

KEBERLANGSUNGAN BISNIS ASURANSI PENJAMINAN (*SURETY BOND*) DI PERUSAHAAN ASURANSI UMUM PASCA DIUNDANGKANNYA UU PENJAMINAN

Oleh:

Kefin Luthfan Fariz

Universitas Darma Agung, Medan

E-mail:

kefin.luthfan@ui.ac.id

ABSTRACT

This study aims at analyzing the continuity of the surety bond insurance business in general insurance companies after the enactment of the Guarantee Act. This study uses a normative legal approach that refers to the original legal amendment by examining theories, concepts, legal principles, and legal regulations that are relevant to this research. The data analysis technique uses qualitative data processing techniques, namely selecting quality data to answer relevant questions. The results show that general insurance companies can continue to run the underwriting insurance business. The Guarantee Act does not apply to guarantees made under a separate law. In this case, the general insurance company carries out guarantee activities based on the mandate of Article 5 of the Insurance Law which is then further regulated in Article 1 number 23 of OJK Regulation No. 69/POJK.05/2016 which essentially states that Suretyship is included in the business of general insurance companies. In addition, AAUI has submitted a request for judicial review to the Constitutional Court based on Case No. 5/PUU-XVIII/2020. In its decision, the Panel of Judges of the Constitutional Court affirmed that general insurance companies can also run the Suretyship business.

Keywords: *General Insurance, Surety Bond, Guarantee Insurance, Suretyship*

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk menganalisis keberlangsungan bisnis asuransi penjaminan (*surety bond*) di perusahaan asuransi umum pasca diundangkannya UU Penjaminan. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normative yang mengacu pada bahan hukum asli dengan mengkaji teori, konsep, asas hukum, dan peraturan hukum yang relevan dengan penelitian ini. Teknik analisis data menggunakan teknik pengolahan data kualitatif, yaitu memilih data berkualitas untuk menjawab pertanyaan yang relevan. Hasil menunjukkan bahwa perusahaan asuransi umum dapat terus menjalankan bisnis asuransi penjaminan. Undang - Undang Penjaminan tidak berlaku untuk penjaminan yang dilakukan berdasarkan undang-undang tersendiri. Dalam hal ini, perusahaan asuransi umum melakukan kegiatan penjaminan berdasarkan amanat Pasal 5 UU Perasuransian yang kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 23 Peraturan OJK No. 69/POJK.05/2016 yang pada intinya menyebutkan *Suretyship* termasuk dalam bisnis perusahaan asuransi umum. Selain itu, AAUI telah mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara No. 5/PUU-XVIII/2020. Dalam putusannya, Majelis Hakim MK menegaskan bahwa perusahaan asuransi umum juga dapat menjalankan bisnis *Suretyship*.

Kata Kunci: *Asuransi Umum, Surety Bond, Asuransi Penjaminan, Suretyship*

1. PENDAHULUAN

Sebagai negara berkembang, Indonesia aktif mendorong pembangunan di berbagai bidang. Pemerintahannya selama ini dikenal fokus pada infrastruktur di era Jokowi. Hal ini tercermin dalam pembangunan transportasi skala besar jalan, jembatan, bendungan dan bentuk air dan lanskap lainnya. Dengan infrastruktur yang terus berkembang, pembangunan perlu dikendalikan dan diamankan, karena ada kebutuhan untuk memastikan bahwa pembangunan yang sedang berlangsung dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.

Selain bank garansi dalam jaminan pelaksanaan proyek, terdapat asuransi penjaminan dari perusahaan asuransi umum. Pada tahun 1980, diterbitkan Keputusan Presiden No. 14/A/1980 tanggal 14 April 1980, yang memperkenalkan asuransi penjaminan di Indonesia.

Keputusan Menteri Keuangan No. 271/KMK.011/1980 tanggal 7 Mei 1980, mengatur tentang penunjukan 53 lembaga keuangan perbankan yang mampu memberikan bank garansi dan 1 perusahaan asuransi yang mampu memberikan jaminan dalam bentuk penjamin. 1 (satu) perusahaan asuransi adalah Asuransi Jasa Raharja. Sejak tahun 1992, dengan diundangkannya Undang-Undang Industri Perasuransian No. 2 Tahun 1992, Asuransi Jasa Raharja kembali ke bidang asuransi sosial semula dan berhenti mengeluarkan produk penjaminan. Pemerintah kemudian menunjuk perusahaan asuransi umum sebagai penerbit asuransi penjaminan asuransi penjaminan.

Dalam kondisi seperti itu, industri asuransi, khususnya peran perusahaan asuransi umum, sangat dibutuhkan untuk memberikan pertanggungjawaban asuransi bagi proyek-proyek pembangunan infrastruktur tersebut. Perusahaan akan berusaha untuk mengembangkan bisnis mereka dan mencapai tujuan yang lebih besar melalui kontrak asuransi. Usaha asuransi

penjaminan adalah suatu produk oleh perusahaan asuransi umum. Pasar asuransi penjaminan asuransi penjaminan memiliki potensi untuk berbagai proyek pemerintah dan swasta. Perpres Nomor 4 Tahun 2015 mendukung Perubahan Keempat Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang mewajibkan pemasok barang/jasa untuk menyampaikan suatu penjaminan untuk memenuhi kewajibannya.

Perusahaan yang menerbitkan penjaminan biasanya adalah perusahaan asuransi umum dan perusahaan penjaminan. Namun, tidak semua perusahaan asuransi umum dan perusahaan penjaminan yang beroperasi di Indonesia berwenang menerbitkan penjaminan. Sebelum berdirinya Otoritas Jasa Keuangan ("OJK"), Kementerian Keuangan adalah pihak yang memberikan izin kepada penerbit penjaminan. Sejak OJK terbentuk maka OJK yang berwenang menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, ketentuan penjaminan termasuk dalam ruang lingkup OJK.

Pada awal tahun 2016, pengaturan tentang penjaminan direvisi. Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Penjaminan No. 1 Tahun 2016 ("UU Penjaminan") untuk mengatur operasional lembaga penjaminan di Indonesia. Pasal 1 ayat 6 UU Penjaminan ini mengatur bahwa lembaga penjaminan adalah perusahaan penjaminan, perusahaan penjaminan ulang, dan perusahaan penjaminan ulang syariah yang bergerak dalam kegiatan penjaminan, yang salah satunya adalah penjaminan barang dan jasa. Menurut Pasal 1 ayat 7, perusahaan penjaminan adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan yang kegiatan utamanya adalah pemberian penjaminan. Bagi perusahaan asuransi umum yang sudah lama berkecimpung dalam bisnis asuransi penjaminan, tentu hal ini menjadi batu sandungan.

Perusahaan asuransi umum dalam penjaminan konstruksi dan non-konstruksi

jumlahnya lebih banyak daripada perusahaan penjaminan. Mengacu Surat Edaran OJK S-560/NB.2/2016 tanggal 28 Oktober 2016, terdapat 49 perusahaan asuransi umum yang dapat menjual penjaminan konstruksi, 44 perusahaan asuransi umum yang dapat menjual penjaminan non-konstruksi, dan 21 perusahaan penjaminan yang dapat menjual) penjaminan konstruksi dan non-konstruksi.

Seperti yang Anda lihat dari daftar, ada dua kali lebih banyak perusahaan asuransi umum yang dapat memasarkan dan menerbitkan penjaminan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perusahaan asuransi umum tetap menjadi pilihan pertama dalam memenuhi persyaratan penerbitan penjaminan untuk proyek pemerintah dan swasta. Selain itu, Statistik Perasuransian Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia 2019, premi bersih produk asuransi penjaminan selama 5 (lima) tahun terakhir adalah sebagai berikut:

(Million Rp)

2015	620.513,24
2016	809.315,29
2017	852.584,04
2018	936.608,92
2019	824.105,36

Hal tersebut menunjukkan bahwa premi terus meningkat dari tahun 2015 hingga 2018 dan hanya turun dari 2018 hingga 2019. Hal ini menunjukkan bahwa bisnis asuransi masih memiliki potensi besar untuk dikembangkan, terutama pada proyek-proyek infrastruktur nasional yang sedang dibangun. Namun, sejak UU Penjaminan berlaku, bisnis tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha di industri asuransi umum.

2. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian *Surety bond*

Penjaminan adalah suatu bentuk kesepakatan antara dua pihak dimana

salah satu pihak menjadi penjamin, memberikan jaminan kepada pihak kedua yaitu kontraktor, dan pemilik proyek adalah penerima manfaat. Jika pihak yang dijamin yaitu kontraktor karena alasan apapun gagal memenuhi kewajibannya kepada pemilik proyek untuk pekerjaan yang dijanjikan, penjamin akan membayar ganti rugi kepada pemilik proyek atas nama pihak yang dijamin sebesar jumlah nilai penjaminan. Selain itu, dari pengertian penjaminan terlihat adanya 3 pihak yang berelasi dengan pihak lain, yaitu:

a. Pemilik proyek, atau dikenal sebagai *bowheer*, adalah pihak yang memberikan pekerjaan untuk *principal*. Hal ini tertuang dalam suatu perjanjian yang disebut dengan kontrak kerja (kontrak utama).

b. *Principal* atau yang lebih umum dikenal sebagai kontraktor, adalah pihak yang menerima pekerjaan dari pemilik proyek untuk melakukan pekerjaan sesuai dengan kontrak kerja.

c. *Penjamin* adalah perusahaan asuransi umum yang dapat menerbitkan asuransi penjaminan kepada *principal* untuk mencegah *principal* gagal melakukan pekerjaan yang diterima dari pemilik proyek. Oleh karena itu, penjamin akan membayar ganti rugi kepada pemilik proyek sebesar jumlah nilai penjaminan..

B. Dasar Hukum *Surety bond*

Sejalan dengan ketentuan pasal 1319 KUH Perdata yang menyatakan:

"Semua perjanjian, apakah diacu atau tidak, tunduk pada aturan umum yang terkandung dalam bab ini dan bab terakhir."

Menurut penafsiran pasal sebelumnya, penjaminan sebagai suatu kontrak harus tunduk pada ketentuan Bagian III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Selain itu, kontrak juga harus mematuhi ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu:

a. Sepakat mereka yang mengikatkan

dirinya

- b. Cakap untuk membuat suatu perjanjian
- c. Mengenai hal atau obyek tertentu
- d. Suatu sebab yang halal

Syarat pertama dan kedua disebut syarat subjektif, sedangkan syarat ketiga dan keempat disebut syarat obyektif. Jika persyaratan subjektif tidak terpenuhi, salah satu pihak dapat membatalkannya. Jika persyaratan obyektif tidak terpenuhi, kontrak menjadi batal, yaitu kontrak yang dibuat oleh satu pihak dianggap tidak ada, karena pihak tersebut tidak pernah mengadakan kewajiban kontrak apa pun dan oleh karena itu tidak ada pihak yang dapat menuntut pelaksanaan kontrak.

Selanjutnya, karena penjaminan adalah suatu kontrak, yang dalam sistem hukum dikenal sebagai kontrak penanggungan, maka dasar hukum suatu penjaminan diatur oleh Pasal 1820-1850 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mendefinisikan kontrak penanggungan (*borgtochten*).

Perjanjian penanggungan mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Accessoir*: Kontrak jaminan tidak mengacu pada hak independen, tetapi tergantung pada keberadaan kontrak utama. Tidak ada perjanjian jaminan tanpa perjanjian utama yang mewajibkan debitur untuk melunasi utangnya.
- b. Ini adalah jaminan perseorangan: artinya hanya orang-orang tertentu, seperti debitur atau penjamin, yang wajib melaksanakannya.
- c. harta kekayaan penjamin akandieksekusi apabila penjamin tidak dapat membayar hutang yang dijaminan debitur.
- d. Jumlah maksimum penjaminan: Ini berarti bahwa penjamin tidak dapat melampaui kewajiban debitur berdasarkan Pasal 1822 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Penjamin dapat menanggung sebagian dari jaminan.
- e. Penjamin menikmati hak khusus dan

hak timbal balik, yaitu undang-undang memberikan hak khusus kepada penjamin. Penjamin berhak mengajukan keberatan. Hak pembelaan adalah hak penjamin atas kontrak penjaminan (Pasal 1847 KUHPperdata).

- f. Kewajiban penjamin bersifat subsider, artinya penjamin berada pada posisi kedua ketika melaksanakan kewajibannya, yaitu apabila debitur tidak dapat membayar utangnya, maka penjamin akan melaksanakan utang debitur. Jika debitur mampu melaksanakan kewajibannya, penjamin tidak melaksanakan kewajibannya. (Pasal 1820 KUHPperdata).
- g. Kontrak penjaminan mempunyai kepastian dan kejelasan: penjamin harus dengan jelas menyatakan bahwa dia adalah penjamin utang debitur.
- h. Pengalihan Kepentingan Jaminan kepada Ahli Waris: Ini berarti bahwa setelah kematian penjamin, kewajiban penjamin beralih ke ahli warisnya.

3. METODE PELAKSANAAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif. Pendekatan hukum normatif mengacu pada bahan hukum asli dengan mengkaji teori, konsep, asas hukum, dan peraturan hukum yang relevan dengan penelitian ini. Metode ini disebut juga hukum perpustakaan, dilakukan dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan kajian tersebut. Teknik analisis data menggunakan teknik pengolahan data kualitatif, yaitu memilih data berkualitas untuk menjawab pertanyaan yang relevan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN Keberlangsungan Bisnis Asuransi Penjaminan (*Surety Bond*) di Perusahaan Asuransi Umum Pasca Diundangkannya UU Penjaminan

Pada awal 2016, perubahan dilakukan pada pengaturan penjaminan.

Pemerintah menerbitkan UU Penjaminan, yang pada dasarnya mengatur tentang penyelenggaraan lembaga penjaminan di Indonesia. Hal ini tentunya menjadi batu sandungan bagi perusahaan asuransi umum untuk menjalankan bisnis penjaminan. Di bawah ini adalah ketentuan dalam UU Penjaminan yang berdampak pada perusahaan asuransi umum.

Pasal 1 ayat 1 UU Penjaminan menyatakan bahwa penjaminan adalah kegiatan penjamin memberikan jaminan kewajiban finansial kepada penerima jaminan.

Pasal 1 angka 6 UU Penjaminan menyatakan bahwa yang termasuk dalam kategori lembaga penjamin adalah Perusahaan Penjaminan, Perusahaan Penjaminan Syariah, Perusahaan Penjaminan Ulang, dan Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah yang bergerak dalam kegiatan penjaminan.

Pasal 1 angka 7 UU Penjaminan menyatakan bahwa perusahaan penjaminan adalah badan hukum yang bergerak di bidang keuangan yang kegiatan utamanya adalah pemberian penjaminan.

Lebih lanjutnya, ketidakpastian hukum timbul karena terdapat bunyi dari pasal-pasal yang mengatur mengenai penjaminan yang multi tafsir dalam UU Penjaminan, Undang-Undang Perasuransian Nomor 40 Tahun 2014 ("UU Perasuransian"), dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 ("Peraturan OJK No. 69 / POJK.05 /2016"). Berikut adalah bunyi dari pasal-pasal yang multi tafsir tersebut.

Pasal 61 UU Penjaminan mengatur bahwa semua orang selain penjamin yang melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-undang ini wajib menaati Undang-undang ini paling lama tiga (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-undang ini. Kemudian, ketentuan ayat 1 tidak berlaku untuk penjaminan yang dilakukan

berdasarkan undang-undang tersendiri.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka dapat menimbulkan pemahaman yang multi tafsir karena ketentuan dari Pasal 1 angka 1, 6, dan 7 UU Penjaminan hanya memperbolehkan perusahaan penjaminan untuk melaksanakan kegiatan penjaminan. Namun sesuai bunyi Pasal 61 tersebut dapat bermakna bahwa selain perusahaan penjaminan dapat menjalankan bisnis penjaminan dengan syarat penjaminan yang dilakukan berdasarkan undang-undang tersendiri. Dalam hal ini, perusahaan asuransi umum menjalankan bisnis asuransi penjaminan sesuai dengan undang-undangnya sendiri yaitu UU Perasuransian. Selanjutnya dalam UU Perasuransian yang penafsirannya menunjang pengaturan mengenai lini usaha *Suretyship* adalah sebagai berikut:

Pasal 2 ayat 1 UU Perasuransian mengatur bahwa perusahaan asuransi umum hanya dapat menyelenggarakan usaha asuransi umum, meliputi usaha asuransi kesehatan dan usaha asuransi kecelakaan; dan juga usaha reasuransi atas risiko perusahaan asuransi umum lainnya.

Pasal 5 ayat 1 UU Perasuransian mengatur bahwa usaha asuransi umum dan usaha asuransi jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dan 2, serta usaha asuransi umum syariah dan asuransi jiwa syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat 1 dan 2 dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan.

Pasal 5 ayat 3 UU Perasuransian mengatur bahwa perluasan usaha asuransi umum, usaha asuransi jiwa, usaha asuransi umum syariah, dan usaha asuransi jiwa syariah dapat diatur lebih lanjut oleh OJK.

Selain itu, Pasal 1 angka 23 Peraturan OJK No. 69 / POJK.05 /2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Perasuransian, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah menyatakan bahwa *Suretyship* adalah bisnis perusahaan asuransi umum yang produknya dirancang untuk menjamin kemampuan kontraktor untuk melakukan

kewajibannya berdasarkan kontrak utama antara kontraktor dan pemilik proyek.

Dari bunyi pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa perusahaan asuransi umum dapat terus menjalankan bisnis penjaminan. Hal ini mengingat Pasal 61 ayat 2 UU Penjaminan menyebutkan bahwa ketentuan baru tersebut tidak berlaku untuk bisnis penjaminan yang dilakukan berdasarkan undang-undang tersendiri. Dalam hal ini, perusahaan asuransi umum melakukan kegiatan penjaminan berdasarkan undang-undang tersendiri. Hal ini terlihat Pasal 5 UU Perasuransian yang menyebutkan mengenai perluasan usaha perusahaan asuransi umum, yang kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 23 Peraturan OJK No. 69 / POJK.05 /2016 yang pada intinya menyebutkan *Suretyship* termasuk dalam bisnis perusahaan asuransi umum.

Selain itu, Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI) telah mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara No. 5/PUU-XVIII/2020. Terdapat 47 perusahaan asuransi umum menjadi anggota AAUI, dalam hal ini pemohon. Para pemohon tersebut pada intinya meminta Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi (“Majelis Hakim MK”) untuk mengembangkan norma hukum baru dengan menafsirkan ketentuan yang menyebutkan perluasan usaha yang tercantum dalam Pasal 5 ayat 1 UU Perasuransian. Dalam amar putusannya, Majelis Hakim MK menolak seluruh permohonan pemohon. Namun, dalam putusannya, Majelis Hakim MK juga menegaskan bahwa perusahaan asuransi umum juga dapat menjalankan bisnis *Suretyship*. Untuk melaksanakan amanat UU Perasuransian, OJK telah menerbitkan Peraturan OJK No. 69 / POJK.05 /2016 yang memungkinkan perusahaan asuransi umum untuk menjalankan bisnis asuransi penjaminan.

5. SIMPULAN

Setelah membahas bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa perusahaan asuransi umum dapat terus menjalankan bisnis asuransi penjaminan. UU Penjaminan tidak berlaku untuk penjaminan yang dilakukan berdasarkan undang-undang tersendiri. Dalam hal ini, perusahaan asuransi umum melakukan kegiatan penjaminan berdasarkan amanat Pasal 5 UU Perasuransian yang kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 23 Peraturan OJK No. 69/POJK.05/2016 yang pada intinya menyebutkan *Suretyship* termasuk dalam bisnis perusahaan asuransi umum. Selain itu, AAUI telah mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara No. 5/PUU-XVIII/2020. Dalam putusannya, Majelis Hakim MK menegaskan bahwa perusahaan asuransi umum juga dapat menjalankan bisnis *Suretyship*.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2004). Penelitian Hukum Normatif. Jakarta, Rajawali Pers.
- Johnny Ibrahim, (2008). Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Cetakan Keempat, Banyumedia, Jakarta.
- J. Tinggi Sianipar dan Jan Pinontoan, (2003). Surety bonds Sebagai Alternatif Dari Bank Garansi, (Jakarta: CV. Dharmaputera).
- M. Suarman Sastrawidjaya, Endang, (1983). Hukum Asuransi; Perlindungan Tertanggung Asuransi Deposito, Usaha Perasuransian, (Djambatan, Jakarta).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, (2001). (Jakarta: Pradnya Paramita).
- Sutarno, (2001). Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank, (Bandung: Alfabeta).

B. Peraturan PerUndang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016
tentang Penjaminan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014
tentang Perasuransian

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011
tentang Otoritas Jasa Keuangan

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan
69/POJK.05/2016 tentang
Penyelenggaraan Usaha
Perusahaan Asuransi, Perusahaan
Asuransi Syariah, Perusahaan
Reasuransi, Dan Perusahaan
Reasuransi Syariah

C. Sumber lain

Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-
XVIII/2020

Amron, (2013). Kinerja Bisnis Penjaminan
Surety bonds di Indonesia, (Jurnal
Asuransi dan Manajemen Risiko
AAMAI Vol. 1 Nomor 1.

Asosiasi Ahli Manajemen Asuransi
Indonesia (AAMAI), (2003). Jurnal
Asuransi dan Manajemen Risiko.
(Volume 1, Nomor 1, Februari).

Otoritas Jasa Keuangan, (2019). Statistik
Perasuransian Indonesia Tahun
2019.<<https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/asuransi/Pages/Statistik-Perasuransian-2019.aspx>>.