

December 2022

STATUS QUO KEWENANGAN PERUSAHAAN ASURANSI DALAM MENERBITKAN PRODUK PENJAMINAN PASCA BERLAKU EFEKTIFNYA UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2016 TENTANG PENJAMINAN

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Banking and Finance Law Commons](#), [Bankruptcy Law Commons](#), [Business Organizations Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Civil Procedure Commons](#), [Computer Law Commons](#), [Conflict of Laws Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Construction Law Commons](#), [Contracts Commons](#), [Courts Commons](#), [Criminal Law Commons](#), [Criminal Procedure Commons](#), [Family Law Commons](#), [Government Contracts Commons](#), [Health Law and Policy Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Insurance Law Commons](#), [International Law Commons](#), [International Trade Law Commons](#), [Internet Law Commons](#), [Jurisprudence Commons](#), [Law and Economics Commons](#), [Law and Philosophy Commons](#), [Law and Politics Commons](#), [Law of the Sea Commons](#), [Legal History Commons](#), [Legislation Commons](#), [Marketing Law Commons](#), [Military, War, and Peace Commons](#), [Oil, Gas, and Mineral Law Commons](#), [Organizations Law Commons](#), [Other Law Commons](#), [Privacy Law Commons](#), [Public Law and Legal Theory Commons](#), [Religion Law Commons](#), [Rule of Law Commons](#), [Social Welfare Law Commons](#), [State and Local Government Law Commons](#), [Supreme Court of the United States Commons](#), [Taxation-Federal Commons](#), [Taxation-Federal Estate and Gift Commons](#), [Taxation-Transnational Commons](#), [Tax Law Commons](#), [Torts Commons](#), [Transnational Law Commons](#), [Transportation Law Commons](#), [Water Law Commons](#), and [the Workers' Compensation Law Commons](#)

Recommended Citation

Krisnareindra, Kalih (2022) "STATUS QUO KEWENANGAN PERUSAHAAN ASURANSI DALAM MENERBITKAN PRODUK PENJAMINAN PASCA BERLAKU EFEKTIFNYA UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2016 TENTANG PENJAMINAN," *"Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 2, Article 29. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss2/29>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

STATUS QUO KEWENANGAN PERUSAHAAN ASURANSI DALAM MENERBITKAN PRODUK PENJAMINAN PASCA BERLAKU EFEKTIFNYA UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2016 TENTANG PENJAMINAN

Cover Page Footnote

Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen IV, Pasal 33 ayat (4) Badan Pusat Statistik, Ekonomi Indonesia Triwulan III 2019, (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2019) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Pasal 246 Undang-Undang Tentang Penjaminan, UU No. 1 Tahun 2016, LN No.9 Tahun 2016, TLN No. 5835, Ps. 2 ayat (1) Chairul Huda dan Lukman Hakim, Tindak Pidana Dalam Bisnis Asuransi, cet. 1, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2006), hlm. 7 Celina Tri Siwi Kristiyanti, Hukum Perlindungan Konsumen, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 156 Gunarto, Asuransi Kebakaran di Indonesia, Cet. 2 (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003), hlm. 12. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perasuransian, Peraturan No. 69/POJK.05/2016 2016, Pasal 1 ayat (18) huruf 23. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perasuransian, Pasal 4 Naskah Akademik Undang-Undang Penjaminan, di akses pada 02 Februari 2020 <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-020848-5826.pdf> Undang-Undang Tentang Jasa Konstruksi, UU No. 2 Tahun 2017, LN No.11 Tahun 2017, TLN No. 6018, Ps.57 ayat (4) Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang dan Jasa, Perpres No. 16 Tahun 2018, LN No. 33 Tahun 2018, Ps. 1 ayat (48) Undang-Undang Tentang Perasuransian, UU No. 40 Tahun 2014, LN No.337 Tahun 2014, TLN No. 5618, Pasal 5 ayat (1) Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, Market Update General Insurance Indonesia 2014-2018 Fact Book 2019, (Jakarta: Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, 2019) Peraturan Pemerintah tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan Dalam Bidang Perasuransian Kredit, PP No. 1 Tahun 1971, Ps 2 ayat (1) <https://keuangan.kontan.co.id/news/aaui-tegaskan-pelaku-asuransi-umum-masih-bisa-memasarkan-surety-bond> diakses pada 25 Februari 2020 William Schwartzkopf dan Richard Tasker, Practical Guide to Construction Contract Surety Claims, (New York : Aspen Publishers, 2006), hlm. 6 Soegiyono, "Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf di akses pada 04 Oktber 2020 Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen Ps. 24C ayat (1) Bachtiar, Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015) hlm. 108. Undang-Undang Tentang Penjaminan, UU Nomo 1 Tahun 2016, LN Tahun 2016 NO.9, TLN NO.5835, Pasal. 51 Undang-Undang Tentang Penjaminan., Ps. 42 Undang-Undang Tentang Perasuransian, Penjelasan Ps. 2

STATUS QUO KEWENANGAN PERUSAHAAN ASURANSI DALAM MENERBITKAN PRODUK PENJAMINAN PASCA BERLAKU EFEKTIFNYA UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2016 TENTANG PENJAMINAN

Kalih Krisnareindra

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi : krisnareindra@gmail.com

Abstrak

Risiko merupakan hal yang melekat diberbagai lini bisnis. Management risiko dengan menggunakan perusahaan asuransi sudah umum digunakan sebagai sarana pengalihan risiko. Peraturan perundang-undangan saat ini memungkinkan industri usaha untuk mengembangkan produk-produknya di luar dari lini usaha yang sudah secara eksplisit ditetapkan. Secara historis lini usaha penjaminan sudah dipasarkan bersama-sama antara lembaga asuransi dan lembaga penjaminan. Hal ini dapat ditelusuri melalui peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan untuk penerbitan produk penjaminan. Namun dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, terdapat anggapan dimana perusahaan asuransi tidak lagi dapat menerbitkan produk penjaminan setelah berlaku efektifnya Undang-Undang tersebut. Namun terdapat kontradiksi dalam penerbitan undang-undang penjaminan dengan melihat praktik yang ada dan tatanan peraturan-perundangan lain yang memperbolehkan penyediaan jaminan oleh perusahaan asuransi. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa terdapat sanksi pidana terhadap pihak yang menjalankan usaha penjaminan tanpa izin, namun hingga tulisan ini dibuat, belum terdapat perusahaan asuransi yang dikenakan sanksi pidana karena menerbitkan produk penjaminan. Terkait dengan polemic ini, baik dari Regulator maupun Legislator belum mengeluarkan langkah-langkah konkrit secara normatif yang dapat membuat peraturan perundang-undangan terkait dengan penjaminan lebih selaras.

Kata Kunci: asuransi, penjaminan, penanggulangan, manajemen risiko, perbandingan hukum

Abstract

Risk is something that is always exist in various type of business. Risk management commonly used the assistance of insurance companies to manage its risk by risk transfer. The current prevailing law allows the insurance industry to develop its products wider than the explicitly defined business lines in the regulation. Historically, the guarantee/surety business has been marketed jointly between insurance companies and guarantee/surety companies. This can be traced through laws and regulations that provide the authority to both type of companies to issue guarantee/surety products. But with the enactment of Law No. 1 of 2016 concerning Guarantees, there is an assumption that insurance companies can no longer issue guarantee/surety products after the effectiveness of the Law. However, there are contradictions in the issuance of insurance laws by looking at current practices and the order of other laws that allow insurance companies to provide guarantees/surety. The regulation stated that anyone who provide guarantee/surety business without license may imposed by criminal sanctions. However until now there are no insurance companies that have been subject to criminal sanction for issuing guarantee/surety products. Related to this polemic, both the regulator and the legislature have not issued any substantial regulation as it's solution to create a harmonious business atmosphere for guarantee/surety business.

Keywords: insurance, guarantee, surety, risk management, comparative law

I. PENDAHULUAN

Konstitusi memandatkan perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.¹ Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu parameter yang dilihat oleh masyarakat umum untuk merefleksikan baik atau buruknya kondisi perekonomian suatu negara. Berdasarkan data yang dihimpun dari Badan Pusat Statistik, apabila dibandingkan dari tahun sebelumnya Kuartal III tahun 2019 ekonomi telah tumbuh sebesar 5,02%.² Pertumbuhan ini merupakan suatu hasil positif yang merefleksikan kondisi perekonomian Indonesia yang positif dan terus bertumbuh ke arah yang lebih baik.

Salah satu penopang pertumbuhan ekonomi nasional adalah pada sektor keuangan, dalam hal ini khususnya pada sektor industri keuangan non-bank yang salah satunya merupakan asuransi. Industri asuransi memiliki peranan penting terhadap ekonomi di Indonesia dalam menjaga stabilitas perekonomian dari risiko-risiko yang melekat pada berbagai lini bisnis yang mungkin timbul dan berpotensi menimbulkan kerugian besar. Pengelolaan terhadap risiko

¹ Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen IV, Pasal 33 ayat (4)

² Badan Pusat Statistik, *Ekonomi Indonesia Triwulan III 2019*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2019)

sangat penting dengan menggandeng perusahaan asuransi untuk meminimalisir ketidak pastian yang ada, sehingga pelaku usaha dapat lebih percaya diri dalam mengembangkan bisnisnya. Dengan peranannya yang krusial sebagai sistem pengalihan risiko, regulasi yang baik sangat dibutuhkan untuk mengatur dan memberikan pedoman bagi para *stakeholder* untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi pada industri asuransi.

Pengaturan mengenai asuransi sendiri pada dasarnya telah diatur sebelumnya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang kemudian diatur secara khusus melalui Undang-Undang hingga terakhir diterbitkannya Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (UU Perasuransian). Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian, di mana penanggung mengikat diri terhadap tertanggung dengan memperoleh premi, untuk memberikan kepadanya ganti rugi karena suatu kehilangan, kerusakan, atau tidak mendapat keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dapat diderita karena suatu peristiwa yang tidak pasti.³

Secara spesifik, UU Perasuransian mengatur mengenai ruang lingkup usaha asuransi umum dalam menyelenggarakan usaha asuransi umum termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha kecelakaan diri, serta usaha reasuransi untuk risiko perusahaan asuransi umum lainnya.⁴ Namun ruang lingkup usaha asuransi umum dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perluasan ruang lingkup usaha perasuransian tidak diatur secara spesifik mengenai wilayah-wilayahnya. Perkembangan ekonomi dan industri yang semakin progresif menimbulkan implikasi yang juga semakin kompleks bagi pertumbuhan bisnis asuransi di Indonesia.⁵ sehingga pada praktiknya usaha penjaminan termasuk ke dalam usaha perasuransian yang diperluas, sehingga juga menjadi bagian dari bisnis asuransi di Indonesia.

Penjaminan termasuk sebagai tulang punggung perekonomian Indonesia, skema bisnis ini memungkinkan pihak-pihak yang dianggap belum *bankable* khususnya Usaha Kecil Menengah (UKM) dapat memperoleh fasilitas pendanaan / perjanjian kerja pengadaan barang dan jasa melalui jaminan yang diberikan oleh perusahaan penjamin. Dalam rangka memperjelas pengaturan mengenai usaha penjaminan, Dewan Perwakilan Rakyat menyusun undang-undang yang mengatur mengenai penjaminan melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (UU Penjaminan). Namun dalam penerbitan UU Penjaminan, terdapat polemik yang terjadi terkait dengan beberapa ketentuan dalam undang-undang tersebut yang dianggap membatasi atau bahkan melarang perusahaan asuransi dalam mengeluarkan produk penjaminan. Namun sejak pengundangan peraturan tersebut pada tahun 2016 hingga awal tahun 2020 belum ada langkah konkrit yang dapat menselaraskan polemik ini, meskipun belum ada perusahaan asuransi yang dikenakan sanksi terkait dengan pelanggaran dalam menerbitkan produk penjaminan, namun hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian dalam lingkungan bisnis dan diskusi yang ada hingga kini hanya mencapai *status quo*.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan hukum yang akan dibahas adalah bagaimanakah kewenangan perusahaan asuransi dalam menerbitkan produk penjaminan pasca berlaku efektifnya Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan? Kemudian apa upaya hukum yang dapat dilakukan supaya penerbitan sertifikat *surety bond* oleh perusahaan asuransi umum tidak menimbulkan permasalahan hukum?

³ Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Pasal 246

⁴ Undang-Undang Tentang Penjaminan, UU No. 1 Tahun 2016, LN No.9 Tahun 2016, TLN No. 5835, Ps. 2 ayat (1)

⁵ Chairul Huda dan Lukman Hakim, *Tindak Pidana Dalam Bisnis Asuransi*, cet. 1, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2006), hlm. 7

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Perusahaan Asuransi dalam Menerbitkan Produk Penjaminan

Sebelum mendalami mengenai penjaminan, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai asuransi itu sendiri. Asuransi terbentuk atas dasar risiko yang ada dari setiap lini usaha. Risiko dapat diartikan sebagai kerugian yang tidak pasti (*uncertainty of financial lost*), di dalamnya terdapat dua unsur yaitu ketidakpastian dan pengalihan kerugian.⁶ Secara spesifik Kitab Undang-Undang Hukum Dagang sudah mengatur mengenai asuransi, namun penggolongan asuransi menurut KUHD sudah ketinggalan jaman dan perlu diperbaharui.⁷ Sehingga dalam peraturan perundang-undangan yang baru memungkinkan perusahaan asuransi untuk memperluas lingkup usahanya sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang merujuk peraturan dari Otoritas Jasa Keuangan. Perluasan ini menjadi salah satu pintu dari perusahaan asuransi untuk dapat menerbitkan produk penjaminan kredit dan *suretyship*. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (POJK Asuransi), menjelaskan bahwa perusahaan *ceding* salah satunya adalah *suretyship* yang merupakan lini usaha asuransi umum yang memberikan jaminan atas kemampuan *principal* dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara *principal* dan *obligee*.⁸ Keterangan ini diperkuat pada pasal lain yang menyatakan bahwa ruang lingkup usaha perusahaan asuransi atau perusahaan asuransi syariah dapat diperluas termasuk kegiatan penjaminan kredit dan *suretyship*.⁹

Sehubungan dengan penjaminan kredit dan *suretyship* yang dinyatakan pada peraturan perundang-undangan sebagai salah satu lini usaha asuransi, terdapat beberapa peraturan dasar yang menjadi konsep dari usaha penjaminan sudah di atur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pada beberapa pasal, antara lain :

Tabel 1.

Perihal	Pasal	Keterangan
Pembayaran	1400	Subrogasi atau perpindahan hak kreditur kepada seorang pihak ketiga yang membayar kepada kreditur, dapat terjadi karena perjanjian atau undang-undang
Penanggung Utang	1820	Penanggungan ialah suatu persetujuan di mana pihak ketiga demi kepentingan kreditur, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatannya.

Sehingga berdasarkan penjelasan di atas, baik asuransi maupun penjaminan sudah memiliki fondasi awal dalam melaksanakan kegiatannya. Perkembangan bisnis asuransi dan penjaminan semakin berkembang yang salah satunya ditandai dengan penerbitan Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan. Merujuk pada naskah akademik dari peraturan tersebut, UU Penjaminan dimaksudkan guna menciptakan iklim pada industri usaha penjaminan yang sehat, maka dalam rangka memberikan pelayanan yang cepat dan mudah kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah serta Koperasi (UMKMK) serta membantu UMKMK dan memberikan kemudahan dalam mengakses sumber pembiayaan baik dari Bank maupun Non Bank sehingga tingkat inklusifitas keuangan Indonesia meningkat melalui kegiatan penjaminan yang pada akhirnya dapat menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestic utamanya di

⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 156

⁷ Gunarto, *Asuransi Kebakaran di Indonesia*, Cet. 2 (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003), hlm. 12.

⁸ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perasuransian, Peraturan No. 69/POJK.05/2016 2016, Pasal 1 ayat (18) huruf 23.

⁹ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perasuransian, Pasal 4



bidang pangan, energi, dan penguatan teknologi serta pengembangan ekonomi kreatif dan sekaligus mendorong tumbuhnya kewirausahaan yang mandiri dan memiliki daya saing di lingkup nasional, regional dan global diperlukan undang-undang penjaminan.¹⁰ Namun berdasarkan peraturan tersebut, terdapat beberapa ketentuan yang dianggap oleh industri asuransi membatasi lini usaha perusahaan asuransi yang sebelumnya sudah diatur melalui UU Asuransi dan POJK Asuransi. Peraturan tersebut seolah-olah tidak memberikan kewenangan kepada perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk penjaminan kredit dan *suretyship*. Ketentuan dalam peraturan tersebut yang dianggap memberatkan antara lain:

Tabel 2.

Klausul UU Penjaminan Yang Menjadi Pembahasan			
No.	Pasal	Isi	Catatan
1	42	Dalam hal dukungan penjaminan ulang dari Perusahaan Penjaminan Ulang atau Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diperoleh, mitigasi risiko Perusahaan Penjamin dan Perusahaan Penjamin Syariah diperoleh dari Perusahaan Reasuransi	Dengan dicantumkannya perusahaan reasuransi sebagai mitigasi risiko perusahaan penjaminan, merupakan salah satu poin dimana penyusun undang-undang melihat peran industri asuransi yang dibutuhkan dalam penjaminan ini. Sehingga seharusnya tidak melakukan pelarangan penjualan produk penjaminan oleh perusahaan asuransi.
2	57	Setiap orang yang menjalankan Penjaminan, Penjaminan Syariah, Penjaminan Ulang, Penjaminan Ulang Syariah, tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (1) serta UUS tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 100.000.000.000,- (seratus miliar)	Terdapat interpretasi bahwa Perusahaan Asuransi yang masih menjual produk asuransi <i>surety bond</i> akan dikenakan pidana
3	61	Setiap orang di luar lembaga penjaminan yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya undang-undang ini wajib menyesuaikan dengan	Asumsi yang beredar bahwa perusahaan asuransi yang bermaksud menjual produk penjaminan diwajibkan untuk membuat perusahaan baru khusus

¹⁰ Naskah Akademik Undang-Undang Penjaminan, di akses pada 02 Februari 2020
<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-020848-5826.pdf>



		undang-undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya undang-undang ini.	di bidang penjaminan berdasarkan UU Penjaminan
4	63	Pada saat undang-undang ini berlaku, semua peraturan perundang-undangan mengenai penjaminan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini	Terdapat penafsiran yang menyatakan bahwa dalam undang-undang lain yang m

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat disimpulkan terdapat *ambiguitas* antara lain terkait dengan kewenangan perusahaan asuransi dalam menerbitkan produk penjaminan berdasarkan Pasal 61 ayat (2) yang menjelaskan bahwa Ketentuan tersebut tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri. Apabila dilihat secara lebih komprehensif, terdapat beberapa undang-undang lain yang mengatur mengenai kewenangan perusahaan asuransi dalam menerbitkan produk penjaminan antara lain.

N o	Perihal	Undang	Pasal
1	Jasa Konstruksi	Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi	Jaminan dapat dikeluarkan oleh lembaga perbankan, perusahaan asuransi, dan/atau perusahaan penjaminan. ¹¹
2	Pengadaan Barang dan Jasa	Peraturan Presiden No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa	Surat Jaminan yang selanjutnya disebut Jaminan adalah jaminan tertulis yang dikeluarkan oleh Bank Umum/ Perusahaan Penjaminan/Perusahaan Asuransi/lembaga keuangan.... ¹²
3	Perasuransian	Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian	Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwadapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. ¹³

Dengan melihat penjelasan di atas, pada dasarnya kerangka hukum di Indonesia memperbolehkan perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk penjaminan sebagaimana dimungkinkan oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang ada sebelum diterbitkannya UU Penjaminan. Hal ini diperkuat dengan perkembangan produk penjaminan yang dipasarkan

¹¹ Undang-Undang Tentang Jasa Konstruksi, UU No. 2 Tahun 2017, LN No.11 Tahun 2017, TLN No. 6018, Ps.57 ayat (4)

¹² Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang dan Jasa, Perpres No. 16 Tahun 2018, LN No. 33 Tahun 2018, Ps. 1 ayat (48)

¹³ Undang-Undang Tentang Perasuransian, UU No. 40 Tahun 2014, LN No.337 Tahun 2014, TLN No. 5618, Pasal 5 ayat (1)

oleh perusahaan asuransi yang terlihat pada laporan yang dikeluarkan oleh Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI), disebutkan bahwa lini usaha penjaminan yang terdiri dari penjaminan kredit dan *surety bond* secara konsisten meningkat sejak tahun 2014. Puncaknya pada tahun 2018 lini bisnis penjaminan menduduki peringkat 3 (tiga) terbesar dari pangsa pasar bisnis asuransi umum dengan jumlah kontribusi premi sebesar 13,5%. Perolehan ini berada di bawah lini bisnis *properti* dan juga *motor vehicle*. Pencapaian yang tinggi dari produk penjaminan merupakan imbas dari program pemerintah dalam penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) dimana pada tahun 2018 sudah mencapai 100,3% dari target yang ada, serta meningkat 24.43% dibandingkan tahun sebelumnya.¹⁴

Apabila ditelaah lebih dalam, secara historis jauh sebelum UU Penjaminan dibentuk, Pemerintah telah memperkenalkan usaha penjaminan melalui pembentukan perusahaan-perusahaan negara yang bergerak di bidang penjaminan, antara lain :

- a. Pembentukan Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) oleh Kementerian Transmigrasi dan Koperasi melalui Surat Keputusan Menteri Transmigrasi No. 99/Kpts/MENTRANS-KOP/1970 yang terus mengalami perubahan hingga saat ini dikenal dengan Perum Jamkrindo;
- b. Pembentukan PT Asuransi Kredit Indonesia (Persero) atau ASKRINDO melalui Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1971 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan Dalam Bidang Perasuransian Kredit dengan salah satu tugasnya adalah untuk membuat dan menutup perjanjian pertanggungan (asuransi) terhadap risiko atas kredit yang diberikan oleh bank-bank dalam arti kata yang seluas-luasnya;¹⁵
- c. Pemberian kewenangan kepada Jasa Raharja dalam menutup perjanjian asuransi untuk bisnis *Surety/Bonding* melalui Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1965 Tentang Pendirian Perusahaan Asuransi Kerugian Jasa Raharja.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dapat dilihat bahwa produk penjaminan secara historis telah dijual sejak tahun 1970-an. Selain itu, semakin berkembangnya industri di Indonesia juga meningkatkan kebutuhan akan produk penjaminan, sehingga pada tahun 1992 pemerintah melonggarkan ketentuannya agar memungkinkan beberapa perusahaan asuransi lainnya mengeluarkan produk penjaminan khususnya dalam hal ini *surety bond*, dimana melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 761/KMK.013/1992 memberikan kewenangan pada beberapa perusahaan untuk menerbitkan produk *surety bond*. Namun dengan diundangkannya Undang-Undang Penjaminan, terdapat ambiguitas terkait dengan

B. Upaya Dalam Penyelerasan Ketentuan Penerbitan Produk Penjaminan

Penjelasan panjang mengenai kewenangan perusahaan asuransi dalam penerbitan produk penjaminan perlu diperkuat dengan beberapa latar belakang. Meskipun Direktur Eksekutif Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, Dody Dalimunthe menyatakan bahwa pelaku asuransi umum masih dapat memasarkan produk *surety bond* seperti perusahaan penjaminan.¹⁶ Perlu adanya tambahan data yang dapat memperkuat kewenangan dari perusahaan asuransi untuk bersinergi dengan perusahaan penjaminan. Secara sejarah, bisnis *surety bond* pertama yang

¹⁴ Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, *Market Update General Insurance Indonesia 2014-2018 Fact Book 2019*, (Jakarta: Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, 2019)

¹⁵ *Peraturan Pemerintah tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan Dalam Bidang Perasuransian Kredit*, PP No. 1 Tahun 1971, Ps 2 ayat (1)

¹⁶ <https://keuangan.kontan.co.id/news/aaui-tegaskan-pelaku-asuransi-umum-masih-bisa-memasarkan-surety-bond> diakses pada 25 Februari 2020

pernah dibuat oleh sebuah lembaga berada di Amerika pada tahun 1887.¹⁷ Terdapat beberapa permasalahan yang timbul akibat dari penerbitan UU Penjaminan, hal ini disebabkan terdapat kondisi yang kontradiksi antara peraturan saat ini, praktek dilapangan dan aspek historis. Sehingga diperlukan suatu upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan agar dapat menciptakan kepastian hukum serta memenuhi asas keadilan. Meskipun perbedaan pengaturan pada beberapa peraturan perundang-undangan bukan merupakan hal yang baru di Indonesia. Paling tidak ada 3 (tiga) permasalahan yang menjadi perhatian utama, yaitu:¹⁸

- a. tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan;
- b. perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan
- c. implementasi undang-undang yang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, apabila ditelaah lebih lanjut terdapat beberapa ketentuan yang dirasa kurang jelas sehingga kurang memberikan kepastian hukum kepada industri perasuransian. Selain itu adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan, yang tercantum di UU Perasuransian, UU Penjaminan, UU Jasa Konstruksi, dan peraturan perundang-undangan lain, serta perbedaan secara historical peraturan perundang-undangan dengan UU Penjaminan dan praktik dilapangan. Terkait dengan upaya harmonisasi tersebut perlu adanya upaya konkrit yang dilakukan oleh *stakeholder* untuk mengupayakan harmonisasi tersebut, dengan cara *Judicial Review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Melalui amandemen konstitusi telah dimandatkan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang diberikan wewenang salah satunya untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁹ Pada prinsipnya pendirian Mahkamah Konstitusi dilakukan untuk “menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme sebuah perundang-undangan. Artinya, mahkamah konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan otoritas untuk menafsirkan sebuah konstitusi dan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antar lembaga negara. Hal ini merupakan upaya untuk mendorong dan menciptakan sistem ketatanegaraan yang demokratis”.²⁰ Sehingga salah satu upaya untuk dapat menyelesaikan sengketa yang ada karena hilangnya kewenangan perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk *surety bond*, perlu mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Polemik kewenangan perusahaan asuransi dalam menerbitkan *surety bond* pada dasarnya terjadi karena ada suatu *trigger*, dimana pada tahun 2016 diterbitkan UU Penjaminan yang mengatur secara *lex specialis* kegiatan usaha di bidang penjaminan termasuk didalamnya *surety bond*, kontra bank garansi, dan produk penjaminan lainnya. Polemik yang terjadi disebabkan oleh ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dalam UU Penjaminan tersebut cenderung membatasi usaha perusahaan asuransi dalam menerbitkan produk *surety bond*. Hal ini terlihat dari Pasal 1 ayat 7 UU Penjaminan yang membatasi pihak yang memasarkan produk penjaminan harus memiliki bidang usaha utama di bidang penjaminan. Hal ini dianggap membatasi perusahaan asuransi dalam menerbitkan penjaminan *surety bond* karena bidang usaha dari perusahaan

¹⁷ William Schwartzkopf dan Richard Tasker, *Practical Guide to Construction Contract Surety Claims*, (New York : Aspen Publishers, 2006), hlm. 6

¹⁸ Soegiyono, “Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”
https://puskkpa.japan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf di akses pada 04 Oktober 2020

¹⁹ *Undang-Undang Dasar 1945*, Amandemen Ps. 24C ayat (1)

²⁰ Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015) hlm. 108.

asuransi bukan merupakan penjaminan. Selain itu UU Penjaminan juga mewajibkan lembaga yang melakukan usaha penjaminan untuk menjadi anggota dari asosiasi lembaga penjaminan.²¹ Asosiasi penjaminan yang diakui OJK adalah ASIPPINDO dimana seluruh anggota asosiasinya saat ini terbatas hanya perusahaan penjaminan. Sehingga ketentuan tersebut praktis menjadi rintangan lain bagi perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk *surety bond*.

Dilain sisi dalam UU Penjaminan diwajibkan bagi perusahaan penjaminan untuk melakukan mitigasi risiko dengan menjamin ulangkan penjaminannya.²² Mitigasi penjaminan ulang risiko dilakukan kepada perusahaan penjaminan ulang. Namun dalam hal perusahaan tidak mendapatkan penjaminan ulang dari perusahaan penjaminan ulang maka mitigasi risiko dilakukan kepada perusahaan reasuransi. Sedangkan faktanya saat ini belum terdapat perusahaan penjaminan ulang yang dibentuk sesuai dengan amanat UU Penjaminan, sehingga praktiknya yang ada, penjaminan ulang sebagai mitigasi risiko dilakukan kepada perusahaan reasuransi yang merupakan bagian dari industri asuransi. Terlihat disini bahwa penjaminan memiliki hubungan yang tidak bisa dipisahkan dari industri asuransi, dan secara infrastruktur baik kelembagaan dan keilmuan industri asuransi dapat dibilang sudah lebih *mature* karena memiliki standar sertifikasi untuk *surety bond* yaitu ICBU yang dikelola oleh lembaga sertifikasi kompetensi asuransi yaitu AAMAI, dan lembaga asosiasi yang sudah didirikan cukup lama.

Lebih lanjut, ketentuan yang menjadi permasalahan lainnya dalam UU Penjaminan adalah terkait dengan ketentuan pidana yang memberikan sanksi pidana denda dan penjara terhadap pihak yang menjalankan usaha penjaminan tanpa izin yang diatur dalam UU Penjaminan. Melihat cukup kerasnya sanksi dan larangan bagi lembaga di luar perusahaan penjaminan yang menerbitkan *surety bond*, hal ini dapat menimbulkan stigma negatif terhadap perusahaan asuransi yang sebelumnya sudah menerbitkan *surety bond* untuk proyek yang masih berjalan. Selain itu tidak menutup kemungkinan klien dari perusahaan asuransi yang merasa tidak puas karena tidak adanya kewenangan perusahaan asuransi yang ia gunakan dalam menerbitkan *surety bond* berdasarkan regulasi saat ini, berujung pada pengajuan gugatan hukum yang berpotensi merugikan perusahaan asuransi.

Dengan adanya penjelasan di atas, perlu membangun *legal reasoning* dimana ketentuan yang digunakan untuk menjadi dasar permohonan *judicial review* dapat menggunakan Pasal 28 C ayat (2) dan 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Fakta yang ada saat ini selalu dapat dikaitkan bahwa kerangka hukum mengenai *surety bond* di Indonesia telah memberikan kewenangan bagi perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk *surety bond*. Selain itu penjaminan dan perusahaan asuransi sejatinya melakukan usaha secara berdampingan yang terlihat dari tetap dibutuhkannya reasuransi sebagai penjaminan ulang dari perusahaan penjaminan. Sehingga melihat dari hal tersebut, perlu dilakukan harmonisasi terhadap UU Penjaminan agar dapat memberikan ruang bagi perusahaan asuransi dalam memasarkan produk *surety bond*. Meskipun asuransi dan penjaminan merupakan hal yang berbeda, namun bidang usaha yang dijalankan merupakan sesuatu yang saling beririsan. Hal ini juga memiliki kemiripan dengan yang terjadi pada usaha asuransi umum dan asuransi jiwa. Dalam UU Perasuransi, dapat dilihat kewenangan perusahaan asuransi antara lain :

- a. Asuransi umum hanya dapat menyelenggarakan usaha asuransi umum, termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri, dan usaha reasuransi untuk risiko perusahaan asuransi umum lain.
- b. Asuransi jiwa hanya dapat menyelenggarakan usaha asuransi jiwa termasuk lini usaha anuitas, lini usaha asuransi kesehatan, dan lini usaha asuransi kecelakaan diri.

²¹ Undang-Undang Tentang Penjaminan, UU Nomo 1 Tahun 2016, LN Tahun 2016 NO.9, TLN NO.5835, Pasal. 51

²² Undang-Undang Tentang Penjaminan..., Ps. 42

Terlihat dari penjelasan di atas, bahwa asuransi umum dan asuransi jiwa memiliki bidang usaha yang sama dalam menyelenggarakan asuransi kesehatan dan kecelakaan diri. Asuransi umum dan asuransi jiwa merupakan dua lini usaha yang berbeda, namun UU Perasuransian memberikan kewenangan bagi keduanya untuk memasarkan produk yang sama dikarenakan “berdasarkan mekanisme pengelolaan risikonya, lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri lebih tepat digolongkan sebagai usaha asuransi umum. Namun, mengingat objek asuransi yang dipertanggungjawabkan dalam kedua lini usaha dimaksud menyangkut diri manusia, lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri juga dapat digolongkan sebagai usaha asuransi jiwa. Dalam praktiknya, kedua lini usaha asuransi tersebut telah diselenggarakan, baik oleh perusahaan asuransi umum maupun oleh perusahaan asuransi jiwa”.²³

Berangkat dari hal tersebut, harmonisasi yang perlu dilakukan dalam rangka memulihkan hak industri asuransi adalah dengan melakukan penafsiran ulang mengenai perusahaan penjaminan dan perusahaan penjaminan syariah pada Pasal 1 ayat (7) dan (8) selama tidak membatasi perusahaan asuransi sebagai perusahaan penjaminan. Sehingga nantinya izin yang diatur dalam UU Penjaminan tetap dapat diperoleh oleh perusahaan asuransi yang juga merupakan pihak penerbit *surety bond*.

III. KESIMPULAN

Industri asuransi dan industri penjaminan merupakan hal yang tidak sepenuhnya berbeda. Secara karakteristik masih banyak kesamaan yang dapat dieksploitasi dari kedua peluang tersebut. Melihat faktor historis yang sejak lama ada melalui penelusuran peraturan perundang-undangan dan praktik yang ada di beberapa negara. Merupakan hal yang sangat mungkin dilakukan agar perusahaan penjaminan dan perusahaan asuransi saling bersinergi untuk dapat mensejahterakan rakyat Indonesia melalui penjualan produk penjaminan secara bersama-sama. Dengan melihat potensi bisnis yang begitu besar dan jumlah perusahaan penjaminan yang ada saat ini, bisnis penjaminan memerlukan pihak-pihak lain khususnya industri asuransi untuk dapat mengembangkan bisnis ini. Untuk menyelaraskan kondisi usaha penjaminan *surety bond*, perlu adanya upaya dalam harmonisasi aktivitas bisnis dan peraturan perundang-undangan yang ada, karena beberapa peraturan lain tetap mengakui perusahaan asuransi sebagai perusahaan yang berwenang untuk menerbitkan *surety bond*. Upaya tersebut tentunya ditujukan untuk merubah ketentuan pada UU Asuransi dan/atau UU Penjaminan sebagai peraturan yang mengatur mengenai pelaksanaan usaha asuransi dan penjaminan melalui *judicial review*.

Daftar Pustaka

Buku

- Chairul Huda dan Lukman Hakim, *Tindak Pidana Dalam Bisnis Asuransi*. cet. 1. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2006.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Gunarto, *Asuransi Kebakaran di Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003
- Schwartzkopf, William dan Richard Tasker, *Practical Guide to Construction Contract Surety Claims*. New York : Aspen Publishers, 2006.

²³ Undang-Undang Tentang Perasuransian, Penjelasan Ps. 2

Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, Market Update General Insurance Indonesia 2014-2018
Fact Book 2019, Jakarta: Asosiasi Asuransi Umum Indonesia, 2019

Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen IV

*Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No.82
Tahun 2011, TLN No. 5234.*

*Undang-Undang Perasuransian, UU No. 40 Tahun 2014, LN No.337 Tahun 2014, TLN No.
5618*

Undang-Undang Penjaminan, UU No. 1 Tahun 2016, LN No.9 Tahun 2016, TLN No. 5835

*Undang-Undang Jasa Konstruksi, UU No. 2 Tahun 2017, LN No.11 Tahun 2017, TLN No. 6018,
Ps.57 ayat (4)*

*Peraturan Presiden Pengadaan Barang dan Jasa, Perpres No. 16 Tahun 2018, LN No. 33 Tahun
2018, Ps. 1 ayat (48)*

*Peraturan Pemerintah tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan
Perseroan Dalam Bidang Perasuransian Kredit. PP No. 1 Tahun 1971*

Keputusan Menteri Keuangan, No. 761/KMK.013/1992

*Peraturan Pemerintah Tentang Pendirian Perusahaan Asuransi Kerugian Jasa Raharja, PP No. 34
Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1965*

*Peraturan Pemerintah tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan
Perseroan Dalam Bidang Perasuransian Kredit, PP No. 1 Tahun 1971*

Surat Keputusan Menteri Transmigrasi No. 99/Kpts/MENTRANS-KOP/1970

POJK Asuransi, POJK No. 69/POJK.05/2016 LN No. 302 Tahun 2016

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang

Internet

<https://keuangan.kontan.co.id/news/aau-tegaskan-pelaku-asuransi-umum-masih-bisa-memasarkan-surety-bond> diakses pada 25.02.2020

Soegiyono, Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf diakses pada 15.02.2020

Badan Pusat Statistik, Ekonomi Indonesia Triwulan III 2019, Jakarta: Badan Pusat Statistik,
2019 diakses pada 17.02.2020

Naskah Akademik Undang-Undang Penjaminan, <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-020848-5826.pdf> diakses pada 02.02.2020