwasraya, reformasi Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB), khususnya industri perasuransian perlu dilakukan. Reformasi mencakup antara lain: (a) pengaturan, (b) pengawasan, dan (c) manajemen risiko, untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada LKNB khususnya perusahaan asuransi. Selain itu, DPR RI perlu mempertimbangkan untuk merevisi UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang materi substansinya mengatur industri non-bank khususnya usaha asuransi.

Pemerintah mencatat, reformasi lembaga keuangan non-bank dilakukan terakhir kali pada tahun 2000-2005 untuk menyesuaikan kondisi keuangan pasca-krisis ekonomi 1997-1998. Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI) menilai reformasi industri asuransi harus dimulai dari pemantapan peraturan dan perangkat hukum. Langkah reaktif atau kuratif seperti pembentukan lembaga penjamin polis (LPP) sebenarnya telah diamanatkan

dalam UU No. 40 tahun 2014 tentang Perasuransian.

Sedangkan Asosiasi Asuransi Jiwa Indonesia (AAJI) berpandangan, agar reformasi asuransi tepat sasaran, perlu program  *Insurance Technology (Insurtech)*  dan kampanye nasional peningkatan kesadaran berasuransi. Selain itu, perlu dipikirkan pembentukan Lembaga Penjamin Pemegang Polis (LPPP), penundaan implementasi  *International Financial Reporting Standard (IFRS)*  17, perlindungan konsumen asuransi sesuai peraturan OJK, pengaturan porsi kepemilikan asing,  *coordination of benefit*  BPJS Kesehatan, penundaan  *spin off*  asuransi syariah, revisi UU Dana Pensiun dan pengaturan perpajakan industri asuransi (Republika, 18 Januari 2020).

### **Penutup**

Kasus salah kelola pada BUMN Jiwasraya dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan asuransi di Indonesia. Hal ini menjadi pelajaran berharga bagi pemerintah khususnya OJK dalam mengatur dan menata industri perasuransian ke depan dan mengambil solusi yang terbaik dalam penyelesaiannya. Penyelematan dana nasabah dan investor, merupakan upaya yang mendesak untuk dilakukan pemerintah ke depan. Perlu terus dilakukan pengawasan intensif untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, khususnya industri perasuransian.

DPR RI perlu mendesak Kementerian BUMN agar segera menentukan OJK untuk meningkatkan pembinaan dan pengawasan yang intensif terhadap lembaga-lembaga keuangan khususnya non-bank. Hal ini dikarenakan kasus Jiwasraya dapat berdampak sistemik pada

sektor keuangan non-perbankan, di mana transaksinya menyangkut para investor dan nasabah pemegang polis dalam jumlah yang sangat banyak.

## Referensi

“Bahana akan Jadi Induk Holding BUMN Asuransi”, <https://money.kompas.com/read/2020/01/16/214500626/pt-bahana-akan-jadi-induk-holding-bumn-asuransi>, diakses 23 Januari 2020.

“Duo di Investasi Portofolio”, *Majalah Tempo*, 19 Januari 2020, hal. 86.

“Kronologi Kasus Gagal Bayar Jiwasraya Versi OJK”, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191230095752-78-460918/kronologi-kasus-gagal-bayar-jiwasraya-versi-ojk>, diakses 22 Januari 2020.

“Mantan Direktur Buka-bukaan Soal Mega Skandal Jiwasraya”, <https://www.cnbciindonesia.com/market/20200110111131-17-129082/mantan-direktur-buka-bukaan-soal-megaskandal-jiwasraya>, diakses 22 Januari 2020.

“Pengembalian Dana Nasabah Jadi Prioritas”, *Kompas*, 18 Januari 2020, hal. 1.

“Perjalanan Jiwasraya, Pionir Asuransi Jiwa yang Kini Terseok-seok”, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/12/25/164037765/perjalanan-jiwasraya-pionir-asuransi-jiwa-yang-kini-terseok-seok?page=all>, diakses 22 Januari 2020.

“Regulasi Reformasi Asuransi Disiapkan”, *Republika*, 18 Januari 2020, hal. 1.

“Sigi Mengalir Sampai Pengawas”, *Majalah Tempo*, 19 Januari 2020, hal. 82-83.

Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.



Nidya Waras Sayekti  
[nidya.ws@dpr.go.id](mailto:nidya.ws@dpr.go.id)

Nidya Waras Sayekti, SE., MM., menyelesaikan pendidikan Magister Manajemen Sumber Daya Manusia di Universitas Mercu Buana tahun 2006. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Potensi dan Regulasi Fintech di Indonesia” (2018), “Kebijakan Strategis Pengembangan Koperasi di Provinsi Bali” (2018), “Strategi Pengembangan Pariwisata Syariah di Indonesia” (2019), dan “Permasalahan Ekonomi Nelayan dan Upaya Pemberdayaannya” (2019).

## Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.