

# PERLINDUNGAN KONSUMEN BROKER ASURANSI MENGHADAPI KETENTUAN MODAL MINIMUM PERUSAHAAN 2026

Oleh:

<sup>1</sup>Robidi, <sup>2</sup>Agus Subrata, <sup>3</sup>Muhamad Ihsan, <sup>4</sup>Desi Roro Kiatin

<sup>1,2,3</sup>Asuransi Kerugian , Sekolah Tinggi Manajemen Asuransi (STMA) Trisakti, Jl. Jenderal Ahmad Yani No.85 DKI Jakarta 13210.

<sup>4</sup>Asuransi Jiwa , Sekolah Tinggi Manajemen Asuransi (STMA) Trisakti, Jl. Jenderal Ahmad Yani No.85 DKI Jakarta 13210.

e-mail : robidi\_stma@yahoo.com<sup>1</sup>, agus.subrata@yahoo.co.id<sup>2</sup>, m.ihsan9@gmail.com<sup>3</sup>, desirorokiatin@gmail.com<sup>4</sup>

---

## ABSTRACT

*The minimum capital requirement for insurance companies planned to be implemented in 2026 constitutes a key element of prudential regulatory reform aimed at strengthening solvency and ensuring the stability of the insurance industry. However, this policy may generate indirect yet significant implications for consumer protection mechanisms, particularly through the role of insurance brokers as independent intermediaries. This study aims to comprehensively analyze the impact of the 2026 minimum capital requirement on consumer protection as exercised through insurance brokers, while linking regulatory developments to brokers' empirical performance conditions during the 2023–2025 period. The research employs a qualitative approach using a juridical-empirical and policy analysis framework, drawing on regulatory documents and high-quality international academic literature. The findings indicate that stricter capital requirements tend to accelerate market consolidation and narrow brokers' operational space in product comparison, policy negotiation, and consumer assistance. Such structural pressures may weaken brokers' substantive independence and diminish their effectiveness as consumer protection instruments. The study concludes that consumer protection in the insurance sector cannot rely solely on insurers' financial strength but must also be supported by a regulatory framework that preserves and strengthens the role of insurance brokers through proportional and risk-based regulatory approaches.*

**Keywords:** Consumer Protection, Insurance Broker, Minimum Capital Requirement, Insurance Regulation, Financial Stability

---

## ABSTRAK

Ketentuan modal minimum perusahaan asuransi yang direncanakan berlaku pada tahun 2026 merupakan bagian dari penguatan regulasi kehati-hatian yang bertujuan menjaga stabilitas dan solvabilitas industri asuransi. Namun, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan implikasi tidak langsung terhadap mekanisme perlindungan konsumen, khususnya melalui peran broker asuransi sebagai perantara independen. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif dampak ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 terhadap perlindungan konsumen yang dijalankan melalui broker asuransi, dengan mengaitkannya pada kondisi empiris kinerja broker dalam periode 2023–2025. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan

yuridis empiris dan analisis kebijakan, melalui studi dokumen dan kajian literatur akademik bereputasi internasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan modal minimum berpotensi mendorong konsolidasi pasar asuransi dan mempersempit ruang gerak broker dalam melakukan perbandingan produk, negosiasi klausula polis, serta pendampingan konsumen. Kondisi tersebut dapat melemahkan fungsi broker sebagai instrumen perlindungan konsumen secara substantif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan konsumen dalam industri asuransi tidak dapat hanya bergantung pada kekuatan modal perusahaan asuransi, tetapi juga memerlukan penguatan peran broker asuransi melalui pendekatan regulasi yang proporsional dan berbasis risiko.

**Kata Kunci:** Perlindungan Konsumen, Broker Asuransi, Modal Minimum, Regulasi Asuransi, Stabilitas Industri

---

## PENDAHULUAN

Industri perasuransian memiliki peran strategis dalam sistem perekonomian modern sebagai instrumen pengelolaan risiko dan perlindungan kepentingan masyarakat. Dalam struktur industri tersebut, broker asuransi memegang fungsi penting sebagai perantara independen yang bertindak untuk dan atas kepentingan konsumen (tertanggung), terutama dalam menghadapi kompleksitas produk, klausula polis, dan relasi kontraktual dengan perusahaan asuransi. (Barbu, 2023; Tica & Weißenberger, 2022) menegaskan bahwa keberadaan broker asuransi berkontribusi signifikan dalam menekan asimetri informasi, meningkatkan transparansi pasar, serta memperkuat posisi tawar konsumen, khususnya pada produk asuransi bernilai besar dan berisiko tinggi.

Namun demikian, dinamika regulasi sektor keuangan dalam periode 2022–2025 menunjukkan arah penguatan kebijakan kehati-hatian (*prudential regulation*), salah satunya melalui peningkatan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi. Kebijakan ini secara normatif dimaksudkan untuk memperkuat solvabilitas perusahaan asuransi dan melindungi konsumen dari risiko kegagalan pembayaran klaim. (Kochenburger & Salve, 2023; Shavshukov & Zhuravleva, 2023) menegaskan bahwa modal minimum merupakan instrumen penting dalam menjaga stabilitas industri dan kepercayaan publik. Namun, sejumlah penelitian juga mengingatkan bahwa pengetatan modal yang tidak disertai pendekatan proporsional dapat menimbulkan efek samping berupa peningkatan biaya kepatuhan, konsolidasi pasar, dan tekanan terhadap ekosistem distribusi asuransi, termasuk broker asuransi sebagai perwakilan kepentingan konsumen.

Kondisi tersebut tercermin secara empiris dalam data pencapaian dan target pendapatan periode 2023–2025 yang terlampir. Data menunjukkan bahwa pada salah satu lini produk utama, target pendapatan tahunan sebesar sekitar 18,9% dari target yang ditetapkan. Kesenjangan yang cukup signifikan antara target dan realisasi ini menggambarkan tekanan bisnis yang nyata di tingkat operasional broker asuransi, baik yang disebabkan oleh kondisi pasar, tingkat literasi asuransi, maupun dinamika regulasi. Dalam konteks ini, rencana penerapan ketentuan setor modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 berpotensi memperbesar tekanan tersebut secara tidak langsung, terutama apabila berdampak pada terbatasnya pilihan mitra perusahaan asuransi, berkurangnya fleksibilitas produk, dan meningkatnya biaya transaksi yang pada akhirnya dibebankan kepada konsumen.

Alekseenko (2023) serta Honigsberg et al. (2022) menunjukkan bahwa regulasi keuangan yang bersifat seragam dan terlalu ketat sering kali mendorong regulatory burden yang tidak proporsional, terutama bagi pelaku menengah dan kecil, sehingga berdampak pada penurunan kualitas layanan dan berkurangnya akses konsumen terhadap produk

keuangan. Dalam konteks broker asuransi, kondisi ini berpotensi melemahkan fungsi broker sebagai penasihat independen dan pelindung kepentingan konsumen, karena ruang gerak broker menjadi semakin terbatas oleh struktur pasar yang terkonsentrasi.

Urgensi penelitian ini semakin kuat apabila dikaitkan dengan posisi broker asuransi sebagai salah satu instrumen perlindungan konsumen yang diakui dalam praktik internasional. Perlindungan konsumen dalam sektor asuransi tidak semata-mata bergantung pada kekuatan modal perusahaan asuransi, tetapi juga pada keberadaan perantara yang independen, profesional, dan memiliki kapasitas untuk melakukan negosiasi serta pengawasan terhadap kepentingan tertanggung (Ashraf & Sunder, 2023; Eichengreen, 2023). Apabila kebijakan setor modal minimum tahun 2026 justru mengakibatkan menyempitnya peran broker atau melemahkan keberlanjutan usahanya, maka terdapat risiko bahwa konsumen kehilangan salah satu mekanisme perlindungan yang paling efektif dalam praktik.

Permasalahan penelitian ini kemudian muncul pada titik temu antara tujuan stabilitas industri dan perlindungan konsumen. Pertama, bagaimana implikasi ketentuan setor modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 terhadap keberlanjutan peran broker asuransi dalam melindungi konsumen. Kedua, sejauh mana kerangka regulasi yang ada telah mengakomodasi perlindungan konsumen secara tidak langsung melalui penguatan posisi broker, terutama dalam kondisi tekanan bisnis yang tercermin dari rendahnya tingkat pencapaian pendapatan dibandingkan target pada periode 2023–2025. Ketiga, apakah terdapat alternatif kebijakan yang mampu menjembatani kepentingan stabilitas keuangan dan keadilan bagi konsumen tanpa mengorbankan salah satunya.

Berdasarkan permasalahan tersebut, tujuan penulisan ini adalah untuk menganalisis secara komprehensif dampak ketentuan setor modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 terhadap perlindungan konsumen yang dijalankan melalui broker asuransi, dengan mengaitkannya pada kondisi empiris kinerja broker sebagaimana tercermin dalam data pencapaian dan target pendapatan. Selain itu, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi tantangan yuridis dan ekonomis yang dihadapi broker asuransi dalam menjalankan fungsi perlindungan konsumen di tengah pengetatan regulasi, serta merumuskan alternatif solusi kebijakan yang lebih proporsional dan kontekstual bagi industri perasuransian Indonesia.

Manfaat penulisan ini bersifat multidimensional. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian hukum dan ekonomi regulasi dengan menempatkan data kinerja broker sebagai variabel penting dalam analisis perlindungan konsumen. Secara praktis, penelitian ini memberikan gambaran nyata mengenai dampak potensial kebijakan modal minimum terhadap aktivitas dan keberlanjutan broker asuransi. Sementara itu, dari sisi kebijakan publik, penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan bagi regulator dalam merumuskan kebijakan sektor perasuransian yang tidak hanya berorientasi pada stabilitas keuangan, tetapi juga pada efektivitas perlindungan konsumen secara substantif.

Sinaga (2020) menawarkan beberapa alternatif solusi atas dilema tersebut, antara lain penerapan pendekatan modal berbasis risiko (*risk based capital*), pemberian masa transisi yang memadai, serta penguatan peran dan kewajiban fiduciary broker asuransi terhadap konsumen. Dari berbagai alternatif tersebut, solusi yang dipilih dalam penelitian ini adalah pendekatan regulasi proporsional berbasis risiko yang disertai penguatan perlindungan konsumen melalui broker asuransi. Solusi ini dinilai paling relevan dengan kondisi empiris industri, sebagaimana tercermin dalam data pencapaian dan target pendapatan 2023–2025, serta paling mampu menjaga keseimbangan antara stabilitas industri dan kepentingan konsumen dalam jangka panjang.

## TINJAUAN PUSTAKA

Industri perasuransian merupakan salah satu pilar utama sistem keuangan modern yang berfungsi sebagai mekanisme pengelolaan risiko, perlindungan kekayaan, serta stabilisasi ekonomi jangka panjang. Dalam literatur ekonomi dan hukum keuangan kontemporer, asuransi tidak lagi dipandang semata sebagai kontrak privat antara penanggung dan tertanggung, melainkan sebagai institusi publik yang memiliki implikasi sistemik terhadap stabilitas keuangan dan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, regulasi sektor perasuransian selalu berada dalam ketegangan antara dua tujuan utama, yaitu menjaga stabilitas industri dan memastikan perlindungan konsumen secara efektif. Eichengreen (2023) menegaskan bahwa kegagalan menyeimbangkan kedua tujuan tersebut dapat menghasilkan regulasi yang secara formal tampak kuat, tetapi secara substantif justru melemahkan posisi konsumen dalam praktik.

Perlindungan konsumen dalam sektor asuransi memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari sektor keuangan lainnya. Produk asuransi umumnya bersifat kompleks, berjangka panjang, dan mengandung ketidakpastian tinggi, sehingga menimbulkan asimetri informasi yang signifikan antara perusahaan asuransi dan konsumen. Konsumen sering kali tidak memiliki kapasitas teknis maupun informasi yang memadai untuk menilai risiko, klausula polis, serta implikasi hukum dan finansial dari kontrak asuransi yang ditandatanganinya. Dalam kondisi ini, (Ashraf & Sunder, 2023) menegaskan bahwa mekanisme perlindungan konsumen yang hanya mengandalkan pengungkapan informasi formal dan kekuatan modal perusahaan asuransi tidaklah memadai.

Dalam konteks tersebut, broker asuransi diposisikan sebagai aktor institusional yang memiliki peran strategis dalam sistem perlindungan konsumen. Broker asuransi berfungsi sebagai perantara independen yang secara normatif dan profesional berkewajiban bertindak demi kepentingan terbaik tertanggung. Berbeda dengan agen asuransi yang memiliki hubungan keagenan dengan perusahaan asuransi tertentu, broker diharapkan mampu memberikan advokasi yang objektif, membandingkan berbagai produk, serta melakukan negosiasi atas nama konsumen. Ashraf dan Sunder (2023) menunjukkan bahwa keberadaan intermediary dengan kewajiban fidusia yang kuat merupakan salah satu determinan utama efektivitas perlindungan konsumen dalam sistem keuangan modern.

Literatur empiris mutakhir memperkuat posisi broker sebagai instrumen perlindungan konsumen yang bersifat preventif. Barbu (2023) menunjukkan bahwa broker berperan signifikan dalam menekan praktik mis-selling dan meningkatkan kualitas alokasi risiko di pasar asuransi. Dalam pasar yang ditandai oleh kompleksitas produk dan ketimpangan informasi, broker berfungsi sebagai "*information translator*" yang menjembatani kesenjangan pengetahuan antara perusahaan asuransi dan konsumen. Peran ini menjadi semakin krusial pada segmen asuransi bernilai besar dan berisiko tinggi, di mana kesalahan pemilihan produk dapat menimbulkan kerugian finansial yang signifikan bagi konsumen.

Selain itu, broker asuransi juga berperan dalam meningkatkan transparansi dan efisiensi pasar. Tica dan Weißenberger (2022), yang masih menjadi rujukan utama dalam diskursus 2023-2025, menunjukkan bahwa broker berkontribusi terhadap pembentukan disiplin pasar melalui pengawasan informal terhadap praktik perusahaan asuransi. Dengan melakukan perbandingan produk dan negosiasi klausula polis, broker secara tidak langsung mendorong perusahaan asuransi untuk menawarkan produk yang lebih kompetitif dan adil. Dalam perspektif ini, keberadaan broker tidak hanya melindungi konsumen individual, tetapi juga meningkatkan kualitas pasar asuransi secara keseluruhan.

Seiring dengan meningkatnya kompleksitas risiko sistemik, regulator global cenderung memperkuat rezim kehati-hatian melalui peningkatan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi. Kebijakan ini bertujuan memastikan bahwa perusahaan asuransi memiliki kapasitas finansial yang memadai untuk memenuhi kewajiban klaim, bahkan dalam kondisi tekanan ekonomi yang ekstrem. Kochenburger dan Salve (2023) menegaskan bahwa modal minimum merupakan fondasi utama dari regulasi prudensial yang dirancang untuk melindungi konsumen dari risiko kegagalan pembayaran klaim dan menjaga kepercayaan publik terhadap industri asuransi.

Dalam perspektif perlindungan konsumen, modal minimum sering dipandang sebagai bentuk perlindungan tidak langsung yang bersifat struktural. Dengan memperkuat solvabilitas perusahaan asuransi, regulator berupaya memastikan bahwa hak-hak konsumen dapat dipenuhi secara berkelanjutan. Shavshukov dan Zhuravleva (2023) menunjukkan bahwa peningkatan persyaratan modal berkorelasi positif dengan stabilitas sistem keuangan dan persepsi keandalan industri asuransi di mata publik. Namun, literatur mutakhir juga mengingatkan bahwa hubungan antara modal minimum dan perlindungan konsumen tidak bersifat linear dan bebas dari *trade off* (Napitupulu et al., 2025).

Regulasi modal minimum yang diterapkan secara seragam dan tidak mempertimbangkan heterogenitas pelaku industri berpotensi menimbulkan distorsi pasar. Alekseenko (2023) menunjukkan bahwa pengetatan regulasi keuangan yang tidak proporsional dapat meningkatkan biaya kepatuhan secara signifikan, khususnya bagi pelaku menengah dan kecil. Dalam konteks industri asuransi, kondisi ini sering kali mendorong konsolidasi pasar, di mana perusahaan yang tidak mampu memenuhi persyaratan modal keluar dari pasar atau diakuisisi oleh perusahaan yang lebih besar.

Dampak konsolidasi pasar ini tidak hanya dirasakan oleh perusahaan asuransi, tetapi juga oleh ekosistem distribusi asuransi, termasuk broker asuransi. Honigsberg et al. (2022) menunjukkan bahwa peningkatan beban regulasi sering kali mengurangi jumlah pelaku pasar dan mempersempit pilihan produk yang tersedia. Dalam pasar yang semakin terkonsentrasi, posisi tawar broker melemah, sehingga kemampuannya untuk melakukan negosiasi demi kepentingan konsumen menjadi terbatas. Kondisi ini berpotensi menggeser peran broker dari penasihat independen menjadi sekadar saluran distribusi pasif.

Barbu (2023) menekankan bahwa dalam pasar yang terkonsentrasi, konsumen cenderung menghadapi kontrak yang lebih standar dan kurang fleksibel, dengan ruang negosiasi yang terbatas. Dalam kondisi ini, hilangnya atau melemahnya broker sebagai perwakilan kepentingan konsumen dapat meningkatkan risiko ketidakadilan kontraktual dan menurunkan kualitas perlindungan konsumen secara substantif (R. Muh Deddy Hanif Sardjito et al., 2024).

Konsep regulatory burden menjadi kunci dalam menganalisis dilema tersebut. Alekseenko (2023) menjelaskan bahwa regulasi keuangan yang terlalu ketat dan kompleks dapat menciptakan beban kepatuhan yang tidak proporsional, yang pada akhirnya berdampak negatif terhadap kualitas layanan keuangan. Dalam konteks broker asuransi, tekanan bisnis yang meningkat akibat perubahan struktur pasar dan biaya kepatuhan berpotensi mengancam keberlanjutan usaha broker, terutama broker kecil dan menengah yang justru sering berperan aktif dalam melayani konsumen ritel.

Literatur hukum dan ekonomi keuangan menegaskan bahwa perlindungan konsumen yang efektif tidak dapat hanya diukur dari kekuatan modal institusi keuangan. Eichengreen (2023) menyatakan bahwa perlindungan konsumen memerlukan ekosistem pasar yang sehat, di mana terdapat *intermediary* independen yang mampu melakukan pengawasan, advis, dan representasi kepentingan konsumen. Dalam konteks ini, keberlanjutan peran broker asuransi menjadi prasyarat penting bagi perlindungan konsumen yang substantif dan berkeadilan (Prayetno & Reimond Hasangapan Mikkael, 2025).

Sebagai respons terhadap dilema antara stabilitas industri dan perlindungan konsumen, literatur mutakhir merekomendasikan pendekatan regulasi proporsional berbasis risiko. Kochenburger dan Salve (2023) menegaskan bahwa *risk based regulation* memungkinkan penyesuaian kewajiban modal berdasarkan profil risiko dan skala usaha, sehingga mengurangi distorsi pasar tanpa mengorbankan tujuan stabilitas keuangan. Pendekatan ini juga memberikan ruang bagi broker asuransi untuk tetap beroperasi secara berkelanjutan dan menjalankan fungsi perlindungan konsumen secara efektif (Sinaga, 2020).

Selain pendekatan modal berbasis risiko, penguatan kewajiban fidusia broker asuransi juga dipandang sebagai instrumen penting dalam menyeimbangkan kepentingan stabilitas dan perlindungan konsumen. Ashraf dan Sunder (2023) menunjukkan bahwa pengakuan eksplisit terhadap kewajiban fidusia broker dalam kerangka regulasi keuangan dapat meningkatkan kualitas perlindungan konsumen tanpa memerlukan pengetatan regulasi struktural yang berlebihan. Pendekatan ini relevan dalam konteks rencana penerapan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026, yang berpotensi membawa dampak sistemik terhadap ekosistem distribusi asuransi.

Berdasarkan keseluruhan kajian pustaka tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 memiliki implikasi yang kompleks terhadap perlindungan konsumen melalui broker asuransi. Di satu sisi, kebijakan ini bertujuan memperkuat stabilitas industri dan melindungi konsumen dari risiko gagal bayar. Di sisi lain, tanpa desain regulasi yang proporsional dan berbasis risiko, kebijakan tersebut berpotensi melemahkan peran broker sebagai instrumen perlindungan konsumen. Kesenjangan inilah yang menegaskan urgensi penelitian ini dalam mengkaji secara komprehensif hubungan antara regulasi modal minimum, keberlanjutan peran broker asuransi, dan efektivitas perlindungan konsumen.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk memahami secara mendalam implikasi ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 terhadap perlindungan konsumen yang dijalankan melalui broker asuransi. Pendekatan kualitatif dipilih karena karakter permasalahan penelitian yang bersifat kompleks, kontekstual, dan normatif empiris, sehingga tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui pengukuran kuantitatif semata (Braun & Clarke, 2021). Metode ini memungkinkan peneliti menggali makna, persepsi, serta dinamika relasi antara regulasi, pelaku industri, dan kepentingan konsumen dalam kerangka hukum dan ekonomi regulasi (Creswell & Poth, 2018).

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif-analitis dengan pendekatan yuridis empiris dan kebijakan publik (*policy oriented qualitative research*). Penelitian ini tidak bertujuan menguji hipotesis, melainkan menganalisis secara kritis bagaimana kebijakan modal minimum perusahaan asuransi dirancang, dipersepsi, dan berpotensi berdampak terhadap keberlanjutan peran broker asuransi sebagai instrumen perlindungan konsumen. Pendekatan ini lazim digunakan dalam penelitian hukum ekonomi dan regulasi keuangan yang berorientasi pada evaluasi kebijakan dan dampak institusional (Black, 2023).

Penelitian dilaksanakan dalam rentang waktu tahun 2024–2025, dengan fokus analisis pada periode menjelang penerapan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026. Pemilihan periode ini dimaksudkan untuk menangkap dinamika persiapan regulasi, respons pelaku industri, serta potensi dampak awal kebijakan terhadap broker

asuransi dan perlindungan konsumen. Lokasi penelitian bersifat *non territorial* secara fisik, karena penelitian ini menitikberatkan pada analisis kebijakan, dokumen regulasi, dan praktik industri yang bersifat nasional dan internasional. Namun demikian, konteks utama penelitian diarahkan pada industri perasuransi di Indonesia dengan menggunakan perbandingan literatur dan praktik internasional sebagai kerangka analitis.

Target atau sasaran penelitian ini adalah mekanisme perlindungan konsumen dalam industri perasuransi, khususnya yang dijalankan melalui broker asuransi, dalam menghadapi perubahan regulasi berupa ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026. Sasaran analisis meliputi keberlanjutan peran broker, ruang gerak broker dalam melindungi kepentingan konsumen, serta potensi perubahan struktur pasar asuransi sebagai dampak tidak langsung dari kebijakan modal minimum. Dengan demikian, penelitian ini menempatkan perlindungan konsumen sebagai fokus utama, sementara ketentuan modal minimum diposisikan sebagai variabel kebijakan yang memengaruhi ekosistem tersebut.

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari dokumen kebijakan, peraturan, dan laporan resmi yang mencerminkan arah dan substansi ketentuan modal minimum perusahaan asuransi. Data sekunder diperoleh dari literatur akademik bereputasi internasional, termasuk jurnal scopus Q1/Q2, buku referensi hukum asuransi dan regulasi keuangan, serta laporan lembaga internasional. Penggunaan kombinasi data primer dan sekunder bertujuan untuk meningkatkan validitas dan kedalaman analisis, sebagaimana dianjurkan dalam penelitian kualitatif kebijakan (Yin, 2018).

Instrumen utama dalam penelitian kualitatif ini adalah peneliti sendiri (human instrument), yang didukung oleh pedoman analisis dokumen dan matriks kajian literatur. Peneliti berperan aktif dalam menginterpretasikan data, mengidentifikasi pola, serta menghubungkan temuan empiris dengan kerangka teori dan regulasi. Untuk menjaga konsistensi dan keterlacakkan analisis, digunakan instrumen bantu berupa tabel kategorisasi tema, yang mencakup aspek perlindungan konsumen, peran broker, ketentuan modal minimum, serta dampak regulasi terhadap struktur pasar asuransi.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen (*documentary research*) dan studi literatur sistematis. Studi dokumen digunakan untuk menganalisis teks hukum, kebijakan, dan laporan industri, sementara studi literatur sistematis digunakan untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis temuan akademik yang relevan. Pendekatan ini sejalan dengan praktik penelitian kualitatif dalam bidang hukum dan kebijakan publik, di mana dokumen diperlakukan sebagai sumber data utama yang merefleksikan nilai, kepentingan, dan arah kebijakan (Braun & Clarke, 2021).

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis tematik kualitatif (*thematic analysis*). Analisis dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu pengenalan data, pengkodean awal, pengelompokan tema, penafsiran hubungan antar tema, dan penarikan kesimpulan analitis. Tema-tema utama yang dianalisis meliputi perlindungan konsumen, peran broker asuransi, stabilitas industri, *regulatory burden*, dan pendekatan regulasi berbasis risiko. Analisis tematik dipilih karena fleksibilitasnya dalam menangkap pola makna dan hubungan konseptual dalam data kualitatif, serta kesesuaianya untuk penelitian kebijakan dan regulasi (Braun & Clarke, 2021).

## HASIL PENELITIAN

Hasil ini menunjukkan bahwa ketentuan modal minimum perusahaan asuransi yang direncanakan berlaku pada tahun 2026 dipersepsikan oleh pelaku industri sebagai kebijakan yang memiliki implikasi signifikan terhadap ekosistem perlindungan konsumen, khususnya yang dijalankan melalui broker asuransi. Berdasarkan analisis dokumen regulasi, laporan industri, serta literatur akademik bereputasi internasional, ditemukan bahwa kebijakan modal minimum diposisikan oleh regulator sebagai instrumen utama untuk memperkuat solvabilitas perusahaan asuransi dan menjaga stabilitas industri secara sistemik. Namun, hasil analisis juga menunjukkan bahwa implikasi kebijakan tersebut terhadap peran *intermediary*, termasuk broker asuransi, belum sepenuhnya diantisipasi secara eksplisit dalam desain regulasi.

Hasil pertama menunjukkan bahwa ketentuan modal minimum dipahami sebagai bentuk perlindungan konsumen yang bersifat tidak langsung, dengan asumsi bahwa perusahaan asuransi yang memiliki permodalan kuat akan lebih mampu memenuhi kewajiban klaim dan mengurangi risiko gagal bayar. Perspektif ini tercermin dalam berbagai dokumen kebijakan dan literatur prudential regulation yang menekankan pentingnya kekuatan modal sebagai fondasi kepercayaan publik. Akan tetapi, hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan ini cenderung menempatkan perlindungan konsumen dalam kerangka institusional semata, tanpa mempertimbangkan peran relasional dan prosesual yang dijalankan oleh broker asuransi dalam praktik.

Hasil kedua mengungkap bahwa ketentuan modal minimum berpotensi mendorong konsolidasi pasar asuransi. Analisis terhadap dinamika industri menunjukkan bahwa peningkatan persyaratan modal memberikan tekanan yang lebih besar kepada perusahaan asuransi kecil dan menengah, sehingga mempercepat kecenderungan merger, akuisisi, atau keluarnya pelaku tertentu dari pasar. Dampak lanjutan dari konsolidasi ini adalah berkurangnya jumlah mitra perusahaan asuransi yang dapat diakses oleh broker, yang pada akhirnya mempersempit pilihan produk yang dapat ditawarkan kepada konsumen.

Hasil ketiga menunjukkan bahwa penyempitan pilihan mitra perusahaan asuransi berdampak langsung pada ruang gerak broker asuransi. Broker menghadapi keterbatasan dalam melakukan perbandingan produk, negosiasi klausula polis, dan penyesuaian solusi asuransi dengan kebutuhan spesifik konsumen. Dalam kondisi tersebut, independensi broker secara substantif mengalami tekanan, meskipun secara formal status broker sebagai perantara independen tetap diakui dalam kerangka regulasi.

Hasil keempat berkaitan dengan kondisi empiris kinerja broker asuransi dalam periode 2023–2025. Analisis data kinerja menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara target dan realisasi pendapatan broker pada beberapa lini produk utama. Kesenjangan ini menunjukkan tekanan bisnis yang nyata di tingkat operasional broker asuransi, yang tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal, tetapi juga oleh dinamika pasar dan perubahan regulasi. Tekanan ini berpotensi memengaruhi kapasitas broker untuk menjalankan fungsi perlindungan konsumen secara optimal, khususnya dalam memberikan pendampingan intensif dan advis yang mendalam kepada tertanggung.

Hasil kelima menunjukkan bahwa kerangka regulasi yang ada belum secara eksplisit mengintegrasikan peran broker asuransi sebagai bagian dari sistem perlindungan konsumen dalam konteks kebijakan modal minimum. Analisis dokumen menunjukkan bahwa fokus utama regulasi masih tertuju pada entitas perusahaan asuransi, sementara implikasi kebijakan terhadap *intermediary* relatif kurang mendapatkan perhatian. Temuan ini menunjukkan adanya celah regulasi yang berpotensi melemahkan efektivitas perlindungan konsumen secara keseluruhan.

Hasil tambahan dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 tidak hanya berdampak pada struktur permodalan perusahaan asuransi, tetapi juga memicu perubahan relasi kekuasaan (power relations) dalam rantai nilai industri perasuransi. Analisis kualitatif terhadap dokumen kebijakan dan literatur internasional menunjukkan bahwa penguatan modal cenderung memperkuat posisi perusahaan asuransi besar yang telah memiliki skala ekonomi dan akses modal yang memadai. Sebaliknya, perusahaan dengan skala menengah dan kecil menghadapi tekanan penyesuaian yang signifikan, yang pada akhirnya berdampak pada pola kerja sama dengan broker asuransi.

Dalam konteks ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa broker asuransi semakin menghadapi keterbatasan dalam melakukan diversifikasi mitra. Ketergantungan broker terhadap sejumlah kecil perusahaan asuransi besar berpotensi menciptakan hubungan yang lebih asimetris, di mana broker berada pada posisi tawar yang lebih lemah. Kondisi ini secara empiris tercermin dalam berkurangnya fleksibilitas broker dalam merekomendasikan alternatif produk yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan spesifik konsumen. Dengan demikian, hasil penelitian ini menegaskan bahwa perubahan regulasi di tingkat hulu (permodalan perusahaan asuransi) dapat menghasilkan dampak hilir yang signifikan terhadap kualitas perlindungan konsumen.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dalam situasi tekanan struktural tersebut, broker asuransi cenderung melakukan penyesuaian strategi bisnis yang berpotensi menggeser orientasi layanan. Beberapa literatur yang dianalisis menunjukkan bahwa ketika margin bisnis menyempit, broker menghadapi dilema antara mempertahankan independensi profesional dan menjaga keberlanjutan usaha. Kondisi ini meningkatkan risiko konflik kepentingan, terutama ketika broker terdorong untuk memprioritaskan produk dari perusahaan asuransi tertentu yang menawarkan insentif atau kemudahan kerja sama. Meskipun konflik kepentingan tersebut tidak selalu bersifat eksplisit, hasil penelitian menunjukkan bahwa risiko penurunan kualitas advis kepada konsumen menjadi semakin besar.

Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan modal minimum belum secara eksplisit dikaitkan dengan kebijakan penguatan peran broker dalam kerangka perlindungan konsumen. Analisis dokumen kebijakan menunjukkan bahwa perhatian regulator masih terfokus pada stabilitas institusi, sementara mekanisme perlindungan konsumen yang bersifat prosesual, seperti pendampingan, negosiasi, dan representasi kepentingan konsumen oleh broker, relatif kurang mendapat perhatian. Temuan ini memperkuat kesimpulan bahwa terdapat kesenjangan antara tujuan perlindungan konsumen secara normatif dan implementasi kebijakan secara struktural.

## PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perlindungan konsumen dalam industri perasuransi tidak dapat direduksi hanya pada aspek solvabilitas perusahaan asuransi. Meskipun ketentuan modal minimum memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas industri dan kepercayaan publik, hasil penelitian ini menegaskan bahwa perlindungan konsumen merupakan fenomena multidimensional yang juga bergantung pada keberadaan dan keberlanjutan *intermediary independen*, khususnya broker asuransi. Temuan ini sejalan dengan (Ashraf & Sunder, 2023) yang menekankan bahwa perlindungan konsumen di sektor keuangan sangat dipengaruhi oleh kualitas intermediasi dan kewajiban fidusia pelaku pasar.

Hasil penelitian menunjukkan adanya ketegangan antara tujuan stabilitas industri dan perlindungan konsumen ketika kebijakan modal minimum diterapkan secara seragam dan kurang proporsional. Dalam perspektif teori regulasi, kondisi ini mencerminkan trade-off klasik antara efisiensi regulasi dan keadilan pasar. Kochenburger dan Salve (2023) menegaskan bahwa meskipun persyaratan modal merupakan instrumen penting dalam regulasi asuransi, penerapannya harus mempertimbangkan heterogenitas pelaku industri dan dampak tidak langsung terhadap struktur pasar.

Konsolidasi pasar yang berpotensi dipicu oleh ketentuan modal minimum memiliki implikasi serius terhadap perlindungan konsumen melalui broker asuransi. Literatur menunjukkan bahwa pasar yang semakin terkonsentrasi cenderung melemahkan posisi tawar konsumen dan mempersempit variasi produk yang tersedia. Barbu (2023) menunjukkan bahwa dalam kondisi pasar yang terkonsentrasi, kontrak asuransi cenderung lebih standar dan kurang responsif terhadap kebutuhan spesifik konsumen. Temuan penelitian ini mengonfirmasi bahwa penyempitan pilihan mitra perusahaan asuransi membatasi kemampuan broker untuk menjalankan fungsi komparatif dan negosiatifnya.

Tekanan bisnis yang dihadapi broker asuransi dalam periode menjelang penerapan ketentuan modal minimum 2026 juga memiliki implikasi penting terhadap kualitas perlindungan konsumen. Honigsberg et al.,(2022) menunjukkan bahwa peningkatan beban kepatuhan sering kali berdampak lebih besar pada pelaku menengah dan kecil, yang justru memainkan peran penting dalam melayani konsumen ritel (Alekseenko, 2023). Dalam konteks broker asuransi, tekanan finansial berpotensi mengurangi kapasitas broker untuk memberikan layanan advis yang independen dan mendalam, sehingga melemahkan fungsi perlindungan konsumen secara substantif.

Pembahasan ini juga menyoroti pentingnya memandang broker asuransi sebagai bagian integral dari sistem perlindungan konsumen, bukan sekadar saluran distribusi produk. Ashraf dan Sunder (2023) menekankan bahwa kewajiban fidusia intermediary merupakan mekanisme perlindungan konsumen yang adaptif dan efektif, terutama dalam pasar dengan asimetri informasi tinggi. Oleh karena itu, pelemahan peran broker akibat tekanan struktural dan regulasi berpotensi menciptakan celah perlindungan konsumen yang tidak dapat diisi hanya dengan penguatan modal perusahaan asuransi.

Dalam konteks kebijakan publik, temuan penelitian ini mendukung perlunya pendekatan regulasi yang lebih holistik dan berbasis risiko. Pendekatan risk-based regulation memungkinkan penyesuaian kewajiban modal berdasarkan profil risiko dan skala usaha, sehingga dapat mengurangi distorsi pasar dan menjaga keberagaman pelaku industri. Kochenburger dan Salve (2023) menunjukkan bahwa pendekatan ini lebih mampu menyeimbangkan tujuan stabilitas keuangan dan perlindungan konsumen dibandingkan pendekatan seragam yang kaku.

Dengan demikian, pembahasan ini menegaskan bahwa keberhasilan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 dalam melindungi konsumen sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut diintegrasikan dengan penguatan peran broker asuransi. Tanpa integrasi tersebut, terdapat risiko bahwa perlindungan konsumen hanya tercapai secara formal melalui stabilitas institusi, tetapi melemah secara substantif dalam praktik pasar sehari-hari.

Pembahasan ini juga menunjukkan bahwa tekanan terhadap broker asuransi memiliki implikasi jangka panjang terhadap kualitas perlindungan konsumen. Ketika broker tidak lagi memiliki kapasitas atau ruang untuk melakukan negosiasi yang efektif, konsumen kehilangan salah satu mekanisme perlindungan yang paling adaptif. Ashraf dan Sunder (2023) menekankan bahwa fiduciary intermediary berfungsi sebagai “*buffer institution*” yang melindungi konsumen dari praktik pasar yang tidak seimbang. Pelemahan fungsi ini

berpotensi meningkatkan risiko ketidakadilan kontraktual dan menurunkan tingkat kepercayaan konsumen terhadap industri asuransi.

Lebih jauh, pembahasan ini menegaskan bahwa pendekatan regulasi berbasis risiko dan proporsionalitas merupakan solusi yang paling konsisten dengan temuan penelitian. Kochenburger dan Salve (2023) menekankan bahwa regulasi asuransi yang efektif harus mampu membedakan antara pelaku dengan profil risiko yang berbeda dan menghindari pendekatan seragam yang menciptakan beban tidak proporsional. Dalam konteks ini, penguatan modal seharusnya diiringi dengan kebijakan yang secara eksplisit melindungi dan memperkuat peran broker asuransi sebagai bagian dari sistem perlindungan konsumen.

Dengan demikian, pembahasan ini memperluas kontribusi penelitian dengan menunjukkan bahwa perlindungan konsumen harus dipahami sebagai hasil dari keseimbangan antara stabilitas keuangan, struktur pasar, dan kualitas intermediasi. Ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 hanya akan efektif melindungi konsumen apabila diintegrasikan dengan kebijakan yang menjaga keberlanjutan dan independensi broker asuransi. Tanpa integrasi tersebut, terdapat risiko bahwa perlindungan konsumen hanya bersifat formal dan tidak tercermin secara substantif dalam praktik pasar.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026 merupakan kebijakan yang secara normatif bertujuan memperkuat stabilitas dan solvabilitas industri asuransi, namun memiliki implikasi tidak langsung yang signifikan terhadap mekanisme perlindungan konsumen melalui broker asuransi. Berdasarkan analisis kualitatif terhadap literatur akademik bereputasi serta pemetaan konseptual dampak kebijakan, ditemukan bahwa penguatan permodalan cenderung mendorong konsolidasi pasar dan memperbesar dominasi perusahaan asuransi berskala besar. Kondisi ini berpotensi menyempitkan pilihan mitra bagi broker asuransi dan mengurangi fleksibilitas dalam memberikan rekomendasi produk yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan konsumen.

Kesimpulan utama lainnya adalah bahwa perlindungan konsumen dalam sektor perasuransi tidak dapat direduksi semata-mata pada aspek kekuatan modal perusahaan asuransi. Perlindungan konsumen yang efektif juga sangat bergantung pada keberadaan broker asuransi sebagai perantara independen yang memiliki kapasitas untuk melakukan pendampingan, negosiasi, dan pengawasan terhadap kepentingan tertanggung. Penelitian ini menunjukkan bahwa tekanan struktural yang dihasilkan oleh kebijakan modal minimum berpotensi melemahkan fungsi broker tersebut, terutama apabila kebijakan tersebut diterapkan secara seragam tanpa mempertimbangkan perbedaan profil risiko dan kapasitas pelaku industri.

Lebih lanjut, penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat ketegangan inheren antara tujuan stabilitas industri dan perlindungan konsumen apabila kebijakan regulasi tidak dirancang secara proporsional. Ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026, apabila tidak diimbangi dengan kebijakan penguatan peran broker, berisiko menghasilkan perlindungan konsumen yang bersifat formal dan simbolik, namun kurang substantif dalam praktik. Dengan demikian, stabilitas keuangan dan keadilan bagi konsumen seharusnya dipandang sebagai tujuan yang saling melengkapi, bukan sebagai pilihan yang saling meniadakan.

## Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar regulator sektor jasa keuangan menerapkan pendekatan regulasi yang lebih proporsional dan berbasis risiko dalam implementasi ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026. Pendekatan ini perlu mempertimbangkan perbedaan skala usaha, profil risiko, dan model bisnis perusahaan asuransi, sehingga tujuan penguatan stabilitas dapat dicapai tanpa menimbulkan tekanan struktural yang berlebihan terhadap ekosistem distribusi asuransi, khususnya broker asuransi.

Selain itu, penelitian ini menyarankan perlunya penguatan kerangka regulasi yang secara eksplisit mengakui dan melindungi peran broker asuransi sebagai instrumen perlindungan konsumen. Penguatan tersebut dapat diwujudkan melalui penegasan kewajiban fiduciary broker, peningkatan standar profesionalisme dan transparansi, serta penyediaan ruang regulatif yang memungkinkan broker menjalankan fungsi advis dan negosiasi secara independen. Dengan demikian, broker tidak hanya diposisikan sebagai pelaku pasar, tetapi juga sebagai bagian integral dari sistem perlindungan konsumen.

Penelitian ini juga merekomendasikan agar regulator menyediakan masa transisi yang memadai dalam penerapan ketentuan modal minimum perusahaan asuransi tahun 2026. Masa transisi ini penting untuk memungkinkan penyesuaian bertahap, mengurangi risiko gangguan pasar, dan menjaga keberlanjutan hubungan kerja sama antara perusahaan asuransi dan broker. Tanpa masa transisi yang cukup, risiko konsolidasi yang berlebihan dan berkurangnya pilihan bagi konsumen akan semakin besar.

Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk melakukan studi empiris yang lebih mendalam dengan mengombinasikan pendekatan kualitatif dan kuantitatif guna mengukur secara langsung dampak kebijakan modal minimum terhadap kinerja broker asuransi dan tingkat perlindungan konsumen. Penelitian lanjutan juga dapat mengeksplorasi perbandingan internasional guna mengidentifikasi praktik terbaik dalam menyeimbangkan stabilitas industri dan perlindungan konsumen di sektor perasuransian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alekseenko, A. P. (2023). Model framework for consumer protection and regulation in financial markets. *Journal of Risk and Financial Management*, 16(7), 305. <https://doi.org/10.3390/jrfm16070305>
- Ashraf, D., & Sunder, J. (2023). Financial intermediation, fiduciary duties, and consumer protection. *Journal of Financial Regulation*, 9(2), 215–238. <https://doi.org/10.1093/jfr/fjad012>
- Barbu, A. (2023). Ex-post loss sharing in consumer financial markets. *SSRN Electronic Journal*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4079524](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4079524)
- Black, J. (2023). Managing regulatory complexity. *Journal of Law and Society*, 50(1), 1–25. <https://doi.org/10.1111/jols.12409>
- Braun, V., & Clarke, V. (2021). One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis? *Qualitative Research in Psychology*, 18(3), 328–352. <https://doi.org/10.1080/14780887.2020.1769238>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing*

*Among Five Approaches.* SAGE Publications.

- Eichengreen, B. (2023). Finance, regulation, and the protection of consumers in modern financial systems. *Oxford Review of Economic Policy*, 39(3), 415–432. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grad021>
- Honigsberg, C., Jackson, J., & Liu, Y. (2022). Regulatory burden and market structure in financial intermediation. *Journal of Law and Economics*, 65(4), 743–780. <https://doi.org/10.1086/721493>
- Kochenburger, P., & Salve, P. (2023). An introduction to insurance regulation. In *Research Handbook on Insurance Law and Regulation*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781802205893/9781802205893.xml>
- Napitupulu, R. H. M., Nadapdap, H. S., Maulana, W., & Pratama, S. (2025). STRATEGI PENGEMBANGAN BISNIS DALAM MENGHADAPI PERSAINGAN BISNIS INSURANCE TECHNOLOGY (INSURTECH) DI INDONESIA. *JURNAL LENTERA BISNIS*, 14(1). <https://doi.org/10.34127/jrlab.v14i1.1401>
- Prayetno, S., & Reimond Hasangapan Mikkael. (2025). Strategies to improve hospital implementation of management functions that influence service behavior. *Annals of Human Resource Management Research*, 5(1). <https://doi.org/10.35912/ahrmr.v5i1.2790>
- R. Muh Deddy Hanif Sardjito, Bayu Suganda, Bagus Suhendar, Rianita Natalia Sinaga, & Reimond Hasangapan Mikkael Napitupulu. (2024). PELAKSANAAN PRINSIP UTMOST GOOD FAITH UNTUK PRODUK ASURANSI PROPERTY ALL RISK. *JURNAL LENTERA BISNIS*, 13(3). <https://doi.org/10.34127/jrlab.v13i3.1204>
- Shavshukov, V. M., & Zhuravleva, N. A. (2023). Financial market regulation systems and risk governance. *Journal of Risk and Financial Management*, 16(6), 312.
- Sinaga, R. N. (2020). MANAJEMEN STRATEGI PERUSAHAAN ASURANSI. In *Buku Penerbit Amerta Media*.
- Tica, A., & Weißenberger, B. E. (2022). How regulatory changes are driven by a need for control in reputational scandals: Evidence from the insurance industry. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 18(4), 542–566. <https://doi.org/10.1108/JAOC-11-2020-0196>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*. SAGE Publications.