



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 5/PUU-XVIII/2020

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI), dalam hal ini diwakili oleh:

1. Nama : Dadang Sukresna
Alamat : Jalan Merdeka Blok IV Nomor 4 RT 003 RW 006,
Kelurahan Mekarjaya, Kecamatan Sukmajaya, Kota
Depok, Jawa Barat
Jabatan : Ketua Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Asuransi Umum
Indonesia
2. Nama : Silvy Setiawan
Alamat : Jalan Terusan Gading Boulevard Blok E 1206 B, Jakarta
Utara
Jabatan : Wakil Ketua merangkap Ketua Bidang Teknik I Dewan
Pengurus Pusat Asosiasi Asuransi Umum Indonesia
3. Nama : Rigo Patra Buana
Alamat : Jalan Garuda Kaveling 1773 BNI, Tangerang Selatan
Jabatan : Wakil Ketua merangkap Ketua Bidang Hukum dan Klaim
Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Asuransi Umum
Indonesia
4. Nama : Widyawati
Alamat : Jalan Haji Syaib Nomor 8, Kelurahan Gandaria Selatan,
Jakarta Selatan
Jabatan : Bendahara Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Asuransi
Umum Indonesia

5. Nama : Achmad Sudiyar Dalimunthe
 Alamat : Griya MM 12 Kaveling E3 Jalan Otista Raya Gang Haji
 Maum, Kelurahan Kedaung, Tangerang
 Jabatan : Direktur Eksekutif Dewan Pengurus Pusat Asosiasi
 Asuransi Umum Indonesia

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 20 Desember 2019 dan bertanggal 22 Januari 2020 memberi kuasa kepada **R. A. Made Damayanti Zoelva, S.H., Dr. Heru Widodo, S.H., M.Hum., Feri Wirsamulia, S.H., L.L.M., R. Ahmad Waluya Muharam, S.H., Titin Fatimah, S.H., M.H., Meyrinda Rahmawaty Hilipito, S.H., M.H., Dhimas Pradana, S.H., M.H., Aan Sukirman, S.H., M.H., Zul Fahmi, S.H., Ramon Prama Wijaya, S.H., Alex Argo Hernowo, S.H., Andi Afdal Hakim, S.H., Naufal Reynaldo, S.H., dan Afiyah Rohana, S.H.**, seluruhnya adalah para advokat dan konsultan hukum pada Kantor Hukum **ZOELVA & PARTNERS** yang beralamat di Gandaria Office 8, Lantai 23 Unit B, Jalan Sultan Iskandar Muda, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan, bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;
 Mendengar keterangan Pemohon;
 Membaca dan mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Membaca dan mendengar keterangan Presiden;
 Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;
 Mendengar keterangan saksi Pemohon;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli yang diajukan oleh Mahkamah Konstitusi;
 Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
 Membaca Kesimpulan Pemohon, Presiden, dan Pihak Terkait.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 31 Desember 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 31 Desember 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 190/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 5/PUU-XVIII/2020 pada tanggal 9 Januari 2020, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 Februari 2020 pada pokoknya sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1.1. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;

1.2. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, (**“UU No. 24/2003”**) *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, (**“UU No. 8/2011”**) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (**“UU No. 48/2009”**), menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final: (a) menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.3. Bahwa Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (**“UU No. 12/2011”**) *juncto* Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (**“UU No. 15/2019”**), menyatakan:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;

- 1.4. Bahwa Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 (**“PMK No. 6/2005”**) tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, menyatakan:

“Pengujian materiil adalah pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945”.

- 1.5. Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 yang menjadi objek permohonan pengujian materiil sebagaimana telah yang diuraikan di atas adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang keberadaannya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 *juncto* UU No. 15/2019, dengan ketentuan berbunyi sebagai berikut:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

*c. **Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;***

d. Peraturan Pemerintah;

e. Peraturan Daerah Provinsi; dan

f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- 1.6. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji materiil UU No. 40/2014 terhadap UUD 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

- 2.1 Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 *juncto* UU No. 8/2011 menyatakan,
- “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*
- a. perorangan WNI;*
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang,*
 - c. **badan hukum publik dan privat,** atau;*
 - d. lembaga negara”.*

Selanjutnya, penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU No. 23/2004 *juncto* UU No. 8/2011 menyatakan:

“Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

- 2.2 Bahwa merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU No. 23/2004 *juncto* UU No. 8/2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
- 2.3 Bahwa Pemohon merupakan Badan Hukum Privat, yang memiliki *legal standing* dan menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan ini dengan menggunakan prosedur *organization standing (legal standing)*.

- 2.4 Bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang, karena organisasi perkumpulan perusahaan asuransi yang diwakilinya terdapat keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, yang mana UU *a quo* merupakan dasar dari berjalannya lini usaha dari anggota Pemohon, dalam hal ini adalah lini usaha *suretyship*.
- 2.5 Bahwa doktrin *organization standing* atau *legal standing* merupakan sebuah prosedur beracara yang tidak hanya dikenal dalam doktrin akan tetapi juga telah dianut dalam berbagai peraturan perundangan di Indonesia, seperti UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 2.6 Bahwa pada praktik peradilan di Indonesia, *legal standing* organisasi telah diterima dan diakui menjadi mekanisme dalam upaya pencarian keadilan dalam praktik beracara di Mahkamah Konstitusi, sebagaimana dibuktikan, antara lain:
- a. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, APHI (Asosiasi Penasihat Hukum dan HAM Indonesia), PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia) selaku Pemohon;
 - b. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 059/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945, WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) selaku Pemohon;
 - c. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara terhadap UUD 1945, ELSAM (Lembaga Studi dan Advokat Masyarakat) selaku Pemohon;
 - d. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap UUD 1945, IHCS (*Indonesian Human Rights Committee for Social Justice*) selaku Pemohon.

- 2.7 Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu:
- a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
 - b. dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
 - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
- 2.8 Bahwa Pemohon dalam permohonan ini adalah badan hukum perkumpulan yang para anggotanya adalah perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perasuransian yang dibentuk berdasarkan Akta No. 58 tanggal 18 April 2002 yang dibuat dihadapan Haji Rizul Sudarmadi, S.H., **(Bukti P-11)** yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. C-39.HT.01.03.TH.2007 **(Bukti P-12)**, kemudian akta tersebut telah diubah terakhir dengan Akta Nomor 02 tanggal 4 Desember 2018 tentang Pernyataan Keputusan Kongres Ke-V Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Tentang Perubahan Anggaran Dasar dibuat dihadapan Notaris Felix Fransiscus Xaverius Handojo, S.H., Notaris di Jakarta **(Bukti P-6)** yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000962.AH.01.08.TAHUN-2018 tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Perkumpulan Asosiasi Asuransi Umum Indonesia dalam bahasa Inggris disebut General Insurance Association of Indonesia **(Bukti P-13)** dan Akta Nomor 03 tanggal 4 Desember 2018 tentang Pernyataan Keputusan Kongres Ke-V Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Tentang Perubahan Anggaran Rumah Tangga dibuat dihadapan Notaris Felix Fransiscus Xaverius Handojo, S.H., Notaris di Jakarta **(Bukti P-7)**.
- 2.9 Bahwa Pemohon sebagai badan hukum privat perkumpulan yang berazaskan Pancasila dan berlandaskan UUD Negara Republik Indonesia serta sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Anggaran Dasar, didirikan dengan tujuan mewakili kepentingan para anggota AAUI sebagai asosiasi nirlaba yang dibentuk dalam rangka memajukan industri asuransi umum dan reasuransi di Indonesia dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif, penegakan etika berusaha dalam tatanan percaturan pasar global.

2.10 Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya organisasi AAUI yang diwakili Pemohon telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus berdasarkan Pasal 7 Anggaran Dasar, sebagaimana halnya telah menjadi pengetahuan umum (*notoire feiten*). Adapun, bentuk kegiatan yang telah dilakukan oleh Pemohon adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Standar Etika Usaha dan Tata Perilaku Anggota dalam rangka memelihara integritas, moral, harkat, martabat, kewibawaan dalam menjalankan usaha serta sekaligus sebagai sarana pembinaan dan pengawasan untuk meningkatkan profesionalisme bagi anggota dalam menjalankan fungsi, tugas dan peran dibidang perasuransian sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
2. Melakukan koordinasi pelaksanaan penyusunan formil risiko dan data statistik serta tabel mortalita;
3. Melaksanakan dan menetapkan sertifikasi keagenaan;
4. Melakukan koordinasi upaya untuk mengoptimalkan kapasitas retensi asuransi nasional;
5. Melakukan koordinasi upaya bersama dalam penanganan risiko khusus termasuk skema/sistem asuransi bencana dan asuransi tanggung jawab hukum pihak ketiga;
6. Melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan SDM Asuransi;
7. Melaksanakan program edukasi, literasi dan inklusi keuangan dan mendukung kegiatan literasi dan inklusi keuangan;
8. Mendukung dan mengawasi lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Asuransi;
9. Mendukung pelaksanaan asuransi berbasis teknologi digital;
10. Mewakili anggota dalam berbagai forum baik lembaga pemerintahan maupun lembaga lainnya, dalam dan luar negeri;
11. Menciptakan iklim usaha yang sehat dan transparan dalam rangka mewujudkan peran nyata industri asuransi dalam pembangunan perekonomian Indonesia;

12. Menciptakan peluang usaha dan mengarahkan anggota untuk menggalang kerja sama nasional dan Internasional;

13. Melaksanakan penugasan atau pendelegasian wewenang tertentu dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan kegiatan lainnya yang terkait dengan tujuan pendirian asosiasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.11 Bahwa berdasarkan sertifikat keanggotaan **(Bukti P-9)**, saat ini terdapat 47 perusahaan asuransi yang menjadi anggota Pemohon yang telah menjalankan bidang usaha *suretyship* berdasarkan izin dari pihak OJK. **(Bukti P-10)**

| NO. | PERUSAHAAN | NO. | PERUSAHAAN |
|-----|-------------------------------------|-----|--|
| 1 | PT Asuransi Artarindo | 25 | PT Asuransi Mitra Pelindung Mustika |
| 2 | PT Asei Indonesia | 26 | PT Asuransi Parolamas |
| 3 | PT Asuransi Adira Dinamika | 27 | PT Asuransi Purna Arta Nugraha |
| 4 | PT Asuransi Allianz Utama Indonesia | 28 | PT Asuransi Pan Pacific Insurance |
| 5 | PT Asuransi Asoka Mas | 29 | PT Asuransi Rama Satria Wibawa |
| 6 | PT Asuransi Astra Buana | 30 | PT Asuransi Ramayana Tbk |
| 7 | PT Binagriya Upakara | 31 | PT Asuransi Sinar Mas |
| 8 | PT Asuransi Bintang Tbk | 32 | PT Asuransi Staco Mandiri* (sebelumnya bernama PT Asuransi Staco Jasa Pratama) |
| 9 | PT Asuransi Buana Independent | 33 | PT Asuransi Tri Pakarta |
| 10 | PT Asuransi Bina Dana Arta Tbk. | 34 | PT Asuransi Tugu Kresna Pratama |
| 11 | PT Berdikari Insurance | 35 | PT Malacca Trust Wuwungan Insurance |
| 12 | PT Bringin Sejahtera Artamakmur | 36 | PT Asuransi Tugu Pratama Indonesia |
| 13 | PT Asuransi Bosowa | 37 | PT Asuransi Umum Bumiputeramuda 1967 |
| 14 | PT Asuransi Bangun Askrida | 38 | PT Asuransi Umum Mega |
| 15 | PT Asuransi Bhakti Bhayangkara | 39 | PT Asuransi Umum Videi |
| 16 | PT Asuransi Cakrawala | 40 | PT Asuransi Wahana Tata |

| | | | |
|----|--------------------------------------|----|---|
| | Proteksi | | |
| 17 | PT Asuransi Central Asia | 41 | PT Victoria Insurance* (sebelumnya bernama PT Asuransi Umum Centris) |
| 18 | PT Asuransi Harta Aman Pratama Tbk | 42 | PT Arthagraha General Insurance |
| 19 | PT Asuransi Intra Asia | 43 | PT Mandiri Axa general Insurance |
| 20 | PT Asuransi Jasa Tania Tbk | 44 | PT Asuransi Kresna Mitra Tbk* (sebelumnya bernama PT Asuransi Mitra Maparya) |
| 21 | PT Asuransi Jasa Indonesia (Persero) | 45 | PT (Persero) Asuransi Kredit Indonesia |
| 22 | PT Asuransi Jasaraharja Putera | 46 | PT Chubb General Insurance* (sebelumnya bernama Asuransi Jaya Proteksi) |
| 23 | PT Asuransi Mega Pratama | 47 | PT Lippo General Insurance, Tbk |
| 24 | PT Asuransi Multi Artha Guna | | |

2.12 Bahwa *suretyship* yang telah dijalankan Pemohon sebagai terobosan produk asuransi, dan prakteknya telah berlangsung lama tidak secara tegas dinormakan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil dan menimbulkan kerugian atau potensial menimbulkan kerugian tidak hanya kepada para anggota dari Pemohon namun juga perusahaan asuransi lainnya yang menjalankan lini usaha *suretyship*, bahkan telah mengancam lini usaha *suretyship* yang sudah dijalankan selama puluhan tahun, yang manfaatnya dirasakan bagi pembangunan nasional.

2.13 Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* juga telah menyebabkan kerugian bagi anggota Pemohon karena beragam produk yang lahir dan dikembangkan anggota Pemohon dari bidang usaha *suretyship* seperti **jaminan penawaran (*bid bond*)**, **jaminan pelaksanaan (*performance bond*)**, **jaminan uang muka (*advance payment bond*)**, **jaminan pemeliharaan (*maintenance bond*)**, **jaminan pembayaran serta jaminan kepabeanaan (*custom bond*)**, secara potensial tidak lagi dapat dilakukan, padahal produk tersebut sangat dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan proyek

pembangunan dengan skala yang besar baik di bidang konstruksi maupun non konstruksi.

2.14 Bahwa dengan demikian, kehadiran Pasal 5 ayat (1) *a quo* dengan cara langsung maupun tidak langsung potensial pasti merugikan berbagai macam usaha-usaha yang sudah dilakukan secara terus-menerus oleh Pemohon dalam rangka menjalankan tugas dan peranannya untuk memajukan industri asuransi umum dan reasuransi di Indonesia dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif, penegakan etika berusaha dalam tatanan pencatatan pasar global.

2.15 Bahwa oleh dan karenanya, norma Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* yang diajukan dalam Permohonan ini secara faktual atau setidaknya potensial telah merugikan hak konstitusional Pemohon yang diakui, dijamin, dan dilindungi UUD 1945.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Pemohon memenuhi syarat *legal standing* baik dari segi kapasitas sebagai “Badan Hukum Privat”, maupun dari segi kerugian hak, sehingga memiliki kepentingan untuk mengajukan pengujian Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014.

III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

Undang undang *a quo*, sejarah dan perkembangan *Suretyship* sebagai lini usaha Asuransi di Indonesia.

3.1 Bahwa pemberian penjaminan di Indonesia saat ini dilayani oleh industri yang berbeda-beda, antara lain, industri perbankan terdapat bank umum yang dapat menerbitkan produk bank garansi. Selain itu, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia atau Exim Bank yang juga menerbitkan bank garansi. Berikutnya, perusahaan penjaminan yang menerbitkan *surety bond* dan industri perasuransian dengan perusahaan asuransi umum yang menerbitkan produk *suretyship*.

3.2 Bahwa dalam konteks peraturan perundang-undangan Indonesia, eksistensi lembaga perbankan dalam menjalankan usaha bank garansi diakomodir secara tegas melalui Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (“UU No. 7/1992”) *juncto* Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun

1992 tentang Perbankan (“UU No. 10/1998”). Dalam Penjelasan Pasal 6 huruf n Undang UU No.7/1992 tentang Perbankan menyatakan:

*“Kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank dalam hal ini adalah kegiatan-kegiatan usaha selain dari kegiatan tersebut pada huruf a sampai dengan huruf m, yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, **misalnya memberikan bank garansi**, bertindak sebagai bank persepsi, swap bunga, membantu administrasi usaha nasabah dan lain-lain.”*

- 3.3 Bahwa demikian pula dengan perusahaan penjaminan dalam menjalankan lini usaha *surety bond* telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2016 tentang Penjaminan (“UU No. 1/2016”) yang menyatakan:

*“Selain usaha Penjaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Perusahaan Penjaminan dapat melakukan:
... **d. penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (Surety Bond)**.”*

- 3.4 Bahwa *suretyship* adalah suatu bentuk janji dari pihak Pemberi jaminan (*Surety*) yang memberikan jaminan untuk Pelaksana Pekerjaan (*Principal*) untuk kepentingan Pemilik Pekerjaan (*Obligee*). Apabila pihak *Principal* melakukan wanprestasi dalam menyelesaikan pekerjaan yang diperjanjikan dalam kontraknya dengan *Obligee* (Pemilik Proyek), maka pihak *surety* sebagai penjamin akan membayar ganti rugi maksimum sampai dengan batas jumlah jaminan yang tercantum dalam sertifikat penjaminan *surety bonds*.
- 3.5 Bahwa konsep *suretyship* merupakan salah satu bentuk konsep pertanggungansan yang diatur dalam Pasal 1316 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kegiatan pertanggungansan itu sendiri diantaranya meliputi pertanggungansan biasa, bank garansi, serta *suretyship*. Pada dasarnya, jika dibandingkan antara *suretyship* dengan bank garansi, misalnya, maka keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai pertanggungansan pelaksanaan proyek, meski masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. *Suretyship* tidak memerlukan adanya uang yang ada di bank yang mengeluarkan bank garansi sebagai jaminan, tetapi cukup membayar sejumlah premi tertentu kepada perusahaan asuransi sehingga perusahaan asuransi dapat mengeluarkan *suretyship*, sehingga *suretyship* termasuk bentuk penjaminan yang sangat memudahkan bagi penyedia barang dan jasa.

3.6 Bahwa secara historis sebenarnya perusahaan-perusahaan asuransi telah menjalankan lini usaha *suretyship* sejak tahun 1978 bahkan pengaturannya dituangkan dalam berbagai macam bentuk perundang-undangan sebagaimana yang diuraikan pada tabel berikut:

| TAHUN | PERATURAN | MAKSUD | STATUS |
|-------|--|---|---------------------|
| 1978 | Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 1978 (“PP 34/1978”) | Asuransi Jasa Raharja memperluas usahanya dari dari asuransi wajibnya di bidang pertanggung jawaban wajib kecelakaan penumpang umum dan kecelakaan lalulintas menambahkan pemberian jaminan dalam bentuk surety bond. | Tidak Berlaku |
| 1980 | Keputusan Presiden No. 14A Tahun 1980 (“Kepres 14A/1980”) | Membatasi <i>Surety Bond</i> secara ketat dan hanya diberikan kepada PT Persero Asuransi Jasa Raharja | |
| 1980 | Keputusan Menteri Keuangan No. 271/KMK.011/1980 (“KMK 271/1980”) | Menunjuk 53 Lembaga Keuangan Bank yang dapat memberikan jaminan bank garansi dan 1 Perusahaan Asuransi yang memberikan jaminan dalam bentuk <i>Surety Bond</i> . | |
| 1992 | Keputusan Menteri Keuangan RI No. 761/KMK.013/1992 (“KMK 761/1992”) | Dasar kewenangan dari perusahaan-perusahaan yang ditetapkan dapat menerbitkan <i>Surety Bond</i> dalam Pekerjaan Pemborongan / Perdagangan yang dibiayai oleh APBN (diperluas kepada 20 perusahaan) | |
| 1992 | Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian (“UU 2/1992”) | Pasal 1 angka 5 menyatakan definisi Perusahaan Asuransi Kerugian adalah perusahaan yang memberikan jasa kepada jasa dalam penanggulangan risiko atas kerugian kehilangan manfaat terhadap tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga, tidak menjelaskan definisi dari <i>Suretyship</i> . | Terdapat pembahasan |

| | | | |
|------|--|--|---------------------|
| 2003 | Keputusan Menteri Keuangan No. 422/KMK.06/2003 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Usaha Asuransi dan Perusahaan Reasuransi (“ KMK 422/2003 ”) | <p>Pasal 4 menjelaskan bahwa Perusahaan Asuransi kerugian yang akan memasarkan produk asuransi baru Surety Bond dan atau sejenisnya, harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memiliki tenaga ahli dengan kualifikasi ajun ahli manajemen asuransi kerugian dengan pengalaman di bidang Surety Bond sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun; b. Jenis jaminan yang ditutup terbatas hanya pada penjaminan Konstruksi (<i>Construction bond</i>) dan <i>Custom Bond</i> | Terdapat pembahasan |
| 2014 | Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (“ UU 40/2014 ”) | <p>Pasal 1 angka 5 Usaha Asuransi Umum adalah usaha jasa pertanggungansian risiko yang memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti.</p> <p>Pasal 5 ayat (1) menjelaskan mengenai Ruang Lingkup Usaha Asuransi Umum dan tidak menjelaskan keberadaan <i>Suretyship</i> tetapi menegaskan bahwa ruang lingkup asuransi “..dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat”</p> | |

| | | | |
|------|---|--|--|
| 2016 | Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 tentang Lembaga Penjaminan (“UU 1/2016”) | <p>Pasal 4 ayat (2) huruf d. menegaskan bahwa Perusahaan penjaminan dapat melakukan “<i>Penjaminan Pengadaan Barang dan/atau jasa (Surety Bond)</i>”</p> <p>Dalam ketentuan Peralihan pada Pasal 61 ayat (1) menegaskan bahwa hanya Lembaga Penjamin yang dapat melakukan kegiatan Penjaminan, di luar lembaga tersebut arus menyesuaikan terhadap Undang-Undang Lembaga Penjaminan tersebut, dan terdapat sanksi apabila melanggar ketentuan dalam Undang-Undang tersebut.</p> <p>Dengan diundangkannya Undang-Undang ini menimbulkan permasalahan hukum bagi Kegiatan Perusahaan Asuransi dalam menerbitkan <i>Suretyship</i>.</p> | |
| 2016 | Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 69/POJK.05/2016 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, perusahaan Reasuransi dan Perusahaan Reasuransi Syariah (“POJK 69/2016”) | <p>Pasal 1 angka 23 menjelaskan mengenai Definisi <i>Suretyship</i> yang merupakan lini Usaha Asuransi Umum yang memberikan jaminan atas kemampuan <i>Principal</i> dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara <i>Principal</i> dan <i>Obligee</i>. Ditegaskan kembali dalam Pasal 4 huruf a angka 3 yang menyatakan bahwa Perluasan Ruang Lingkup usaha Perasuransian dapat melaksanakan “<i>Kegiatan Usaha Asuransi Kredit dan Suretyship</i>”</p> | |
| 2017 | Peraturan Menteri Keuangan No. 145/PMK.05/2017 Tentang Tata Cara Pembangunan atas Beban | <p>Pasal 1 angka 2 menjelaskan sebagai berikut: “<i>Perusahaan Asuransi adalah Perusahaan Asuransi Umum dan / atau Konsorsium yang</i></p> | |

| | | | |
|------|---|---|--|
| | Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Sebelum Barang atau Jasa diterima (PMK 145/2017) | <i>memasarkan produk asuransi pada lini usaha suretyship</i> | |
| 2017 | Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 2/POJK.05/2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Penjaminan (POJK 2/2017) | Pasal 2 ayat (2) huruf d juga menegaskan bahwa Usaha Penjaminan dapat melakukan kegiatan usaha " <i>Penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (Surety Bond)</i> " | |
| 2017 | Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU 2/2017) | Pasal 57 ayat (2) dan ayat (4) menyatakan beberapa Jenis Jaminan yang dapat dikeluarkan oleh lembaga Perusahaan Asuransi (termasuk jasa <i>Suretyship</i>). | |
| 2018 | Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres 16/2018) | Pasal 30 ayat (3) dan ayat (6) menyatakan bahwa Salahsatu bentuk Jaminan yang dimaksudkan ialah <i>Surety Bond</i> dan dijelaskan kembali salah satu yang dapat melakukan penjaminan yaitu Perusahaan Asuransi. | |
| 2018 | Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia No. 9 tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang / Jasa melalui Penyedia (Peraturan LKPB 9/2018) | Penjelasan dalam poin 2.3.2.5 menegaskan bahwa: " <i>... Jaminan Pengadaan Barang/Jasa dapat berupa bank garansi atau surety bond. Bank garansi diterbitkan oleh bank umum. Surety bond diterbitkan oleh Perusahaan Penjaminan/Perusahaan Asuransi...</i> " | |

- 3.7 Bahwa dalam perkembangannya, ketika ketentuan yang mengatur asuransi secara khusus (*lex specialis*) diterbitkan melalui UU No. 2/1992 hingga UU No. 40/2014, *suretyship* masih juga belum diatur secara eksplisit dalam UU *a quo*.
- 3.8 Bahwa *suretyship* sebagai produk usaha yang lahir dan dikembangkan oleh perusahaan asuransi selama puluhan tahun di Indonesia justru tidak diatur secara pasti dalam UU No. 40/2014. Dalam Pasal 1 angka 4 UU

No. 40/2014 *a quo* memang disebutkan jasa pertanggungungan atau pengelolaan resiko yang bisa saja termasuk makna *suretyship* sebagaimana rumusannya yang menyatakan sebagai berikut:

“Usaha Perasuransian adalah segala usaha menyangkut jasa pertanggungungan atau pengelolaan risiko, pertanggungungan ulang risiko, pemasaran dan distribusi produk asuransi atau produk asuransi syariah, konsultasi dan keperantaraan asuransi, asuransi syariah, reasuransi, atau reasuransi syariah, atau penilaian kerugian asuransi atau asuransi syariah”

Namun, ruang lingkup lini usaha yang diakui sebagai lini usaha perusahaan asuransi adalah seperti yang ditegaskan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 40/2014 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Perusahaan asuransi umum ***hanya dapat*** menyelenggarakan:
 - a. Usaha Asuransi Umum, termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri; dan
 - b. Usaha Reasuransi untuk risiko Perusahaan Asuransi Umum lain.
- (2) Perusahaan asuransi jiwa hanya dapat menyelenggarakan Usaha Asuransi Jiwa termasuk lini usaha anuitas, lini usaha asuransi kesehatan, dan lini usaha asuransi kecelakaan diri.
- (3) Perusahaan reasuransi hanya dapat menyelenggarakan Usaha Reasuransi.

Pasal 3

- (1) Perusahaan asuransi syariah ***hanya dapat*** menyelenggarakan:
 - a. Usaha Asuransi Umum Syariah, termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri; dan
 - b. Usaha Reasuransi Syariah untuk risiko Perusahaan Asuransi Umum Syariah lain.
- (2) Perusahaan asuransi jiwa syariah hanya dapat menyelenggarakan Usaha Asuransi Jiwa termasuk lini usaha anuitas, lini usaha asuransi berdasarkan Prinsip Syariah, lini usaha asuransi kesehatan berdasarkan Prinsip Syariah, dan lini usaha kecelakaan diri berdasarkan Prinsip Syariah.
- (3) Perusahaan reasuransi syariah hanya dapat menyelenggarakan Usaha Reasuransi syariah.

3.9 Bahwa tampak dengan jelas, Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 40/2014 justru membatasi lini usaha asuransi. Sementara, status *suretyship* kendati masuk dalam kategori lini usaha yang dapat diperluas menurut Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 dengan Peraturan OJK, namun perluasan dalam pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan lini usaha *suretyship*.

3.10 Bahwa muncul persoalan ketidaksesuaian pembentukan norma dengan adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No.1/2016 yang dipastikan menjadi penghalang tidak dapat dilaksanakannya lini usaha *suretyship* oleh perusahaan asuransi. Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No.1/2016 menyatakan: **(Bukti P-3)**

“(1) Setiap orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat tiga tahun sejak berlakunya Undang-Undang”.

“(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.”

3.11 Bahwa adanya ketidaksesuaian pembentukan norma semakin nampak dengan berlakunya undang-undang lain yang lahir kemudian yaitu **Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (“UU No.2/2017)**, *suretyship* diakui sebagai salah satu lini usaha perusahaan asuransi, selain juga menegaskan adanya lembaga perbankan, dan/atau perusahaan penjaminan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 57 ayat (4) yang menyatakan: **(Bukti P-4)**

“Jaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dikeluarkan oleh lembaga perbankan, perusahaan asuransi, dan/atau perusahaan penjaminan dalam bentuk bank garansi dan/atau perjanjian terikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

3.12 Bahwa penegasan yang sama tentang pengakuan perusahaan asuransi untuk menyelenggarakan asuransi sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa (**“Perpres No. 16/2018”**), pada Pasal 30 menyatakan: **(Bukti P-5)**

“Jaminan dari Bank Umum, Perusahaan Penjaminan, Perusahaan Asuransi, lembaga keuangan khusus yang menjalankan usaha di bidang pembiayaan, penjaminan dan asuransi untuk mendorong Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di lembaga pembiayaan ekspor Indonesia dapat digunakan untuk semua jenis jaminan”.

Norma Pasal 5 ayat (1) UU a quo Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang Kepastian Hukum Yang Adil

3.13 Bahwa salah satu pilar penting dari terbentuknya negara Indonesia selain bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat, juga penegasan pada prinsip negara hukum, hal ini sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 1

ayat (3) UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan, "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum.*"

- 3.14 Bahwa salah satu unsur dari negara hukum adalah adanya jaminan serta tegaknya prinsip kepastian hukum yang adil, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menjelaskan bahwa cita hukum (*Idee des Rechts*), yang kemudian dilembagakan dalam suatu bentuk negara hukum, dapat diklasifikasikan ke dalam tiga prinsip umum, yaitu: *purposiveness*—kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), *justice*—keadilan (*gerechtigkeit*), dan *legal certainty*—kepastian hukum (*rechtssicherheit*).
- 3.15 Bahwa prinsip 'kepastian hukum yang adil' yang dalam tradisi klasik *the rule of law* disebut sebagai prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), menurut pendapat dari Friedrich von Hayek dalam Bukunya *The Constitution of Liberty, Chapter 14 "The Safeguards of Individual Liberty"*, adalah salah satu atribut utama dari *the rule of law*, selain dua atribut lainnya, yakni atribut berlaku umum (*generality*), dan atribut kesetaraan (*equality*).
- 3.16 Bahwa menurut pendapat Hayek kepastian hukum berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan aspek penting yang sangat terkait dengan kebebasan bertindak dari seseorang.
- 3.17 Bahwa sejalan dengan teori mengenai cita hukum tersebut, UUD 1945 juga telah menegaskan adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara dalam ruang negara hukum Indonesia, sebagaimana dituliskan di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".
- 3.18 Bahwa merujuk pada pendapat Prof. Dr. Nurhasan Ismail, sebagaimana dikutip dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 pada Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (halaman 74), dikatakan bahwa kepastian hukum didefinisikan adanya kejelasan norma yang menjadi acuan berperilaku

bagi setiap orang. Kejelasan norma tentu harus ada indikator dan ukurannya. Tiga indikator untuk menyatakan bahwa sebuah norma itu memberikan kepastian hukum meliputi:

- 1) Norma mengandung konsistensi, baik secara internal di dalam undang-undang maupun konsistensi horizontal dengan undang-undang yang lain ataupun konsistensi secara vertikal dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah dengan UUD 1945;
- 2) Konsep penormaannya atau rumusan normanya **tidak mengandung multi makna, tidak mengandung multitafsir**;
- 3) Ada suatu implikasi yang sangat jelas terhadap pilihan-pilihan perilaku yang sudah diatur di dalam undang-undang atau di dalam peraturan perundang-undangan.

3.19 Bahwa selain dalam putusan Mahkamah Konstitusi di atas, salah satu asas dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam **UU No. 12/2011** tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah **kejelasan tujuan** dan **kejelasan rumusan**, yang melalui penjelasan **Pasal 5 UU No. 12/2011** tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ini diartikan sebagai:

- 1) *setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai **tujuan yang jelas yang hendak dicapai**;*
- 2) *setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, **pilihan kata atau istilah**, serta **bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti** sehingga tidak menimbulkan berbagai **macam interpretasi dalam pelaksanaannya**.*

3.20 Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 menyebutkan:

“Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

3.21 Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* bersifat multitafsir serta tidak memiliki ukuran yang jelas apa yang dimaksud dengan “dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Keadaan ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para anggota Pemohon untuk menjalankan lini usahanya. Hal ini ditambahkan dengan tidak adanya penjelasan dalam UU *a quo* mengenai apa yang dimaksud dalam pasal *a quo*.

3.22 Bahwa persoalan mulai menyeruak ketika UU No. 1/2016 disahkan, khususnya dengan adanya pada Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan:

“(1) Setiap orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat tiga tahun sejak berlakunya Undang-Undang”.

“(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.”

3.23 Bahwa munculnya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1/2016 ini telah menyebabkan ketidakpastian lini usaha *suretyship* yang menggunakan landasan hukum berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 *a quo* tentang perluasan lini usaha asuransi menjadi tidak jelas. Dalam pengertian, kepastian usaha *suretyship* yang dilakukan perusahaan asuransi terganggu dan tidak pasti keberlangsungan usahanya bahkan terancam dapat dipidana.

3.24 Bahwa dengan kata lain, lahirnya Pasal 61 ayat (1) ayat (2) UU No. 1/2016 menyebabkan perusahaan asuransi yang sebelumnya dapat menyelenggarakan *suretyship* atas dasar Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 40/2014 harus menyesuaikan dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak undang-undang tersebut diundangkan, yaitu pada tanggal 19 Januari 2019, padahal hal itu tidak mungkin dilakukan.

3.25 Bahwa dalam hal ini, perusahaan asuransi harus mempunyai izin usaha sebagai lembaga penjamin atau perusahaan penjaminan terlebih dahulu agar dapat menjalankan *suretyship*. Sebab, hanya perusahaan yang berizin saja yang akan diakui keabsahannya secara hukum untuk dapat memasarkan lini usaha tersebut. Namun hal itu tidak dapat terjadi, karena perusahaan asuransi nyatanya tidak secara otomatis dapat memperoleh izin usaha sebagai lembaga atau perusahaan penjaminan.

3.26 Bahwa izin perusahaan asuransi untuk melaksanakan penjaminan dalam bentuk *suretyship* diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga yang diberikan kewenangan atributif untuk mengeluarkan peraturan terkait perizinan usaha tersebut sebagaimana Pasal 5 ayat (3) UU No. 40/2014 yang menyatakan:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.”

- 3.27 Bahwa sebagai tindak lanjut Pasal 5 ayat (3) UU 40/2014 *a quo* Otoritas Jasa Keuangan mengeluarkan **Peraturan OJK 69/POJK.05/2016** tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (**“POJK No.69/2016”**).
- 3.28 Bahwa akan tetapi Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1/2016 yang mewajibkan semua kegiatan penjaminan untuk tunduk pada UU No. 1/2016, kecuali kegiatan penjaminan tersebut dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri, maka dengan demikian POJK yang kedudukannya berada dibawah undang-undang keberlakuannya menjadi tidak efektif karena tidak memiliki kekuatan hierarki yang sejajar dengan Pasal 61 ayat (1) UU *a quo*.
- 3.29 Bahwa situasi tersebut diatas menimbulkan ketidakpastian bagi Pemohon karena membuat OJK sendiri tidak pasti apakah akan mengeluarkan dan/atau memperpanjang izin lini usaha *suretyship* kepada perusahaan asuransi setelah penyesuaian tiga tahun berakhir pada tanggal 19 Januari 2019.
- 3.30 Bahwa inilah persoalan yang merisaukan sebagian besar perusahaan asuransi yang diwakili Pemohon. Situasi ini tentu sangat merugikan perusahaan-perusahaan asuransi yang menjalankan lini usaha *suretyship*, karena kegiatan usaha di bidang ini menjadi tidak jelas, terhambat, dengan waktu yang tidak bisa diprediksikan kapan persoalan izin tersebut akan diterbitkan oleh OJK.
- 3.31 Bahwa kegiatan usaha *suretyship* semakin tidak memiliki kepastian hukum yang adil, karena perusahaan asuransi terancam pidana dengan hukuman 15 tahun penjara dan denda Rp 100 Milyar sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 57 UU No. 1/2016, jika tetap melaksanakan lini usaha *suretyship* tersebut.

Dengan demikian, Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 *a quo* yang multitafsir bertentangan dengan prinsip konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena sejak awal *suretyship* adalah merupakan lini usaha dari perusahaan asuransi, kemudian terbit UU No. 1/2016 yang tidak membenarkan *suretyship* dilakukan oleh perusahaan asuransi, namun terbit lagi UU No. 2/2017 dan Perpres No. 16/2018 yang membenarkan *suretyship* dilakukan oleh perusahaan asuransi.

PASAL 5 AYAT (1) UU 40/2014 INKONSTITUSIONAL SEPANJANG TIDAK DIMAKNAI MENCANTUMKAN SURETYSHIP SEBAGAI PERLUASAN JENIS USAHA ASURANSI SESUAI DENGAN KEBUTUHAN MASYARAKAT

3.32 Bahwa perusahaan asuransi yang menyelenggarakan *suretyship* yang memperoleh izin POJK jumlahnya dua kali dua kali lipat lebih banyak dari jumlah perusahaan penjamin baik sebagaimana terlampir dalam data Deputi Komisioner Pengawas IKNB II Otoritas Jasa Keuangan sebagai berikut: **(Bukti P-8)**

DAFTAR PERUSAHAAN ASURANSI YANG DAPAT MEMASARKAN PRODUK SURETY BOND KONSTRUKSI PER 14 AGUSTUS 2018

| No. | Nama Perusahaan | No. | Nama Perusahaan |
|-----|-------------------------------------|-----|---------------------------------------|
| 1 | PT Arthagraha General Insurance | 26 | PT Asuransi Rama Satria Wibawa |
| 2 | PT Asuransi Adira Dinamika | 27 | PT Asuransi Ramayana, Tbk |
| 3 | PT Asuransi Allianz Utama Indonesia | 28 | PT Asuransi Sinar |
| 4 | PT Asuransi Asoka Mas | 29 | PT Asuransi Tri Pakarta |
| 5 | PT Asuransi Astra Buana | 30 | PT Asuransi Tugu Kresna Pratama |
| 6 | PT Asuransi Bangun Askrida | 31 | PT Asuransi Umum Bumiputera Muda 1967 |
| 7 | PT Asuransi Bhakti | 32 | PT Asuransi Umum Mega |

| | | | |
|----|---|----|---|
| | Bayangkara | | |
| 8 | PT Asuransi Binagriya Upakara | 33 | PT Asuransi Umum Videi |
| 9 | PT Asuransi Bina Dana Artha, Tbk | 34 | PT Asuransi Wahana Tata |
| 10 | PT Bosowa Asuransi | 35 | PT Malacca Trust Wuwungan |
| 11 | PT Asuransi Bintang, Tbk | 36 | PT Asuransi Staco Mandiri |
| 12 | PT Asuransi Bringin Sejahtera Artha Makmur | 37 | PT Tugu Pratama Indonesia |
| 13 | PT Asuransi Buana Independent | 38 | PT Victoria Insurance |
| 14 | PT Asuransi Central Asia | 39 | PT Pan Pacific Insurance |
| 15 | PT Asuransi Harta Aman Pratama, Tbk | 40 | PT Chubb General Insurance Indonesia |
| 16 | PT Asuransi Himalaya Pelindung | 41 | PT Berdikari Insurance |
| 17 | PT Asuransi Intra Asia | 42 | PT Lippo General Insurance, Tbk |
| 18 | PT Asuransi Jasa Indonesia (Persero) | 43 | PT Asuransi Kresna Mitra |
| 19 | PT Asuransi Jasa Raharja Putera | 44 | PT Mitra Pelindung Mustika |
| 20 | PT Asuransi Jasa Tania, Tbk | 45 | PT Asuransi Asei Indonesia |
| 21 | PT Asuransi Kredit Indonesia (Persero) | 46 | PT Asuransi Cakrawala Proteksi Indonesia |
| 22 | PT Asuransi Mega Pratama | 47 | PT Mandiri AXA General Insurance |
| 23 | PT Asuransi Multi Artha Guna, Tbk | | |
| 24 | PT Asuransi Parolamas | | |

| | | | |
|----|-------------------------------|--|--|
| 25 | PT Asuransi Purna Artanugraha | | |
|----|-------------------------------|--|--|

Sumber: Surat Deputi Komisioner Pengawas IKNB II Otoritas Jasa Keuangan Nomor: S-595/NB.2/2018, tanggal 4 Oktober 2018.

**DAFTAR PERUSAHAAN ASURANSI YANG DAPAT MEMASARKAN
PRODUK SURETY BOND NON KONSTRUKSI**

| No | Nama Perusahaan | No | Nama Perusahaan |
|----|--|----|--|
| 1 | PT Arthagraha General Insurance | 23 | PT Asuransi Purna Artanugraha |
| 2 | PT Asuransi Adira Dinamika | 24 | PT Asuransi Rama Satria Wibawa |
| 3 | PT Asuransi Artarindo | 25 | PT Asuransi Ramayana, Tbk |
| 4 | PT Asuransi Asoka Mas | 26 | PT Asuransi Asei Indonesia |
| 5 | PT Asuransi Astra Buana | 27 | PT Asuransi Cakrawala Proteksi Indonesia |
| 6 | PT Asuransi Bangun Askrida | 28 | PT Asuransi Sinar Mas |
| 7 | PT Asuransi Bhakti Bayangkara | 29 | PT Asuransi Tri Pakarta |
| 8 | PT Asuransi Binagriya Upakara | 30 | PT Asuransi Tugu Kresna Pratama |
| 9 | PT Bosowa Asuransi | 31 | PT Asuransi Umum Bumiputera Muda 1967 |
| 10 | PT Asuransi Bringin Sejahtera Artha Makmur | 32 | PT Asuransi Umum Videi |
| 11 | PT Asuransi Burma Independent | 33 | PT Asuransi Wahana Tata |
| 12 | PT Asuransi Central Asia | 34 | PT Asuransi Staco Mandiri |
| 13 | PT Harta Aman Pratama, Tbk | 35 | PT Tugu Pratama Indonesia |

| | | | |
|----|--|----|--------------------------------------|
| 14 | PT Asuransi Himalaya Pelindung | 36 | PT Victoria Insurance |
| 15 | PT Asuransi Intra Asia | 37 | PT Pan Pacific Insurance |
| 16 | PT Asuransi Jasa Indonesia (Persero) | 38 | PT Mandiri AXA General Insurance |
| 17 | PT Asuransi Jasa Raharja Putera | 39 | PT Chubb General Insurance Indonesia |
| 18 | PT Asuransi Jasa Tania, Tbk | 40 | PT Berdikari Insurance |
| 19 | PT Asuransi Kredit Indonesia (Persero) | 41 | PT Asuransi Kresna Mitra |
| 20 | PT Asuransi Mega Pratama | 42 | PT Mitra Pelindung Mustika |
| 21 | PT Asuransi Multi Attila Guna, Tbk | | |
| 22 | PT Asuransi Parolamas | | |

**DAFTAR PERUSAHAAN PENJAMINAN YANG DAPAT MELAKUKAN
PRODUK SURETY BOND KONSTRUKSI**

| No | Nama Perusahaan | No | Nama Perusahaan |
|----|--|----|---------------------------------|
| 1 | Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia | 12 | PT Jamkrida Bangka Belitung |
| 2 | PT Penjaminan Kredit Pengusaha Indonesia | 13 | PT Jamkrida Banten |
| 3 | PT Jamkrida Jawa Timur | 14 | PT Jamkrida Kalimantan Timur |
| 4 | PT Jamkrida Bali Mandara | 15 | PT Jamkrida Jawa Tengah |
| 5 | PT Jamkrida Riau | 16 | PT Jamkrida Papua |
| 6 | PT Jamkrida Nusa Tenggara Barat Bersaing | 17 | PT Jamkrida Nusa Tenggara Timur |
| 7 | PT Jamkrida Jawa Barat | 18 | PT Jamkrida Jakarta |
| 8 | PT Jamkrida Sumatera Barat | 19 | PT Jamkrida Sulawesi Selatan |

| | | | |
|----|--------------------------------|----|---------------------------------------|
| 9 | PT Jamkrida Kalimantan Selatan | 20 | PT Jamkrida Kalimantan Barat |
| 10 | PT Jamkrida Sumatera Selatan | 21 | PT Jaminan Pembiayaan Askrido Syariah |
| 11 | PT Jamkrida Kalimantan Tengah | 22 | PT Penjaminan Jamkrindo Syariah |

**PERUSAHAAN PENJAMINAN YANG DAPAT MELAKUKAN
PRODUK SURETY BOND NON KONSTRUKSI**

| No | Nama Perusahaan | No | Nama Perusahaan |
|----|--|----|---------------------------------------|
| 1 | Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia | 12 | PT Jamkrida Bangka Belitung |
| 2 | PT Penjaminan Kredit Pengusaha Indonesia | 13 | PT Jamkrida Banten |
| 3 | PT Jamkrida Jawa Timur | 14 | PT Jamkrida Kalimantan Timur |
| 4 | PT Jamkrida Bali Mandara | 15 | PT Jamkrida Jawa Tengah |
| 5 | PT Jamkrida Riau | 16 | PT Jamkrida Papua |
| 6 | PT Jamkrida Nusa Tenggara Barat Bersaing | 17 | PT Jamkrida Nusa Tenggara Timur |
| 7 | PT Jamkrida Jawa Barat | 18 | PT Jamkrida Jakarta |
| 8 | PT Jamkrida Sumatera Barat | 19 | PT Jamkrida Sulawesi Selatan |
| 9 | PT Jamkrida Kalimantan Selatan | 20 | PT Jamkrida Kalimantan Barat |
| 10 | PT Jamkrida Sumatera Selatan | 21 | PT Jaminan Pembiayaan Askrido Syariah |
| 11 | PT Jamkrida Kalimantan Tengah | 22 | PT Penjaminan Jamkrindo Syariah |

3.33 Bahwa selain perusahaan asuransi, terdapat konsorsium perusahaan asuransi untuk memfasilitasi nilai proyek yang besar yang tidak bisa dilakukan sendiri oleh satu atau dua perusahaan asuransi yang menjalankan *suretyship* yang terdiri dari 3 (tiga) konsorsium penjaminan, yang seluruh anggotanya adalah perusahaan-perusahaan asuransi seperti yang ada pada tabel berikut:

**DAFTAR PERUSAHAAN KONSORSIUM PENJAMINAN YANG DAPAT
MEMASARKAN PRODUK SURETY BOND KONSTRUKSI**

| No | Nama Konsorsium Penjaminan Proyek |
|----|---|
| 1 | Konsorsium Penjaminan Proyek yang beranggotakan: |
| | • PT Asuransi Sinar Mas (Ketua); |
| | • PT Asuransi Purna Arthanugraha (Anggota); |
| | • PT Asuransi Central Asia (Anggota); |
| | • PT Asuransi Asei Indonesia (Anggota), |
| | • PT Asuransi Cakrawala Proteksi (Anggota); |
| | • PT Asuransi Binagriya Upakara (Anggota); |
| | • PT Asuransi Bangun Askrida (Anggota); |
| | • PT Panin Insurance (Anggota); dan |
| 2 | Konsorsium Penjaminan Proyek yang beranggotakan: |
| | • PT Jasaraharja Putera (Ketua); |
| | • PT Asuransi Kredit Indonesia – Persero (Anggota); |
| | • PT Asuransi Wahana Tata (Anggota); |
| | • PT Asuransi Astra Buana (Anggota); |
| | • PT Asuransi Bringin Sejahtera Artamakmur (Anggota); |
| | • PT Asuransi Bintang, Tbk (Anggota); dan |
| | • PT Asuransi Umum Videi (Anggota) |
| 3 | Konsorsium Penjaminan Proyek yang beranggotakan: |
| | • PT Asuransi Jasa Tania (Ketua); |

| | |
|--|--|
| | • PT Tugu Pratama Indonesia (Anggota); |
| | • PT Bosowa Asuransi (Anggota); |
| | • PT Asuransi Umum Bumiputera Muda 1967 (Anggota); |
| | • PT Asuransi Kresna Mitra, Tbk. (Anggota); |
| | • PT Asuransi Bakti Bhayangkara (Anggota); |
| | • PT Asuransi Asoka Mas (Anggota); |
| | • PT Asuransi Mega Pratama (Anggota); dan |
| | • PT Asuransi Tugu Kresna Pratama (Anggota). |

3.34 Bahwa dari data tersebut tampak bahwa sebagian besar pelaku lini usaha *suretyship* adalah perusahaan-perusahaan asuransi termasuk dengan dibentuknya konsorsium penjaminan yang anggota-anggotanya juga terdiri dari sejumlah perusahaan asuransi, yang tujuan pembentukannya untuk menjamin proyek-proyek bernilai besar, antara lain proyek di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Ini berarti, keberadaan perusahaan asuransi yang menjalankan *suretyship* merupakan pilihan penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas dan kebutuhan proyek pemerintah.

3.35 Bahwa perusahaan asuransi selaku pelaku usaha memiliki peran yang penting dalam mendukung proses pembangunan sebagaimana yang tertuang dalam Penjelasan UU No. 40/2014 yang menyatakan:

“...peran industri perasuransian dalam mendorong pembangunan nasional terjadi apabila industri perasuransian dapat lebih mendukung masyarakat dalam menghadapi risiko yang dihadapinya sehari-hari dan pada saat mereka memulai dan menjalankan kegiatan usaha”

“...peran industri perasuransian dalam mendorong pembangunan nasional juga terjadi melalui pemupukan dana jangka panjang dalam jumlah besar, yang selanjutnya menjadi sumber dana pembangunan”.

3.36 Bahwa produk usaha *suretyship* yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asuransi sangat vital bagi pembangunan nasional, karena banyak dimanfaatkan untuk menjamin pembangunan infrastruktur di berbagai sektor mulai dari transportasi, sumber daya air, perumahan dan pemukiman, energi hingga informasi dan teknologi.

- 3.37 Bahwa seperti halnya 13 (tiga belas) paket konstruksi yang dicanangkan pemerintah di tahun 2020, salah satu contohnya adalah paket konstruksi pembangunan Bendungan Jragung Jawa Tengah, dengan nilai proyek mencapai Rp 2.72 Triliun. Pembangunan proyek demikian tentu membutuhkan aspek kepastian dan jaminan pelaksanaan yang hanya dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi melalui *suretyship* karena sulit dilaksanakan oleh perusahaan penjaminan dengan kapasitasnya yang ada dan sulit pula dilakukan melalui bank garansi karena adanya kesulitan bagi pelaksana proyek untuk menyediakan uang tunai pada bank yang mengeluarkan bank garansi.
- 3.38 Bahwa adanya Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 potensial pasti membatasi hak Pemohon untuk turut serta dalam perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan atas prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan. Apalagi dengan berlakunya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1/2016 yang dapat menegaskan kontribusi perusahaan asuransi yang selama ini telah turut serta memberi jaminan bagi berjalannya proyek-proyek tersebut melalui lini usaha *suretyship*. Jika *suretyship* tidak dapat dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asuransi dipastikan akan menghambat kelanjutan pembangunan nasional sekaligus terhalangnya proyek pembangunan pemerintah.
- 3.39 Bahwa untuk mengisi “Kekosongan Hukum” akibat tidak adanya kepastian hukum pengaturan mengenai *suretyship* tersebut, Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk membentuk norma hukum baru sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011, yang menguji Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyebutkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tidak memuat:
- a. amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);
 - b. perintah kepada pembuat Undang-Undang; dan
 - c. rumusan norma sebagai pengganti norma dari Undang-Undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi menyebutkan, bahwa terhadap permohonan pengujian Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut:

“Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tersebut bertentangan dengan tujuan pembentukan Mahkamah untuk menegakkan hukum dan keadilan khususnya dalam rangka menegakkan konstusionalitas norma Undang-Undang sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Adanya Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tersebut berakibat terhalangnya Mahkamah untuk (i) menguji konstusionalitas norma; (ii) mengisi kekosongan hukum sebagai akibat putusan Mahkamah yang menyatakan suatu norma bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara itu, proses pembentukan Undang-Undang membutuhkan waktu yang cukup lama, sehingga tidak dapat segera mengisi kekosongan hukum tersebut; (iii) melaksanakan kewajiban hakim konstitusi untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat; 2. Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

3.40 Bahwa Mahkamah Konstitusi juga pernah mengeluarkan putusan yang mengubah norma hukum atau membuat norma hukum baru, antara lain sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010, yang menguji Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyebutkan:

a. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan: “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu

pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya;

- b. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya, sehingga ayat tersebut harus dibaca, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya.

3.41 Bahwa berdasarkan kedua Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu tersebut, maka ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 40/2014 adalah inkonstitusional, sepanjang tidak disebutkan secara jelas perluasan usaha yang menjadi ruang lingkup usaha asuransi adalah termasuk *suretyship*;

3.42 Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentu akan dipatuhi oleh pembentuk Undang-Undang, karena berdasarkan Pasal 23 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011 yang menyatakan: “Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: akibat putusan Mahkamah Konstitusi”.

Berdasarkan uraian tersebut beralasan menurut hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk dapat memaknai Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* untuk menyatakan “*Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas termasuk lini usaha suretyship sesuai dengan kebutuhan masyarakat.*”

IV. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus uji materil sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5618) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas termasuk lini usaha suretyship sesuai dengan kebutuhan masyarakat.*"
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13 yang telah disahkan dalam persidangan, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;

6. Bukti P-6 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Kongres ke-V Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Nomor 2 tanggal 4 Desember 2018 tentang Perubahan Anggaran Dasar, dibuat dihadapan Notaris Felix F.X. Handojo, S.H.;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Kongres ke-V Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Nomor 3 tanggal 4 Desember 2018 tentang Perubahan Anggaran Rumah Tangga, dibuat dihadapan Notaris Felix F.X. Handojo, S.H.;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Surat Otoritas Jasa Keuangan Nomor S-595/NB.2/2018 tertanggal 4 Oktober 2018 perihal Daftar Perusahaan Asuransi Umum, Perusahaan Penjaminan dan Konsorsium Yang Dapat Memasarkan Produk *Suretyship* per 14 Agustus 2018;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Sertifikat Keanggotaan Asosiasi Asuransi Umum Indonesia/General Insurance Association of Indonesia;
19. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Izin Penerbitan *Surety Bond* Kepada Perusahaan Asuransi;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Akta Nomor 58 tentang Anggaran Dasar Pendirian Asosiasi Asuransi Umum Indonesia ("AAUI") yang dibuat dihadapan Notaris Haji Rizul Sudarmadi, S.H. tanggal 18 April 2002;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C-39.HT.01.03.TH.2007 tanggal 4 Mei 2007 tentang Pengesahan Akta Pendirian Asosiasi Asuransi Umum Indonesia disingkat AAUI dalam Bahasa Inggris disebut General Insurance Association of Indoensia;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000962.AH.01.08.Tahun 2018 tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Perkumpulan Asosiasi Asuransi Umum Indonesia dalam Bahasa Inggris disebut General Insurance Association of Indoensia;

Selain itu, Pemohon dalam persidangan tanggal 13 Juli 2020 mengajukan satu orang ahli yakni **Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D.** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan pada tanggal 13 Juli 2020, dan pada persidangan tanggal 10 September 2020 mengajukan satu orang ahli yakni **Dr. Kornelius Simanjuntak, S.H., M.H., AAIK.** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 8 September 2020, serta pada persidangan tanggal 25 Agustus 2020 mengajukan dua orang saksi yakni **Tjindra Parma Wignyoprayitno, S.H., M.H.,** dan **Ir. Manahara R. Siahaan,** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji pada pokoknya sebagai berikut:

Ahli Pemohon

1. Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D.

Dalam perkara Nomor 5/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat lima permasalahan hukum yang disampaikan oleh Pemohon dan akan ahli coba jawab secara akademik, sebagai berikut:

- 1. Apakah undang-undang diperkenankan untuk mendelegasikan kewenangan mengatur kepada institusi pemerintah non-kementerian? Dalam hal ini, Ketentuan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang mendelegasikan pengaturan mengenai perluasan ruang lingkup usaha perasuransian kepada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.**

Untuk menjawab pertanyaan ini, izinkan ahli menyampaikan dengan lengkap bunyi Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian sebagai berikut:

- (1) Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) **dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.**
- (2) **Perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa**

Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana.**

- (3) **Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.**

Berdasarkan bunyi ketentuan tersebut, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menentukan bidang usaha asuransi selain yang telah ditetapkan di dalam Pasal 2 dan Pasal 3, sepanjang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan diatur di dalam Peraturan OJK. Berkaitan dengan hal ini, terdapat dua hal yang menjadi catatan ahli.

Pertama, secara teori, ketentuan pendelegasian di dalam undang-undang ditujukan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan teknis yang dibutuhkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang hadir karena perintah undang-undang untuk mengatur hal-hal yang bersifat teknis, ditujukan untuk mewujudkan apa yang menjadi politik hukum peraturan induknya. Artinya, peraturan pelaksana tidak dapat memuat atau mengandung politik hukum baru. Perwujudan teori ini tercermin di dalam Lampiran II, angka 211 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan sebagai berikut:

“Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah nonkementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.”

Berkaitan dengan hal ini, jika dilihat kembali ketentuan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Perasuransian, pendelegasian kepada peraturan OJK tidak ditujukan untuk mengatur hal yang bersifat teknis, melainkan untuk menetapkan bidang-bidang usaha asuransi selain yang telah ditetapkan di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Perasuransian, sepanjang “sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Artinya, OJK memiliki kewenangan

untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dan menentukan jenis layanan asuransi baru untuk merespon kebutuhan tersebut. Hal ini juga berarti, peraturan OJK tentang perluasan bidang usaha asuransi dapat saja memuat politik hukum baru atas dasar kebutuhan masyarakat. Dengan konstruksi hukum demikian, maka potensi adanya perbedaan politik hukum antara undang-undang perasuransian dengan peraturan OJK sangat dimungkinkan terjadi.

Sebenarnya, upaya untuk menjaga politik hukum undang-undang agar tidak bergeser atau berubah akibat kehadiran peraturan pelaksana telah dicantumkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 10 ayat (1) huruf e telah secara tegas (*expresis verbis*) menyatakan bahwa merespon kebutuhan hukum masyarakat merupakan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang memang hanya ditujukan untuk mewujudkan politik hukum yang terkandung di dalam undang-undang tersebut.

Selain itu, konstruksi Pasal 5 Undang-Undang Perasuransian yang memberikan kewenangan kepada OJK untuk memperluas ruang lingkup usaha perasuransian jika terdapat kebutuhan dari masyarakat, menurut ahli merupakan konstruksi hukum yang hadir akibat ketidakcermatan pembentuk undang-undang dalam memahami fungsi-fungsi kelembagaan negara. Di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dinyatakan bahwa fungsi OJK adalah “menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan”. Tidak ditemukan satupun ketentuan di dalam Undang-Undang tersebut bahwa OJK memiliki fungsi untuk mengagregasi ataupun menyalurkan aspirasi kepentingan masyarakat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sudah umum dipahami bahwa fungsi agregasi kepentingan dan fungsi penyaluran aspirasi masyarakat merupakan fungsi yang melekat pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, maka respon terhadap kebutuhan hukum masyarakat harus dilakukan oleh DPR dengan membentuk undang-undang.

Kedua, pada dasarnya peraturan OJK yang mengatur perluasan bidang usaha asuransi, merupakan ketentuan “**pengecualian**” dari ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Perasuransian yang telah mengatur ruang lingkup usaha asuransi secara limitatif dengan konstruksi norma yang bersifat tertutup. Konstruksi “pengecualian” terlihat dengan adanya pra-syarat berupa “kebutuhan masyarakat” yang harus terpenuhi sebelum OJK dapat menambahkan atau memperluas ruang lingkup usaha asuransi.

Dalam praktik, delegasi semacam ini semakin sering terjadi. Terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi makin seringnya terjadi pendelegasian, yaitu:

- (1) DPR mempunyai keterbatasan waktu untuk membahas serta merumuskan secara rinci hal-hal yang perlu diatur dengan undang-undang.
- (2) Faktor penguasaan teknis materi yang dibahas. DPR tidak selalu memiliki anggota-anggota yang benar-benar memiliki pengetahuan khusus di bidang tertentu sehingga dapat melakukan analisis secara mendalam setiap aspek yang akan diatur dalam suatu undang-undang.
- (3) Faktor kecepatan atau urgensi. Rangkaian pembahasan dalam pembentukan undang-undang dapat menghambat pada saat ada kebutuhan mendesak untuk membuat undang-undang bidang tertentu.
- (4) Faktor fleksibilitas. Mengubah undang-undang tidak semudah mengubah peraturan yang lebih rendah. Menghadapi perubahan yang serba cepat dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang mudah diubah untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan.

Meski delegasi diperbolehkan, namun tidak berarti setiap hal dapat didelegasikan atau delegasi dilakukan tanpa batas-batas tertentu. Terdapat beberapa pembatasan dalam mendelegasikan pengaturan, antara lain, tidak boleh ada delegasi pengaturan yang bersifat umum.

Konstruksi pendelegasian yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (3) menimbulkan problematika mendasar dari sisi ilmu perundang-undangan, yakni berkaitan dengan asas kepastian hukum. Jika kembali merujuk pada ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Perasuransian, tidak ditemukan kriteria mengenai apa yang dimaksud dengan “kebutuhan masyarakat”. Artinya,

penilaian terhadap pemenuhan prasyarat yang ditentukan oleh undang-undang berupa “kebutuhan masyarakat”, semata-mata ditentukan oleh penilaian subjektif OJK. Jika ditafsirkan secara *a contrario*, maka OJK berwenang pula menilai bahwa suatu layanan perasuransian selain yang telah ditentukan di dalam Pasal 2 dan Pasal 3, bukan lagi merupakan layanan yang dibutuhkan masyarakat, dan karenanya dapat dihapus atau dihentikan.

Pada tafsir yang demikian, maka keberadaan atau keberlangsungan sebuah layanan perasuransian selain yang ditentukan di dalam Pasal 2 dan Pasal 3, sangat bergantung pada kewenangan diskresif tunggal dari OJK. Bahkan, Undang-Undang juga tidak memberikan kejelasan mengenai sejauh apa perluasan ruang lingkup usaha asuransi dapat dilakukan. Ketentuan pendelegasian semacam ini dapat dikategorikan sebagai pendelegasian yang bersifat *open ended* atau bentuk delegasi blangko yang secara normatif dilarang untuk dilakukan berdasarkan Lampiran II angka 210, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karakter delegasi blangko semacam ini tentu tidak memenuhi asas keketatan (*lex stricta*) yang menjadi salah satu elemen dari asas kepastian hukum.

2. Bagaimana UUD 1945 mengatur tata cara melaksanakan atau menjalankan undang-undang?

Untuk menjawab hal ini, maka perlu merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk **menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya**”. Pada ketentuan tersebut terdapat frasa “...menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, yang berarti bahwa Peraturan Pemerintah berfungsi untuk mengatur lebih lanjut (rincian) dari ketentuan yang telah terdapat dalam undang-undang. Dengan kata lain, setiap ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah harus berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan di dalam sebuah undang-undang. Salah satu cara melihat keterkaitan tersebut adalah dengan melihat apakah terdapat perintah yang tercantum secara tegas (*expresis verbis*) di dalam sebuah undang-undang bahwa suatu ketentuan harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Meskipun demikian, bukan berarti ketiadaan perintah pengaturan lebih lanjut, menjadikan Presiden tidak berwenang untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah. Sepanjang terdapat kebutuhan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang, Presiden dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah atau menggunakan instrumen hukum lainnya yang berasal dari fungsi pengaturan Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni instrumen Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden pada dasarnya berasal dari kewenangan yang melekat pada Presiden karena jabatannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Bahkan di dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi. Ketentuan dan penjelasan tersebut menunjukkan bahwa Presiden adalah penanggungjawab dan pimpinan penyelenggara pemerintahan sehari-hari atau pemimpin administrasi (*bestuur*), dan salah satu fungsi administrasi negara adalah membuat keputusan (baik yang bersifat penetapan (*beschikking*) maupun yang bersifat mengatur (*regeling*).

Selain wewenang administrasi negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan (disamping wewenang yang dilakukan bersama DPR membuat undang-undang). Akibatnya, meskipun Peraturan Presiden secara hierarkhis merupakan peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Pemerintah, namun, bukan berarti bahwa Peraturan Presiden hanya dapat diterbitkan untuk menjalankan Peraturan Pemerintah saja. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.”

Dengan demikian, ruang lingkup materi muatan yang dapat diatur oleh Peraturan Presiden lebih luas dari ruang lingkup pengaturan yang dapat diatur oleh Peraturan Pemerintah. Bahkan, Peraturan Presiden dapat pula diterbitkan untuk melaksanakan atau menjalankan UUD 1945 maupun Tap MPR.

Sebagaimana yang telah ahli sampaikan sebelumnya, bahwa meskipun ketiadaan perintah pengaturan lebih lanjut di dalam undang-undang mengakibatkan Presiden dapat memilih menggunakan bentuk hukum Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden untuk menjalankan undang-undang, namun terdapat kondisi dimana Presiden sebaiknya menggunakan bentuk hukum Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kondisi dimaksud yakni jika materi muatan yang hendak diatur merupakan materi yang berkaitan dengan hak dan kewajiban rakyat banyak (misalnya pada perkara *a quo* dalam bentuk memperluas ruang lingkup usaha asuransi), atau dalam batas-batas tertentu berkaitan dengan hak asasi atau salah satu hak yang dijamin di dalam UUD 1945. Mengutip pendapat Prof. Bagir Manan, praktik di Negeri Belanda, keputusan-keputusan Mahkota (*koninkelijke besluit*) yang mengikat secara umum selalu diatur melalui AMvB (*Algemene Maatsregel van Bestuur*/semacam Peraturan Pemerintah dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia).

Berdasarkan uraian tersebut, ahli berpendapat bahwa pendelegasian sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 5 Undang-Undang Perasuransian sedapat mungkin dihindari, terutama jika materi yang hendak didelegasikan merupakan materi yang berkaitan dengan hak-hak warga negara, termasuk dalam hal ini boleh atau tidaknya badan usaha penyelenggara jasa asuransi melakukan atau tidak melakukan kegiatan bisnis tertentu.

Demi menjaga keteraturan dan ketertiban hukum, pengaturan materi muatan semacam itu seharusnya diletakkan pada bentuk hukum Peraturan Pemerintah untuk memberikan pokok-pokok pengaturan yang penting terlebih dahulu seperti kejelasan makna “kebutuhan masyarakat”, tata cara mengidentifikasinya, kriteria perluasan yang diperkenankan untuk dilakukan, hingga metode evaluasinya. Materi muatan tersebut penting untuk dikemas dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebelum didelegasikan kepada pengaturan teknisnya dalam peraturan OJK. Berbeda dengan peraturan OJK yang dalam pembentukannya tidak melibatkan institusi lain secara formal sehingga dapat dikategorikan sebagai diskresi tunggal, pembentukan Peraturan Pemerintah melibatkan institusi pemerintah lintas sektor dalam

bentuk Panitia Antar Kementerian dalam mekanisme pembentukannya secara formal.

Selain itu, ahli berpendapat sudah saatnya Mahkamah memberikan pendapat yang tegas berkenaan dengan pendelegasian dari undang-undang kepada peraturan menteri atau peraturan lembaga/badan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, materi peraturan delegasi acapkali mengatur hal-hal yang berdampak pada masyarakat luas, termasuk dunia usaha sebagaimana diatur dalam Pasal *a quo*. Bila hal semacam ini dibiarkan, dikhawatirkan terjadi ketidakpastian yang akan menimbulkan kerugian di masa-masa mendatang. Dengan demikian, Mahkamah menjadi lembaga yang sangat fundamental menegakkan UU No. 12 Tahun 2011 karena dalam pandangan ahli, UU No. 12 Tahun 2011 merupakan undang-undang organik yang pembentukannya diperintahkan secara langsung oleh UUD 1945.

3. Apakah Relasi Antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian Dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, merupakan relasi yang menghadirkan kepastian hukum?

Untuk menjawab hal tersebut, izinkan ahli menyampaikan beberapa ketentuan yang dapat mengidentifikasi hubungan diantara kedua undang-undang tersebut sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang berbunyi sebagai berikut:

“Asuransi adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk: a. memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti; ...”

2. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan yang berbunyi sebagai berikut:

“Penjaminan adalah kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan.”

Berdasarkan kedua ketentuan yang mendefinisikan asuransi dan penjaminan tersebut, ahli berpendapat bahwa pada dasarnya kedua undang-undang mengatur hal yang serupa, yakni pada pokoknya memberikan layanan perlindungan kepada klien atas potensi kerugian akibat ketidakpastian di masa depan. Jikapun terdapat perbedaan, maka perbedaan tersebut bersifat sumir dan gradual. Misalnya, pada definisi asuransi, dinyatakan secara eksplisit bahwa asuransi adalah “perjanjian antara dua pihak”, yakni perusahaan asuransi dan pemegang polis. Frasa ini memperlihatkan karakter hubungan *dyadic* di dalam hubungan perasuransian. Namun, ditemukan pula frasa “tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga”, yang memperlihatkan pula relasi *triadic*. Sementara undang-undang penjaminan tidak menyatakan secara tegas karakter keterikatan para pihak di dalam hubungan penjaminan. Namun di dalam ketentuan mengenai definisi penjaminan, terlihat bentuk relasi *triadic* pula antara penjamin, terjamin, dan penerima jaminan.

Di dalam ilmu perundang-undangan, dipahami bahwasanya untuk objek yang sama, tidak dibenarkan diatur dengan peraturan yang berbeda. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi politik hukum di kedua undang-undang ini, agar dapat melihat apakah terdapat perbedaan tujuan hukum dari dibentuknya dua undang-undang yang mengatur objek yang serupa tersebut. Untuk dapat mengidentifikasi politik hukum, salah satunya dapat dilakukan dengan pendekatan *original intent* pembentuk undang-undang. Salah satu caranya dengan melihat pada Bagian Konsideran. Pada Bagian Konsideran huruf b Undang-Undang Perasuransian, dinyatakan bahwa tujuan dibentuknya undang-undang ini adalah:

“dalam rangka menyikapi dan mengantisipasi perkembangan industri perasuransian serta perkembangan perekonomian, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat global...”.

Di sisi lain, Konsideran huruf b Undang-Undang Penjaminan menyatakan bahwa tujuan pembentukannya adalah:

“untuk mewujudkan kemandirian ekonomi, **negara harus memberikan perhatian terhadap dunia usaha, khususnya usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi** yang sering kesulitan mendapatkan akses permodalan dalam bentuk kredit, pembiayaan, atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dari lembaga keuangan dan di luar lembaga keuangan karena terbatasnya jaminan”.

Dari kedua Konsideran tersebut, terlihat bahwa politik hukum Undang-Undang Penjaminan ditujukan untuk memudahkan akses permodalan bagi usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi, yang secara faktual sering kali kesulitan mendapatkan kredit atau pembiayaan akibat terbatasnya aset yang dapat dijaminkan. Di sisi lain, Undang-Undang Perasuransian ditujukan untuk meningkatkan daya saing perasuransian nasional sehingga dapat bertahan pada persaingan global.

Berdasarkan kedua politik hukum tersebut, maka norma-norma yang dibangun di dalam undang-undang, harus ditujukan untuk memastikan politik hukumnya tercapai dengan baik. Sayangnya, jika diperhatikan pada norma-norma yang mengatur mengenai ruang lingkup usaha pada masing-masing undang-undang, dijumpai konstruksi pengaturan yang berbeda. Perbedaan ini pada sisi Undang-Undang Perasuransian berpotensi menghadirkan ketidakpastian hukum. Misalnya, di dalam Pasal 2 dan Pasal, 3 Undang-Undang Perasuransian, ruang lingkup usaha **diatur dengan norma tertutup yang sangat limitatif dengan menggunakan frasa “hanya dapat”**. Limitasi ini tentu berpotensi menghambat pertumbuhan dan perkembangan industri asuransi untuk dapat beradaptasi dan merespon dinamika persaingan global. Dengan demikian, frasa “hanya dapat” merupakan ketentuan yang bersifat rigid/kaku yang tidak sejalan dengan politik hukum undang-undang yang dinyatakan pada bagian konsideran, yakni untuk merespon dinamika persaingan global yang membutuhkan keluwesan.

Namun, berbeda dengan Undang-Undang Perasuransian yang dirancang dengan konstruksi pasal tertutup, Pasal 4 Undang-Undang Penjaminan mengatur ruang lingkup usaha penjaminan dengan **konstruksi pasal terbuka**. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf k yang menyatakan bahwa perusahaan penjaminan dapat melakukan “kegiatan usaha lainnya setelah mendapat persetujuan dari Otoritas Jasa Keuangan”. Dengan konstruksi pasal demikian, maka secara normatif dapat ditafsirkan bahwa perkembangan industri penjaminan diserahkan pada pelakunya, sementara OJK ditempatkan sebagai lembaga pengawas yang memberikan persetujuan sebagai manifestasi dari fungsi kontrol pemerintah.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, Undang-undang Perasuransian juga sebenarnya membuka peluang adanya perluasan ruang lingkup usaha perasuransian sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014. Namun, ketentuan Pasal 5 tersebut secara normatif memperlihatkan bahwa inisiasi perluasan ruang lingkup usaha diserahkan pada “*judgment*” tunggal OJK untuk menilai kebutuhan masyarakat, dan bukan berasal dari inisiasi dari pelaku usaha. Dengan demikian, secara normatif, konstruksi Pasal 5 Undang-Undang Perasuransian memiliki potensi menghadirkan ketidakpastian jika dihubungkan dengan politik hukum pembentukan Undang-Undang dimaksud.

Selain itu, berkaitan dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* yang menjadi pokok permohonan perkara *a quo*, ahli melihat bahwa undang-undang memang menghendaki jenis usaha ini dapat dilakukan oleh berbagai entitas bisnis. Sebagaimana yang Pemohon uraikan di dalam permohonannya, lini usaha *suretyship* merupakan hasil perluasan ruang lingkup usaha asuransi yang diatur dalam Peraturan OJK Nomor 69/POJK.05/2016. Pengaturan mengenai objek yang sama juga ditemukan di dalam Pasal 4 ayat (2) huruf d Undang-Undang Penjaminan dengan terminologi “*surety bond*”. Dalam Permohonan dinyatakan bahwa Pasal 57 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi juga mengatur objek yang sama dengan terminologi yang lebih umum yakni “jaminan” yang dapat dilakukan oleh lembaga perbankan, perusahaan asuransi, dan/atau perusahaan penjaminan.

Dari seluruh ketentuan tersebut, hanya pada rezim Undang-Undang Perasuransian yang memberikan pengaturan “*suretyship/surety bond*” dengan bentuk hukum yang bersifat diskresional, yakni menggunakan Peraturan OJK dengan syarat adanya kebutuhan masyarakat. Sementara pada rezim yang lain, pengaturan mengenai “*suretyship/surety bond*” diatur di dalam bentuk hukum yang lebih ajeg, yakni norma undang-undang dan tanpa ada prasyarat apapun. Dengan demikian, secara hukum layak untuk dipertanyakan, mengapa objek yang sama, diatur dengan bentuk peraturan yang berbeda?

4. Apakah Kehadiran Pasal 61 *juncto* Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan yang mengatur mengenai kewajiban penyesuaian dan ketentuan pidana bagi penyelenggara penjaminan tanpa izin, merupakan ketentuan yang menghadirkan kepastian hukum bagi penyelenggara perasuransian?

Pada masyarakat awam, kehadiran hukum tertulis selalu dianggap sebagai bentuk hadirnya kepastian hukum. Padahal, di dalam ilmu perundang-undangan, tetap terdapat prasyarat yang harus terpenuhi agar hukum tertulis dapat menghadirkan kepastian hukum sebagai berikut:

1. terdapat kejelasan norma/rumusan norma;
2. norma harus harmonis dan sinkron dengan norma yang lain, baik yang terdapat dalam undang-undang yang bersangkutan maupun undang-undang yang lain yang mengatur materi sejenis; dan
3. tersedianya infrastruktur penegakan hukum.

Ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Setiap Orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.

Dari aspek kejelasan rumusan, ketentuan tersebut menurut ahli tidak bersifat multi interpretatif. Karenanya, asas kejelasan rumusan telah terpenuhi. Kehadiran ketentuan ini mencerminkan bahwa undang-undang memang mengakui bahwa kegiatan penjaminan dapat saja dilakukan berdasarkan undang-undang yang lain, dan dilakukan oleh pelaku usaha yang berbeda-beda. Namun, pada sisi harmonisasi, ketentuan Pasal 61 ini berpotensi menghadirkan ketidakpastian hukum dalam hal penyelenggaraan *suretyship* oleh perusahaan asuransi. Hal ini dikarenakan adanya pengecualian kewajiban untuk menyesuaikan dengan undang-undang penjaminan sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 61 ayat (2), melalui frasa hanya diberikan kepada kegiatan-kegiatan **“yang dijalankan**

berdasarkan undang-undang". Di sisi lain, penyelenggaraan *suretyship* oleh perusahaan asuransi merupakan kegiatan yang tidak didasarkan pada undang-undang, melainkan pada Peraturan OJK.

Dengan demikian, kegiatan *suretyship* oleh perusahaan asuransi tidak lagi dapat dilakukan kecuali pada sektor jasa konstruksi karena kegiatan tersebut diatur di dalam undang-undang tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Dengan kata lain, konstruksi Pasal 61 secara tidak langsung mempersempit ruang lingkup layanan *suretyship* yang dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi.

Akibatnya, ketentuan pidana yang terdapat dalam Pasal 57 Undang-Undang Penjaminan, berpotensi dikenakan kepada perusahaan asuransi yang menyelenggarakan kegiatan *suretyship* di luar sektor jasa konstruksi. Ketidakpastian ini terjadi karena, di satu pihak, penyelenggaraan *suretyship* oleh perusahaan asuransi didasarkan oleh Peraturan OJK yang secara hukum adalah peraturan yang valid sebagai wujud kewenangan atribusi yang dimiliki OJK berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perasuransian. Namun, di lain pihak, perusahaan asuransi yang melaksanakan lini usaha *suretyship* berdasarkan peraturan yang valid, berpotensi terkena ketentuan pidana karena dasar hukum kegiatannya tidak didasarkan pada undang-undang.

Ketidakpastian hukum ini menurut ahli bukanlah akibat dari kesalahan perumusan Pasal 61 Undang-Undang Penjaminan. Penggunaan frasa "**...yang dijalankan berdasarkan undang-undang**" pada Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Penjaminan sebagai pengecualian atas kewajiban penyesuaian terhadap undang-undang penjaminan, disusun dengan asumsi atau penalaran yang wajar bahwa hal-hal yang bersifat pokok dan penting akan diatur secara ajeg di dalam norma undang-undang dan tidak didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lain. Menurut ahli, pendelegasian ketentuan yang bersifat pokok dan penting kepada peraturan yang secara hukum hanya dapat mengatur teknis administratif merupakan sebuah anomali. Dengan demikian, masalah utama ketidakpastian hukum ini menurut ahli terletak pada ketidaktaatan asas pada saat pembentukan Undang-Undang Perasuransian, khususnya pada saat merumuskan Pasal 2 dan Pasal 3 yang mengatur ruang lingkup usaha

dengan norma tertutup, dan Pasal 5 yang memberikan pengecualian untuk memperluasnya melalui Peraturan OJK dalam bentuk pemberian delegasi blangko.

5. Agar tercipta kepastian hukum yang adil bagi usaha penerbitan *suretyship* yang telah berjalan sejak 1978, apakah terdapat cukup alasan konstitusional untuk secara eksplisit mencantumkan frasa “termasuk lini usaha *suretyship*” dari makna “dapat diperluas” dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 40 tahun 2014?

Kehadiran Mahkamah Konstitusi seringkali dimaknai sebagai “*the negative legislature*”, yakni institusi yang menjadi penyeimbang dari kekuasaan politik untuk membatalkan produk hukum yang dibentuknya. Namun, seringkali “*the negative legislature*” dimaknai secara sempit bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat membentuk norma hukum baru, melainkan hanya membatalkan norma hukum dan mengembalikan pembentukannya pada cabang kekuasaan politik. Pandangan ini menurut ahli tidak sepenuhnya tepat, apalagi dengan kompleksitas permasalahan ketatanegaraan yang semakin rumit yang sering kali dihadapi Mahkamah Konstitusi.

Aharon Barak di dalam bukunya “*Judge in Democracy*” mencoba memberikan jawaban mengenai bagaimana pengadilan seharusnya memposisikan dirinya dalam menghadapi perkara-perkara yang kompleks tersebut. Menurutnya, pengadilan secara inheren dibekali kewenangan untuk melakukan “*judicial discretion*”. “Diskresi” dalam pendapat Aharon Barak tersebut dapat dilakukan dalam bentuk menghadirkan perluasan makna dari norma hukum, perubahan makna dari norma konstitusi, penambahan norma baru, hingga putusan yang bersifat “*ultra vires*”.

Mengutip pendapat *Chief Justice* Lord Hewart: “*It is fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done*”. Artinya, pengadilan harus memastikan keadilan benar-benar dapat dinikmati setiap warga negara dan tidak semata-mata hanya berbunyi di atas kertas. Pandangan ini sejatinya merupakan pandangan yang menolak gagasan tradisional tentang fungsi kekuasaan kehakiman yang sebatas hanya diposisikan sebagai institusi

yang menafsirkan hukum dan seringkali dianggap tidak dapat menyelesaikan masalah.

Pandangan mengenai *judicial discretion* ini memang seringkali dikritik dengan alasan dapat mengakibatkan pengadilan berubah menjadi institusi yang “hiperaktif” dan eksekutif, serta mencederai prinsip dasar bernegara, yakni demokrasi dan prinsip pemisahan kekuasaan. Namun, Ran Hirschl, seorang pakar *political science* dalam sebuah artikel yang berjudul: “*Constitutional Courts vs Religious Fundamentalism: Three Middle Eastern Tales*”, mengatakan bahwa kritik-kritik terhadap *judicial discretion* dan dampak buruknya, umumnya didasarkan pada pemahaman yang keliru.

Dalam bantahannya, Hirschl mengatakan bahwa pembentukan pengadilan (terutama pengadilan konstitusional) tidak dapat dipisahkan dari latar belakang kenyataan sosial, budaya, politik, dan ekonomi yang terbentuk dari tatanan sistem politik tertentu. Akibatnya, pengadilan tidak mungkin beroperasi pada dimensi yang vakum akan politik dan ideologi. Bagi Hirschl, pengadilan harus menjadi bagian integral untuk dapat memmanifestasikan gagasan dan value politik serta ideologi yang melatar belakangi pembentukannya. Berdasarkan pendapat Ran Hirschl tersebut, ahli berpendapat bahwa jika Mahkamah Konstitusi pada awalnya memang dibentuk sebagai “*the guardian of the constitution, and the protector of human rights*”, maka Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban pula untuk memastikan bahwa fungsi-fungsinya tersebut dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk menghadirkan *remedy* bagi mereka yang hak konstitusionalnya terlanggar akibat berlakunya sebuah undang-undang.

Oleh karena itu, memberikan tafsir konstitusional bersyarat sebagaimana permohonan pemohon, menurut ahli dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sepanjang pengadilan memutus berdasarkan hukum. Makna memutus berdasarkan hukum diartikan oleh Mark Elliot sebagai sebuah putusan yang dihasilkan dengan cara-cara yang sejalan dengan prinsip-prinsip umum, baik hukum maupun politik, yang mendasari terbentuknya konstitusi. Mengutip pendapat Sir Edward Coke beberapa abad yang lalu: “*Reason is the life of the law*”, artinya legitimasi putusan pengadilan hanya dapat dilihat atau dinilai melalui alasan atau

pertimbangan-pertimbangan yang mendasari mengapa sebuah putusan dijatuhkan. Sejarah dunia telah mencatat berbagai putusan yang bersifat membentuk norma baru, ataupun mengubah makna konstitusi selalu mendapatkan penerimaan dengan baik dari masyarakat, sepanjang memiliki *legal reasoning* yang memadai, sebagaimana terjadi pada putusan *landmark* Supreme Court Amerika Serikat di perkara *Brown v Board of Education* tahun 1954 maupun *Roe v Wade* tahun 1973.

Dalam perkara *Brown v Board of Education*, diskresi pengadilan mengambil bentuk berupa pembatalan *precedent* atau putusan sebelumnya yang menjadi dasar segregasi rasial di Amerika melalui doktrin *separate but equal* yang diputuskan dalam perkara *Plessy v Ferguson*. Fakta sejarah kemudian menunjukkan bahwa putusan ini telah memicu perubahan paradigmatik pada dimensi kebijakan publik Amerika terkait hak-hak masyarakat kulit hitam. Pasca putusan ini, kebijakan publik Amerika cenderung mengarah pada *desegregasi* dan pemberian kebijakan *affirmative action* bagi masyarakat kulit hitam. Putusan pengadilan dalam perkara *Brown v Board of Education* dapat dibaca sebagai sebuah upaya melindungi kebebasan dan persamaan bagi masyarakat kulit hitam yang sejatinya telah dijamin di dalam konstitusi.

Begitu pula yang terjadi pada perkara *Roe v Wade* Tahun 1973. Pengadilan membentuk norma baru yang menjamin kebebasan bagi wanita atas fungsi reproduksinya. Dalam putusannya, pengadilan menyatakan bahwa praktik aborsi dapat dibenarkan pada trimester pertama masa kehamilan dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini dapat dibaca sebagai bentuk pemenuhan jaminan atas hak diri pribadi (*privacy rights*) sebagaimana telah dijamin di dalam konstitusi.

Di Indonesia, praktik serupa beberapa kali dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan demi menegakan keadilan substantif. Misalnya, dalam perkara Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden, yang menetapkan bahwa masyarakat yang tidak terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap (DPT), tetap dapat memilih dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden dengan menunjukkan KTP, KK, ataupun Paspor.

Dalam perkara lainnya, yakni perkara Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa anak yang lahir di luar perkawinan yang sah tetap dapat memiliki hubungan hukum dengan ayahnya sepanjang dapat dibuktikan secara hukum. Berdasarkan presedent pada perkara terdahulu, dan berdasarkan fungsi-fungsi Mahkamah Konstitusi yang telah diuraikan sebelumnya, ahli berpendapat bahwa pemberian tafsir konstitusional bersyarat dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sepanjang ditujukan untuk memastikan terciptanya *remedy* bagi pihak-pihak yang hak konstitusionalnya terlanggar.

2. Dr. Kornelius Simanjuntak, S.H., M.H., AAIK.

Permasalahan: Apakah Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tidak cukup kuat dan oleh karenanya mengandung permasalahan hukum, ketidakpastian hukum, dan potensi kerugian dan dapat merambat ke ancaman pidana bagi para Pemohon (yaitu perusahaan-perusahaan asuransi umum) dalam memasarkan dan menerbitkan lini usaha *surety bond* dan *suretyship*, sehingga ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian perlu diadakan perubahan.

- Pertama : Sejarah Singkat Suretyship di Indonesia;
- Kedua : Definisi Usaha dan Lini Usaha Asuransi Umum;
- Ketiga : Keunggulan Perusahaan Asuransi dalam memikul risiko dalam produk *suretyship*;
- Keempat : Permasalahan Timbul karena diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penjaminan, dan
- Kelima : Potensi Masalah hukum yang dapat merambat ke ranah Pidana bagi direksi dan pejabat perusahaan asuransi umum yang melakukan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*.

Pertama: Sejarah Singkat *Surety Bond* atau *Suretyship*.

Sejak dari awal Tahun 1978 *Surety Bond* atau *Suretyship* diadakan di Indonesia, yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan dan menerbitkan *Surety Bond* atau *Suretyship* adalah Perusahaan Asuransi Umum (dahulu disebut Asuransi Kerugian).

Lini usaha atau Produk *Surety Bond* atau *Suretyship* sejak diperbolehkan oleh Pemerintah untuk dijalankan di Indonesia pada tahun 1978, yang diberikan hak dan kewenangan untuk melaksanakan, memasarkan, menjual dan menerbitkan lini usaha *Surety Bond* adalah perusahaan asuransi umum atau asuransi kerugian yaitu PT Jasa Raharja Persero melalui Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Kerugian Jasa Raharja. Selanjutnya pada tahun 1980 melalui Keputusan Presiden Nomor 14A Tahun 1980 tentang Pengadaan Barang dan Jasa kemabali ditegaskan bahwa yang dapat menerbitkan *Surety Bond* adalah Asuransi Kerugian PT Jasa Raharja Persero sebagai Lembaga Keuangan Non Bank atau LKNB.

Kemudian pada tahun 1992 perusahaan-perusaan asuransi kerugian (umum) meminta kepada Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan (sekarang namanya Kementerian Keuangan), supaya pelaksanaan lini usaha *Surety Bond* tidak dimonopoli oleh perusahaan asuransi kerugian PT Jasa Raharja Persero. Maka pada tahun 1992 dengan diundangkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, kepada perusahaan-perusaan asuransi kerugian diberikan izin untuk melaksanakan lini usaha *Surety Bond*, sementara PT Jasa Raharja Persero dikembalikan fungsi dan tugas pokoknya untuk melaksanakan Asuransi Dana Pertanggunganan Wajib Kecelakaan Penumpang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan Asuransi Dana Kecelakaan Lalu lintas Jalan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 34 Tahun 1964.

Artinya selama 42 tahun sejak diperkenalkan dan diperbolehkan *Surety Bond* di Indonesia, lini usaha atau produk *Surety Bond* adalah lini usaha atau produk asuransi kerugian atau sekarang juga disebut asuransi umum, dengan izin eksklusif pada awalnya kepada asuransi kerugian PT Jasa Raharja Persero, dan kemudian sejak tahun 1992 lini usaha *Surety Bond* diberikan kepada perusahaan-perusahaan asuransi kerugian (dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian memakai istilah asuransi umum). Dengan demikian sejak diperkenalkan dan diperbolehkan lini usaha *Surety Bond* di Indonesia pada tahun 1978, lini

usaha *Surety Bond* tersebut adalah sebagai lini usaha asuransi umum, dan hingga saat ini sudah 42 tahun lini usaha *Surety Bond* adalah lini usaha dari perusahaan asuransi kerugian atau asuransi umum.

Kedua: Ruang Lingkup Usaha dan Lini Usaha Asuransi Umum Bersifat Terbuka

Ruang lingkup usaha asuransi sesungguhnya secara universal sifatnya terbuka untuk semua jenis produk atau lini usaha yang tergolong dan masuk sebagai jenis asuransi umum, karena itu sesungguhnya tidak perlu ada penyebutan nama-nama setiap produk atau lini usaha asuransi umum, karena macam dan jenis produk atau lini usaha asuransi umum sangat banyak dan selalu berkembang atau bertambah sesuai perkembangan kemajuan dalam berbagai aspek kehidupan manusia yang juga menimbulkan berbagai ragam jenis dan macan risiko. Pengaturan demikian adalah bersifat universal, dan hal itu sesungguhnya juga sudah diadopsi dan dengan perumusan yang baik dalam Pasal 3 huruf a.1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian. Bunyi selengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 3 huruf a.1

“a.1 Usaha asuransi kerugian yang memberikan jasa dalam penanggulangan risiko atas kerugian, kehilangan manfaat, dan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga, yang timbul dari peristiwa yang tidak pasti”.

Jadi tidak perlu disebutkan satu demi satu jenis produk atau lini usaha seperti asuransi kebakaran rumah, asuransi kendaraan bermotor, asuransi mobil, asuransi pengangkutan, asuransi pencurian, asuransi pesawat terbang, asuransi pengangkutan udara, asuransi penumpang pesawat udara, asuransi kapal laut, asuransi pengangkutan cargo, asuransi pengangkutan penumpang kapal laut, asuransi pengangkutan barang melalui darat dan danau, asuransi pengangkutan barang melalui kereta api, asuransi penumpang kereta api, asuransi tanggung jawab hukum terhadap pihak ketiga, asuransi siber (*cyber insurance*), asuransi tanggung jawab hukum siber, dan lain-lain.

Tetapi jika ada benturan atau potensi benturan antara dua perusahaan asuransi dengan izin usaha yang berbeda, misalnya antara perusahaan asuransi umum dengan perusahaan asuransi jiwa yang juga dapat secara sah menjual dan menerbitkan produk atau lini usaha yang sama, maka hal itu adalah perlu diatur dalam undang-undang. Pengaturan demikian terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, sebagai berikut:

Pasal 2 ayat 1

- (1) *Perusahaan asuransi umum hanya dapat menyelenggarakan:*
 - a. *Usaha asuransi umum, **termasuk lini usaha asuransi kesehatan, dan lini usaha asuransi kecelakaan diri**; dan*
 - b. *Usaha reasuransi.....*
- (2) *Perusahaan asuransi jiwa hanya dapat menyelenggarakan usaha asuransi jiwa **termasuk lini usaha anuitas, lini usaha asuransi kesehatan, dan lini usaha asuransi kecelakaan diri.***

Selanjutnya Pasal 3 ayat (1) dan (2) mengatur hal yang sama untuk asuransi umum syariah dan asuransi jiwa syariah.

Pada awalnya lini usaha asuransi kesehatan dan asuransi kecelakaan diri adalah produk atau lini usaha dari perusahaan asuransi umum, kemudian dalam perkembangannya perusahaan asuransi jiwa juga melakukan dan menjual lini usaha asuransi kesehatan dan asuransi kecelakaan diri, karena objek asuransinya adalah manusia dan sesuai perkembangan lini-lini usaha asuransi secara universal, maka pemerintah Indonesia juga mengadopsi hal yang sama.

Oleh karena itu, adalah penting dan perlu diatur secara tegas dalam undang-undang perasuransian bahwa jika ada dua jenis usaha dari perusahaan asuransi yang sama-sama diberikan hak untuk menjual dan menerbitkan produk atau lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri, dengan demikian tidak akan ada muncul permasalahan di lapangan mengenai apakah perusahaan asuransi jiwa dapat secara sah melakukan dan menerbitkan lini usaha asuransi kesehatan dan lini usaha asuransi kecelakaan diri. Pengaturan demikian menciptakan kepastian hukum, ketertipan dan rasa aman bagi pelaku usaha dalam menjalankan usaha nya masing-masing.

Selanjutnya ahli ingin memberikan pendapat dan analisis hukum terhadap ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang memuat ketentuan tentang ruang lingkup usaha asuransi.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat;*
- (2) *Perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana;*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.*

Pasal 5 ayat (1) tersebut memuat ketentuan bahwa ruang lingkup usaha asuransi umum, asuransi jiwa, baik yang konvensional maupun syariah dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat.

Pasal 5 ayat (3) memuat ketentuan bahwa ruang lingkup usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Dengan ketentuan ini, maka perkembangan produk dan lini usaha asuransi umum yang dapat dilakukan perusahaan asuransi menjadi dibatasi karena hanya dapat dilakukan melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Dengan ketentuan ini macam dan jenis produk atau lini usaha asuransi untuk asuransi umum, asuransi jiwa baik yang konvensional maupun yang syariah yang merupakan bagian dari lingkup usaha menjadi tertutup dan kaku, tidak dapat lagi mengikuti perkembangan kemajuan produk atau lini usaha di industri jasa asuransi yang sangat dinamis dan cepat, karena untuk menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan akan memakan waktu yang tidak sedikit, dan tidaklah semudah menerbitkan izin usaha produk atau lini usaha.

Selama ini setiap kali perusahaan asuransi hendak dan mau melakukan atau memasarkan suatu macam atau jenis produk atau lini usaha, maka perusahaan asuransi wajib dan cukup mengajukan pengajuan dan permohonan izin produk atau lini usaha terlebih dahulu kepada Otoritas Jasa Keuangan untuk mendapatkan izin produk atau lini usaha dan mendaftarkan produk atau lini usaha tersebut di Otoritas Jasa Keuangan. Setelah disetujui oleh Otoritas Jasa Keuangan barulah perusahaan asuransi dapat secara sah melakukan dan memasarkan atau menjual produk atau lini usaha tersebut, ketentuan tersebut telah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah.

Bunyi selengkapnya dari Pasal 5 ayat (2) POJK Nomor 69/POJK.05/2016 tersebut adalah sebagai berikut:

“Perusahaan asuransi, perusahaan asuransi syariah, atau unit syariah pada perusahaan asuransi yang akan melakukan perluasan ruang lingkup usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 wajib terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari OJK”.

Maka jika memperhatikan dengan cermat bunyi ketentuan Pasal 5 khususnya ayat (3) Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian dan Pasal Pasal 5 ayat (2) POJK Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, maka pengaturan ketentuan yang ideal dan baik adalah yang diatur dalam POJK Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, yang mana untuk melakukan dan memasarkan suatu produk atau lini usaha cukup dengan mengajukan permohonan izin produk kepada OJK dan tidak perlu OJK menerbitkan suatu Peraturan OJK yang khusus untuk setiap produk atau lini usaha.

Tetapi jika dianalisis dari hirarkhi peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka perluasan lingkup usaha dan lini

usaha asuransi untuk produk atau lini usaha Surety Bond/Suretyship seharusnya diatur dalam Undang-Undang Perasuransian supaya tidak menimbulkan ketidak pastian hukum, karena pemberian lingkup usaha untuk menerbitkan produk atau lini usaha Surety Bond/Suretyship kepada perusahaan penjaminan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan.

Oleh karena itu ahli berpendapat bawa permohonan uji materi yang diajukan oleh Para Pemohon sangatlah mempunyai dasar dan alasan yang kuat, karena dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, menjadi ada dua jenis perusahaan dengan izin usaha yang berbeda dapat melakukan dan menerbitkan lini usaha penjaminan atau Surety Bond yang merupakan bagian dari Suretyship. Sehingga persaingan yang tidak sehat di lapangan dan potensi permasalahan dapat dihindari, karena ada kepastian hukum, ketertiban, dan rasa aman bagi pelaku usaha yaitu perusahaan asuransi umum dan perusahaan penjaminan yang sama-sama diberikan kewenangan, hak, untuk dapat secara sah melakukan dan menerbitkan lini usaha *Surety Bond* yang merupakan bagian dari *Suretyship*.

Ketiga: Keunggulan Perusahaan Asuransi Umum dalam memikul risiko dari Produk atau Lini Usaha *Surety Bond/Suretyship*

Ada paling tidak 4 (empat) keunggulan dari Perusahaan Asuransi Umum dalam memikul risiko dari produk atau lini usaha Surety Bond/Suretyship dibandingkan dengan Perusahaan Penjaminan dan lini usaha bank garansi untuk bank, yaitu:

1. Sistem Reasuransi atau Pertanggung Ulang;
2. Sistem Pool Asuransi;
3. Pangalaman Yang Telah Teruji Dalam Memikul dan Menjamin Nilai Risiko dari proyek Yang Besar, dan;
4. Proses Penerbitan Sertifikat atau Polis yang lebih sederhana dan tidak memerlukan collateral atau jaminan berupa sejumlah uang, atau asset atau sebuah benda berharga;

1. Sistem Reasuransi atau Pertanggungungan Ulang

Reasuransi atau pertanggungungan ulang sudah ratusan tahun dikenal dan diterapkan dalam perasuransian secara universal yang dimulai di Negara Inggris sebagai pusat bisnis asuransi dan reasuransi dunia.

Melalui mekanisme reasuransi yang menjadi sistem penyebaran risiko secara nasional, regional dan global, sebuah perusahaan asuransi umum akan dapat secara sah dan mampu memberikan jaminan asuransi dan penjaminan surety bond/suretyship dengan baik meskipun nilai asset atau nilai jaminan surety bond/suretyship sangat jauh melebihi nilai asset atau modal setor perusahaan asuransi umum yang bersangkutan.

Oleh karena itu, setiap perusahaan asuransi umum oleh peraturan perundangan diwajibkan memiliki program dan sistem sistem reasuransi atau pertanggungungan ulang otomatis sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 69/POJK.05/2016 yang mengatur sebagai berikut:

“Setiap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, atau Unit Syariah pada Perusahaan Asuransi wajib memiliki dukungan reasuransi dalam bentuk perjanjian reasuransi atau perjanjian syariah otomatis”.

Dengan adanya program reasuransi dari perusahaan asuransi umum, maka sebuah perusahaan asuransi umum akan dapat memikul dan memberikan jaminan asuransi atas berbagai risiko dengan nilai yang diasuransikan jauh melebihi permodalan atau asset dari suatu perusahaan asuransi, karena sesuai ketentuan permodalan perusahaan asuransi yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 67/POJK.05/2016 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah mengatur:

“Perusahaan Asuransi harus memiliki modal disetor pada saat pendirian paling sedikit sebesar Rp150.000.000.000.- (seratus lima puluh miliar rupiah)”.

Meskipun modal setor atau nilai asset dari sebuah perusahaan asuransi umum hanya mislanya Rp150.000.000.000.- (seratus limapuluh miliar rupiah, tetapi perusahaan asuransi tersebut akan dapat memberikan jaminan pertanggungan atau penjaminan dengan nilai Rp500.000.000.000.- (lima ratus miliar rupiah) atau bahkan Rp1.000.000.000.000.- (satu triliun rupiah) untuk satu objek risiko. Karena sebagian besar nilai resiko polis asuransi atau Surety Bond/Suretyship akan direasuransikan ke perusahaan reasuransi dalam negeri, regional, dan jika perlu ke perusahaan reasuransi di pasar reasuransi global seperti ke pasar reasuransi London, Swiss, German, dan lain-lain. Sementara di perusahaan penjaminan secara global dan internasional tidak dikenal sistem reasuransi.

2. Sistem Pool Asuransi

Di perusahaan asuransi umum juga terdapat sistem pool asuransi dimana sejumlah perusahaan asuransi bekerja sama untuk memikul dan menjamin suatu risiko dengan nilai yang besar atau karena risiko tersebut mempunyai karakteristik yang mengakibatkan risikonya sangat tinggi. Sistem pool asuransi juga diterapkan untuk lini usaha *Surety Bond/Suretyship* untuk menjamin proyek-proyek dengan nilai yang besar sekali.

Di Indonesia beberapa perusahaan asuransi umum telah membentuk suatu sistem pool asuransi untuk menjamin lini usaha *custom bond* yang merupakan turunan dari *Suretyship*.

3. Pengalaman Yang Telah Diuji Dalam Memikul dan Menjamin Nilai Risiko dari Proyek Yang Besar

Perusahaan-perusahaan asuransi umum telah mempunyai pengalaman selama 42 tahun dalam memasarkan dan menerbitkan lini usaha Surety Bond/Suretyship. Perusahaan asuransi umum adalah yang menjadi pioneer dan pertama melakukan dan menerbitkan lini usaha Surety Bond/Suretyship. Perjalanan dan pengalaman mereka selama 42 tahun telah membuktikan bahwa perusahaan asuransi umum dapat dan mampu dengan baik melakukan lini usaha Surety Bond/Suretyship. Oleh karena itu menurut ahli adalah layak dan pantas jika perusahaan

asuransi umum tetap diberikan hak dan kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2014 untuk menerbitkan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*.

Dari data yang ahli dapatkan dari Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI), selama 6 tahun terakhir dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2019, perusahaan asuransi umum telah memberikan jaminan lini usaha *Surety Bond/Suretyship* untuk berbagai proyek dengan nilai total jaminan Rp 2.688 triliun dari total nilai proyek Rp 38.400 triliun dengan demikian rata-rata nilai jaminan setiap tahun adalah sebesar Rp 448 triliun dari total nilai proyek sebesar Rp6.400 triliun untuk lebih jelasnya dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

(Dalam Milyar Rupiah)

| period | PREMI SURETY | KLAIM SURETY | Klaim Ratio (%) | TOTAL NILAI JAMINAN (LIABILITAS) | TOTAL NILAI PROYEK/EXPOSURE |
|-----------|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------------|
| 2014 | 2,000.49 | 835.82 | 41.8% | 533,464.00 | 7,620,914.29 |
| 2015 | 1,533.20 | 482.10 | 31.4% | 408,853.33 | 5,840,761.90 |
| 2016 | 1,982.50 | 424.30 | 21.4% | 528,666.67 | 7,552,380.95 |
| 2017 | 1,433.26 | 276.63 | 19.3% | 382,202.67 | 5,460,038.10 |
| 2018 | 1,559.71 | 517.34 | 33.2% | 415,922.67 | 5,941,752.38 |
| 2019 | 1,570.76 | 792.73 | 50.5% | 418,869.33 | 5,983,847.62 |
| 2020 (Q1) | 346.28 | 56.69 | 16.4% | 92,341.33 | 1,319,161.90 |

Catatan:

1. Rate yang digunakan merupakan Rate rata - rata yang digunakan pada umumnya (0,375%)
2. Besar Nilai jaminan rata-rata pada umumnya sebesar 7% dari total proyek

Data Lini Usaha *Surety Bond/Suretyship* dari Tahun 2014 s.d. 2019

Sumber: Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI)

4. Proses Penerbitan Sertifikat atau Polis Yang Lebih Sederhana dan Tidak Memerlukan Collateral atau Jaminan Berupa Sejumlah Uang atau Asset atau sebuah benda berharga

Proses Penerbitan Sertifikat atau Polis yang lebih sederhana dan tidak memerlukan collateral atau jaminan berupa sejumlah uang, atau asset atau sebuah benda berharga, sebagaimana diterapkan oleh perbankan. Dengan sistem seperti itu, maka pengusaha kecil dan menengah yang umumnya mempunyai keterbatasan dalam permodalan usaha, mereka juga terbantu dalam menjalankan usahanya dengan adanya lini usaha *surety Bond/Suretyship* dari perusahaan asuransi umum.

Keempat: Permasalahan Timbul karena diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan

Selama 38 tahun sejak tahun 1978 hingga tahun 2016 sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penjaminan, tidak ada permasalahan hukum yang timbul bagi perusahaan asuransi umum dalam menjalankan lini usaha *Surety Bond/ Suretyship*.

Permasalahan timbul karena diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penjaminan, dan karena Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian tidak secara tegas mengatur dalam Pasal 2 ayat (1) a. dan Pasal 3 ayat (1) a. untuk asuransi umum syariah bahwa lini usaha *Surety Bond/Suretyship* adalah lini usaha yang dapat dijalankan oleh perusahaan asuransi umum.

Oleh karena itu ahli berpendapat adalah perlu ditegaskan dalam Pasal-pasal tersebut di atas bahwa perusahaan asuransi umum dapat menjalankan lini usaha *Surety Bond/Suretyship* sebagaimana diajukan pemohon kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Mahkamah Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat ini. **Hal ini perlu ditegaskan dalam Pasal 2 Undang- Undang Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian bahwa usaha asuransi umum dapat menyelenggarakan usaha asuransi umum termasuk lini usaha asuransi kesehatan, lini usaha asuransi kecelakaan diri, dan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*,** dengan demikian akan tercipta kepastian hukum bagi perusahaan asuransi umum yang melakukan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*. Karena Undang-Undang Nomor 1 tahun 2016 tentang Penjaminan dalam Pasal 4 ayat (2) memuat ketentuan bahwa perusahaan penjaminan juga dapat melakukan lini usaha *Surety Bond*, *custom bonds* yang merupakan bagian dari *Suretyship*.

Kelima: Potensi Masalah hukum dapat merembet ke ranah Pidana bagi direksi dan pejabat perusahaan asuransi umum yang melakukan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*

Ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan memuat ketentuan sebagai berikut:

- c. *Setiap Orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.*
- d. *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.*

Ketentuan Pasal 61 tersebut di atas menurut ahli telah menciptakan ketidakpastian hukum untuk perusahaan asuransi umum dalam melakukan dan memasarkan produk atau lini usaha Surety Bond/Suretyship, karena ada kewajiban untuk perusahaan asuransi umum yang sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan untuk menyesuaikan dengan undang-undang penjaminan sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 61 ayat (1). Dan penyesuaian tersebut haruslah dilakukan melalui undang-undang, tentu bagi perusahaan asuransi adalah Undang-Undang Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian.

Sementara saat ini, perusahaan asuransi umum melakukan dan memasarkan produk atau lini usaha Surety Bond/Suretyship tidak didasarkan pada undang-undang, akan tetapi didasarkan pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.5/2016 yang diatur dalam Pasal 4. Dan jika ditinjau dari hirarki peraturan perundangan sebagaimana telah dijelaskan ahli sebelumnya, posisi dan kedudukan hukum dari perusahaan asuransi umum tentu termasuk direksi dan pejabatnya adalah lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan penjaminan.

Akibatnya, Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan yang memuat ketentuan ancaman hukuman pidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan pidana denda paling banyak Rp100.000.000.000.- (seratur miliar rupiah), berpotensi dan dapat dikenakan kepada direksi dan pejabat perusahaan asuransi umum yang melaksanakan produk atau lini usaha *Surety Bond/Suretyship*.

Oleh karena itu menurut ahli perlu diadakan perubahan sebagai penegasan dalam Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, khususnya dalam pasal 2 ayat (1) untuk menegaskan bahwa perusahaan asuraqnsi umum dapat melakukan/menyelenggarakan lini usaha Surety Bond/Suretyship, sebagaimana dimohon oleh Pemohon dalam pengajuan

mereka kepada Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi, supaya ada kepastian hukum, rasa kenyamanan, ketertiban, dan keadilan bagi perusahaan asuransi umum yang telah selama 42 tahun melakukan/menyelenggarakan produk atau lini usaha *Surety Bond/Suretyship*.

Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat dan Mulia ini, dibentuk sebagai pengawal konstitusi dan untuk melindungi hak asasi manusia dari warganegara Republik Indonesia, maka Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa tugas dan kewajibannya tersebut dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat pelaku usaha asuransi umum dalam bentuk menghadirkan kepastian hukum dan ketenteraman bagi pelaku usaha asuransi umum dalam melakukan lini usaha *Surety Bond/Suretyship*, yang hak konstitusionalnya mereka rasakan telah terlanggar dan menimbulkan ketidak pastian serta berpotensi menimbulkan ancaman pidana akibat berlakunya sebuah undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 1 tahun 2016 tentang Penjaminan.

Saksi Pemohon

1. Tjindra Parma Wignyoprayitno, S.H., M.H.

- Terdapat tujuh permasalahan hukum yang akan Saksi sampaikan, *pertama*, persoalan yang berkaitan dengan *suretyship* atau *surety bond* yang sudah dikenal sejak abad ke-19, pada 1837 di Amerika sudah lahir *surety bond* ini dan kemudian di Belanda didirikan sebuah perusahaan yang bernama NV Nationale Borg Maskapai pada tahun 1893. Demikian juga, secara mendunia pada tahun 1928 di Swiss didirikan yang namanya International Credit Insurance and Surety Association;
- Untuk di Indonesia, *suretyship* atau *surety bond* ini mulai dikenal pada tahun 1978 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 yang memberikan kesempatan kepada perusahaan asuransi Jasa Raharja untuk mengeluarkan produk yang berupa *surety bond* yang waktu itu namanya adalah *surety* atau *bonding*. Dalam perkembangannya, menteri keuangan mengubah istilah *surety bond* ini menjadi *suretyship* pada tahun 2008 dan menetapkan 20 perusahaan asuransi yang boleh mengeluarkan produk *suretyship* ini;

- Kemudian di dunia perasuransian lahirlah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (UU Perasuransian) dan menyusul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (UU Penjaminan). Dengan keluarnya kedua undang-undang ini, mulai timbul permasalahan di dalam penerbitan *surety bond* dan *suretyship* karena Undang-Undang Perasuransian tidak hanya mendelegasikan pengaturan *suretyship* ini kepada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK), sedangkan UU Penjaminan menyebut secara rinci apa yang disebut dengan *surety bond* itu;
- Bahwa sampai hari ini produk *suretyship* yang ijin usahanya dikeluarkan oleh OJK masih tetap berlaku, namun kekhawatiran Saksi adalah apabila pihak *obligee* atau pihak pemberi pekerjaan, pihak pemerintah menanyakan legalitas dari *suretyship* ini atau memasukkan larangan untuk dipakainya *suretyship* ini atau memasukkan larangan untuk dipakainya *suretyship* dalam dokumen lelangnya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2005, maka apa yang diharapkan oleh dunia kontraktor menjadi hilang karena *suretyship* hanya diatur dalam POJK;
- Saksi mohon agar bisa ketentuan *suretyship* ini berjalan sesuai dengan apa yang sudah terjadi pada saat ini, maka perlu ada penguatan dari produk hukum dari yang hanya diatur dalam peraturan Otoritas Jasa Keuangan menjadi bagian atau isi daripada Undang-Undang Perasuransian dalam bentuk Keputusan Mahkamah Konstitusi;
- Perusahaan-perusahaan kontraktor atau prinsipal selalu menggunakan *suretyship* karena tidak membutuhkan adanya agunan, tidak membutuhkan *collateral*, dan cukup membayar premi serta sifatnya tetap *unconditional*. Untuk itu sebetulnya Otoritas Jasa Keuangan telah membentuk tiga konsorsium dari perusahaan asuransi ini, yaitu konsorsium penjaminan proyek, konsorsium jasa *surety bond*, dan konsorsium penjaminan Indonesia;
- Di dalam ketiga konsorsium ini bernaung perusahaan-perusahaan asuransi yang bisa memberikan di satu pihak jaminan yang bersifat *unconditional*, namun di lain pihak perusahaan-perusahaan kontraktor ini tidak

memerlukan *collateral*, tidak memerlukan agunan untuk terbitnya jaminan-jaminan ini. Hal ini yang perlu dikuatkan demi kelangsungan perusahaan asuransi atau juga konsorsium asuransi untuk tetap bisa menerbitkan *surety bond* agar tidak tunduk kepada ketentuan Undang-Undang Penjaminan karena sangat berbeda produk antara penjaminan di satu pihak dengan asuransi di lain pihak;

- Bahwa untuk pembangunan-pembangunan yang sedang dilaksanakan sekarang, *suretyship* yang dikeluarkan oleh perusahaan asuransi dan juga konsorsium asuransi sangat memberikan kemudahan kepada perusahaan kontraktor dan juga jaminan kepada pemerintah, karena *suretyship* yang dikeluarkan oleh konsorsium asuransi itu bersifat *unconditional*, tanpa syarat. Apabila ada klaim 14 hari langsung uang cair, dan itulah syarat dalam penggunaan uang pemerintah supaya tidak ada uang yang harus dikejar-kejarlah. Jadi, uangnya tetap hadir dan dapat dipakai untuk kegiatan lain apabila ada permasalahan di dalam perjanjian induk

2. Ir. Manahara R. Siahaan

- Saksi adalah Ketua Umum Gapeknas sejak tahun 2000 sampai saat ini;
- Bahwa pada tahun 1998 lahir undang-undang yang menyatakan tidak ada monopoli lagi, saksi adalah salah seorang yang menangkap peluang ini dan mendklarasikan Asosiasi Gapeknas, sehingga di Indonesia tidak lagi ada monopoli asosiasi dan saat ini asosiasi sudah banyak;
- Bahwa saksi sebagai kontraktor tunduk kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa konstruksi, yang di dalam praktiknya kontraktor membutuhkan empat jenis jaminan;
- Bahwa dari pengalaman saksi sebagai Ketua Gapeknas, penggunaan produk *suretyship* lebih memudahkan para kontraktor dibandingkan dengan bank garansi;
- Bahwa perusahaan di Indonesia saat ini berjumlah kurang lebih 130.000, terdiri dari 90% adalah perusahaan kecil, menengah, dan sisanya 10% adalah perusahaan besar;
- Bahwa saksi membutuhkan bank garansi dalam pelaksanaan tender, mulai dari tender sampai dengan penyerahan;

- Bahwa jika menggunakan fasilitas bank harus diawali dengan kerja sama dengan bank terlebih dahulu, terdapat perjanjian kredit yang harus dibuat dan biasanya biayanya cukup besar;
- Bahwa bagi perusahaan kecil, ketika bank garansi melakukan perjanjian maka harus memberikan jaminan. Hal inilah yang tidak dimiliki oleh perusahaan kecil, karena umumnya perusahaan kecil tidak memiliki aset untuk diserahkan pada bank;
- Saksi telah lama mengenal produk asuransi untuk kebutuhan jaminan proyek yaitu melalui *surety bond*, jadi ketika ada pengajuan penawaran biasanya saksi meminta dari perusahaan asuransi dan bukan dari bank;
- Saksi butuh kehadiran asuransi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi khususnya Pasal 57;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 13 Juli 2020 yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 27 Agustus 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. KETENTUAN UU PERASURANSIAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Dalam permohonan *a quo*, Pemohon mengajukan pengujian Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian

“Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

Pemohon mengemukakan bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

Bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tidak mengatur secara pasti lini usaha *suretyship* yang sudah dijalankan selama puluhan tahun (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 24 angka 3.8) dan adanya persoalan ketidaksesuaian pembentukan norma dengan adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (selanjutnya disebut UU Penjaminan) yang dipastikan menjadi penghalang tidak dapat dilaksanakannya lini usaha *suretyship* oleh perusahaan asuransi (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 26 angka 3.10).

Bahwa Pemohon memohon dalam petitumnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5618) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap sepanjang tidak dimaknai "*Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas termasuk lini usaha suretyship sesuai dengan kebutuhan masyarakat.*"
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

II. KETERANGAN DPR RI

A. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam pengujian undang-undang secara materiil, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional yang tercantum dalam Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 sebagai berikut:

1. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945

Bahwa Pemohon adalah badan hukum perkumpulan yang mendalilkan memiliki kedudukan hukum organisasi (*organizational legal standing*) sebagai Pemohon pengujian undang-undang, karena para anggotanya adalah perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perasuransian. Pemohon mendalilkan keberlakuan Pasal *a quo* telah merugikan hak konstitusional Pemohon yang diakui, dijamin, dan dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap dalil Pemohon mengenai *organizational legal standing* tersebut, DPR RI berpandangan bahwa tidak semua organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan umum/publik, melainkan hanya organisasi yang memenuhi persyaratan tertentu, sebagaimana ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi. Bahwa Pemohon merupakan perkumpulan asosiasi yang beranggotakan perusahaan asuransi umum di Indonesia, sehingga Pemohon hanya mewakili kepentingan anggotanya saja dan bukan kepentingan umum atau kepentingan publik.

Doktrin *organizational legal standing* telah diadopsi dalam peraturan perundangan di Indonesia, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH). Bahwa ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf c UU Perlindungan Konsumen menerangkan bahwa:

“gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya”

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 92 UU PPLH menyebutkan bahwa organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Sedangkan tidak ada

satupun ketentuan dalam UU Perasuransian yang memberikan hak kepada perkumpulan wadah perusahaan asuransi untuk mengajukan gugatan untuk kepentingan publik dalam perasuransian.

Bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* mengatur mengenai ruang lingkup usaha asuransi yang diselenggarakan oleh perusahaan asuransi (*vide* Pasal 2 UU *a quo*), sehingga *addressat* dari Pasal *a quo* adalah perusahaan asuransi. Sedangkan Pemohon sebagaimana diuraikan dalam perbaikan permohonannya adalah badan hukum privat yang didirikan dengan tujuan mewakili kepentingan para anggota Pemohon dalam rangka memajukan industri umum dana reasuransi di Indonesia, sehingga telah jelas bahwa Pemohon tidak menyelenggarakan usaha perasuransian dan bukan merupakan *addressat* dari ketentuan Pasal *a quo*. Oleh karena itu Pemohon sebagai perkumpulan tidak memiliki hak konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki keterkaitan dengan ketentuan Pasal *a quo*. Hal tersebut selaras dengan pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 53/PUU-VI/2008 yang menyatakan:

*“Bahwa subjek hukum yang diatur dalam Pasal 74 ayat (1) UU 40/2007 adalah perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam, **tidak menunjuk pada wadah atau himpunan dari perseroan.** Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III tidak dirugikan secara langsung oleh berlakunya Pasal *a quo*.”*

2. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang

Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal *a quo* telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena beragam produk yang lahir dan dikembangkan anggota Pemohon dari bidang usaha *suretyship* secara potensial tidak dapat dilakukan, padahal produk tersebut sangat dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan memajukan industri asuransi umum dan reasuransi.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI menegaskan bahwa sedari awal UU Perasuransian tidak memberikan pengaturan maupun

kewenangan apapun kepada asosiasi untuk melaksanakan ketentuan UU *a quo*, sehingga jika terjadi kerugian yang diakibatkan dari keberlakuan Pasal *a quo*, maka kerugian tersebut hanya akan berdampak kepada perusahaan asuransi, dan tidak berdampak apa pun kepada perkumpulan asosiasi perusahaan asuransi. Bahwa sebagai sebuah perkumpulan, Pemohon tidak dapat mengeluarkan produk-produk *suretyship* yang didalilkan terancam oleh keberlakuan Pasal *a quo*.

Dalam perbaikan permohonan, Pemohon menyatakan bahwa "*Asosiasi mewakili anggota dalam berbagai forum baik lembaga pemerintah maupun lembaga lainnya*". Dari pernyataan tersebut, tidak jelas apakah Pemohon sebagai asosiasi dapat mewakili anggotanya di pengadilan (*in casu* Mahkamah Konstitusi). Oleh karenanya Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu bahwa Pemohon sebagai asosiasi memang diberikan wewenang secara jelas oleh para anggotanya untuk mengajukan Permohonan *a quo*.

Selain itu sesuai dengan ketentuan Pasal 68 ayat (2) UU Perasuransian menyatakan bahwa "*Asosiasi Usaha Perasuransian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapat persetujuan tertulis dari OJK*", sedangkan Pemohon dalam Perbaikan Permohonannya tidak menguraikan mengenai adanya persetujuan tertulis dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai salah satu asosiasi usaha perasuransian. Oleh karena itu Pemohon harus membuktikan terlebih dahulu bahwa Pemohon telah mendapat persetujuan tertulis dari OJK tersebut.

Oleh karena ketentuan Pasal *a quo* tidak berdampak apapun terhadap Pemohon sebagai asosiasi, Pemohon tidak menunjukkan adanya kewenangan untuk mewakili anggota di persidangan, dan Pemohon juga tidak menunjukkan adanya persetujuan tertulis dari OJK sebagai asosiasi usaha perasuransian dalam uraian Perbaikan Permohonan *a quo*, maka tidak terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan ketentuan Pasal *a quo*.

3. Terkait adanya kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi

DPR RI menerangkan bahwa Pemohon sebagai sebuah asosiasi tidak dapat melaksanakan lini usaha *suretyship* karena yang dapat melaksanakan adalah perusahaan asuransi dan bukan asosiasi, oleh karenanya Pemohon tidak memiliki kerugian konstitusional. Kerugian yang didalilkan oleh Pemohon adalah kerugian yang disampaikan tanpa ada dasar yang jelas karena perusahaan asuransi tetap dapat menjalankan usaha dan mendapat kepastian hukum serta diakui keberadaannya oleh Pemerintah. Oleh karenanya, hak dan/atau kewenangan konstitusional perusahaan asuransi tidak terganggu dengan keberlakuan Pasal *a quo*. Berdasarkan uraian tersebut, maka tidak terdapat kerugian konstitusional secara spesifik dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

4. Terkait adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian

Bahwa sebagaimana telah dikemukakan pada angka 1, 2, dan 3, kerugian yang dimaksud tidak bersifat spesifik, aktual, maupun potensial terhadap Pemohon. Bahwa tidak ada pertautan antara kerugian yang didalilkan oleh Pemohon sebagai asosiasi dengan ketentuan Pasal *a quo* yang mengatur dan berlaku terhadap perusahaan perasuransian. Begitupun halnya dengan adanya UU Penjaminan tidak berpengaruh apapun terhadap konstitusionalitas ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian. Oleh karena itu, jelas tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan oleh Pemohon dengan ketentuan Pasal *a quo*.

5. Terkait adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi

Bahwa ada/tidaknya Permohonan *a quo* ataupun jika Permohonan *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, hak dan/atau kewenangan

konstitusional Pemohon tidak akan terganggu karena tidak adanya kerugian konstitusional. Oleh karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional dengan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian *a quo* tidak berdampak apapun pada Pemohon. Dengan demikian tidak relevan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum Pemohon, DPR RI memberikan pandangan senada dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

*...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d'interest*, *point d'action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering (Rv)* khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa **“tiada gugatan tanpa hubungan hukum”** (***no action without legal connection***).*

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan MK Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

B. Keterangan DPR RI terhadap Pokok Permohonan

1. Bahwa layanan jasa perasuransian semakin bervariasi sejalan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat akan pengelolaan risiko dan pengelolaan investasi yang semakin tidak terpisahkan, baik dalam

kehidupan pribadi maupun dalam kegiatan usaha. Perkembangan di berbagai industri jasa keuangan juga mengakibatkan semakin menipisnya batasan dan perbedaan jenis layanan yang diberikan oleh industri jasa keuangan. Oleh karena itu UU *a quo* dibuat untuk menciptakan industri perasuransian yang lebih sehat, dapat diandalkan, amanah, dan kompetitif serta meningkatkan perannya dalam mendorong pembangunan nasional.

2. Bahwa definisi usaha perasuransian berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU Perasuransian adalah segala usaha menyangkut jasa pertanggungangan atau pengelolaan risiko, pertanggungangan ulang risiko, pemasaran dan distribusi produk asuransi atau produk asuransi syariah, konsultasi dan keperantaraan asuransi, asuransi syariah, reasuransi, atau reasuransi syariah, atau penilaian kerugian asuransi atau asuransi syariah.
3. Bahwa definisi usaha asuransi umum berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Perasuransian adalah usaha jasa pertanggungangan risiko yang memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti.
4. Bahwa perluasan ruang lingkup usaha asuransi umum harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. memenuhi asas spesialisasi usaha untuk menghindari adanya perusahaan asuransi umum yang sekaligus menjalankan usaha asuransi jiwa atau sebaliknya;
 - b. relevan dengan bisnis utama; dan
 - c. perluasan tersebut hanya terbatas pada variasi lini usaha atau produk.
5. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 4 huruf a Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (selanjutnya disebut POJK 69/2016), perusahaan asuransi umum hanya dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha pada:

- a. kegiatan usaha Produk Asuransi Yang Dikaitkan dengan Investasi (PAYDI);
 - b. kegiatan usaha berbasis imbalan jasa (*fee-based*);
 - c. kegiatan usaha asuransi kredit dan *suretyship*; dan/atau
 - d. kegiatan usaha lain berdasarkan penugasan dari pemerintah.
6. Bahwa salah satu ruang lingkup usaha yang diperluas oleh POJK 69/2016 adalah asuransi kredit dan *suretyship*. Bahwa definisi-definisi yang terkait sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dapat disampaikan sebagai berikut:
- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 POJK 69/2016 bahwa Asuransi Kredit adalah lini usaha asuransi umum yang memberikan jaminan pemenuhan kewajiban finansial penerima kredit apabila penerima kredit tidak mampu memenuhi kewajibannya sesuai dengan perjanjian kredit;
 - b. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 23 POJK 69/2016 definisi *suretyship* adalah lini usaha asuransi umum yang memberikan jaminan atas kemampuan *principal* dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara *principal* dan *obligee*;
 - c. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Penjaminan, kegiatan penjaminan didefinisikan sebagai kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan.

Dengan merujuk pada definisi-definisi tersebut, maka **kegiatan asuransi kredit dan *suretyship* memenuhi unsur-unsur dari kegiatan penjaminan, yaitu terdapat tiga pihak dan ada perjanjian pokok antara terjamin/*principal* dan penerima jaminan/*obligee***. Oleh sebab itu lini usaha asuransi kredit dan *suretyship* lebih mencerminkan usaha penjaminan dibandingkan dengan usaha perasuransian.

7. Bahwa selama ini dalam praktik terdapat beberapa bentuk *suretyship*, di antaranya yaitu jaminan penawaran (*bid/tender bond*), jaminan uang muka (*advance payment bond*), jaminan pemeliharaan (*maintenance bond*), jaminan pelaksanaan (*performance bond*), jaminan pembayaran (*payment bond*), dan penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (*surety bond*). Sedangkan jika melihat ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf d

UU Penjaminan, salah satu ruang lingkup usaha penjaminan adalah penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (*surety bond*). Dengan demikian pada dasarnya menurut UU Penjaminan, lini usaha *suretyship* termasuk dalam ruang lingkup usaha penjaminan. Oleh karena itu sudah sepatutnya pelaksanaan *suretyship* harus tunduk kepada UU Penjaminan.

8. Bahwa Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Perasuransian membatasi lini usaha asuransi dengan adanya frasa “hanya dapat”, sementara status *suretyship* kendati masuk dalam kategori lini usaha yang dapat diperluas menurut Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian dengan peraturan OJK, namun perluasan dalam pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan lini usaha *suretyship* (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 26).

Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon tidak cermat dalam memahami ketentuan pasal-pasal UU *a quo* karena ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Perasuransian telah mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud dengan usaha perasuransian. Sedangkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Perasuransian pada intinya mengatur tentang ruang lingkup usaha perasuransian.
- b. Jika Pemohon menganggap *suretyship* bisa saja masuk ke dalam makna definisi Usaha Perasuransian dalam Pasal 1 angka 4 UU *a quo* (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 24), maka seharusnya Pemohon tidak perlu mengajukan penambahan frasa *termasuk lini usaha suretyship* dalam Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*. Hal tersebut dikarenakan baik Pasal 2, Pasal 3, maupun Pasal 5 UU *a quo*, keseluruhannya mengatur mengenai usaha perasuransian, maka secara *legal drafting* mengacu kepada definisi Usaha Perasuransian yang diatur di dalam Pasal 1 angka 4 UU *a quo* yang dianggap Pemohon juga termasuk makna *suretyship*.
- c. Bahwa frasa “hanya dapat” dalam ketentuan Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 UU *a quo* dirumuskan oleh pembentuk undang-undang disebabkan karena UU *a quo* menganut asas spesialisasi usaha,

sehingga tiap perusahaan asuransi hanya fokus menjalankan usaha perasuransian sesuai dengan jenis perusahaannya, apakah itu perusahaan asuransi umum, perusahaan asuransi jiwa, perusahaan reasuransi, ataupun perusahaan Pialang asuransi. Namun perusahaan asuransi dapat mengembangkan lini usaha selain yang disebutkan dalam UU *a quo* selama masih termasuk dalam jenis usaha yang sama dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Hal ini disampaikan beberapa kali oleh Pemerintah sebagai pengusul RUU Perasuransian dalam rapat-rapat pembahasan berikut ini:

1) Rapat Panja Senin 10 Februari 2014 Pukul 19.00

- Staf Ahli Kemenkeu (Isa Rahmatawarta) (hal. 60 pdf, hal. 23 file rapat)

*“... sebetulnya saat ini perusahaan asuransi jiwa maupun perusahaan asuransi umum keduanya boleh menjalankan usaha bisnis asuransi kecelakaan ini maupun asuransi kesehatan. Padahal disisi yang lain, kami ingin mengusulkan **azas spesialisasi usaha.**”*

2) Rapat Panja Senin 24 Februari 2014 Pukul 19.00

- Staf Ahli Kemenkeu (Isa Rahmatawarta) (hal. 129 pdf, hal. 30 file rapat)

*“Esensi dari komentar atau pun masukan-masukan dari fraksi-fraksi disini adalah penghilangan kata hanya Pak. Nah, ini sekali lagi kami ingin sampaikan bahwa kalau kita mendefinisikan satu kegiatan usaha tentunya harus spesifik, harus limitatif jangan kemudian kita buka menjadi satu usaha yang bisa dikembangkan secara bebas kemana saja. Karena itu **penggunaan kata “hanya” itu adalah untuk tujuan tersebut supaya jelas usahanya itu apa limitatif betul, fokusnya itu dimana.** Karena itu penggunaan kata “hanya” ini kami pandang tetap diperlukan.”*

3) Rapat Panja Jumat 23 Mei 2014 Pukul 20.00

- Staf Ahli Kemenkeu (Isa Rahmatawarta) (hal. 198 pdf, hal. 3 file rapat)

*“Namun demikian terhadap pendapat dari Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Golkar untuk menghilangkan kata ‘hanya’ ini Pemerintah berpandangan untuk tetap mempertahankan tambahannya itu mengingat di dalam Undang-undang ini kita memang **menganut azas spesialisasi usaha.** Jadi kalau perusahaan asuransi*

umum ya hanya menyelenggarakan usaha asuransi umum. Kemudian perusahaan asuransi jiwa ya hanya menyelenggarakan usaha asuransi jiwa.

- d. Selain itu ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 3 ayat (1) huruf a UU *a quo* menggunakan kata “termasuk”, artinya ketentuan *a quo* tidak membatasi lini usaha yang hanya ditentukan dalam Pasal *a quo*, melainkan mungkin saja terdapat lini usaha asuransi yang lain selama termasuk dalam definisi Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Umum Syariah. Hal ini diperkuat lagi dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* yang memungkinkan perluasan ruang lingkup usaha asuransi umum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu perusahaan asuransi umum tidak memerlukan adanya suatu rumusan norma baru dalam UU *a quo* untuk menjalankan kegiatan *suretyship* sebagaimana yang dimaksud oleh Pemohon.
9. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* bersifat multitafsir serta tidak memiliki ukuran yang jelas apa yang dimaksud dengan “dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Keadaan ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para anggota Pemohon untuk menjalankan lini usahanya (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 31).

Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan bahwa:

- a. Frasa “dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat” dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* telah diperjelas dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU *a quo*, yaitu perluasan lingkup usaha dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana dan ketentuan lebih lanjut mengenai ruang lingkup usaha perasuransian diatur dalam peraturan OJK;
- b. Bahwa kebutuhan masyarakat akan terus berkembang dan hukum akan selalu mengikuti perkembangan tersebut. Undang-undang tidak mungkin selalu dapat mengakomodir seluruh kebutuhan masyarakat sesuai dengan perkembangan, sehingga perlu pengaturan yang lebih detail dan teknis. Oleh karena itu, diperlukan adanya pendelegasian

pengaturan lebih lanjut ke peraturan di bawahnya yang mengatur hal yang lebih teknis. Inilah yang disebut dengan konsep *delegated legislation*.

- c. Maria Farida Indrati S. berpandangan bahwa delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak (Maria Farida Indrati, S, "Hal-hal Khusus Dalam Perundang-undangan").
 - d. Bahwa suatu undang-undang perlu didelegasikan karena tidak hanya memerlukan pengaturan yang lebih detail, tetapi juga memerlukan pemahaman yang mendalam agar sesuai dengan karakter dari bidang yang akan diatur. Oleh karena itu, pendelegasian wewenang dalam UU *a quo* yang mengatur mengenai perluasan ruang lingkup usaha perasuransian agar diatur lebih lanjut dalam peraturan OJK (*vide* Pasal 5 ayat (3) UU *a quo*) telah tepat karena OJK merupakan lembaga yang mengatur dan mengawasi usaha jasa keuangan yang salah satunya adalah usaha perasuransian.
 - e. Oleh karena itu, perumusan frasa "dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat" dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* telah tepat untuk mengakomodir kebutuhan hukum dalam masyarakat dan memajukan usaha perasuransian di Indonesia.
10. Pemohon mendalilkan bahwa peraturan OJK yang kedudukannya berada di bawah undang-undang keberlakuannya menjadi tidak efektif karena tidak memiliki kekuatan hierarki yang sejajar dengan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi Pemohon (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 34). Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan bahwa:
- a. Bahwa antara UU Perasuransian dengan UU Penjaminan, meskipun memiliki materi muatan yang bersinggungan namun sesungguhnya saling melengkapi dan tidak bertentangan satu sama lain. Akan tetapi justru keharmonisan pengaturan antara undang-undang tersebut

akan menjadi lebih teratur dengan adanya pengaturan yang ada di dalam POJK 69/2016.

- b. DPR RI berpandangan bahwa kekhawatiran Pemohon tidak beralasan menurut hukum karena perusahaan asuransi termasuk juga lini usaha sebagaimana dimaksud Pemohon sudah diatur secara tersendiri dalam UU Perasuransian. Dengan demikian ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan tidak mengikat pada Pemohon sekalipun Pemohon mempunyai lini usaha *suretyship*.

11. Terkait dengan dalil Pemohon yang menyatakan bahwa terdapat ketidaksesuaian pembentukan norma dengan adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan yang dipastikan menjadi penghalang tidak dapat dilaksanakannya lini usaha *suretyship* oleh perusahaan asuransi (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 26 angka 3.10), DPR RI memberikan pandangan sebagai berikut:

- a. Bahwa tidak ada ketentuan yang melarang perusahaan asuransi untuk menjalankan lini usaha *suretyship*. Sesuai dengan ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan yang mengatur bahwa:

“Setiap Orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.”

maka perusahaan asuransi yang telah menjalankan lini usaha *suretyship* sebelum tahun 2016 (dalam hal ini anggota Pemohon yang telah menjalankannya selama puluhan tahun) tetap dapat melakukan kegiatan penjaminan, namun wajib melakukan penyesuaian dengan UU Penjaminan. Selain itu, pembentuk undang-undang juga telah memberikan jangka waktu penyesuaian tersebut paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya UU Penjaminan, yaitu tanggal 19 Januari 2019. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan tersebut merupakan landasan bagi perusahaan asuransi yang telah melakukan usaha *suretyship* agar mengikuti ketentuan yang ada dalam UU Penjaminan, meskipun usaha *suretyship* didefinisikan sebagai lini usaha asuransi umum oleh POJK 69/2016. Oleh karena itu kekhawatiran Pemohon tidak beralasan menurut

hukum karena perusahaan asuransi umum tetap dapat menyelenggarakan kegiatan *suretyship*.

- b. Pemohon tidak perlu khawatir terkait dengan perizinan perusahaan asuransi yang menjalankan lini usaha *suretyship* akan tetap berlaku seperti perusahaan asuransi biasa, yang wajib menyesuaikan hanya praktik kegiatan penjaminan.
 - c. Bahwa pada saat pembahasan RUU Penjaminan, pembentuk undang-undang telah membicarakan praktik usaha penjaminan yang dilakukan oleh perusahaan asuransi umum, berdasarkan Laporan Singkat Rapat Panja RUU Penjaminan pada hari Senin tanggal 7 Desember 2015. Dalam rapat tersebut Pemerintah mengusulkan agar terdapat pengaturan peralihan terkait dengan adanya usaha penjaminan yang dilakukan oleh perusahaan asuransi umum dan asuransi syariah tetap dapat berjalan tanpa ada izin usaha penjaminan. Namun terhadap usulan tersebut, Anggota Panja memberikan tanggapan bahwa perusahaan asuransi yang telah melakukan usaha penjaminan harus memiliki izin usaha penjaminan sebagaimana diatur dalam RUU tentang Penjaminan, untuk penyesuaiannya akan diberikan tenggang waktu selama 3 (tiga) tahun sejak RUU tentang Penjaminan disahkan. Kemudian kesimpulan rapat pada akhirnya menetapkan bahwa terkait dengan praktik perusahaan asuransi yang masih melakukan usaha penjaminan, diberikan tenggat waktu selama 3 (tiga) tahun untuk melakukan penyesuaian berdasarkan RUU tentang Penjaminan dan diatur dalam aturan peralihan. Oleh karena itu jelas terlihat bahwa Pembentuk UU Penjaminan tidak melarang perusahaan asuransi umum untuk menjalankan usaha penjaminan namun tetap harus melakukan penyesuaian dengan ketentuan UU Penjaminan.
12. Terhadap petitum Pemohon yang menginginkan penambahan frasa “...termasuk lini usaha *suretyship*...” dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, DPR RI menerangkan sebagai berikut:
- a. Bahwa jika petitum Pemohon tersebut dikabulkan, maka akan dapat menimbulkan suatu permasalahan hukum yang baru karena di dalam UU *a quo* belum terdapat definisi *suretyship* maupun ketentuan yang

mendeskripsikan mengenai bidang usaha apa saja yang masuk ke dalam kategori *suretyship*. Jika pengaturan mengenai *suretyship* secara tiba-tiba diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* tanpa diatur definisinya terlebih dahulu, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan justru bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

- b. Bahwa petitum Pemohon bukan termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, DPR RI mengutip pendapat I Dewa Gede Palguna bahwa:

“Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *negative legislator*. Artinya, Mahkamah Konstitusi hanya bisa memutus sebuah norma dalam undang-undang bertentangan dengan konstitusi, tanpa boleh memasukkan norma baru ke dalam undang-undang itu. Itu hakikat Mahkamah Konstitusi.” (*Conditionally Constitutional Pintu Masuk Penambahan Norma : www.hukumonline.com*).

Dengan demikian pada dasarnya MK tidak dapat mengabulkan petitum konstitusional bersyarat yang diajukan oleh Pemohon.

- c. Bahwa jika Permohonan *a quo* mengenai lini usaha *suretyship* sebagai pengembangan lini usaha asuransi yang diatur dalam UU *a quo* ini dikabulkan, hal tersebut akan menjadi suatu kebiasaan buruk di masyarakat dimana jika merasa ada kebutuhan akan pengaturan lini usaha yang baru, maka masyarakat akan kembali mengajukan permohonan pengujian UU *a quo* ke Mahkamah Konstitusi, namun tidak memberikan masukan *legislative review* kepada pembentuk undang-undang. Oleh karenanya jika Pemohon ingin adanya ketentuan yang mengatur mengenai lini usaha *suretyship* dalam UU Perasuransian, maka Pemohon dapat mengajukan *legislative review* kepada pembentuk undang-undang, yaitu DPR RI, sebagai masukan atau partisipasi dari masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

C. Risalah Pembahasan Pasal *a quo* UU Perasuransian

Bahwa selain pandangan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal dalam UU *a quo* sebagai berikut:

1. Rapat Panja Senin 24 Februari 2014 Pukul 15.00

- Ketua Rapat (H. Andi Rahmat, SE) (hal. 83 pdf, hal. 11 file rapat)

*“Begini Pak, mengenai asuransi kerugian ini tidak diatur detail dalam undang-undang. Kita **hanya mengatur tentang sifat umumnya saja dan mengenai pengembangan pengerjaannya itu nanti akan kita diskresi kan ke OJK** kan begitu ya Pak ya nanti kalau kita melihat dalam pasal. Coba diingatkan saja nanti pihak Pemerintah supaya begitu kita masuk kedalam pasal yang memberi ruang diskresi itu **kita bisa pastikan bahwa kalau ada pengembangan baru itu bisa dilakukan tetap dengan menjaga konsistensi kita terhadap visi undang-undang** itu Pak ya.”*

2. Rapat Panja Jumat 23 Mei 2014 Pukul 20.00

- Ketua Rapat (H. Andi Rahmat, SE) (hal. 200 pdf, hal. 5 file rapat)

“Sebetulnya sih di dalam peraturan-peraturan Pemerintah Pak ya tingkat PP maupun di PMK itu ada banyak materi yang sudah lazim dilakukan dan diatur oleh Pemerintah tetapi perlu untuk kita angkat sedikit ke atas ke perundang-undangan.”

...

*“ini kan sayang Pak kalau kita tidak, toh **di dalam undang-undang ini tidak harus detail tapi saya kira dikasih ruang lah kepada asuransi ini untuk masuk saja ke dalam sektor ini. Bisa saja begitu Pak tentu dengan memberikan kewenangan pengaturan teknisnya itu kepada OJK.**”*

- Staf Ahli Kemenkeu (Isa Rahmatawarta) (hal. 206 pdf, hal. 11 file rapat)

*“Pak, memang kalau usaha asuransinya, **lini usahanya terutama itu berkembang Pak**, lini usahanya Pak jadi lini usaha itu contohnya adalah marine insurance, cargo insurance, fire insurance itu berkembang dan dikemudian hari bisa macam-macam. Tetapi **pengelompokan mereka menurut karakter usaha rasanya kita sudah cukup definitif** gitu Pak ya dipraktek selama ini, asuransi jiwa, asuransi umum, re asuransi. Jadi kalau kita berbicara mengenai perusahaannya Pak ini maka kita sudah cukup limitatif tidak akan ada ide untuk berkembang lagi karena setiap varian dari itu bisa masukan ke salah satu itu Pak.”*

3. Rapat Panja Jumat 3 Juni 2014 Pukul 14.00

- Ketua Rapat (H. Andi Rahmat, SE) (hal. 323 pdf, hal. 60 file rapat)

“... ada diskusi tambahan, misalnya di Pasal 2 ayat (5) yang memberi diskresi kepada OJK karena perkembangan waktu itu untuk melakukan adjustment terhadap produk-produk itu...”

- F-PG (Dr. H. Harry Azhar Azis, MA) (hal. 326 pdf, hal. 63 file rapat)

“... pertanyaannya seberapa besar dibolehkan produk asuransi bertransformasi menjadi bagian dari produk non asuransi.”

- Ketua Rapat (H. Andi Rahmat, SE) (hal. 326 pdf, hal. 63 file rapat)

*“Sebetulnya ada rumahnya ini kalau kita mau diskusi di Pasal 2 pak, padahal di Pasal 2 itu ada ketentuan ayat (5) yang **memberi diskresi kepada OJK untuk melakukan penyesuaian terhadap industri**, jadi saya kira nanti kita diskusikan di sini tetapi **kalau materi ini bisa disepakati oleh teman-teman**, kalau yang ini kan tidak ada masalah kan ya, yang kita mau batasi ini adalah **materi tentang seberapa besar mereka ini bisa berkembang lebih daripada industri aslinya itu kan begitu, nah itu ada rumahnya di Pasal 2 ayat (5).**”*

(RAPAT SETUJU)

4. Rapat Panja Sabtu 30 Agustus 2014 Pukul 10.05

- F-PDIP (I Gusti Agung Rai Wirajaya, S.E., M.M.) (hal. 562 pdf, hal. 9 file rapat)

*“Ini sehubungan dengan adanya perkembangan yang kita lihat di lapangan semakin kedepan kita melihat pertimbangan jauh kedepan. Ini **bagaimana kita memberikan kesempatan kepada perusahaan asuransi umum, tidak terbatas dalam rangka menanggung resiko...**”*

- Staf Ahli Kemenkeu (Isa Rahmatawarta) (hal. 563 pdf, hal. 10 file rapat)

*“... kami mengusulkan kita buka pintu **diskresi kepada OJK untuk meng-access apakah masyarakat memang membutuhkan hal tersebut, apakah perusahaan asuransinya sudah mempunyai kapasitas untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Kalau ini disepakati kita mungkin bisa masukkan didalam rancangan undang-undang kami ada di Pasal 5 Pak bahwa ruang lingkup usaha perasuransian dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.**”*

- Ketua Rapat (H. Andi Rahmat, SE) (hal. 563 pdf, hal. 10 file rapat)

*“Jadi begini, saya mau ambil keputusan Pak, keputusannya kira-kira begini yang **kita sepakati dulu bahwa kita memberikan ruang terbuka bagi pengembangan produk ya jenis asuransi umum itu pada prinsipnya bisa menjalankan kegiatan usaha yang sifatnya hybrid.**”*

...

*“... **kita tidak tutup pintu dalam undang-undang ini, silakan. Tapi mengenai timing waktunya persyaratannya itu, itu akan diatur oleh sesuai dengan pengamatan OJK.**”*

(RAPAT: SETUJU)

III. PETITUM DPR RI

Bahwa berdasarkan keterangan tambahan tersebut, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 3 Maret 2020 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 3 Maret 2020 dan 13 Juli 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

Merujuk kepada permohonan Pemohon, pada pokoknya Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian, yang berbunyi:

“Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

Terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pemohon pada pokoknya menyatakan bahwa alasan timbulnya kerugian konstitusional dimaksud adalah:

1. Pemohon menyatakan yang menjadi permasalahan dalam permohonan *a quo* adalah mengenai ruang lingkup kegiatan usaha perusahaan asuransi dalam UU Perasuransian yang tidak mencantumkan secara tegas kegiatan usaha *suretyship*. Menurut Pemohon hal tersebut melanggar dan bertentangan dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, perlakuan yang sama di hadapan hukum.
2. Frasa "*dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat*" dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tidak mengatur secara tegas tentang *suretyship* sehingga bersifat multitafsir dan dianggap bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.
3. Bahwa kemunculan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (UU Penjaminan) telah menyebabkan ketidakpastian penyelenggaraan lini usaha *suretyship* yang menggunakan landasan hukum berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian sehingga kepastian usaha *suretyship* yang dilakukan oleh perusahaan asuransi terganggu dan tidak pasti keberlangsungan usahanya bahkan terancam dapat dipidana.
4. Selain itu, Pemohon juga mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan telah menyebabkan perusahaan asuransi harus mempunyai izin usaha sebagai lembaga penjamin terlebih dahulu agar dapat menjalankan *suretyship*, yang mana menurut Pemohon bahwa perusahaan asuransi tidak secara otomatis dapat memperoleh izin usaha sebagai lembaga penjaminan.
5. Izin *perusahaan* asuransi untuk melaksanakan penjaminan dalam bentuk *suretyship* diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang diberikan kewenangan atributif untuk mengeluarkan peraturan terkait perizinan usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian.
6. Bahwa adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan telah mewajibkan kegiatan penjaminan untuk mematuhi UU Penjaminan, kecuali kegiatan penjaminan tersebut dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri, sedangkan kedudukan Peraturan OJK Nomor 69/POJK.05/2016

tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (POJK Nomor 69/POJK.05/2016) yang merupakan tindak lanjut Pasal 5 ayat (3) UU Persuransian menurut Pemohon adalah di bawah undang-undang sehingga dianggap kedudukannya tidak sejajar dengan Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan.

7. Pemohon dalam permohonan *a quo* pada pokoknya meminta penegasan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk membentuk norma hukum baru dengan memberikan tafsiran Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yaitu **menegaskan perluasan lini usaha asuransi berdasarkan kebutuhan masyarakat adalah termasuk *suretyship***.
8. Oleh karena itu, Pemohon dalam permohonan *a quo* pada pokoknya meminta agar Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian bertentangan dengan Undang-Undang 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Ruang Lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas termasuk lini usaha *suretyship* sesuai dengan kebutuhan masyarakat”.

II. TENTANG *LEGAL STANDING* PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut sebagai UU MK) jelas mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yang meliputi:
 - a. Perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga Negara.

2. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, agar Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan uji materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka harus dibuktikan bahwa:
 - 1) Para Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK; dan
 - 2) Hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon dirugikan akibat berlakunya Undang-Undang yang diuji.
3. Adapun ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK bersifat imperatif sehingga sekalipun Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan uji materiil, **Pemohon harus mempunyai hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan akibat adanya Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian.**
4. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005 telah berpendapat bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - Adanya hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
5. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai tentang kewenangan Mahkamah dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian UU Perasuransian *a quo*, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

III. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN

A. LANDASAN FILOSOFIS

1. Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, terlebih dahulu Pemerintah akan menyampaikan landasan filosofis penyusunan Undang-Undang Perasuransian;
2. Sesuai amanat *founding father* yang dicantumkan dalam pembukaan UUD 1945, tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan bernegara ini diwujudkan dalam landasan idiil sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
3. Pencapaian tujuan negara tersebut dilakukan dengan pembangunan berkelanjutan yang melibatkan seluruh masyarakat. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan diperlukan kondisi yang mendukung aktivitas produktif masyarakat yang salah satunya diwujudkan dengan adanya pihak yang berperan dalam menanggulangi risiko keuangan yang dihadapi masyarakat. Risiko keuangan tersebut timbul dalam berbagai aspek kehidupan dan membutuhkan pihak yang dapat menanggulangnya. Asuransi merupakan pihak pengambil alih risiko yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat atas kemungkinan kerugian yang terjadi pada harta benda atau kepentingan finansial yang dimilikinya.
4. Peningkatan peran industri perasuransian dalam mendorong pembangunan nasional terjadi apabila industri perasuransian dapat lebih mendukung masyarakat dalam menghadapi risiko yang dihadapinya sehari-hari dan pada saat mereka memulai dan menjalankan kegiatan usaha. Untuk itu, UU Perasuransian mengatur bahwa objek asuransi di Indonesia hanya dapat diasuransikan pada perusahaan asuransi atau perusahaan asuransi syariah di Indonesia dan penutupan objek asuransi tersebut harus memperhatikan optimalisasi kapasitas perusahaan asuransi, perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi, dan perusahaan reasuransi syariah dalam negeri. Guna mengimbangi kebijakan ini, Pemerintah dan/atau Otoritas Jasa Keuangan melakukan

upaya untuk mendorong peningkatan kapasitas asuransi dan reasuransi dalam negeri.

5. Dengan adanya perlindungan asuransi diharapkan akan tercipta ketenangan bagi masyarakat dalam menjalankan aktivitas dan mendorong inovasi usaha yang pada akhirnya akan menciptakan kesejahteraan bersama. Perusahaan Perasuransian sebagai suatu institusi keuangan yang melakukan pengumpulan dana masyarakat juga memungkinkan adanya akumulasi dana yang dapat digunakan dalam rangka pembiayaan kegiatan pembangunan nasional.

B. SEJARAH DAN KEDUDUKAN PERUSAHAAN ASURANSI DALAM MENJALANKAN LINI USAHA SURETYSHIP

1. Pelaksanaan *suretyship* oleh perusahaan asuransi telah dilaksanakan sejak tahun 1978 melalui PT Jasa Raharja (Persero). Saat itu, PT Jasa Raharja (Persero) merupakan satu-satunya Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB) yang dapat menerbitkan *surety bond* melalui Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Kerugian "Jasa Raharja".
2. Pada tahun 1980 melalui Keputusan Presiden Nomor 14A Tahun 1980 tentang Pengadaan Barang dan Jasa yang menegaskan LKNB yang dapat menerbitkan jaminan *surety bond* adalah PT Jasa Raharja (Persero). Tujuannya adalah tidak terlepas dari peran Pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan pengusaha ekonomi lemah dengan memberikan kemudahan pengurusan penjaminan melalui produk *surety bond* sebagai alternatif dari Bank Garansi.
3. Pada tahun 1992, seiring dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, peran PT Jasa Raharja (Persero) dikembalikan sebagai fungsi dan tugas pokoknya sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 Tentang Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 Tentang Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan dan tidak dapat melaksanakan perluasan usaha seperti *Surety Bond*.

4. Di dalam perkembangannya, kedudukan dan ruang lingkup perusahaan asuransi di dalam menjalankan kegiatan lini usaha asuransi kemudian dipertegas dalam UU Perasuransian.
5. Asuransi adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk:
 - a. memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti; atau
 - b. memberikan pembayaran yang didasarkan pada meninggalnya tertanggung atau pembayaran yang didasarkan pada hidupnya tertanggung dengan manfaat yang besarnya telah ditetapkan dan/atau didasarkan pada hasil pengelolaan dana.
6. Selanjutnya, kewenangan perusahaan asuransi di dalam menjalankan lini usaha penjaminan *suretyship* diberikan peluang dalam Pasal 5 ayat (1) dan (3) UU Perasuransian.
7. Bahkan dalam melaksanakan amanat Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian, pada Pasal 1 angka 23 POJK Nomor 69/POJK.05/2016 secara tegas diatur bahwa “***Suretyship*** adalah lini **Usaha Asuransi Umum** yang memberikan jaminan atas kemampuan *principal* dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara *principal* dan *obligee*”;
8. Praktik pemberian *Suretyship* pada umumnya merupakan bentuk penjaminan untuk mendukung pelaksanaan proyek pengadaan barang/jasa seperti misalnya pada proyek infrastruktur atau jasa konstruksi untuk pembuatan jalan raya, jalan tol, rumah sakit, dan lain-lain. Dalam pelaksanaan proyek jasa konstruksi dengan jaminan *suretyship* ini melibatkan pihak-pihak yaitu pemilik proyek/tender (*obligee*), pelaksana proyek/tender (*principal*) dan perusahaan asuransi sebagai penjamin. Peranan perusahaan asuransi dalam *suretyship* ini terhadap pemilik proyek adalah akan membayar sebesar maksimum nilai jaminan jika pelaksana proyek terbukti wanprestasi. Sedangkan

hubungannya dengan pemilik proyek, perusahaan asuransi merupakan pihak yang memberikan jaminan dengan menerbitkan *surety bond*.

9. *Suretyship* merupakan produk penjaminan atas proyek pengadaan barang/jasa yang membutuhkan pendanaan yang cukup besar sehingga selama ini terhadap proyek pengadaan barang/jasa yang membutuhkan dana yang besar telah banyak dilakukan oleh perusahaan asuransi guna memastikan terlaksananya proyek pengadaan barang/jasa dimaksud.
10. Oleh karena itu, dibutuhkan peranan suatu perusahaan dengan kondisi keuangan yang memiliki pendanaan yang cukup besar seperti lembaga asuransi yang mempunyai kemampuan untuk memberikan penjaminan atas proses pengerjaan proyek barang dan jasa yang membutuhkan dana besar.
11. Beberapa bentuk *surety bond* yaitu Jaminan Penawaran (*Bid/Tender Bond*), Jaminan Uang Muka (*Advance Payment Bond*), Jaminan Pemeliharaan (*Maintenance Bond*), Jaminan Pelaksanaan (*Performance Bond*), Jaminan Pembayaran (*Payment Bond*), yang berfungsi sebagai jaminan bagi kegiatan suatu proyek sehingga proyek tetap berlangsung sesuai perjanjian yang disepakati.
12. Pengaturan *suretyship* di dalam UU Perasuransian dan POJK Nomor 69/POJK.05/2016 menunjukkan bahwa OJK sebagai Lembaga Pengawas atau regulator dapat memberikan peluang untuk dilakukannya perluasan ruang lingkup usaha bagi usaha Asuransi Umum sepanjang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
13. Namun demikian perlu menjadi catatan bahwa perluasan ruang lingkup tersebut harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:
 - a) memenuhi asas spesialisasi usaha untuk menghindari adanya perusahaan asuransi umum yang sekaligus menjalankan usaha asuransi jiwa atau sebaliknya;
 - b) relevan dengan bisnis utama, dan;
 - c) perluasan tersebut hanya terbatas pada variasi lini usaha atau produk.
14. Bahwa selanjutnya perluasan ruang lingkup tersebut diterapkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang dengan tegas mengatur bahwa "*Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha*

Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

15. Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa *“dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat”* dapat membatasi hak para perusahaan asuransi untuk turut serta dalam perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan atas prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, menunjukkan ketidakpahaman Pemohon dalam memaknai ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian.
16. Bahwa pengaturan tentang perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum justru telah diatur lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian yang berbunyi, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan”*;
17. Bahwa selanjutnya lebih tegas lagi disebutkan dalam Pasal 4 huruf a POJK Nomor 69/POJK.05/2016 disebutkan:

“Perusahaan Asuransi Umum hanya dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha pada:

 1. *Kegiatan usaha PAYDI;*
 2. *Kegiatan usaha berbasis imbalan jasa (fee based);*
 3. *Kegiatan usaha Asuransi Kredit dan Suretyship; dan/atau*
 4. *Kegiatan usaha lain berdasarkan penugasan dari pemerintah”*.
18. Bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang kemudian ditegaskan dalam POJK Nomor 69/POJK.05/2016 tidak membatasi bahkan justru memberikan perluasan penyelenggaraan *suretyship* oleh perusahaan asuransi umum sebagaimana telah dilakukan oleh perusahaan asuransi umum sebelum berlakunya UU Perasuransian yaitu sejak tahun 1978.
19. **Dapat Pemerintah sampaikan bahwa dengan perluasan usaha perusahaan asuransi umum sebagai salah satu penyelenggara penjaminan pengadaan barang dan jasa baik oleh swasta maupun pemerintah melalui suretyship dikarenakan masih dibutuhkannya kapasitas perusahaan asuransi umum untuk menyelenggarakan**

penjaminan pengadaan barang dan jasa bersama dengan lembaga penjamin lainnya, sehingga dapat dipastikan penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa untuk pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

C. PERKEMBANGAN KEGIATAN USAHA ASURANSI KREDIT DAN SURETYSHIP OLEH PERUSAHAAN ASURANSI UMUM

1. Dapat Pemerintah sampaikan juga bahwa perkembangan kegiatan usaha asuransi kredit dan *suretyship* oleh perusahaan asuransi umum cukup signifikan. Perusahaan asuransi umum telah menjalankan usaha asuransi kredit sejak tahun 1971 oleh PT Asuransi Kredit Indonesia, dan usaha *suretyship* sejak tahun 1978 oleh PT Jasa Raharja (Persero).
2. Per 30 November 2019, usaha asuransi kredit dan *suretyship* telah dilakukan oleh 40 perusahaan asuransi umum. Dari sisi pendapatan premi yang diterima sebesar Rp13,88 triliun atau 20,66% dari total pendapatan premi dalam skala nasional. Hal ini menunjukkan porsi Suretyship dalam skala nasional tidak terlalu besar.
3. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan menyebabkan ketidakpastian penyelenggaraan lini usaha *suretyship* oleh perusahaan asuransi umum yang menggunakan landasan hukum Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tentang perluasan lini usaha asuransi menjadi tidak jelas.
4. Dalam Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan diatur bahwa pihak di luar Lembaga penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan agar menyesuaikan dengan Undang-Undang Penjaminan. Namun demikian, di dalam Pasal 61 ayat (2) telah jelas disebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.**
5. Ketentuan Pasal 61 ayat (2) UU Penjaminan tersebut dari sudut pandang Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian justru merupakan landasan hukum berlakunya penyelenggaraan usaha *suretyship*, yang merupakan penyelenggaraan penjaminan oleh lembaga asuransi umum. Mandat undang-undang perasuransian untuk mengatur perluasan usaha asuransi umum antara lain melalui *Suretyship* telah secara tegas diatur

dalam peraturan POJK Nomor 69/POJK.05/2016 sehingga telah sejalan dengan Pasal 61 ayat (2) UU Penjaminan.

6. Berdasarkan data yang dimiliki Otoritas Jasa Keuangan, kontribusi perusahaan asuransi umum dan perusahaan penjaminan dalam proyek pembangunan Pemerintah cukup tinggi. Pada tahun 2018, total nilai penjaminan atas produk suretyship oleh perusahaan asuransi umum adalah sebesar Rp 142,9 triliun dan nilai penjaminan oleh perusahaan penjaminan hingga bulan Januari tahun 2020 adalah sebesar Rp 35,6 triliun, sehingga total keduanya adalah sebesar Rp 178,61 triliun atau kurang lebih sekitar 43,48% dari total belanja infrastruktur pada tahun 2018 yang sebesar Rp 410,7 triliun.
7. Kontribusi perusahaan asuransi khususnya terhadap produk suretyship yang sebesar Rp.142,9 triliun pada tahun 2018 menunjukkan fakta yang tidak dapat diabaikan bahwa adanya kebutuhan masyarakat dalam hal ini khususnya pelaku ekonomi atas pelaksanaan suretyship oleh perusahaan asuransi. Dalam proyek Pemerintah, berdasarkan Keputusan Menteri PUPR juga diambil kebijakan untuk memberikan Suretyship bagi perusahaan asuransi. Hal ini antara lain dilandasi pada pertimbangan perlunya kapasitas dana yang cukup besar oleh perusahaan yang menjalankan *suretyship*;
8. Dalam memperhatikan kebutuhan penjaminan pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan proyek pembangunan nasional, maka OJK sebagai Lembaga pengawas dan regulator telah memberikan izin kepada 3 (tiga) konsorsium penjaminan yang beranggotakan 24 (dua puluh empat) perusahaan asuransi dan 1 (satu) perusahaan penjaminan yaitu Perusahaan Umum Jaminan Kredit Indonesia.
9. Berdasarkan fakta-fakta dan dasar hukum tersebut, pemberian Suretyship oleh perusahaan asuransi umum masih diperlukan untuk menjamin proyek pembangunan nasional bersama dengan perusahaan penjaminan.

IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional*

review) Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian sepanjang frasa, “*dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat*” tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
4. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian sepanjang frasa, “*dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat*” tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan Tertulis Tambahan bertanggal 13 Juli 2020 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Juli 2020 yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. Pertanyaan dari Yang Mulia Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.

- A. Apa yang terjadi pada saat pembahasan RUU Perasuransian sehingga pada Pasal 5 ayat (1) terdapat frasa “dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat” sedangkan dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 terdapat frasa yang membatasi yaitu “hanya dapat”?
- B. Pada Keterangan Presiden disebutkan bahwa Pasal 61 UU Penjaminan justru memperkuat perusahaan asuransi dalam melaksanakan *suretyship* dikarenakan perusahaan asuransi memiliki undang-undang tersendiri dan telah dipertegas dengan adanya POJK. Jelaskan maksud dari dari Pasal 61 UU Lembaga Penjaminan kaitannya memberikan penguatan terhadap keberadaan *suretyship* dalam UU Perasuransian?

Jawaban

A. Frasa makna “hanya dapat” dari perspektif dengan dapat diperluas

1. Penggunaan frasa “*hanya dapat*” ada pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Perasuransian. Frasa tersebut dimaksudkan untuk memberikan limitasi bahwa ruang lingkup usaha perasuransian terbagi dalam usaha asuransi

umum, asuransi jiwa dan reasuransi (sebagaimana diatur dalam Pasal 2) serta usaha asuransi umum syariah, asuransi jiwa syariah dan reasuransi syariah (sebagaimana diatur dalam Pasal 3). Frasa "*hanya dapat*" pada Pasal 2 dan 3 UU Perasuransian berisi norma agar usaha asuransi umum tidak melakukan usaha asuransi jiwa ataupun reasuransi, kecuali yang secara tegas dinyatakan yaitu untuk asuransi umum termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan asuransi kecelakaan diri serta reasuransi untuk risiko Perusahaan Asuransi Umum lain. Pencantuman tersebut karena lini usaha asuransi kesehatan dan asuransi kecelakaan diri merupakan irisan lini usaha asuransi umum dan asuransi jiwa, sehingga diperlukan anak kalimat tambahan untuk mempertegas bahwa lini usaha asuransi kesehatan dan kecelakaan diri dapat dilakukan baik oleh perusahaan asuransi umum maupun oleh perusahaan asuransi jiwa.

2. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Perasuransian menjelaskan bahwa "*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 dipertanggungkan dalam kedua 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*".
3. Adapun perumusan Frasa "*dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat*" dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian, dimaksudkan menjadi norma yang mengakui bahwa peluang lini usaha asuransi umum akan berkembang seiring dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, sehingga UU Asuransi perlu memberikan mandat perluasan lini usaha tersebut dengan batasan sesuai kebutuhan masyarakat dan adanya penambahan manfaatnya bagi masyarakat serta tidak mengganggu *core bussiness* nya perusahaan asuransi. Pelaksanaan perluasan ini diberikan kewenangan kepada OJK untuk mengatur lebih lanjut. Pengaturan demikian sejalan dengan *drafting* perumusan UU

yang bersifat norma-norma umum tidak mengatur hal-hal teknis yang dapat diuji secara teoritis maupun *best practices*.

4. Pengaturan norma tersebut juga didasarkan pada fakta bahwa selain *core business* perusahaan asuransi, juga ternyata terdapat peluang lain bagi perusahaan asuransi yang bukan merupakan *core* langsung asuransi sepanjang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga, perluasan ruang lingkup usaha asuransi lain sebagaimana disebutkan dalam norma Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian merupakan *open legal policy* Pemerintah yang didasarkan pada fakta, pertimbangan sosial dan ekonomis serta *best practices* di beberapa negara lain.

B. Kehadiran UU Penjaminan terhadap Pelaksanaan Suretyship oleh Asuransi Umum

Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (selanjutnya disebut UU Penjaminan), terbitnya UU Penjaminan dilatarbelakangi keinginan Pemerintah untuk meningkatkan UMKM terhadap akses pembiayaan/kredit. Mengacu Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan, Usaha Penjaminan meliputi: a. penjaminan Kredit, Pembiayaan, atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan oleh lembaga keuangan, b. penjaminan pinjaman yang disalurkan oleh koperasi simpan pinjam atau koperasi yang mempunyai unit usaha simpan pinjam kepada anggotanya; dan c. penjaminan Kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan oleh badan usaha milik negara dalam rangka program kemitraan dan bina lingkungan. Adapun penjaminan berupa *suretyship* diatur dalam Pasal 4 ayat (2) sebagai salah satu bentuk dari usaha lain yang dapat dilakukan perusahaan penjaminan di samping lingkup usaha penjaminan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1).

Sejalan dengan prinsip lingkup penjaminan dalam Pasal 4 tersebut, menjadi jelas pilihan *open legal policy* Pemerintah bersama DPR selaku pembentuk UU menetapkan norma Pasal 61 ayat (2) UU Penjaminan yang mengecualikan kewajiban yang terdapat pada Pasal 61 ayat (1) UU Penjaminan bagi orang atau lembaga yang menjalankan penjaminan di luar perusahaan penjaminan untuk dapat melakukan penyesuaian. Dalam Pasal 61 ayat (2) UU Penjaminan diberikan peluang bagi lembaga yang **telah** menjalankan penjaminan di luar perusahaan penjaminan tidak wajib tunduk

pada Pasal 61 UU Penjaminan sepanjang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.

Dapat Pemerintah sampaikan norma Pasal 61 ayat (2) berbunyi:

“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri”.

Dari sisi *legal drafting* frasa *“dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri”* memiliki makna yang berbeda dengan frasa *“dinyatakan dengan undang-undang tersendiri”*. Makna kata *“dijalankan”* pada frasa tersebut mengandung arti bahwa kegiatan penjaminan tersebut dijalankan berdasarkan amanat dari suatu undang-undang. Dalam hal ini, pelaksanaan *suretyship* sebagai kegiatan penjaminan oleh perusahaan asuransi umum, merupakan pelaksanaan mandat Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian kepada OJK untuk mengatur perluasan usaha Perusahaan Asuransi Umum dan telah dijalankan dengan terbitnya POJK Nomor 69/POJK.05/2016.

Oleh karena itu, Pemerintah memandang berlakunya UU Penjaminan tidak mengakibatkan ketidakpastian atas berlakunya Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang dilaksanakan secara tegas dalam POJK sebagai landasan untuk pelaksanaan *suretyship* oleh Perusahaan Asuransi. Bahkan dengan norma Pasal 61 ayat (2) UU Penjaminan secara tegas diberikan pengecualian pelaksanaan *suretyship* oleh lembaga bukan penjaminan **yang telah melaksanakan penjaminan sebelum berlakunya UU Penjaminan.**

II. Pertanyaan Yang Mulia Dr. Suhartoyo, S.H., M.H.

- A. Mengapa pengaturan mengenai *suretyship* tidak dipertegas dalam UU Perasuransian? Apa yang menjadi pertimbangan pembuat UU tidak menegaskan hal tersebut dalam bentuk norma?
- B. Pada tahun 1971 telah ada praktik *suretyship* di PT Jasa Raharja yang merupakan perusahaan asuransi milik Pemerintah.
 - Apa yang menjadi dasar Pemerintah dalam memberikan kewenangan kepada PT Jasa Raharja untuk melaksanakan *Suretyship*?
 - Apa saja persoalan yang muncul tahun 2014 sehingga pada akhirnya PT Jasa Raharja tidak lagi dapat melaksanakan *Suretyship*?

C. Apakah ada database perusahaan-perusahaan asuransi yang merupakan non-asosiasi (Pemohon)?

Jawaban

A. Sebagaimana telah dijelaskan, Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian dimaksudkan untuk mampu mengikuti perkembangan industri perasuransian sehingga tidak memlimitasi bentuk-bentuk usaha yang dapat dilakukan perusahaan asuransi umum. Hal ini tentu akan sangat mendorong perkembangan industri sesuai perkembangan kebutuhan masyarakat. Pembentuk UU menyadari bahwa OJK selaku regulator akan mampu untuk membuat pengaturan yang lebih teknis untuk memastikan bahwa prinsip umum dalam UU Asuransi dan tambahan manfaat yang tercipta bagi masyarakat maupun pemerintah selaku penerima manfaat usaha perasuransian akan tetap menjadi pedoman dalam pengaturan perluasan lini usaha asuransi umum.

Saat ini OJK juga telah mengatur bahwa terdapat 14 lini usaha yang dapat diselenggarakan oleh perusahaan asuransi umum yaitu:

| No. | Lini Usaha | 2018 | | Q3. 2019 | |
|-----|--------------------------------|------------------|-----|------------------|-----|
| | | Premi (Juta IDR) | % | Premi (Juta IDR) | % |
| 1 | Harta Benda (Property) | 18,873,914 | 27% | 15,082,200 | 26% |
| 2 | Kendaraan Bermotor | 18,488,468 | 26% | 13,917,660 | 24% |
| 3 | Pengangkutan (Marine Cargo) | 3,472,992 | 5% | 2,636,740 | 5% |
| 4 | Rangka Kapal (Marine Hull) | 1,572,860 | 2% | 1,275,380 | 2% |
| 5 | Rangka Pesawat (Aviation Hull) | 1,338,139 | 2% | 1,110,900 | 2% |
| 6 | Satelit | 16,138 | 0% | 19,460 | 0% |
| 7 | Energi Onshore (Oil and Gas) | 140,319 | 0% | 110,440 | 0% |
| 8 | Energi Offshore (Oil and Gas) | 1,370,170 | 2% | 1,050,620 | 2% |
| 9 | Rekayasa (Engineering) | 2,533,719 | 4% | 1,852,960 | 3% |
| 10 | Tanggung Gugat (Liability) | 1,868,051 | 3% | 1,767,120 | 3% |
| 11 | Kecelakaan Diri & Kesehatan | 5,627,705 | 8% | 4,987,560 | 9% |
| 12 | Kredit (Credit) | 7,796,238 | 11% | 9,448,130 | 16% |
| 13 | Suretyship | 1,454,839 | 2% | 1,127,180 | 2% |
| 14 | Aneka | 5,347,438 | 8% | 3,518,460 | 6% |

Bahwa terhadap 14 lini usaha tersebut juga tidak diatur dengan tegas di dalam UU Perasuransian. Selain itu, UU Perasuransian juga tidak menyebutkan lini usaha lain yang juga dilakukan oleh perusahaan asuransi umum yaitu lini usaha asuransi aneka, satelit dan kredit.

UU Perasuransian hanya menyebutkan lini usaha kecelakaan diri dan kesehatan karena lini usaha itu merupakan irisan antara asuransi umum dan asuransi jiwa sehingga untuk memberi kepastian hukum bahwa lini usaha tersebut dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi umum maupun asuransi jiwa, perlu ditegaskan dalam UU Asuransi.

Adanya perkembangan jumlah lini usaha tersebut menunjukkan bahwa perluasan lini usaha ataupun penggabungan atau pengelompokkan dapat dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, kewenangan OJK yang diberikan oleh Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian untuk mengatur perluasan dimaksud adalah agar kiranya perubahan lini usaha tersebut dapat dilakukan secara fleksibel oleh OJK tanpa harus melalui mekanisme perubahan UU Perasuransian.

- B. Perusahaan asuransi umum telah menjalankan usaha asuransi kredit sejak tahun 1971 oleh PT Asuransi Kredit Indonesia. Sedangkan, usaha *suretyship* telah dilaksanakan oleh perusahaan asuransi sejak tahun 1978 oleh PT Jasa Raharja Persero dengan berdasarkan pada PP No.34 tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Kerugian "Jasa Raharja" (PP 34/1978).

Berdasarkan PP 34/1978 tersebut, PT Jasa Raharja yang merupakan perusahaan umum asuransi kerugian diberikan mandat tambahan/tugas baru oleh Pemerintah untuk menerbitkan surat jaminan dalam bentuk *Surety Bond*. Penunjukan tersebut juga telah menjadikan PT Jasa Raharja sebagai *pionir* penyelenggara *surety bond* di Indonesia, di saat perusahaan asuransi lain pada umumnya masih bersifat *fronting office* dari perusahaan *surety* di luar negeri sehingga menyebabkan terjadi aliran devisa ke luar negeri untuk kepentingan tersebut.

Bahwa mengingat PT Jasa Raharja merupakan perusahaan asuransi kerugian sehingga tugas pokoknya adalah melaksanakan amanat dari UU

yaitu memberikan perlindungan terkait dana pertanggungjawaban wajib kecelakaan penumpang dan lalu lintas sebagaimana diatur pada UU Nomor 33 dan UU Nomor 34 Tahun 1964. Selanjutnya, sebagai upaya pengembalian rasa tanggung jawab sosial kepada masyarakat khususnya bagi masyarakat yang belum memperoleh perlindungan dalam lingkup UU No.33 dan UU No.34 tahun 1964.

Pada tahun 1994, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian sebagai penjabaran UU No.2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur antara lain ketentuan yang melarang Perusahaan Asuransi yang telah menyelenggarakan program asuransi sosial untuk menjalankan asuransi lain selain program asuransi sosial.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka terhitung mulai tanggal 1 Januari 1994 hingga saat ini maka PT Jasa Raharja melepaskan usaha asuransi non wajib dan *surety bond* untuk lebih fokus dalam menjalankan program asuransi sosial yaitu menyelenggarakan Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang sebagaimana diatur dalam UU. No.33 tahun 1964 dan Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan sebagaimana diatur dalam UU. No.34 tahun 1964.

- C. Berdasarkan data OJK tahun 2019, terdapat 74 perusahaan asuransi umum yang memperoleh izin untuk menyelenggarakan usaha asuransi umum. Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) UU Perasuransian, setiap perusahaan asuransi tersebut (74 perusahaan) wajib menjadi anggota asosiasi usaha perasuransian yang sesuai dengan jenis usahanya (AAUI). Namun demikian AAUI juga merupakan asosiasi bagi perusahaan reasuransi, yang berdasarkan data OJK tahun 2019 terdapat 6 perusahaan reasuransi.

Dari 74 perusahaan asuransi umum tersebut, berdasarkan laporan statistik OJK tahun 2018 terdapat 47 perusahaan asuransi umum yang memperoleh izin usaha untuk menyelenggarakan *suretyship*, namun demikian 1 perusahaan asuransi umum yaitu PT Asuransi Himalaya Pelindung telah dicabut izin usaha melalui Keputusan Dewan Komisioner (KDK) Nomor 41/KDK.05/2019 tanggal 30 April 2019 sehingga tersisa 46 perusahaan.

Berikut data perusahaan asuransi yang menyelenggarakan Suretyship dan yang tidak menyelenggarakan Suretyship.

| Perusahaan Asuransi Umum yang menyelenggarakan suretyship (46) | |
|---|---|
| 1. PT Asuransi ASEI Indonesia | 25. PT CHUBB General Insurance Indonesia |
| 2. PT Asuransi Artarindo | 26. PT Asuransi Jasa Indonesia (Persero) |
| 3. PT Arthagraha General Insurance | 27. PT Asuransi Jasa Raharja Putera |
| 4. PT Asuransi Astra Buana | 28. PT Asuransi Kredit Indonesia (Persero) |
| 5. PT Asuransi Axa Indonesia | 29. PT Asuransi Kresna Mitra Tbk. |
| 6. PT Asuransi Bangun Askrida | 30. PT Asuransi Sinar Mas |
| 7. PT Berdikari Insurance | 31. PT Tugu Pratama Indonesia |
| 8. PT Asuransi Bhakti Bhayangkara | 32. PT Asuransi Videi |
| 9. PT Asuransi Binagriya Upakara | 33. PT Pan Pacific Insurance |
| 10. PT Asuransi Bintang Tbk. | 34. PT Asuransi Parolamas |
| 11. PT Bosowa Asuransi | 35. PT Asuransi Purna Artanugraha |
| 12. PT Asuransi Bringin Sejahtera Artamakmur | 36. PT Asuransi Rama Satria Wibawa |
| 13. PT Asuransi Buana Independent | 37. PT Asuransi Ramayana Tbk. |
| 14. PT Asuransi Umum Bumiputera Muda 1967 | 38. PT Asuransi Staco Mandiri |
| 15. PT Asuransi Cakrawala Proteksi Indonesia | 39. PT Asuransi Tri Pakarta |
| 16. PT Asuransi Central Asia | 40. PT Asuransi Tugu Kresna Pratama |
| 17. PT Asuransi Intra Asia | 41. PT Victoria Insurance Tbk. |
| 18. PT Asuransi Jasa Tania Tbk. | 42. PT Asuransi Wahana Tata |
| 19. PT Asuransi Mega Pratama | 43. PT Asuransi Allianz Utama Indonesia |
| 20. PT Asuransi Umum Mega | 44. PT Asuransi Harta Aman Pratama Tbk. |
| 21. PT Asuransi Mitra Pelindung Mustika | 45. PT Lippo General Insurance Tbk. |
| 22. PT Asuransi Multi Artha Guna Tbk. | 46. PT Asuransi Etiqa Internasional Indonesia (dulunya PT Asuransi Asoka Mas) |
| 23. PT Malacca Trust Wuwungan Insurance | |
| 24. PT Asuransi Adira Dinamika | |
| Perusahaan Asuransi Umum yang tidak menyelenggarakan suretyship (28) | |
| 47. PT AIG Insurance Indonesia | 61. PT Meritz Korindo Insurance |
| 48. PT Avrist General Insurance | 62. PT Great Eastern General Insurance Indonesia |

| | |
|--|---|
| 49. PT Asuransi Umum BCA | 63. PT Kookmin Best Insurance Indonesia |
| 50. PT Bess Central Insurance | 64. PT. Asuransi Total Bersama |
| 51. PT Asuransi Bina Dana Arta Tbk. | 65. PT Asuransi Raksa Pratikara |
| 52. PT China Taiping Insurance Indonesia | 66. PT Asuransi Recapital |
| 53. PT Citra International Underwriters | 67. PT Asuransi Reliance Indonesia |
| 54. PT Asuransi Dayin Mitra Tbk. | 68. PT Asuransi Samsung Tugu |
| 55. PT Asuransi Eka Lloyd Jaya | 69. PT Sarana Lindung Upaya |
| 56. PT Asuransi FPG Indonesia | 70. PT Asuransi Simas Net |
| 57. PT KSK Insurance Indonesia | 71. PT Sampo Insurance Indonesia |
| 58. PT MNC Asuransi Indonesia | 72. PT Asuransi Sumit Oto |
| 59. PT Asuransi MSIG Indonesia | 73. PT Asuransi Tokio Marine Indonesia |
| 60. PT Mandiri AXA General Insurance | 74. PT Zurich Insurance Indonesia |

Adapun terhadap perusahaan Asuransi yang menjadi anggota Asosiasi Asuransi Umum namun tidak menjadi pemohon uji materi kiranya dapat disampaikan oleh Pemohon.

Dapat Pemerintah sampaikan pula beberapa contoh pelaksanaan Suretyship di negara-negara lain (*Benchmarking*) yaitu:

1. Canada: suretyship diselenggarakan oleh surety companies dan perusahaan asuransi;
2. USA: suretyship juga diselenggarakan oleh perusahaan asuransi;
3. Japan: sebagian besar kontrak suretyship diselenggarakan oleh perusahaan asuransi;
4. Malaysia: biasanya suretyship diselenggarakan oleh perusahaan asuransi;
5. Korea Selatan: perusahaan asuransi umum dapat menyelenggarakan suretyship.

Demikian Keterangan Tambahan yang dapat disampaikan oleh Pemerintah terkait dengan Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) terhadap Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian terhadap ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai

berikut sebagaimana yang telah dimintakan dalam Keterangan Presiden yang telah disampaikan sebelumnya.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 22 Juni 2020 yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 22 Juni 2020, serta keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 13 Juli 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. Sejarah Pengaturan Kegiatan Usaha *Suretyship* di Indonesia

1. Bahwa Pemohon berpendapat ruang lingkup kegiatan usaha perusahaan asuransi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tidak mencantumkan secara tegas kegiatan usaha *suretyship*, sehingga menurut Pemohon hal tersebut melanggar dan bertentangan dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, perlakuan yang sama dihadapan hukum, hak dan memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara, hak untuk melakukan kegiatan perekonomian atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan dan efisiensi berkeadilan serta konsepsi negara kesejahteraan (*welfare states*) sebagaimana diatur dalam **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**.
2. Secara historis Indonesia telah mengenal dan mengatur lini usaha *suretyship* sebagai salah satu produk inovasi perusahaan asuransi guna menjawab tantangan pengambilalihan potensi risiko kerugian yang dapat dialami oleh salah satu pihak dalam perjanjian antara *principal* dan *obligee*. Seiring dengan perkembangan pembangunan di Indonesia, Pemerintah semakin menyadari arti penting keberadaan suatu Lembaga Non Perbankan yang dapat menjadi lembaga alternatif untuk memberi jaminan dalam mendukung proyek-proyek pembangunan yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengingat penjaminan yang menggunakan bank garansi memiliki persyaratan cukup berat bagi para penyedia barang dan/atau jasa berupa aset jaminan (*full collateral*) 100% dari nilai jaminan.

3. Khusus penerbitan *suretyship* oleh perusahaan asuransi, sudah dilakukan sejak tahun 1978 yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Kerugian “Jasa Raharja”;
 - b. Keppres Nomor 14A tahun 1980 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
 - c. KMK Nomor 271/KMK.011/1980 tentang Penunjukan Bank dan Lembaga Keuangan yang dapat Menerbitkan Jaminan.
dalam ketentuan tersebut, Pemerintah telah memberikan kewenangan kepada perusahaan asuransi Jasa Raharja untuk menerbitkan *suretyship*.
4. Setelah tahun 1978, dimana sebelumnya penerbitan *suretyship* hanya bisa dilakukan oleh perusahaan asuransi Jasa Raharja, dalam rangka memperluas usaha penerbitan *suretyship* Pemerintah melalui Menteri Keuangan menerbitkan:
 - a. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 761/KMK.013/1992 Tahun 1992 tentang Penunjukan Bank-Bank Dan Perusahaan-Perusahaan Asuransi Yang Dapat Menerbitkan Jaminan; dan
 - b. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 951/KMK.01/1993 Tentang Penggunaan *Surety Bond/Customs Bond* Sebagai Jaminan Pembayaran Pungutan Negara Atas Impor Barang Yang Mendapat Fasilitas Impor; yang pada pokoknya telah memberikan kesempatan kepada beberapa perusahaan asuransi swasta untuk dapat menerbitkan *suretyship*.
5. Selanjutnya, Pemerintah melalui beberapa peraturan perundang-undangan sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2017, yaitu:
 - a. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 422/KMK.06/2003 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi;
 - b. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.010/2008 tanggal 3 September 2008 tentang Penyelenggaraan Lini Asuransi Kredit dan *Suretyship*;

- c. Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa;
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi; dan
- e. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah;

telah pula mengatur mengenai penerbitan *suretyship* yang dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi.

- 6. Berkaitan dengan lini usaha *suretyship* yang diterbitkan oleh perusahaan penjaminan, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 (selanjutnya disebut UU Penjaminan), berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.020/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2011, PT Jamkrindo (Persero) dapat melakukan kegiatan usaha lain yaitu antara lain *surety bond*.

B. Pengertian Suretyship dalam Peraturan Perundang-Undangan

- 1. Sebagaimana dipahami bersama, secara umum pengertian *suretyship* adalah suatu bentuk penjaminan dimana *surety company* (perusahaan asuransi/perusahaan penjaminan) menjamin *principal* (kontraktor/*supplier*) akan melaksanakan kewajiban atau suatu prestasi kepada *obligee* (penerima manfaat/*beneficiary*) sesuai kontrak atau perjanjian antara *principal* dan *obligee*.
- 2. Pengertian *suretyship* juga dapat ditemukan pada ketentuan peraturan perundang-undangan diantaranya:
 - a. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.010/2008 tentang Penyelenggaraan Lini Asuransi Kredit dan *Suretyship* (selanjutnya disebut PMK *Suretyship*) yang mengatur:

Pasal 1 angka 3:

“Suretyship adalah lini usaha asuransi umum yang memberikan jaminan atas kemampuan Principal dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara Principal dan Obligee.”

- b. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi

Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (selanjutnya disebut POJK 69/2016) yang mengatur:

Pasal 1 angka 23:

“Suretyship adalah lini Usaha Asuransi Umum yang memberikan jaminan atas kemampuan principal dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara principal dan obligee.”

- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (selanjutnya disebut UU Jasa Konstruksi) yang mengatur:

Pasal 57 ayat (4):

“Jaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dikeluarkan oleh lembaga perbankan, perusahaan asuransi, dan/atau perusahaan penjaminan dalam bentuk bank garansi dan/atau perjanjian terikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penjelasan Pasal 57 ayat (4):

“Yang dimaksud dengan “perjanjian terikat” (surety bond) adalah asuransi penjaminan antara penjamin dengan pelaksana pekerjaan. Penjamin akan menjamin pelaksana pekerjaan atas pekerjaan atau tanggung jawab yang diberikan pemilik proyek kepada pelaksana pekerjaan. Asuransi penjaminan ini biasanya dikeluarkan oleh perusahaan asuransi kerugian.”

3. Lini usaha *suretyship* yang dipraktikkan di beberapa negara seperti Tiongkok, Singapura, Inggris, dan Filipina, tidak merupakan monopoli dari salah satu bidang usaha tertentu saja seperti asuransi atau penjaminan. Di Negara tersebut, *suretyship* dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi, perusahaan penjaminan maupun lembaga lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Berdasarkan uraian tersebut di atas, pengertian *suretyship* maupun pengaturannya baik di Indonesia maupun di berbagai negara lain, pada prinsipnya produk *suretyship* tidaklah dapat digolongkan atau dibatasi kepada konsep-konsep kegiatan yang hanya dapat dilakukan oleh bidang-bidang usaha tertentu saja seperti perusahaan asuransi atau perusahaan penjaminan, sehingga *suretyship* dapat dilaksanakan oleh perusahaan penjaminan maupun asuransi.

C. Lini Usaha *Suretyship* oleh Perusahaan Asuransi berdasarkan Pasal 5 UU Perasuransian

1. Setelah membaca pokok permohonan pengujian *a quo*, dalam halaman 23, halaman 26, dan halaman 32 s.d. halaman 34 permohonannya, Pemohon

pada pokoknya menganggap Pasal 61 UU Penjaminan telah menghalangi perusahaan asuransi untuk menjalankan lini usaha *suretyship*.

2. Pemahaman terhadap Pasal 61 UU Penjaminan haruslah tetap mengacu kepada ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 11 s.d. angka 13, dan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1:

“Penjaminan adalah kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas penuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan.”

Pasal 1 angka 11

“Penjamin adalah pihak yang melakukan penjaminan.”

Pasal 1 angka 12

“Penerima Jaminan adalah lembaga keuangan atau di luar lembaga keuangan yang telah memberikan Kredit, Pembiayaan, Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah atau kontrak jasa kepada Terjamin.”

Pasal 1 angka 13

“Terjamin adalah pihak yang telah memperoleh Kredit, Pembiayaan, Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah, atau kontrak jasa dari lembaga keuangan atau di luar lembaga keuangan yang dijamin oleh Perusahaan Penjaminan atau Perusahaan Penjaminan Syariah.”

Pasal 4 ayat (1)

Usaha Penjaminan meliputi:

- a. penjaminan Kredit, Pembiayaan, atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah yang diberikan oleh lembaga keuangan;
- b. penjaminan pinjaman yang disalurkan oleh koperasi simpan pinjam atau koperasi yang mempunyai unit usaha simpan pinjam kepada anggotanya; dan
- c. penjaminan Kredit dan/atau pinjaman program kemitraan yang disalurkan oleh badan usaha milik negara dalam rangka program kemitraan dan bina lingkungan.

Pasal 4 ayat (2)

Selain usaha Penjaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Perusahaan Penjaminan dapat melakukan:

- a. penjaminan atas surat utang;
- b. penjaminan pembelian barang secara angsuran;
- c. penjaminan transaksi dagang;
- d. penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (surety bond);
- e. penjaminan bank garansi (kontra bank garansi);
- f. penjaminan surat kredit berdokumen dalam negeri;
- g. penjaminan letter of credit;
- h. penjaminan kepabeanan (customs bond);
- i. penjaminan cukai;
- j. pemberian jasa konsultasi manajemen terkait dengan kegiatan usaha Penjaminan; dan

k. *kegiatan usaha lainnya setelah mendapat persetujuan dari Otoritas Jasa Keuangan.*

3. Apabila melihat definisi Penjaminan, Penjamin, Terjamin, dan Penerima Jaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU Penjaminan serta ruang lingkup usaha penjaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan, pada dasarnya UU Penjaminan telah mengatur secara khusus ruang lingkup dari kegiatan usaha Lembaga Penjamin yaitu yang berkaitan dengan kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin atas pemenuhan kewajiban finansial sehubungan dengan perjanjian kredit Terjamin kepada Penerima Jaminan.
4. Oleh karena itu, ruang lingkup usaha penjaminan sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan, keseluruhannya hanya melingkupi adanya kegiatan penjaminan atas pemenuhan kewajiban finansial dari adanya kredit, pembiayaan oleh lembaga keuangan maupun koperasi, serta program kredit kemitraan dan bina lingkungan yang dilakukan oleh badan usaha milik negara.
5. Namun demikian, dalam UU Penjaminan, Pemerintah dan DPR telah menyepakati adanya lini usaha lain yang dapat dilakukan oleh Perusahaan Penjaminan yang tidak diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan (bersifat *accessoir*). Kegiatan usaha lain yang bersifat *accessoir* tersebut adalah kegiatan lini usaha *suretyship* sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan yang mencakup kegiatan:
 - a. penjaminan atas surat utang;
 - b. penjaminan pembelian barang secara angsuran;
 - c. penjaminan transaksi dagang;
 - d. penjaminan pengadaan barang dan/atau jasa (*surety bond*);
 - e. penjaminan bank garansi (kontra bank garansi);
 - f. penjaminan surat kredit berdokumen dalam negeri;
 - g. penjaminan *letter of credit*;
 - h. penjaminan kepabeanan (*customs bond*);
 - i. penjaminan cukai;
 - j. pemberian jasa konsultasi manajemen terkait dengan kegiatan usaha Penjaminan; dan

- k. kegiatan usaha lainnya setelah mendapat persetujuan dari Otoritas Jasa Keuangan.
6. Penambahan lini kegiatan usaha penjaminan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan tersebut di atas, dapat dipahami karena jenis-jenis lini usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan tersebut adalah jenis usaha penjaminan yang bukan merupakan pemenuhan kewajiban finansial dari adanya perjanjian kredit sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan.
7. Selanjutnya, Pasal 61 UU Penjaminan telah mengatur:

Pasal 61

- (1) *Setiap Orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.*
- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.*

Penjelasan Pasal 61

- (1) *Kegiatan penjaminan berdasarkan Undang-Undang ini melibatkan 3 (tiga) pihak, memungut imbal jasa penjaminan, terdapat sertifikat penjaminan, adanya klaim dan pembayaran klaim, serta pengalihan hak tagih. Oleh karena itu, penjaminan yang dilakukan tidak berdasarkan pada prinsip tersebut, tidak masuk dalam kategori penjaminan yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.*
- (2) *Cukup jelas.*
8. Sementara itu, Pasal 1 angka 6 UU Penjaminan telah mengatur:
- “Lembaga Penjamin adalah Perusahaan Penjaminan, Perusahaan Penjaminan Syariah, Perusahaan Penjaminan Ulang, dan Perusahaan Penjaminan Ulang Syariah yang menjalankan kegiatan penjaminan.”*
9. Berkaitan dengan Pasal 61 UU Penjaminan sebagaimana dalam kutipan di atas, menurut pendapat kami perusahaan asuransi yang merupakan perusahaan di luar Lembaga Penjamin haruslah memenuhi persyaratan sebagai Lembaga Penjamin apabila hendak melakukan kegiatan usaha yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan.
10. Sedangkan kegiatan lini usaha *suretyship* sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan, dapat dilakukan asuransi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang telah mengatur adanya perluasan ruang lingkup kegiatan usaha perasuransian, hal ini mengingat lini usaha

suretyship yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan tidaklah memerlukan persyaratan sebagai Lembaga Penjaminan sebagaimana Pasal 1 angka 1 UU Penjaminan.

11. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian adalah ketentuan yang sudah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU Penjaminan jika perusahaan asuransi hendak melakukan kegiatan lini usaha *suretyship* sebagaimana Lembaga Penjaminan juga dapat menjalankannya berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan.
12. Berdasarkan semua uraian tersebut di atas, menurut pendapat kami kekhawatiran Pemohon dalam pengujian UU *a quo* yang mengganggu kegiatan lini usaha *suretyship* tidak dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi menjadi tidak tepat mengingat kegiatan *suretyship* adalah kegiatan penjaminan yang merupakan usaha penjaminan selain yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan.
13. Selain itu, pengaturan mengenai *suretyship* dalam UU Penjaminan menjadi sejalan dengan pengaturan mengenai *surety bond* yang diatur dalam pengertian mengenai dalam UU Jasa Konstruksi yang pada pokoknya menyatakan bahwa jaminan dapat dikeluarkan oleh lembaga perbankan, perusahaan asuransi, dan/atau perusahaan penjaminan dalam bentuk antara lain **perjanjian terikat** [*vide* Pasal 57 ayat (4)].
Adapun yang dimaksud dengan “perjanjian terikat” (*surety bond*) adalah asuransi penjaminan antara penjamin dengan pelaksana pekerjaan atas pekerjaan atau tanggung jawab yang diberikan pemilik proyek kepada pelaksana pekerjaan [*vide* Penjelasan Pasal 57 ayat (4)].
14. Berdasarkan semua uraian di atas, maka semakin jelas kegiatan lini usaha *suretyship* sebagaimana dimaksud dalam UU Penjaminan dapat dilakukan oleh baik perusahaan penjaminan, perusahaan perasuransian maupun lembaga jasa keuangan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
15. Sebagaimana diketahui bersama, Pasal 5 UU Perasuransian telah mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan perluasan ruang lingkup kegiatan usaha perusahaan asuransi sebagai berikut:

(1) Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat **diperluas** sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

(2) Perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam **Peraturan Otoritas Jasa Keuangan**.

16. Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian, OJK telah menerbitkan POJK 69/2016 yang memberikan kesempatan kepada perusahaan asuransi untuk menjalankan lini usaha *suretyship*.

17. Namun demikian, lini usaha *suretyship* sebagaimana diatur dalam POJK 69/2016 hanya diberikan kepada perusahaan asuransi umum dan **tidak diberikan kepada** perusahaan asuransi umum syariah, perusahaan asuransi jiwa, dan perusahaan asuransi jiwa syariah. Hal ini diatur dalam Pasal 4 huruf a. POJK 69/2016 yang menyatakan:

“Ruang lingkup usaha Perusahaan Asuransi atau Perusahaan Asuransi Syariah dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan ketentuan sebagai berikut:

a. **Perusahaan Asuransi Umum** hanya dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha pada:

1. kegiatan usaha PAYDI;
2. kegiatan usaha berbasis imbalan jasa (*fee based*);
3. kegiatan usaha Asuransi Kredit dan **Suretyship**; dan/atau
4. kegiatan usaha lain berdasarkan penugasan dari pemerintah;”

18. Dengan demikian, lini usaha *suretyship* yang dilakukan oleh perusahaan asuransi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian dan diatur lebih lanjut dalam POJK 69/2016 telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 61 UU Penjaminan, sehingga perusahaan asuransi yang melakukan lini usaha *suretyship* tidaklah dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana dikhawatirkan oleh Pemohon.

19. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian mengenai frasa *“sesuai kebutuhan masyarakat”* tidak dapat dipisahkan dari industri perasuransian yang terus berkembang di masyarakat. Dalam Penjelasan Umum UU Perasuransian telah menyebutkan bahwa pengaturan mengenai asuransi dilatarbelakangi oleh perkembangan yang pesat dalam industri

perasuransian yang ditandai dengan meningkatnya volume usaha dan bertambahnya pemanfaatan layanan jasa perasuransian oleh masyarakat.

20. Dengan diaturnya perluasan lini usaha perusahaan asuransi sebagaimana Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian justru untuk mempermudah pengaturan mengenai penambahan lini usaha asuransi sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap asuransi. Hal ini akan memudahkan OJK selaku otoritas yang diberikan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut lini-lini usaha tambahan yang dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sebagaimana didelegasikan oleh Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian.
21. Berkaitan dengan petitum Pemohon dalam permohonan *a quo*, menurut hemat kami, penyisipan frasa "*termasuk lini usaha suretyship*" dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian, justru tidak memberikan kepastian hukum bagi perusahaan asuransi untuk dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha. Penyisipan frasa "*termasuk lini usaha suretyship*" menjadi seolah membatasi kemungkinan adanya perluasan ruang lingkup kegiatan perusahaan asuransi selain lini usaha *suretyship*. Karena maksud dari Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian adalah perluasan ruang lingkup usaha asuransi haruslah didasarkan pada perkembangan kebutuhan masyarakat yang tidak hanya berkaitan dengan lini usaha *suretyship*.
22. Selain hal tersebut di atas, apabila permohonan Pemohon untuk menyisipkan frasa "*termasuk lini usaha suretyship*" dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian dikabulkan, maka hal tersebut justru menjadi tidak sejalan dengan pengaturan dalam POJK 69/2016 yang hanya memberikan kesempatan bagi asuransi umum untuk melakukan lini usaha *suretyship* yang tidak diberikan kepada asuransi jiwa, asuransi umum syariah, dan asuransi jiwa syariah.

D. Data Perkembangan Produk *Suretyship* oleh Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Penjaminan

1. Berdasarkan data yang dimiliki oleh OJK, kontribusi perusahaan asuransi umum dan perusahaan penjaminan dalam proyek pembangunan pemerintah cukup tinggi. Berdasarkan data APBN 2020, alokasi anggaran untuk belanja pemerintah pusat pada sektor infrastruktur tahun 2020 mencapai Rp423,3 triliun. Apabila diasumsikan bahwa besarnya nilai premi

(biaya jasa/*service charge*) adalah 1% maka nilai jaminan yang dapat ditanggung (*coverage*) oleh perusahaan asuransi umum pada tahun 2019 diperkirakan mencapai Rp158,75 triliun. Nilai jaminan tersebut meningkat jika dibandingkan dengan tahun 2018 yang diperkirakan sebesar Rp144,44 triliun. Sementara itu, nilai penjaminan oleh perusahaan penjaminan per Desember 2019 sebesar Rp71,71 triliun dengan nilai proyek sebesar Rp1.387,43 triliun.

2. Dapat kami informasikan, sampai dengan Desember 2019, usaha asuransi kredit dan *suretyship* yang dilakukan oleh 42 perusahaan asuransi umum menerima 1,98% dari total pendapatan premi dari seluruh lini usaha asuransi umum. Dari 42 perusahaan asuransi umum tersebut terdapat 3 perusahaan asuransi umum yang mendapatkan lebih dari 30% pendapatan preminya yang bersumber dari usaha *suretyship*.
3. Pada perusahaan penjaminan, potensi kapasitas penjaminan dapat dilihat dari ekuitas Perusahaan per Desember 2019 sebesar Rp13,65 triliun, sehingga kemampuan penjaminan maksimum perusahaan penjaminan adalah sebesar Rp273 triliun. Perusahaan penjaminan baru dapat melayani penjaminan kredit produktif dan *suretyship* sebesar Rp133,98 triliun dengan *gearing ratio* 9,74 kali. Dengan demikian, berdasarkan *gearing ratio* per Desember 2019 kapasitas penjaminan oleh perusahaan penjaminan tersedia sebesar Rp140,13 triliun. Adapun imbal jasa penjaminan yang didapatkan dari *suretyship* per Desember 2019 sebesar Rp511,51 miliar.
4. Dalam rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 - 2024 memuat program prioritas nasional yang salah satunya yaitu Memperkuat Infrastruktur Untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi Dan Pelayanan Dasar dengan perkiraan alokasi sebesar Rp2.176,89 triliun. Dengan alokasi dana yang besar perlu kiranya dukungan penjaminan/*suretyship* untuk memastikan proyek pembangunan infrastruktur terlaksana dengan baik.

PERMOHONAN MENGENAI AMAR PUTUSAN

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, kami mohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian terhadap Pasal

28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan OJK sebagai Pihak Terkait secara keseluruhan.
2. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.
3. Menyatakan, Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian sepanjang frasa “*dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat*” tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
4. Menyatakan, Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian sepanjang frasa “*dapat diperluas sesuai kebutuhan masyarakat*” tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya, *ex aequo et bono*.

Keterangan Tertulis Tambahan Berkaitan dengan beberapa pertanyaan dari Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada persidangan tanggal 22 Juni 2020, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Juli 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. Landasan yang Menjadi Acuan Otoritas Jasa Keuangan dalam Memberikan Izin bagi Perusahaan Perasuransian dalam Melakukan Lini Usaha *Suretyship*

Bahwa terkait pertanyaan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah mengenai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, untuk selanjutnya disebut UU Perasuransian, atau Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, untuk selanjutnya disebut UU Penjaminan, sebagai landasan yang menjadi acuan Perusahaan Perasuransian dalam melakukan lini usaha *Suretyship*, dapat kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Secara umum, dalam menjalankan kegiatan usahanya, suatu Perusahaan Perasuransian mengacu pada ketentuan yang berlaku yaitu UU Perasuransian yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha

Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, Dan Perusahaan Reasuransi Syariah, untuk selanjutnya disebut POJK No. 69/2016.

2. Dalam UU Perasuransian, perluasan ruang lingkup usaha perasuransian telah diatur secara jelas dalam Pasal 5 yang berbunyi:
 - 1) **Ruang lingkup** Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) **dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.**
 - 2) Perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana.
 - 3) **Ketentuan lebih lanjut** mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) **diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.**

Penjelasan:

Cukup Jelas

3. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tersebut, dalam frasa "*dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat*" pada dasarnya mengandung makna dibuka kesempatan bagi Perusahaan Perasuransian untuk melakukan perluasan usaha selain menyelenggarakan kegiatan usaha yang ditentukan secara limitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) yang diperuntukkan bagi Perusahaan Asuransi Umum dan Pasal 3 ayat (1) dan (2) yang diperuntukkan bagi Perusahaan Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah.
4. Selain itu, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU Perasuransian terdapat pendelegasian pengaturan lebih lanjut mengenai ruang lingkup usaha perasuransian yang diperluas sesuai kebutuhan masyarakat, diatur lebih lanjut dalam POJK No. 69/2016.
5. Dapat kami sampaikan, pada bagian "Mengingat" POJK No. 69/2016 telah disebutkan secara jelas dasar hukum pembentukan POJK No. 69/2016 yaitu:

1. *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011*

Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);

2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618);

6. Penegasan bahwa POJK No. 69/2016 diterbitkan berdasarkan UU Perasuransian juga terlihat di bagian Penjelasan Umum POJK No. 69/2016 dimana beberapa kali disebutkan bahwa UU Perasuransian sebagai dasar hukum diterbitkannya POJK No. 69/2016.

"Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian mengamanatkan penyempurnaan pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan industri asuransi yang telah berkembang pesat yang ditandai dengan meningkatnya volume usaha, bertambahnya pemanfaatan jasa perasuransian oleh masyarakat, serta layanan jasa perasuransian yang semakin bervariasi sejalan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat."

"Pengaturan mengenai penyelenggaraan usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah adalah salah satu pengaturan yang merupakan penguangan dari amanat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian."

7. Selanjutnya, terkait dengan lini usaha *Suretyship* yang merupakan ruang lingkup usaha yang diperluas sesuai kebutuhan masyarakat pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 4 huruf a POJK No. 69/2016.
8. Oleh sebab itu, yang menjadi landasan utama suatu Perusahaan Perasuransian menjalankan lini usaha *Suretyship* yaitu Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian, sedangkan Pasal 4 huruf a POJK No. 69/2016 merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam UU Perasuransian. Pengaturan lebih lanjut tersebut sesuai dengan pendelegasian kewenangan oleh UU Perasuransian yang mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah diatur dalam POJK (vide Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian).
9. Perlu kami sampaikan juga, pendelegasian kewenangan pengaturan lebih lanjut dalam POJK sebagaimana dimaksud pada angka 8 sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (vide

Bab II Huruf A angka 198). Dengan kata lain, pengaturan *Suretyship* dalam POJK dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai cakupan dan ruang lingkup kegiatan usaha perasuransian sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

10. Dapat kami sampaikan pula bahwa mengenai pengaturan Pasal 4 UU Penjaminan pada dasarnya menguatkan pengaturan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian.
11. Pasal 4 ayat (1) UU Penjaminan menjelaskan kegiatan usaha utama yang dilakukan oleh Perusahaan Penjaminan, sedangkan Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan menjelaskan kegiatan usaha tambahan yang dapat dilakukan Perusahaan Penjaminan.
12. Adapun pengaturan mengenai kegiatan usaha tambahan dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan, telah sejalan dengan pengaturan mengenai perluasan kegiatan usaha sesuai kebutuhan masyarakat dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian.
13. Sedangkan kegiatan lini usaha *Suretyship* sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan, dapat dilakukan Perusahaan Perasuransian berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang telah mengatur adanya perluasan ruang lingkup kegiatan usaha perasuransian, mengingat lini usaha *Suretyship* yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan tidaklah memerlukan persyaratan sebagai Lembaga Penjaminan sebagaimana Pasal 1 angka 1 UU Penjaminan.
14. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian merupakan ketentuan yang sudah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU Penjaminan, jika Perusahaan Perasuransian hendak melakukan kegiatan lini usaha *Suretyship* sebagaimana Lembaga Penjaminan juga dapat menjalankannya berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan.
15. Dengan demikian landasan hukum mengenai pengaturan lini usaha *Suretyship* yang dilakukan oleh Perusahaan Perasuransian pada dasarnya mengacu pada Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang kemudian ditindaklanjuti dengan POJK No 69/2016 dan sejalan dengan pengaturan pada Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan.

B. Lini Usaha Suretyship Telah Diakomodir dalam Ketentuan UU Penjaminan dan UU Perasuransian

Bahwa terkait pertanyaan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah mengenai alasan OJK menggunakan UU Penjaminan sebagai referensi dalam memberikan keterangan sebagai pihak terkait, dapat kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Sebagaimana telah OJK sampaikan dalam keterangan sebelumnya, Pemohon berpendapat ruang lingkup kegiatan usaha Perusahaan Perasuransian sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian tidak mencantumkan secara tegas kegiatan usaha *Suretyship*, sehingga menurut Pemohon hal tersebut melanggar dan bertentangan dengan hak Pemohon sebagaimana diatur dalam **Pasal 28D ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk selanjutnya disebut UUD 1945.
2. Pemohon selaku badan hukum yang mewakili anggotanya berupa perusahaan yang bergerak di bidang perasuransian khususnya yang telah menjalankan bidang usaha *Suretyship*, yang mana praktik *Suretyship* tersebut telah berlangsung lama selama puluhan tahun dan telah dirasakan manfaatnya bagi pembangunan nasional.
3. Di Indonesia, dasar hukum Perusahaan Perasuransian melaksanakan lini usaha *Suretyship* telah diakomodir sejak tahun 1978 oleh beberapa peraturan terkait, yang kemudian saat ini diakomodir dalam Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian. Namun, menurut Pemohon secara faktual pengaturan mengenai lini usaha *Suretyship* ini belum diatur secara tegas dalam UU Perasuransian tersebut sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional Pemohon yang dilindungi dan dijamin UUD 1945.
4. Namun, terkait lini usaha *Suretyship*, dalam permohonannya juga disebutkan bahwa Perusahaan Penjaminan dapat menjalankan *Surety Bond* sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan. Dengan lahirnya UU Penjaminan tersebut dipandang menimbulkan persoalan ketidaksesuaian pembentukan norma, khususnya dengan adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan yang dipastikan akan menjadi penghalang tidak dapat dilaksanakannya lini usaha *Suretyship* oleh

Perusahaan Perasuransian, sebagaimana dinyatakan Pemohon pada halaman 10 angka 3.10 Surat Permohonan.

5. Dapat kami sampaikan, bahwa Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Penjaminan beserta Penjelasannya menyatakan:

- (1) *Setiap Orang di luar Lembaga Penjamin yang telah melakukan kegiatan penjaminan sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.*
- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kegiatan penjaminan yang dijalankan berdasarkan undang-undang tersendiri.*

Penjelasan:

Ayat (1)

Kegiatan penjaminan berdasarkan Undang-Undang ini melibatkan 3 (tiga) pihak, memungut imbal jasa penjaminan, terdapat sertifikat penjaminan, adanya klaim dan pembayaran klaim, serta pengalihan hak tagih. Oleh karena itu, penjaminan yang dilakukan tidak berdasarkan pada prinsip tersebut, tidak masuk dalam kategori penjaminan yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Ayat (2)

Cukup Jelas

6. Dengan adanya pengaturan tersebut maka timbul kekhawatiran bahwa dengan munculnya Pasal 61 UU Penjaminan tersebut telah menyebabkan ketidakpastian lini usaha *Suretyship* yang menggunakan landasan hukum Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang mengatur mengenai perluasan lini usaha asuransi. Hal ini dipertegas oleh Pemohon dalam permohonan pengujian *a quo*, halaman 23, halaman 26, dan halaman 32 s.d. halaman 34 permohonannya, yang pada pokoknya menganggap Pasal 61 UU Penjaminan telah menghalangi Perusahaan Perasuransian untuk menjalankan lini usaha *Suretyship*.
7. Selain itu, keberadaan Pasal 61 UU Penjaminan tersebut terkesan menyebabkan Perusahaan Perasuransian yang mendasarkan kegiatan lini usaha pada POJK No. 69/2016, yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Perasuransian, harus tunduk pada peraturan UU Penjaminan tersebut.
8. Oleh karena itu dalam permohonannya, Pemohon berpendapat dalam halaman 35 angka 3.31 secara tegas menyatakan adanya pengaturan dalam UU Penjaminan yang melarang pelaksanaan kegiatan lini usaha

Suretyship dilakukan oleh Perusahaan Perasuransian, sebagaimana diuraikan oleh Pemohon sebagai berikut:

“Dengan demikian, Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 a quo yang multitafsir bertentangan dengan prinsip konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena sejak awal suretyship adalah merupakan lini usaha dari perusahaan asuransi, kemudian terbit UU No 1/2016 yang tidak membenarkan suretyship dilakukan oleh perusahaan asuransi, namun terbitlah UU No. 2/2017 dan Perpres No.16/2018 yang membenarkan suretyship dilakukan oleh perusahaan asuransi.”

9. Dengan demikian, sudah sepatutnya OJK dalam memberikan Keterangan sebagai Pihak Terkait juga untuk memperhatikan keberadaan hukum UU Penjaminan yang beririsan dengan UU Perasuransian, khususnya pada Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian yang secara khusus mengatur mengenai kegiatan usaha perasuransian yang mencakup lini usaha *Suretyship*.

C. Pembatasan Perusahaan Perasuransian yang Melakukan Lini Usaha Suretyship Berdasarkan POJK 69/2016

1. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Perasuransian merupakan ketentuan yang sudah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU Penjaminan, jika Perusahaan Perasuransian hendak melakukan kegiatan lini usaha *Suretyship* sebagaimana Lembaga Penjaminan juga dapat menjalankannya berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU Penjaminan.
2. Sebagaimana diketahui bersama, Pasal 5 UU Perasuransian telah mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan perluasan ruang lingkup kegiatan usaha Perusahaan Perasuransian sebagai berikut:
 - (1) *Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat **diperluas** sesuai dengan kebutuhan masyarakat.*
 - (2) *Perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penambahan manfaat yang besarnya didasarkan pada hasil pengelolaan dana.*
 - (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai perluasan ruang lingkup Usaha Asuransi Umum, Usaha Asuransi Jiwa, Usaha Asuransi Umum Syariah, dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam **Peraturan Otoritas Jasa Keuangan**.*

3. Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 5 ayat (3) UU Perasuransian, OJK telah menerbitkan POJK No. 69/2016 yang memberikan kesempatan kepada Perusahaan Perasuransian untuk menjalankan lini usaha *Suretyship*.
4. Namun demikian, lini usaha *Suretyship* sebagaimana diatur dalam POJK No. 69/2016 hanya diberikan kepada Perusahaan Asuransi Umum dan **tidak diberikan kepada** Perusahaan Asuransi Umum Syariah, Perusahaan Asuransi Jiwa, maupun Perusahaan Asuransi Jiwa Syariah. Hal ini diatur dalam Pasal 4 huruf a. POJK No. 69/2016 yang menyatakan:

“Ruang lingkup usaha Perusahaan Asuransi atau Perusahaan Asuransi Syariah dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. **Perusahaan Asuransi Umum** hanya dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha pada:
 5. kegiatan usaha PAYDI;
 6. kegiatan usaha berbasis imbalan jasa (*fee based*);
 7. kegiatan usaha Asuransi Kredit dan **Suretyship**; dan/atau
 8. kegiatan usaha lain berdasarkan penugasan dari pemerintah;”
5. Yang menjadi dasar pertimbangan OJK dalam memberikan pengaturan hanya Perusahaan Asuransi Umum yang dapat melakukan lini usaha *Suretyship* adalah bahwa ketentuan dalam Pasal 4 huruf a POJK No. 69/2016 dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum bagi Perusahaan Asuransi Umum di bawah payung hukum UU Perasuransian dalam menyelenggarakan kegiatan *Suretyship*, yang telah dilaksanakan selama ini dengan menggunakan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.010/2008 tentang Penyelenggaraan Lini Usaha Asuransi Kredit dan *Suretyship* (PMK 124/2008).
6. Dalam PMK 124/2008 tersebut, telah diatur mengenai persyaratan modal sendiri bagi Perusahaan Asuransi Umum yang akan memasarkan produk asuransi pada lini usaha asuransi kredit atau *Suretyship* yaitu paling sedikit sebesar Rp 250.000.000.000,- (dua ratus lima puluh miliar rupiah) (*vide* Pasal 3 PMK 124/2008).
7. Selain itu, berdasarkan Pasal 37 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 72/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi Dan Perusahaan Reasuransi Dengan Prinsip Syariah dan Pasal 34 Peraturan

Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi telah mengatur mengenai Ekuitas minimum yang diwajibkan bagi Perusahaan Perasuransian yaitu:

- a. Bagi Perusahaan Asuransi Syariah sebesar Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);
 - b. Bagi Unit Syariah dari Perusahaan Asuransi sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah); dan
 - c. Bagi Perusahaan Asuransi yang memiliki unit Syariah sebesar Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) ditambah dengan kewajiban ekuitas minimum bagi unit Syariah sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) sehingga menjadi Rp125.000.000.000,00 (seratus dua puluh lima miliar rupiah).
8. Oleh sebab itu, mengingat persyaratan modal sendiri bagi Perusahaan Asuransi Syariah dan Unit Usaha Syariah lebih kecil dari persyaratan modal sendiri bagi Perusahaan Perasuransian yang akan menjalankan kegiatan usaha *Suretyship* dalam PMK 124/2008 serta nilai penjaminan dalam bisnis *Suretyship* yang umumnya cukup besar, maka kegiatan usaha *Suretyship* tidak dibuka untuk Perusahaan Asuransi Syariah dan Unit Usaha Syariah.
 9. Selain itu, yang menjadi pertimbangan lain dalam mengatur hanya Perusahaan Asuransi Umum yang dapat melakukan lini usaha *Suretyship* adalah karena kegiatan usaha *Suretyship* berpotensi menggerus kemampuan finansial Perusahaan Asuransi Syariah maupun Unit Syariah yang saat ini masih dalam tahap pengembangan (*infant industry*).
 10. Dengan demikian, oleh karena Perusahaan Asuransi Syariah masih dalam tahap pengembangan dengan kemampuan permodalan dipandang masih belum dapat memenuhi ketentuan dalam PMK 124/2008 yang secara khusus mengatur mengenai *Suretyship*, maka OJK selaku regulator tidak membuka lini usaha *Suretyship* untuk dilakukan oleh Perusahaan Asuransi Syariah, dan hanya dilakukan oleh Perusahaan Asuransi Umum.

D. Data Perbandingan atau Komparasi Model Pengaturan Negara Lain dengan Indonesia Sebagaimana Telah Dijelaskan Dalam Keterangan sebagai Pihak Terkait

Bahwa terkait pertanyaan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah mengenai data perbandingan atau komparasi model pengaturan negara lain, dapat kami sajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel Praktik Suretyship di Beberapa Negara Lain

| No. | Negara | Pengaturan | Keterangan |
|-----|----------|--|---|
| 1. | Tiongkok | <p>Article 6: <i>“Suretyship as used in this Law means an agreement pursuant to which a surety and a creditor agree that the surety shall perform the obligation or bear the liability according to the agreement, when the debtor fails to perform his obligation.”</i></p> <p>Article 7: <i>A legal person, other organization or a citizen capable of assuming debts may act as a surety.</i></p> <p>Article 8: <i>“No State organ may act as a surety, except in the case of securing loans, for onlending, from a foreign government or an international economic organization as is approved by the State Council.”</i></p> <p><i>Ref: Adopted at the 14th Meeting of the Standing Committee of the Eight National People’s Congress on June 30, promulgated by Order No. 50 of the President of the People’s Republic of China on June 30, 1995, and effective as of October 1, 1995, “Guaranty Law”</i></p> <p>Article 95:</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan mengenai <i>Suretyship</i> di Tiongkok berdasarkan <i>Guarantee Law of the People’s Republic of China (1995)</i> tercantum dalam <i>Article 6 Chapter II (Suretyship)</i> yang menyatakan bahwa <i>Suretyship</i> merupakan suatu perjanjian antara penjamin dengan kreditor, dimana penjamin sepakat untuk menanggung atau melakukan kewajiban berdasarkan perjanjian, jika debitur gagal melakukan kewajibannya. • <i>Guarantee Law</i> pada prinsipnya tidak membatasi pihak yang dapat menjadi penjamin kecuali oleh <i>Guarantee Law</i> ditentukan lain/terdapat pengecualian. • Pengaturan <i>Suretyship</i> dalam regulasi di Tiongkok lebih bersifat umum. Lini usaha <i>Suretyship</i> di Tiongkok pada dasarnya meliputi beberapa area seperti banking dan juga asuransi, dengan catatan bahwa sepanjang pihak (<i>person</i>), organisasi lainnya dan warga negara yang secara legal dan mampu menanggung hutang, dapat bertindak sebagai Penjamin (<i>Surety</i>). • Selain itu, dalam <i>Insurance Law of the People’s Republic</i> |

| | | | |
|----|----------|--|--|
| | | <p>The scope of business of an insurance company shall be as follows:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Personal insurance, including life insurance, health insurance, accidental injury insurance, etc.; (2) Property insurance, including property loss or damage insurance, liability insurance, credit insurance and surety bonds, etc.; and (3) Other insurance-related businesses approved by the insurance regulatory body under the State Council. <p><i>Ref: Adopted at the 14th Meeting of the Standing Committee of the Eight National People's Congress on June 30 1995, amended three times on 28 October 2002, on 28 February 2009 and on 24 April 2015, Insurance Law)</i></p> | <p><i>of China (2015) Article 95</i> diatur bahwa <i>surety bond</i> merupakan jenis usaha yang dapat dilakukan Perusahaan Perasuransian yang tergolong ke dalam jenis usaha asuransi properti. Bahkan <i>Insurance Law (2015)</i> juga memberikan keleluasaan kepada Perusahaan Perasuransian untuk menerbitkan produk usaha lainnya selain <i>Surety Bond</i>, dalam hal ini merupakan bentuk <i>Suretyship</i> lainnya).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terdapat putusan Supreme Court di Tiongkok terhadap suatu kasus terkait <i>accessory principle apply to surety bonds</i>, bahwasanya <u><i>Suretyship</i> itu sendiri secara nature merupakan bagian dari perasuransian</u>. Sehingga jika dikaitkan lebih lanjut dengan UU Perasuransian dan UU Penjaminan di Indonesia, walaupun dalam UU Perasuransian tidak disebutkan secara clear pengaturan terkait <i>Suretyship</i>, namun secara praktik, sejarah dan <i>by nature</i> (sebagaimana penjelasan di atas) <i>Suretyship</i> di Indonesia merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari industri perasuransian. |
| 2. | Filipina | <p style="text-align: center;">Title 4 SURETYSHIP</p> <p>Sec. 175. A contract of suretyship is an agreement whereby a party called the surety guarantees the performance by another party called the principal or obligor of an obligation or undertaking in favor of a third party called the obligee. It includes official recognizances, stipulations, bonds or undertakings issued by any company by virtue of and under the</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Filipina sebagai negara yang menganut sistem <i>Common Law</i>, mengatur mengenai <i>Suretyship</i> baik dalam Insurance Act/Undang-Undang Asuransi (Republic Act No.2427 of 1914), General Banking Act/Undang-Undang Bank Umum (Republic Act No.8791 of 2000), serta Surety Act/Undang-Undang Surety (Republic Act No.2203 of 1913). • Insurance Act No. 2427/1914 |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>provisions of Act No. 536, as amended by Act No. 2206.</p> <p>Sec. 176. The liability of the surety or sureties shall be joint and several with the obligor and shall be limited to the amount of the bond. It is determined strictly by the terms of the contract of suretyship in relation to the principal contract between the obligor and the obligee. (As amended by Presidential Decree No. 1455).</p> <p><i>Ref: Republic Act No. 2427 An Act Revising The Insurance Laws And Regulating Insurance Business In The Philippine Islands, "Insurance Act 1912"</i></p> <p>Sect. 29. Powers of a Commercial Bank. — A commercial bank shall have, in addition to the general powers incident to corporations, all such powers as may be necessary to carry on the business of commercial banking, such as accepting drafts and issuing letters of credit; discounting and negotiating promissory notes, drafts, bills of exchange, and other evidences of debt; accepting or creating demand deposits; receiving other types of deposits and deposit substitutes; buying and selling foreign exchange and gold or silver bullion; acquiring marketable bonds and other debt securities; and extending credit, subject to such rules as the Monetary Board may promulgate. These rules may include the determination of bonds and other debt securities eligible for investment, the maturities and aggregate amount of such investment.</p> | <p>membagi bisnis asuransi di Filipina dalam empat jenis usaha, yaitu: asuransi umum (Chapter 1), asuransi kelautan (Chapter 2), asuransi kebakaran (Chapter 3), serta asuransi jiwa dan kesehatan (Chapter 4). Dalam <i>Insurance Act 1914</i> tersebut juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan <i>Suretyship</i> adalah perjanjian dimana penjamin (<i>Surety</i>) menjamin kinerja oleh pihak <i>Prinsipal</i> (obligor) dari kewajiban kepada <i>Obligee</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan <i>Suretyship</i> juga dapat dilakukan oleh Bank sebagaimana diatur dalam <i>The General Banking Act of 2000</i>, yang bertujuan untuk menanggung kewajiban kontrak nasabah kepada bank. • Sementara, secara spesifik Filipina juga mengatur mengenai kegiatan <i>Surety</i>, yaitu dalam Undang-Undang No. 2203/1913 yang merupakan amandemen atas Undang-Undang No.536. Undang-undang ini mengatur <i>Surety</i> namun sebatas pada empat jenis jaminan, yaitu suatu Pengakuan (<i>recognizance</i>), Ketentuan (<i>stipulation</i>), Surat Utang (<i>bond</i>), dan Pelaksanaan Pekerjaan yang Ditetapkan (<i>undertaking specified</i>), Undang-Undang tersebut dimaksudkan sebagai upaya menjamin kinerja suatu kondisi saat dieksekusi, atau dijamin semata-mata oleh perusahaan yang didirikan dengan berdasarkan hukum AS atau negara bagiannya, atau perusahaan apapun yang tunduk pada peraturan perundang-undangan Kepulauan Filipina, kecuali |
|--|--|---|--|

| | | | |
|----|-----------|--|--|
| | | <p><i>Ref: Republic Act No. 8791 An Act Providing For The Regulation Of The Organization And Operations Of Banks, Quasi-Banks, Trust Entities And For Other Purposes "The General Banking Act of 2000")</i></p> | <p>perusahaan tersebut diizinkan Pemerintah Kepulauan Filipina untuk menjadi penjamin atas keempat hal tersebut. Pada prinsipnya, suatu penjaminan <u>tidak harus dilaksanakan tersendiri oleh suatu Perusahaan Penjaminan maupun Perusahaan Penjaminan khusus.</u></p> |
| 3. | Singapura | <p>Classification of insurance business and construction of references to matters connected with insurance</p> <p>2.-(1)For the purposes of this Act, insurance business shall be divided into 2 classes —</p> <p>(a) life business, which means all insurance business concerned with life policies, long-term accident and health policies, or both; and [23/2003 wef 01/01/2004]</p> <p>(b) general business, that is to say, all insurance business which is not life business, and shall include the effecting and carrying out by any person, not being a person licensed, approved, designated or otherwise regulated under the Monetary Authority of Singapore Act (Cap. 186), Banking Act (Cap. 19), Finance Companies Act (Cap. 108) or Securities and Futures Act (Cap. 289); of contracts for fidelity bonds, performance bonds, administration bonds, bail bonds or customs bonds or similar contracts of guarantee, being contracts effected by way of business (and not merely incidental to some other business carried on by the person effecting them) in return for the</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Suretyship</i> dalam pengaturan hukum di Singapura diatur dalam <i>Ch. 23 The Law of Guarantees</i>. Seperti halnya Tiongkok dan Inggris, Singapura juga <u>tidak membatasi bidang usaha <i>Suretyship</i></u>, dengan kata <u>lain banking dan asuransi masuk dalam area praktik <i>suretyship</i> tersebut.</u> • Hanya saja dalam pengaturan tersebut Singapura lebih mengedepankan prinsip utama dalam <i>Suretyship law</i>, yaitu perjanjian penjaminan yang dibuat antara penjamin (<i>Surety</i>) dan debitor utama harus berdasarkan kesepakatan dan persetujuan dari pihak <i>Surety</i>, sehingga apabila perjanjian tersebut dilakukan tanpa persetujuan dari pihak <i>Surety</i>, maka dapat dipastikan pihak <i>Surety</i> harus dibebaskan dari kewajibannya kecuali dalam kontrak penjaminan menyatakan sebaliknya. • Lebih lanjut berdasarkan pengaturan hukum Singapura dalam Insurance Act, <u><i>Suretyship</i> merupakan lini usaha yang bisa dijalankan oleh Perusahaan Perasuransian yang tergolong ke dalam ruang lingkup usaha asuransi umum.</u> Sama halnya dengan Inggris, pengaturan |

| | | | |
|----|---------|--|---|
| | | <p>payment of one or more premiums.</p> <p><i>Ref: Insurance Act (Chapter 142) (Original Enactment: Act 46 of 1966) Revised Edition 2002 (31st December 2002))</i></p> <p>27.-(1) Every bank in Singapore shall prepare a statement in respect of each quarter of a year, in such form as may be specified by the Authority, showing as at the end of that quarter all the credit facilities from, all the exposures of the bank to, and all the transactions of the bank with —</p> <p>(a) any person in a director group of the bank;</p> <p>(b) ...etc.</p> <p>“credit facilities” means —</p> <p>(a) the granting by a bank of advances, loans and other facilities whereby a customer of the bank has access to funds or financial guarantees; or</p> <p>(b) the incurring by a bank of other liabilities on behalf of a customer;</p> <p><i>Ref: Banking Act (Chapter 19) (Original Enactment: Act 41 of 1970), Revised Edition 2008 (31st March 2008)</i></p> | <p>mengenai bentuk <i>Suretyship</i> juga diatur antara lain berupa <i>fidelity bonds, performance bonds, administration bonds, bail bonds, atau customs bonds</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Singapura juga tidak membatasi penerbitan <i>Suretyship</i> hanya kepada bidang usaha tertentu. <i>Banking Act</i> memperbolehkan Bank untuk memberikan penjaminan. Dalam proyek pembangunan infrastruktur misalnya, Bank di Singapura juga dapat menerbitkan <i>Suretyship</i>. <p>John Phillips, Michelle Chen, “The Law of Guarantees: Balancing the Interests of the Parties, s. (2014). 2013 Jones Day Professorship of Commercial Law Lecture.</p> <p>https://ink.library.smu.edu.sg/jday/lect/2</p> |
| 4. | Inggris | <p>Suretyship</p> <p>15-(1) Contracts of insurance against the risks of loss to the persons insured arising from their having to perform contracts of guarantee entered into by them.</p> <p>(2) Fidelity bonds, performance bonds, administration bonds, bail bonds or customs bonds or similar contracts of guarantee, where these are—</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Dalam <i>the Financial Services and Markets Act 2000</i>, <i>Suretyship</i> diartikan sebagai salah satu bentuk kontrak asuransi terhadap risiko kerugian bagi orang yang diasuransikan yang timbul dari kewajiban dalam kontrak jaminan antara <i>Obligee</i> dengan <i>Principal</i>. • Dalam <i>the Financial Services and Markets Act 2000</i> disebutkan apa saja yang termasuk dalam <i>Suretyship</i> antara lain <i>fidelity bonds</i>, |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | <p>(a) effected or carried out by a person not carrying on a banking business;</p> <p>(b) not effected merely incidentally to some other business carried on by the person effecting them; and</p> <p>(c) effected in return for the payment of one or more premiums.</p> <p>Instruments creating or acknowledging indebtedness</p> <p>77.-(1) Subject to paragraph (2), such of the following as do not fall within article 78—</p> <p>(a) debentures;</p> <p>(b) debenture stock;</p> <p>(c) loan stock;</p> <p>(d) Bonds;</p> <p>(e) certificates of deposit;</p> <p>(f) any other instrument creating or acknowledging indebtedness.</p> <p>(2) If and to the extent that they would otherwise fall within paragraph (1), there are excluded from that paragraph—</p> <p>(a) an instrument acknowledging or creating indebtedness for, or for money borrowed to defray, the consideration payable under a contract for the supply of goods or services;</p> <p>(b) a cheque or other bill of exchange, a banker's draft or a letter of credit (but not a bill of exchange accepted by a banker);</p> <p>(c) a banknote, a statement showing a balance on a current,</p> | <p><i>performance bonds, bail bonds or customs bonds.</i> Sehingga pengaturan terkait <u>Suretyship tidak hanya berlaku untuk bidang usaha asuransi saja melainkan juga banking area.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Central Unit on Procurement (CPU), HM Treasury, pada tahun 1994, juga pernah menerbitkan pedoman No. 48 tentang <i>Bonds and Guarantees</i>, yang di dalamnya memuat mengenai pelaksanaan <i>Suretyship</i> oleh bank atau <i>Surety Company</i> lainnya. Sebagian besar pengaturan mengenai <i>Suretyship</i> timbul dari putusan pengadilan atas perkara-perkara tertentu yang berkaitan dengan <u><i>Suretyship</i> yang dikeluarkan oleh Perusahaan Perasuransian maupun bank.</u> • Selain itu pengaturan <i>suretyship</i> di Inggris merupakan bagian dari asuransi umum, sebagaimana tercantum dalam Regulated Activities Order terkait kontrak asuransi umum (khususnya terkait risiko kerugian). • Dalam <i>the Financial Services and Markets Act 2000</i> juga diatur mengenai ruang lingkup usaha Bank yang antara lain adalah membuat kontrak asuransi yang dapat merujuk pada <i>Suretyship</i> sebagaimana usaha perasuransian dan termasuk juga menerbitkan <i>letter of credit</i>. • Sebagian besar pengaturan mengenai <i>Suretyship</i> timbul dari putusan pengadilan atas perkara-perkara tertentu yang berkaitan dengan <i>Suretyship</i> yang dikeluarkan oleh <u>Perusahaan Perasuransian maupun Bank.</u> <p>James Devenney, Lorna Fox & Mel Kenny, "Standing surety in England and Wales: the sphinx</p> |
|--|--|--|---|

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>deposit or savings account, a lease or other disposition of property, or a heritable security; and</p> <p>(d) a contract of insurance.</p> <p><i>Ref: the Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001 (SI 2001/544).</i></p> | <p>of procedural protection”, Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly.</p> <p>http://hdl.handle.net/10036/3451</p> |
|--|--|--|--|

Bahwa dengan demikian, berdasarkan data perbandingan dan model komparasi pengaturan mengenai lini usaha *Suretyship* yang dipraktikkan di beberapa negara seperti Tiongkok, Filipina, Singapura, dan Inggris, dapat dilakukan oleh Perusahaan Perasuransian, Perusahaan Penjaminan maupun lembaga lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

[2.6] Menimbang bahwa Mahkamah Konstitusi pada persidangan tanggal 10 September 2020 telah menghadirkan satu orang ahli yaitu **Irvan Rahardjo, S.E., M.M.**, yang telah menyampaikan keterangan pada persidangan tanggal 10 September 2020 dan dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima pada tanggal 10 September 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Sejarah lahirnya asuransi dan sejarah asuransi di Indonesia pada umumnya

Sejarah asuransi merupakan sejarah panjang ikhtiar umat manusia untuk mengurangi resiko yang lahir dari ketidakpastian dengan membagi atau mengalihkan resiko yang mengancam, pada satu pihak ke pihak lain. Disisi lain, asuransi juga sejarah ikhtiar manusia dalam mengambil keuntungan melalui pengumpulan dana dari masyarakat dengan memberikan janji untuk memberikan manfaat kepada pihak yang hendak menghindarkan diri dari ancaman risiko yang timbul dari ketidakpastian.

Dari berbagai sumber diketahui bahwa sejarah awal asuransi sebelum memasuki abad pertengahan dapat dibagi dalam beberapa periode, yaitu masa Babylonia, Yunani dan Romawi. Sejarah asuransi yang tertua dapat ditelusuri sampai sekitar 4000 tahun silam dalam bentuk upaya para pemilik kapal atau para pedagang bangsa Babylonia yang hidup diantara sungai Euphrat dan Tigris - yang sekarang termasuk dalam wilayah Irak-untuk melindungi usaha mereka terhadap ketidakpastian. Pada masa itu mereka dapat meminjam uang dari

pedagang lain yang bertindak sebagai kreditor dengan menggunakan kapalnya atau barang dagangan sebagai jaminan. Pemilik kapal atau pedagang akan melunasi hutangnya setelah kapal selamat sampai di tujuan beserta sejumlah biaya tambahan kepada kreditor yang bertindak sebagai penanggung risiko. Peminjam dibebaskan dari hutang apabila kapal atau barang dagangan tidak selamat sampai tujuan. Tambahan biaya tersebut dapat dianggap sebagai premi.

Sumber lain menyebutkan bahwa perjanjian dilakukan atas risiko perdagangan dengan angkutan darat (*caravan*). Perjanjian yang menggunakan kapal sebagai jaminan pinjaman dan kreditor kehilangan uangnya bila kapal hilang dalam pelayaran tersebut dinamakan *bottomry*. Bentuk perjanjian tersebut memperoleh kekuatan hukum dibawah Kode Hammurabi (sekitar 2100 sebelum Masehi). Bangsa Phoenicia dan Yunani memberlakukan sistem yang sama bagi perdagangan laut mereka. Berdasarkan sejarah yang lain diketahui pula bahwa untuk mengurangi risiko kehilangan barang selama dalam pelayaran di sungai Hoang Ho di Cina, pada sekian abad sebelum Masehi, para pedagang yang melayari sungai tersebut membagi muatan barang dagangan mereka masing masing kedalam beberapa *jung*. Apabila dalam setiap pelayaran terdapat *jung* yang memuat barang mereka mengalami musibah, tingkat kerugian setiap pedagang hanya akan sebatas jumlah barang dagangan yang terdapat didalam *jung* yang mengalami musibah saja.

Pada masa pemerintahan Alexander The Great di Yunani sebagai upaya untuk mengumpulkan dana, pemerintah memberikan jaminan untuk menangkap setiap budak yang melarikan diri atau memberikan penggantian atas harga beli budak yang hilang dengan imbalan pembayaran sejumlah uang. Perjanjian pemberian manfaat tersebut pada dasarnya sama dengan perjanjian asuransi umum dan imbalan uang yang dibayar oleh peserta dapat disebut sebagai premi asuransi.

Pada masa tersebut terdapat pula suatu bentuk penjaminan oleh pemerintah yang meminjam uang kepada umum dengan imbalan pemberian bunga setiap bulan sampai pemilik uang wafat dan menyediakan biaya pemakaman bagi pemilik uang. Bentuk penjaminan ini merupakan bentuk asuransi jiwa yang pertama walaupun sebagaimana halnya dengan penjaminan terhadap

kehilangan budak, perjanjian ini timbul dari inisiatif pemerintah untuk mengumpulkan dana.

Sebagaimana halnya hukum perbankan, hukum asuransi modern berasal dari praktik pedagang pedagang di Genoa, Italia pada awal abad keempat belas yang mengasuransikan kapal kapal dan muatan mereka terhadap risiko perjalanan laut.

Perjanjian asuransi atas kapal *Santa Clara* pada tahun 1347 di Genoa merupakan perjanjian asuransi autentik yang tertua dalam pengertian adanya pengalihan risiko kerugian yang mungkin timbul karena peristiwa yang tidak pasti dengan imbalan sejumlah premi. Pada masa tersebut, lahirlah pribadi pribadi yang bertindak sebagai pihak yang bersedia menanggung sebagian risiko yang dihadapi oleh sesama pedagang dengan imbalan sejumlah bayaran.

Praktik ini kemudian diadopsi sebagai dasar model asuransi yang berlaku sampai sekarang di Lloyd's of London. Selama berabad abad Lloyd's of London sepenuhnya terdiri dari berbagai sindikat (*syndicate*) yang merupakan pribadi pribadi yang bertindak sebagai underwriter yang melakukan transaksi asuransi, dimulai dari warung kopi Edward Lloyds di masa lalu sampai ke bangunan Lloyds of London saat ini. Pemilik masing masing sindikat memberikan jaminan hak milik pribadi dalam setiap penutupan asuransi.

Praktik tersebut akhir akhir ini telah mengalami pergeseran dengan semakin banyaknya sindikat pada Lloyd's of London yang berbentuk badan hukum dengan tanggung jawab sebatas modal usaha mereka. Penutupan asuransi atau reasuransi oleh Lloyd's of London hanya dilakukan melalui pialang asuransi yang terdaftar di Lloyd's of London.

Dari perkembangan diatas, nampak bahwa bermula dari perjanjian yang timbul dari peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah, landasan hukum perjanjian berkembang menjadi perjanjian yang dikembangkan sesama pedagang atas jaminan yang diberikan untuk kepentingan komersial. Kegiatan yang semula dilakukan sebagai pekerjaan sambilan akhirnya menjadi perjanjian yang dikeluarkan pribadi pribadi dan perusahaan perusahaan yang sepenuhnya bertindak sebagai penanggung.

Kegiatan asuransi di bumi Nusantara dikenal pertama kali mengikuti kegiatan bangsa Belanda dalam usaha perkebunan dan perdagangan di negeri

jajahannya. Pada awalnya kegiatan asuransi terbatas untuk melindungi kepentingan Belanda, Inggris dan bangsa Eropa lainnya yang melakukan perdagangan dan usaha perkebunan di Indonesia, terutama untuk asuransi pengangkutan dan kebakaran.

Asuransi jiwa nasional pertama adalah Bumiputera 1912 yang didirikan pada tahun 1912 di Magelang atas prakarsa seorang guru yang bernama M.Ng Dwidjosewoyo sebagai perusahaan asuransi yang berbentuk badan usaha bersama (*mutual*) pendirian Bumiputera 1912 didorong oleh keprihatinan yang mendalam terhadap nasib para guru *kaoem boemipoetra* .

Pencapaian penting lainnya dalam tonggak sejarah asuransi Indonesia sejak kemerdekaan antara lain adalah terlaksananya Kongres Asuransi Nasional Seluruh Indonesia (KANSI) pertama pada 25 – 30 November 1956 di Bogor. Tujuan dari kongres tersebut antara lain untuk menyatukan pendapat dan bekerjasama memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi perekonomian nasional, mengatasi sisa-sisa sistem perekonomian kolonial dan peningkatan kesadaran berasuransi. Kongres tersebut antara lain melahirkan kesepakatan pendirian Dewan Asuransi Indonesia (DAI) pada 1 Februari 1957.

2. Pengaturan Asuransi

Pasal 1313 KUH Perdata menyatakan bahwa sesuatu *perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa yang seorang berjanji kepada seseorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.*

Unsur yang menjadi para pihak dalam suatu perjanjian, kata “orang” dalam pasal 1313 KUH Perdata tersebut, tidak semata-mata diartikan “orang per orang” sebagaimana dalam pasal 1792 KUH Perdata tetapi juga “pihak” yakni orang dengan orang, badan dengan orang dan badan dengan badan.

Perjanjian asuransi disebutkan sebagai sebuah perjanjian dimana atas imbalan sejumlah premi yang telah disepakati, satu pihak menyanggupi untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang lain atas subyek tertentu sebagai akibat dari bahaya tertentu.

3. Sahnya Perjanjian Asuransi

Pasal 1320 KUH Perdata menyatakan bahwa terdapat empat syarat sahnya suatu perjanjian yaitu sepakat mereka yang mengikatkannya, adanya kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal. Ketentuan tersebut dapat dibandingkan dengan elemen elemen perjanjian asuransi pada umumnya yaitu: *offer and acceptance, consideration, legal object, competent parties dan legal form.*

4. Pengalihan Resiko

Dasar hukum perjanjian asuransi sebagaimana diatur dalam Pasal 1774 KUH Perdata menggolongkan perjanjian asuransi kedalam perjanjian untung untungan semata atau bertujuan spekulatif. Sedangkan perjanjian asuransi mempunyai tujuan yang lebih pasti yaitu pengalihan risiko. Namun dengan dimasukkannya asuransi kedalam KUH Dagang menjadikan asuransi sebagai perbuatan ekonomi yang sah oleh hukum dan pengakuan sah tersebut telah diatur dalam berbagai undang undang diluar KUH Dagang antara lain Undang Undang Nomor 2 Tahun 1912 tentang Usaha Perasuransian yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.

5. Lahirnya Perjanjian Asuransi

Menurut pasal 1233 KUH Perdata, suatu perikatan dapat dilahirkan karena persetujuan maupun karena undang undang. Asuransi komersial adalah suatu perjanjian yang lahir karena persetujuan dan dapat lahir karena undang undang. Sedangkan asuransi sosial dan jaminan sosial lahir karena undang undang.

6. Pengertian Asuransi menurut KUH Dagang

Robert Bradgate mengatakan dalam konteks industri asuransi di Inggris dan berbagai peraturan yang berlaku disana dan preseden yang ada, karena begitu luasnya risiko yang dapat ditanggung oleh asuransi, penggunaan definisi "asuransi" dapat dipertanyakan walaupun untuk tujuan tujuan tertentu sebuah definisi mungkin bermanfaat.

Pertama, mereka yang menjalankan usaha perasuransian harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan tertentu. *Kedua*, beberapa ketentuan hukum tertentu tidak berlaku terhadap perjanjian asuransi. *Ketiga*, meskipun perjanjian

asuransi adalah sebuah perjanjian yang akan tunduk kepada ketentuan perundang-undangan yang umum atas suatu perjanjian, sejumlah ketentuan khusus berlaku atas perjanjian asuransi (dalam sistem *common law*)

7. Pasal 247 & 268 KUH Dagang

Meskipun pasal 247 KUH Dagang membatasi asuransi hanya merupakan asuransi terhadap bahaya kebakaran, asuransi pertanian, asuransi jiwa, asuransi pengangkutan laut, darat dan sungai namun pasal 268 KUH Dagang menyebutkan *suatu pertanggungan dapat mengenai segala kepentingan yang dapat dinilai dengan uang, dapat diancam oleh sesuatu bahaya dan tidak dikecualikan oleh undang undang.*

8. Perkembangan Suretyship dan Surety Bond di Indonesia

Bidang usaha yang memberikan jaminan dalam bentuk surety bond bukan merupakan bidang usaha yang baru. Luther E. Mackall dalam bukunya "Security Underwriting Manual" menyebutkan bahwa sudah sejak berabad-abad yang lalu ketika mulainya zaman peradaban, seseorang menyediakan diri bagi kawan kawannya sebagai penjamin kepada pihak ketiga yang berhubungan dengan kewajibannya dengan atau tanpa suatu imbalan (Sianipar, 2000).

Setelah zaman berganti maka timbulah badan-badan hukum yang didirikan untuk menampung resiko tersebut. Tercatat Amerika Serikat pada tahun 1837, William L. Watkins mengeluarkan pamflet yang mengusulkan pembentukan The New York Guarantee Company.

Di Negeri Belanda tepatnya di Amsterdam berdiri N.V. Nationale Borg Maatsccappij pada tahun 1893. Kemudian Pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1894 secara resmi mengakui pemberian jaminan oleh perusahaan-perusahaan Surety Bonds Corporation yang sudah berdiri di Amerika Serikat (Sianipar, 2000).

Seperti diketahui khususnya dalam asuransi kerugian terdapat jenis-jenis asuransi, seperti asuransi kebakaran, asuransi kendaraan, asuransi pengangkutan, asuransi kecelakaan, asuransi rekayasa, asuransi properti, asuransi tanggung jawab hukum serta asuransi jaminan (*surety*)

Bila dikaitkan dengan surety bond maka pengertian surety bond erat terkait dengan asuransi tanggung jawab hukum dan asuransi jaminan.

Di Indonesia sebelum tahun 1978 lembaga jaminan yang mirip surety bond selama ini adalah bank garansi. Barulah pada tanggal 6 Desember 1978 pemerintah memberi peluang melalui Peraturan pemerintah RI, No.34 tahun 1978 untuk Asuransi Kerugian Jasa Raharja melakukan perluasan usahanya dari asuransi wajib di bidang pertanggung jawaban wajib kecelakaan penumpang umum dan kecelakaan lalu lintas jalan. Adapun perluasan usaha yang dimaksud adalah pemberian jaminan dalam bentuk surety bond.

Ketentuan diatas kini tidak berlaku setelah dikeluarkannya Kepres No. 18 tahun 2000 yang mengatur tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah. Kepres ini kemudian dilengkapi dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI dan Kepala Bappenas No. S-42/A/2000 dan No. S-2262/D.2/05/2000 tertanggal 3 Mei 2000, Isi Keputusan Bersama Menteri tersebut menegaskan bahwa perusahaan asuransi harus dari perusahaan asuransi yang mempunyai program asuransi kerugian (*surety bonds*) dan harus direasuransikan kepada perusahaan asuransi/reasuransi yang bonafid (Sianipar, 2000).

Walaupun langkah untuk memperkenalkan dan mendukung penggunaan produk Surety Bond tersebut telah dilakukan oleh pemerintah antara lain melalui Keppres No. 18 Tahun 2000, tentu saja kesuksesan perusahaan asuransi dalam memasarkan produk penjaminan atau penanggungan tersebut akan sangat ditentukan oleh kepastian pembayaran oleh pihak asuransi itu sendiri sebagai penjamin atau yang lebih dikenal dengan Surety. Sebagai contoh, proyek-proyek yang dibiayai oleh pemerintah yang penawaran pengerjaannya kepada para kontraktor selalu dilakukan melalui tender berdasarkan Keppres No.18 tahun 2000 yang pada umumnya selalu mensyaratkan adanya jaminan (*tender bond*) dari kontraktor yang memenangkan tender tersebut terhadap kepastian kemampuan dan kualitas dari pelaksanaan proyek yang dimenangkannya tersebut sesuai dengan perjanjian yang disepakati. Begitu pula bila pihak pemberi kerja disepakati untuk terlebih dahulu memberikan uang muka kepada kontraktor untuk memulai pekerjaannya, umumnya pemberi kerja akan memproteksi dirinya dengan meminta jaminan (*advance bond*) terhadap resiko kerugian bila kontraktor yang telah menerima uang muka tersebut ternyata tidak melaksanakan pengerjaan proyek tersebut seperti yang disepakati.

Menteri Keuangan sebagai pengawas dan pembina usaha perasuransian di Indonesia, telah menyadari bahwa konsekuensi hukum dari penerbitan surety bond tersebut tidaklah mudah. Oleh karena itu, ijin untuk menerbitkan surety bond dibatasi secara ketat dan pada awalnya Kepres No. 14A tahun 1980 hanya diberikan pada PT. Persero Asuransi Jasa Raharja, yang dalam perkembangannya kemudian ijin penerbitan tersebut melalui Keputusan Menteri Keuangan RI (KMK RI) No. 761/KMK.013/1992 diperluas kepada 20 perusahaan asuransi, yang kemudian berdasarkan Surat Direktur Asuransi No. S 2272/DK/ 2001 tanggal 16 Mei 2001 yang ditujukan ke Pertamina menyatakan adanya 22 perusahaan asuransi yang berhak untuk menerbitkan surety bond. Surety Bond merupakan suatu produk inovatif yang ditawarkan oleh perusahaan asuransi sebagai upaya pengambilalihan potensi resiko kerugian yang mungkin dapat dialami oleh salah satu pihak, umumnya pemilik proyek (*bouheer*) atas kepercayaan yang diberikan kepada pihak lain (*kontraktor*) dalam pelaksanaan kontrak pemborongan yang telah disepakati oleh mereka. Jaminan tertulis tersebut secara hukum akan menimbulkan kewajiban bagi perusahaan asuransi selaku penjamin (*surety*) terhadap pihak penerima jaminan (*obligee/Kreditur*) sebagai konsekuensi terhadap wanprestasi dari pihak yang dijamin (*principal/ debitur*) tersebut.

Perbedaan Suretyship dan Asuransi

| No. | Surety Bond | Asuransi |
|-----|--|--|
| 1. | Perjanjian Tanggung Renteng/Suretyship (Pasal 1313 KUH Perdata) dan Perjanjian Pertanggung (Pasal 246 dst KUH Dagang) | Perjanjian Pertanggung (Pasal 246 KUH Dagang dst) |
| 2. | Para pihak terdiri dari <i>Principal</i> , <i>Obligee</i> dan <i>Surety company</i> | Para Pihak terdiri dari Penanggung dan Tertanggung |
| 3. | Menjamin resiko baik yang berasal dari luar dan dari dalam principal (itikad/moral buruk) | Para Pihak terdiri dari Penanggung dan Tertanggung |
| 4. | Premi dianggap sebagai biaya pelayanan (<i>provisi/service charge</i>) | Premi dihimpun dari para tertanggung untuk membayar ganti rugi yang mungkin terjadi |
| 5. | Perjanjian suretyship bersifat unconditional, artinya Surety wajib membayar claim sebesar yang diperjanjikan. Misalkan | Perjanjian Asuransi bersifat Conditional, artinya Asuransi hanya membayar claim yang |

| | | |
|----|--|--|
| | diperjanjikan bila principal gagal melaksanakan kontrak konstruksi maka claim surety harus dibayar Rp1 miliar. Ternyata Obligee gagal padahal dia sudah mengerjakan dengan biaya Rp500 juta. Maka pencairan kepada obligee tetap Rp1 miliar. | benar-benar diderita Tertanggung, misalnya pertanggung jawaban kebakaran Rp1 Miliar tapi terjadi kebakaran sebagian, maka asuransi hanya membayar claim Rp500 juta |
| 6. | Claim dibayar setelah principal dinyatakan gagal. | Claim dibayar setelah diketahui penyebab yang dijamin dalam polis |

9. Norma-norma UU 1/2016 tentang Penjaminan, UU 21/2011 tentang OJK dan UU Nomor 40/2014 tentang Perasuransian

Beberapa norma hukum yang berlaku pada ketiga undang undang dimana eko sistem lini usaha suretyship berada dapat dikemukakan sebagai berikut:

| Aspek | Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan | Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK | Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian |
|--------|--|---|--|
| Asas | Penyelenggaraan usaha penjaminan berdasarkan asas kepentingan nasional; kepastian hukum; keterbukaan; akuntabilitas; profesionalisme; efisiensi berkeadilan; edukasi dan perlindungan konsumen (Pasal 2) | Lembaga independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali secara tegas diatur dalam UU ini (Pasal 2 ayat (1)) | Tata kelola usaha yang baik (Pasal 11 ayat (1)) perusahaan perasuransian wajib menerapkan standard perilaku usaha (Pasal 26) |
| Tujuan | Bertujuan menunjang kebijakan | Agar seluruh kegiatan sektor jasa keuangan | Untuk menciptakan industri perasuransian yang |

| | | | |
|------------|---|--|---|
| | <p>pemerintah, mendorong kemandirian usaha; meningkatkan akses bagi dunia usaha; mendorong pertumbuhan pembiayaan; meningkatkan kemampuan produksi nasional; mendukung pertumbuhan perekonomian nasional; meningkatkan tingkat inklusivitas keuangan nasional (Pasal 3)</p> | <p>terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel; mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat (Pasal 4)</p> | <p>lebih sehat, dapat diandalkan, amanah dan kompetitif serta meningkatkan perannya dalam mendorong pembangunan nasional (Penjelasan)</p> |
| Pengawasan | <p>Lembaga penjaminan wajib menerapkan tata kelola perusahaan yang baik; wajib menjaga kondisi kesehatan keuangan (Pasal 26)</p> | <p>Berwenang menetapkan kebijakan operasional, melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan memberikan perintah tertulis; menetapkan penggunaan pengelola statuter; menetapkan sanksi administratif; memberikan dan mencabut izin usaha/ izin orang</p> | <p>Wajib menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (Pasal 11 ayat (1)); anggota direksi, dewan komisaris atau yang setara wajib memenuhi persyaratan kemampuan dan kepatutan (Pasal 11)</p> |

| | | | |
|-----------------------|--|---|--|
| | | perorangan/ efektifnya pernyataan pendaftaran (Pasal 9) | |
| Reasuransi | Lembaga penjaminan wajib melakukan mitigasi risiko dan mereasuransikan (Pasal 42 ayat (1)) | n.a | Menteri Keuangan menetapkan kebijakan umum dalam rangka pengembangan pemanfaatan asuransi dan reasuransi untuk mendukung perekonomian nasional (Pasal 57 ayat (2)) |
| Klaim | Lembaga penjaminan wajib memiliki cadangan klaim dan cadangan umum (Pasal 44) | n.a | Perusahaan asuransi wajib menjadi peserta program penjaminan polis (Pasal 53 ayat (1)) |
| Retensi Sendiri | Lembaga penjaminan wajib memiliki retensi sendiri (Pasal 49) | n.a | Wajib mengoptimalkan pemanfaatan kapasitas asuransi dalam negeri (Pasal 36) |
| Penyelesaian Sengketa | Dilakukan secara musyawarah mufakat; melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa (Pasal 54 ayat (1) dan (2)); kesepakatan | Memfasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen mediasi (Pasal 29c) | |

| | | | |
|-------------------|--|---|--|
| | bersifat final dan mengikat | | |
| Ketentuan Penutup | Semua ketentuan mengenai penjaminan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini (Pasal 63) | UU No. 2/1992 tentang Usaha Perasuransian; UU No. 7/1992 tentang Perbankan; UU No. 11/1992 tentang Dana Pensiun; UU No. 8/1995 tentang Pasar Modal; UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia; UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah dan peraturan UU lain di sektor keuangan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ini (Pasal 70) | UU No. 2/1992 tentang Usaha Perasuransian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 90a); semua peraturan pelaksanaan dari UU No. 2/1992 dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini (Pasal 90c) |

10. Kesimpulan Keteterangan Ahli

Berdasarkan uraian tersebut diatas Ahli berkesimpulan sebagai berikut:

- a. Asuransi lahir dan tumbuh sebagai hasil dari perikatan antara kedua pihak atau lebih subjek hukum baik perorangan maupun badan hukum dan sebagai hasil dari undang undang yang mengatur berbagai kehidupan ekonomi masyarakat.
- b. Bahwa sejarah asuransi di dunia maupun di dalam negeri bertujuan untuk membagi dan mengalihkan risiko demi menjaga stabilitas keuangan anggota masyarakat pada khususnya dan kesejahteraan bangsa dan negara pada umumnya.

- c. Bahwa sejak berdirinya industri asuransi nasional bertekad untuk bekerjasama memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi perekonomian nasional, mengatasi sisa-sisa sistem perekonomian kolonial dan peningkatan kesadaran berasuransi
- d. Bahwa lini usaha suretyship telah menjadi praktik bisnis perasuransian yang ditekuni sejumlah pelaku jasa keuangan asuransi dibawah pengaturan dan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan yang melakukan pengawasan secara terintegrasi seluruh sektor jasa keuangan termasuk penjaminan.

[2.7] Menimbang bahwa Pemohon, Presiden, dan Pihak Terkait menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 September 2020 dan 18 September 2020 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya.

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618, selanjutnya disebut UU 40/2014) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 yang rumusannya adalah,
 - (1) Ruang Lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
 - (2) ...
2. Bahwa Pemohon adalah Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI) yaitu badan hukum perkumpulan yang para anggotanya adalah perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perasuransian (Badan Hukum Privat) yang dalam hal ini diwakili oleh Ketua Dewan Pengurus Pusat AAUI, Wakil Ketua, Bendahara Dewan Pengurus Pusat AAUI, dan Direktur Eksekutif Dewan Pengurus Pusat AAUI, dan berdasarkan Akta Nomor 02 Pernyataan Keputusan Kongres Asosiasi Asuransi Umum Indonesia tentang Perubahan Anggaran Dasar, tanggal 4 Desember 2018 [vide bukti P-6] yang selanjutnya menyatakan bahwa pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama AAUI berdasarkan Pasal 14 dan berwenang menghadap ke pengadilan atas nama Organisasi AAUI berdasarkan Pasal 18 angka 2 adalah Dewan Pengurus Pusat yang

sekurang-kurangnya terdiri dari satu orang Ketua, satu orang Wakil Ketua, satu orang Bendahara, dan satu orang Direktur Eksekutif, dan Akta tersebut selanjutnya disahkan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000962.AH.01.08 Tahun 2018 tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Perkumpulan Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Dalam Bahasa Inggris Disebut *General Insurance Association of Indonesia*, tertanggal 18 Desember 2018, yang pada pokoknya menyebutkan nama-nama susunan pengurus dan pengawas AAUI [vide bukti P-13];

3. Bahwa Pemohon sebagai badan hukum privat perkumpulan yang berazaskan Pancasila dan berlandaskan UUD Negara Republik Indonesia serta sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Anggaran Dasar, didirikan dengan tujuan mewakili kepentingan para anggota AAUI sebagai asosiasi nirlaba yang dibentuk dalam rangka memajukan industri asuransi umum dan reasuransi di Indonesia dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif, penegakan etika berusaha dalam tatanan percaturan pasar global [vide bukti P-6];
4. Bahwa berdasarkan sertifikat keanggotaan [vide Bukti P-9], saat ini terdapat 45 perusahaan asuransi yang menjadi anggota Pemohon yang telah menjalankan bidang usaha *suretyship* berdasarkan izin dari pihak OJK [vide Bukti P-10];
5. Bahwa Pemohon menjelaskan *suretyship* yang telah dijalankan sebagai terobosan produk asuransi, dan prakteknya telah berlangsung lama tidak secara tegas dinormakan Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil dan menimbulkan kerugian atau potensial menimbulkan kerugian tidak hanya kepada para anggota dari Pemohon namun juga perusahaan asuransi lainnya yang menjalankan lini usaha *suretyship*, bahkan telah mengancam lini usaha *suretyship* yang sudah dijalankan selama puluhan tahun, yang manfaatnya dirasakan bagi pembangunan nasional;
6. Bahwa Pemohon juga menerangkan Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 juga telah menyebabkan kerugian bagi anggota Pemohon karena beragam produk yang lahir dan dikembangkan anggota Pemohon dari bidang usaha *suretyship* seperti jaminan penawaran (*bid bond*), jaminan pelaksanaan (*performance bond*), jaminan uang muka (*advance payment bond*), jaminan pemeliharaan (*maintenance bond*), jaminan pembayaran serta jaminan kepabeanan (*custom bond*), secara potensial tidak lagi dapat dilakukan, padahal produk tersebut

sangat dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan proyek pembangunan dengan skala yang besar baik di bidang konstruksi maupun non konstruksi;

7. Bahwa oleh karenanya menurut Pemohon, kehadiran Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 dengan cara langsung maupun tidak langsung potensial pasti merugikan berbagai macam usaha-usaha yang sudah dilakukan secara terus-menerus oleh Pemohon dalam rangka menjalankan tugas dan peranannya untuk memajukan industri asuransi umum dan reasuransi di Indonesia dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif, penegakan etika berusaha dalam tatanan percaturan pasar global. Oleh karenanya, norma Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 yang diajukan dalam Permohonan ini secara faktual atau setidaknya potensial telah merugikan hak konstitusional Pemohon yang diakui, dijamin, dan dilindungi UUD 1945;

Berdasarkan penjelasan Pemohon dalam menerangkan kedudukan hukumnya berkenaan dengan pengujian Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014, Pemohon menyatakan diri sebagai asosiasi yang berbentuk badan hukum yang potensial dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya undang-undang *a quo*, dan Pemohon telah pula menjelaskan kedudukannya di dalam asosiasi tersebut dengan melampirkan ketentuan yang menyatakan pihak yang dapat mewakili asosiasi tersebut untuk bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan. Oleh karena itu menurut Mahkamah berkaitan dengan kedudukan hukum dalam mengajukan permohonan *a quo* Pemohon telah dapat membuktikan bahwa Pemohon adalah subjek hukum yang dapat mengajukan permohonan *a quo* dan Pemohon juga telah dapat menjelaskan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian konstitusional yang bersifat potensial yang dialami dengan berlakunya norma dari pasal yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil permohonan Pemohon perihal pertentangan norma UU 40/2014 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014, Pemohon mengemukakan argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa, menurut Pemohon, pemberian penjaminan di Indonesia saat ini dilayani oleh industri yang berbeda-beda, antara lain, industri perbankan terdapat bank umum yang dapat menerbitkan produk bank garansi. Selain itu, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia atau Exim Bank yang juga menerbitkan bank garansi. Berikutnya, perusahaan penjaminan yang menerbitkan *surety bond* dan industri perasuransian dengan perusahaan asuransi umum yang menerbitkan produk *suretyship*;
2. Bahwa, menurut Pemohon, dalam konteks peraturan perundang-undangan Indonesia, eksistensi lembaga perbankan dalam menjalankan usaha bank garansi diakomodir secara tegas melalui Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU 7/1992) *jo.* Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU 10/1992). Demikian pula dengan perusahaan penjaminan dalam menjalankan lini usaha *surety bond* telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan (UU 1/2016);
3. Bahwa, menurut Pemohon, konsep *suretyship* merupakan salah satu bentuk konsep pertanggung jawaban yang diatur dalam Pasal 1316 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kegiatan pertanggung jawaban itu sendiri diantaranya meliputi pertanggung jawaban biasa, bank garansi, serta *suretyship*. Pada dasarnya, jika dibandingkan antara *suretyship* dengan bank garansi, misalnya, maka keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan proyek, meski masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. Namun, secara historis sebenarnya perusahaan-perusahaan asuransi telah menjalankan lini usaha *suretyship* sejak tahun 1978 bahkan pengaturannya telah dituangkan dalam berbagai macam bentuk perundang-undangan;
4. Bahwa, menurut Pemohon, dalam perkembangannya, ketika ketentuan yang mengatur asuransi secara khusus (*lex specialis*) diterbitkan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian (UU 2/1992)

hingga UU 40/2014, *suretyship* masih juga belum diatur secara eksplisit dalam UU *a quo*, walaupun dalam Pasal 1 angka 4 UU 40/2014 memang disebutkan jasa pertanggungan atau pengelolaan resiko yang bisa saja termasuk makna *suretyship*, namun tetap saja ruang lingkup lini usaha yang diakui sebagai lini usaha perusahaan asuransi adalah seperti yang ditegaskan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU 40/2014;

5. Bahwa, menurut Pemohon, tampak dengan jelas, Pasal 2 dan Pasal 3 UU 40/2014 justru membatasi lini usaha asuransi. Sementara, status *suretyship* kendati masuk dalam kategori lini usaha yang dapat diperluas menurut Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 dengan Peraturan OJK, namun perluasan dalam pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan lini usaha *suretyship*;
6. Bahwa, menurut Pemohon, muncul persoalan ketidaksesuaian pembentukan norma dengan adanya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2016 yang dipastikan menjadi penghalang tidak dapat dilaksanakannya lini usaha *suretyship* oleh perusahaan asuransi. Selain itu adanya ketidaksesuaian pembentukan norma semakin nampak dengan berlakunya undang-undang lain yang lahir kemudian yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU 2/2017), *suretyship* diakui sebagai salah satu lini usaha perusahaan asuransi, selain juga menegaskan adanya lembaga perbankan, dan/atau perusahaan penjaminan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 57 ayat (4) UU 2/2017;
7. Bahwa, menurut Pemohon, Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 serta bersifat multitafsir serta tidak memiliki ukuran yang jelas apa yang dimaksud dengan “dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Keadaan ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para anggota Pemohon untuk menjalankan lini usahanya. Hal ini ditambahkan dengan tidak adanya penjelasan dalam UU *a quo* mengenai apa yang dimaksud dalam pasal *a quo*, padahal sejak awal *suretyship* adalah merupakan lini usaha dari perusahaan asuransi, kemudian terbit UU 1/2016 yang tidak membenarkan *suretyship* dilakukan oleh perusahaan asuransi, namun terbit lagi UU 2/2017 dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres 16/2018) yang membenarkan *suretyship* dilakukan oleh perusahaan asuransi;

8. Bahwa, menurut Pemohon, Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 berpotensi membatasi hak Pemohon untuk turut serta dalam perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan atas prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan. Apalagi dengan berlakunya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2016 yang dapat menegaskan kontribusi perusahaan asuransi yang selama ini telah turut serta memberi jaminan bagi berjalannya proyek-proyek tersebut melalui lini usaha *suretyship*. Jika *suretyship* tidak dapat dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asuransi dipastikan akan menghambat kelanjutan pembangunan nasional sekaligus terhalangnya proyek pembangunan pemerintah;
9. Bahwa, menurut Pemohon, untuk mengisi kekosongan hukum akibat tidak adanya kepastian hukum pengaturan mengenai *suretyship* tersebut, Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk membentuk norma hukum baru sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010;
10. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, Pemohon selanjutnya memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap sepanjang tidak dimaknai "Ruang lingkup Usaha Asuransi Umum dan Usaha Asuransi Jiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Usaha Asuransi Umum Syariah dan Usaha Asuransi Jiwa Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) dapat diperluas termasuk lini usaha *suretyship* sesuai dengan kebutuhan masyarakat."

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13 dan dua orang ahli bernama **Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D.** dan **Dr. Kornelius Simanjuntak, S.H., M.H., AAIK.**, yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan dan telah dibaca keterangan tertulisnya, serta dua orang saksi bernama **Tjindra Parma Wignyoprayitno, S.H., M.H.**, dan **Ir. Manahara R. Siahaan** yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan. Di samping itu Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 September 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan lisan dalam persidangan pada tanggal 13 Juli 2020 dan dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Agustus 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Presiden pada tanggal 3 Maret 2020 telah memberikan keterangan lisan dan dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan, serta keterangan tertulis tambahan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Juli 2020. Di samping itu Presiden juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 September 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan pada tanggal 22 Juni 2020 telah memberikan keterangan lisan dan dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan, serta keterangan tertulis tambahan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Juli 2020. Di samping itu Pihak Terkait juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 September 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa untuk kepentingan Mahkamah, dalam persidangan tanggal 10 September 2020, Mahkamah telah menghadirkan satu orang ahli bernama **Irvan Rahardjo, S.E., M.M.** yang keterangannya telah diterima Mahkamah pada tanggal 10 September 2020 dan keterangannya telah didengar dalam persidangan sebagaimana tersebut di atas (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama permohonan Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, baik bukti tertulis dan keterangan para ahli serta saksi yang diajukan Pemohon, serta kesimpulan Pemohon, keterangan DPR, keterangan dan kesimpulan Presiden, keterangan dan kesimpulan Pihak Terkait, dan keterangan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan dalil-dalil permohonan Pemohon sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa persoalan utama yang dipermasalahkan oleh Pemohon adalah konstitusionalitas norma Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 yang mengatur ruang lingkup kegiatan usaha perusahaan asuransi dengan tidak mencantumkan secara tegas kegiatan *suretyship*, padahal lini usaha *suretyship* sejak awal telah diterbitkan oleh perusahaan asuransi, namun saat ini tidak diakomodir di dalam UU 40/2014, selain itu, menurut Pemohon Pasal 61 UU 1/2016 telah menghalangi perusahaan asuransi dalam menjalankan lini usaha *suretyship*;

[3.13.2] Bahwa berkaitan dengan dalil pokok permohonan Pemohon tersebut di atas, sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih jauh, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan hal-hal sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Bahwa perkembangan asuransi di Indonesia menunjukkan angka kemajuan yang cukup baik selama beberapa tahun belakangan ini. Hal tersebut dapat dilihat dengan semakin banyaknya perusahaan asuransi yang tumbuh, di mana semakin hari semakin banyak nasabah yang menggunakan jasa layanan asuransi dengan berbagai varian di dalam kehidupan sehari-hari. Berdasarkan data yang ada hingga Desember 2019, usaha asuransi dengan lini usaha kredit dan *suretyship* saja yang dilakukan oleh 42 perusahaan asuransi umum menerima pendapatan premi sebesar Rp1,59 triliun atau 1,98% dari total pendapatan premi dari seluruh lini usaha asuransi umum. Dari 42 perusahaan asuransi umum tersebut terdapat 3 perusahaan asuransi umum yang mendapatkan lebih dari 30% pendapatan preminya yang bersumber dari usaha *suretyship* (vide kesimpulan OJK dalam perkara *a quo* pada hlm. 28).

Bahwa berdasarkan contoh data tersebut tentu saja hal ini menunjukkan variabel yang dapat menjadi ukuran besarnya peluang adanya sebuah keuntungan tersendiri bagi perusahaan yang menyediakan layanan asuransi. Peluang yang dimiliki oleh perusahaan asuransi akan semakin luas, baik pasar yang bisa diolah dan dijadikan sebagai sasaran penjualan produk yang mereka miliki maupun jenis produk asuransi yang dibutuhkan masyarakat. Dengan kata lain, kebutuhan akan jenis asuransi akan selalu beriringan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang dinamikanya cukup cepat, terutama di dalam mengantisipasi hal-hal yang berkenaan dengan kualitas hidup masyarakat.

Bahwa oleh karena itu selain tuntutan untuk selalu meningkatkan pelayanan kepada para nasabahnya, perusahaan asuransi juga harus melakukan inovasi di

dalam mengembangkan varian lini usaha dengan berbagai jenis usaha untuk bisa memperluas dan memajukan bisnis yang mereka jalankan dalam industri perasuransian. Salah satu langkah yang dilakukan adalah dengan cara mengeluarkan berbagai produk baru dan lebih inovatif bagi nasabahnya. Bahkan saat ini, produk asuransi tidak hanya terbatas pada jenis asuransi jiwa dan asuransi kesehatan saja, karena pada dasarnya kedua produk inilah yang paling banyak dibutuhkan oleh masyarakat luas. Dalam perkembangan selanjutnya, perusahaan asuransi juga mengeluarkan berbagai macam produk yang bisa dipilih dan digunakan sesuai dengan kebutuhan nasabah dan ada banyak jenis produk asuransi yang bisa dipilih oleh nasabah pengguna asuransi, antara lain: asuransi kesehatan, asuransi dana pendidikan, asuransi dana pensiun, asuransi kendaraan bermotor, asuransi properti, hingga asuransi dengan lini usaha *surety bond* serta beragam jenis asuransi lainnya. Dengan banyaknya produk yang dikeluarkan oleh perusahaan asuransi, maka akan banyak pilihan dan juga pertimbangan yang bisa diambil oleh nasabah yang akan menggunakan asuransi tersebut. Hal ini juga menciptakan perusahaan dengan kualitas persaingan yang baik di antara perusahaan penyedia layanan asuransi, sehingga industri asuransi akan memberikan layanan terbaik di dalam menawarkan produknya.

Lebih lanjut berkaitan dengan asuransi *suretyship* atau *surety bond* secara universal dapat dijelaskan produk *suretyship* atau *surety bond* sejak diakui keberadaannya di Indonesia yaitu pada tahun 1978, kewenangan/hak untuk melaksanakan, memasarkan, menjual dan menerbitkan lini usaha *surety bond* adalah perusahaan asuransi umum atau asuransi kerugian pada awalnya diberikan kepada PT Jasa Raharja Persero melalui Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Kerugian Jasa Raharja. Selanjutnya pada Tahun 1980 melalui Keputusan Presiden Nomor 14A Tahun 1980 tentang Pengadaan Barang dan Jasa kembali ditegaskan bahwa yang dapat menerbitkan *surety bond* adalah Asuransi Kerugian PT Jasa Raharja Persero sebagai Lembaga Keuangan Non Bank atau LKNB. Namun dalam perkembangannya, persisnya pada tahun 1992 perusahaan-perusahaan asuransi yang membidangi kegiatan usaha menjamin kerugian (umum) meminta kepada Pemerintah, *in casu* Kementerian Keuangan, agar pelaksanaan asuransi yang

mempunyai lini usaha *surety bond* tidak dilakukan monopoli oleh perusahaan asuransi kerugian PT Jasa Raharja Persero.

Bahwa selanjutnya, melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian (UU 2/1992), kepada perusahaan-perusahaan asuransi kerugian diberikan izin untuk melaksanakan lini usaha asuransi di bidang *surety bond*. Konsekuensinya PT Jasa Raharja Persero dikembalikan fungsi dan tugas pokoknya, yaitu melaksanakan asuransi khusus yang menangani dana pertanggungjawaban wajib kecelakaan penumpang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 dan juga asuransi dana kecelakaan lalu lintas jalan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964.

Bahwa berdasarkan perjalanan historis sebagaimana diuraikan di atas, terhadap asuransi dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* telah berjalan di Indonesia hingga saat ini sudah kurang lebih 42 tahun sejak diperkenalkan meskipun secara faktual terhadap asuransi kerugian atau umum baru diberikan izin oleh Kementerian Keuangan untuk menjalankan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* setelah berlakunya UU 2/1992. Dengan demikian asuransi dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* telah mendapat pengakuan dan juga kesempatan untuk dijalankan oleh perusahaan asuransi kerugian (umum) hingga saat ini.

[3.13.3] Bahwa berkaitan dengan asuransi dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond*, menurut Mahkamah penting juga untuk menyamakan persepsi antara pengertian *suretyship* atau *surety bond* di mana berdasarkan fakta hukum yang diperoleh di persidangan, bahwa *suretyship* adalah istilah yang digunakan untuk salah satu jenis lini usaha yang bersifat generik, sedangkan *surety bond* adalah jenis produknya. Sementara itu pengertian *suretyship* adalah “lini usaha asuransi umum yang memberikan jaminan atas kemampuan *Principal* dalam melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian pokok antara *Principal* dan *Obligee*” [vide Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.010/2008 tentang Penyelenggaraan Lini Usaha Asuransi Kredit dan Pasal 1 angka 23 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah (POJK 69/POJK.05/2016)];

Selanjutnya berkenaan dengan ruang lingkup penjaminan adalah jenis bidang usaha yang berkaitan dengan kegiatan pemberian jaminan oleh Penjamin

atas pemenuhan kewajiban finansial Terjamin kepada Penerima Jaminan. (Vide Pasal 1 angka 1 UU 1/2016). Dengan demikian di dalam Lembaga Penjamin terdapat tiga pihak, yaitu Penjamin, Terjamin, dan Penerima Jaminan. (Vide Pasal 1 angka 11, angka 12, dan angka 13 UU 1/2016). Oleh karena itu di dalam lembaga penjamin yang dalam hal ini juga termasuk asuransi dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* terdapat hubungan hukum antara tiga pihak, yaitu penjamin (*surety*), penerima jaminan (*obligee/kreditur*) dan pihak yang dijamin (*principal/debitur*). Oleh karenanya secara sederhana dapat diilustrasikan, bahwa apabila dalam sebuah perjanjian antara penerima jaminan (kreditur) dengan pihak yang dijamin (debitur) terjadi wanprestasi maka penjamin (*surety*) akan mendudukkan diri bersama-sama dengan pihak yang dijamin (debitur) untuk kemudian memenuhi prestasi yang diperjanjikan (vide Pasal 1316 KUH Perdata).

Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa dengan telah diperolehnya ciri-ciri dari ruang lingkup lembaga penjamin tersebut, maka dapat diketahui perbedaan yang esensial antara pengertian penjaminan dengan asuransi. Sebab, asuransi pada hakikatnya hanya terdiri dari dua pihak, yaitu Tertanggung dan Perusahaan Asuransi. Namun demikian bukan berarti perusahaan asuransi tidak dapat menjalankan lini usaha *suretyship* atau *surety bond*, karena secara empirik di Indonesia sebenarnya perusahaan asuransi yang menjalankan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* telah banyak dan hal tersebut sesungguhnya perusahaan asuransi menjalankan fungsi lini usaha yang sedikit berbeda dengan *core business* yang dimilikinya, meskipun pada dasarnya *suretyship* atau *surety bond* adalah lini usaha dari perusahaan asuransi umum.

[3.14] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon.

Bahwa terhadap permasalahan pokok yang dimohonkan Pemohon tersebut, menurut Mahkamah sesungguhnya praktik *suretyship* atau *surety bond* yang menjadi bagian dari lini usaha perusahaan asuransi di Indonesia telah berjalan cukup lama, yaitu sejak Tahun 1978 meskipun pada waktu itu masih menjadi monopoli PT Jasa Raharja Persero dan baru secara resmi menjadi lini usaha perusahaan asuransi umum sejak Tahun 1992. Oleh karena itu bagi perusahaan

asuransi umum persoalan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* tersebut pada hakikatnya tidak pernah ada hambatan di dalam menjalankan praktiknya. Sementara itu berkenaan dengan undang-undang yang mengatur lini usaha *suretyship* atau *surety bond* sebagaimana diatur dalam UU 1/2016 bukan dalam UU 40/2014. Hal tersebut tentunya tidak dapat dilepaskan dari pengertian dan ruang lingkup lini usaha *suretyship* atau *surety bond* yang meskipun merupakan jenis dari produk perusahaan asuransi, namun unsur-unsur yang terkandung di dalamnya adalah penjaminan. Oleh karena itu permasalahan penempatan pengaturan demikian sebenarnya tidak serta-merta menjadikan adanya persoalan konstusionalitas norma dari pasal yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan lini usaha *suretyship* atau *surety bond*. Sebab, apabila diatur dalam UU 40/2014 ternyata secara faktual substansi yang diatur adalah bukan berkenaan dengan jenis dari asuransi akan tetapi berkaitan dengan penjaminan, sedangkan apabila diatur dalam UU 1/2016 ternyata secara faktual substansi yang diatur adalah merupakan bagian dari produk asuransi. Terlebih bagi perusahaan asuransi yang akan menjalankan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* tidak mendapatkan hambatan dengan adanya pengaturan tersebut, meskipun dalam permohonannya Pemohon beralasan hal tersebut merugikan hak konstusionalnya. Namun demikian sulit bagi Mahkamah untuk berkesimpulan bahwa terdapat persoalan konstusionalitas terhadap norma Pasal 5 UU 40/2014. Dengan kata lain, apabila dilihat dari pihak yang melakukan lini usaha *suretyship* atau *surety bond* yaitu perusahaan asuransi maka tidaklah salah apabila ketentuan mengenai *suretyship* atau *surety bond* dimasukkan ke dalam UU 1/2016, karena konsep *suretyship* atau *surety bond* sendiri secara umum sama dengan konsep penjaminan, karenanya tidaklah mungkin pengaturannya dimasukkan ke dalam UU 40/2014.

Bahwa lebih lanjut dijelaskan, ketentuan dalam norma Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 mengenai frasa “sesuai kebutuhan masyarakat” merupakan ketentuan yang perlu diakomodir dan dipertahankan untuk menyesuaikan perkembangan industri perasuransian di masyarakat, yang apabila dimaknai “termasuk lini usaha *suretyship*” sebagaimana yang Pemohon mohonkan di dalam petitum permohonan, justru akan memberikan ketidakpastian hukum bagi perusahaan asuransi untuk dapat melakukan perluasan ruang lingkup usaha dan membatasi kemungkinan adanya perluasan lini usaha lain selain *suretyship*. Terlebih tanpa adanya perluasan makna terhadap frasa “sesuai kebutuhan masyarakat”

sebagaimana yang dimohonkan Pemohon, sesungguhnya yang diinginkan Pemohon telah terakomodir di dalam UU 1/2016. Oleh karena pengaturan *suretyship* sudah diatur dalam UU 1/2016 maka sesungguhnya tidak perlu lagi diatur dalam UU 40/2014, sehingga dengan demikian sebenarnya tidak ada persoalan mengenai pengaturan *suretyship*.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon berkaitan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 tidak beralasan menurut hukum.

[3.15] Menimbang bahwa berkenaan dengan dalil Pemohon terhadap norma Pasal 61 UU 1/2016, meskipun tidak dimohonkan oleh Pemohon dalam petitum permohonannya, namun oleh karena didalilkan dalam posita permohonannya dan secara substansi adalah hal yang mendasar yaitu Pemohon menganggap norma pasal *a quo* telah menghalangi perusahaan asuransi dalam menjalankan lini usaha *suretyship*. Oleh karena itu Mahkamah perlu untuk menanggapi dalil Pemohon tersebut.

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, setelah dicermati sebenarnya hanyalah merupakan kekhawatiran Pemohon karena perusahaan asuransi yang merupakan perusahaan di luar lembaga penjamin haruslah memenuhi persyaratan sebagai lembaga penjamin apabila hendak melakukan kegiatan usaha yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 *juncto* Pasal 4 ayat (1) UU 1/2016. Sedangkan kegiatan lini usaha *suretyship* (*in casu surety bond*) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UU 1/2016 dapat dilakukan perusahaan asuransi yang bersinergi dengan amanat Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 yang telah mengatur perluasan ruang lingkup kegiatan usaha perasuransian. Hal demikian mengingat lini usaha *suretyship* yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU 1/2016 tidaklah memerlukan persyaratan sebagai lembaga penjamin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU 1/2016. Sementara itu Pasal 5 ayat (1) UU 40/2014 adalah ketentuan yang mengatur perusahaan asuransi dalam menjalankan lini usaha penjaminan agar menyesuaikan dengan UU 1/2016 berkenaan dengan tenggang waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 61 ayat (1) UU 1/2016. Dengan demikian, menurut Mahkamah, kekhawatiran Pemohon tidaklah tepat mengingat kegiatan *suretyship* adalah kegiatan yang mempunyai *core business* penjaminan yang merupakan lini usaha yang dapat juga dijalankan oleh perusahaan asuransi.

Kemudian sebagai pelaksanaan amanat Pasal 5 ayat (3) UU 40/2014, OJK telah menerbitkan POJK 69/2016 yang memberikan kesempatan kepada perusahaan asuransi untuk menjalankan lini usaha *suretyship*, sehingga telah sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 61 UU 1/2016. Dengan demikian perusahaan asuransi yang melakukan lini usaha *suretyship* tidaklah dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana kekhawatiran Pemohon;

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan;

[4.3] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, Daniel Yusmic P. Foekh, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **lima**, bulan **November**, tahun **dua ribu dua puluh**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh lima**, bulan **November**, tahun **dua ribu dua puluh**, selesai diucapkan **pukul 11.51 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, Daniel Yusmic P. Foekh, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Anak Agung Dian Onita sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait Otoritas Jasa Keuangan atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Anak Agung Dian Onita



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.