

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Asuransi atau pertanggungan pada dasarnya merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menghindari atau melimpahkan risiko dari satu pihak ke pihak lain atas suatu kerugian yang diakibatkan oleh suatu peristiwa yang tidak pasti. Asuransi sangat erat kaitannya dengan persoalan risiko. Kegiatan asuransi merupakan salah satu cara untuk mengelola risiko dengan cara memindahkannya kepada pihak lain.

Ruang lingkup risiko secara umum mencakup segala sesuatu yang dapat membawa untung dan rugi. Risiko dapat berupa kerugian maupun keuntungan yang gagal diperoleh. Oleh sebab itu dapat dirumuskan menjadi kemungkinan terjadinya suatu kerugian atau batalnya seluruh atau sebagian dari suatu keuntungan yang semula diharapkan, karena suatu kejadian diluar kuasa manusia, kesalahan sendiri ataupun perbuatan orang lain.¹

Dalam menghadapi risiko upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menanggulangi, menghindari, atau memperkecil risiko dengan cara mengalihkannya kepada pihak lain berdasarkan perjanjian asuransi atau pertanggungannya.² Industri asuransi memiliki peran penting terhadap pembangunan ekonomi di Indonesia dalam menjaga stabilitas perekonomian dari risiko-risiko yang melekat pada berbagai kalangan bisnis yang mungkin timbul dan berpotensi menimbulkan kerugian besar. Pengelolaan terhadap risiko sangat penting dengan memanfaatkan asuransi untuk meminimalisir ketidakpastian yang ada. Sehingga pelaku usaha dapat lebih percaya diri dalam mengembangkan bisnisnya. Dengan peranannya yang krusial sebagai system pengalihan risiko, regulasi yang baik sangat dibutuhkan untuk

¹ H Gunarto, 1984, *Asuransi Kebakaran di Indonesia*, Tira Pustaka, Jakarta, hal.1

² Sri Rejeki Hartono, 1992, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta hal. 16

mengatur dan memberikan pedoman bagi para *stakeholder* untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi pada industri asuransi. Sebagaimana diketahui, negara Indonesia pada saat ini sedang giat melaksanakan pembangunan di berbagai bidang. Proyek-proyek yang diadakan oleh pemerintah melalui departemennya pada umumnya terbagi menjadi dua, yaitu proyek konstruksi dan non-konstruksi. Proyek konstruksi biasanya dapat berupa pembangunan fasilitas umum seperti pembangunan jalan, rumah sakit, dan lain-lain. Sedangkan proyek non-konstruksi biasanya berupa pengadaan barang/jasa guna keperluan operasional departemen terkait ataupun dalam rangka memenuhi visi misi pemerintah.

Proyek-proyek yang diadakan pemerintah tersebut memiliki skala kompleksitas yang cukup tinggi. Seperti misalnya pada pembangunan jalan, tentunya diperlukan keahlian khusus serta modal yang cukup besar dari kontraktor agar proyek tersebut dapat terlaksana dengan baik. Hal-hal seperti inilah yang menjadi kekhawatiran dari pihak pemerintah (*obligee*) selaku pemilik proyek terhadap kinerja dari kontraktor (*principal*) yang mengerjakan proyek-proyek tersebut, apakah dapat mengerjakannya sesuai dengan kontrak atau tidak. Salah satu aspek penting dalam pembangunan proyek ini adalah jaminan yang tersedia untuk pengerjaannya. Pelaksanaan pembangunan di Indonesia selalu membutuhkan suatu produk penjaminan untuk memberikan jaminan sebagai pengamanan yang bertujuan mengurangi atau menghindari dari berbagai risiko yang akan mengancam harta benda dan berbagai kepentingan produk penjaminan.³ Karena pembiayaannya menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), maka penggunaannya harus memperhatikan aspek kepastian dan jaminan agar tepat sasaran, sehingga penggunaan APBN dapat di katakan efektif dan efisien.

³ Ade Hari Siswanto, 2016, "*Karakteristik Perjanjian Surety Bond Dalam Lingkup Hukum Asuransi*", Lex Journalica 3 No.3, hal. 183

Untuk mensiasati hal tersebut, di dalam Peraturan Presiden 16/2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa mengatur adanya keharusan penyerahan suatu penjaminan yang di berikan *principal* kepada *obligee*. Jaminan Pengadaan Barang/Jasa dapat berupa bank garansi atau *surety bond*. Bank garansi diterbitkan oleh bank umum, sedangkan *surety bond* diterbitkan oleh perusahaan penjaminan/perusahaan asuransi. Tujuannya adalah untuk memberikan kepastian kepada *obligee* bahwa *principal* yang mengerjakan proyek akan menyelesaikan proyek tersebut sesuai waktu dan ketentuan yang telah ditentukan didalam kontrak.

Dikarenakan *surety bond* merupakan sebuah produk yang diterbitkan oleh perusahaan asuransi yang mana tunduk pada ketentuan perasuransian, maka ketentuan-ketentuan dalam produk *surety bond* juga mengacu kepada ketentuan-ketentuan perasuransian. Secara spesifik UU Perasuransian mengatur terkait ruang lingkup usaha asuransi umum dalam menyelenggarakan usaha asuransi umum termasuk lini usaha asuransi kesehatan dan kecelakaan diri, serta usaha reasuransi untuk risiko perusahaan asuransi umum lainnya. Namun ruang lingkup usaha asuransi umum dapat diperluas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perluasan ruang lingkup usaha perasuransian tidak diatur secara spesifik mengenai wilayah-wilayahnya. Perkembangan ekonomi dan industry yang semakin progresif akan menimbulkan implikasi yang semakin kompleks bagi pertumbuhan bisnis asuransi di Indonesia, sehingga pada praktiknya usaha penjaminan termasuk ke dalam usaha perasuransian yang di perluas dan menjadi bagian dari lini usaha asuransi di Indonesia.

Peraturan perundangan yang ada saat ini memungkinkan industri usaha untuk mengembangkan produknya di luar dari lini usaha yang sudah secara eksplisit ditetapkan. Secara historis lini usaha penjaminan sudah dipasarkan Bersama dengan perusahaan asuransi dan Lembaga penjaminan. Hal ini dapat ditelusuri melalui peraturan perundangan yang memberikan kewenangan terhadap perusahaan asuransi untuk penerbitan produk penjaminan, namun dengan diterbitkannya UU No. 1/2016 tentang

Penjaminan ada anggapan bahwa perusahaan asuransi tidak dapat menerbitkan produk penjaminan setelah berlaku efektifnya peraturan tersebut. Dalam ketentuan peralihannya pada pasal 61 ayat 1 UU No 1/2016 menyatakan bahwa hanya Lembaga Penjaminan yang dapat melakukan kegiatan penjaminan, di luar Lembaga tersebut harus menyesuaikan terhadap Undang-Undang Penjaminan tersebut, dan terdapat sanksi pidana apabila melanggar ketentuan dalam Undang-Undang tersebut. Namun terdapat pula kontradiksi dalam penerbitan Undang-Undang penjaminan dengan melihat praktik yang ada dan tatanan peraturan perundangan lain yang memperbolehkan penyediaan produk penjaminan oleh perusahaan asuransi.

Dari penjelasan diatas, dalam penerbitan ketentuan mengenai penjaminan atau produk *surety bond* ini dapat dikatakan adanya inkonsistensi peraturan perundangan yang disebabkan oleh lahirnya UU No 1/2016 tentang Penjaminan yang dianggap melarang perusahaan asuransi untuk menerbitkan produk penjaminan namun di sisi lain peraturan perundangan lain yang lebih dulu ada membolehkan penerbitan produk penjaminan dilakukan oleh perusahaan asuransi.

Dalam praktiknya, keberadaan *surety bond* juga mengalami permasalahan lain, yang dikarenakan secara konsep *surety bond* tergolong dalam penjaminan. Hal ini dapat dilihat dari struktur *surety bond* yang melibatkan tiga pihak yaitu: *obligee*, *principal*, dan *surety company*. Selain itu juga dalam praktiknya perusahaan asuransi sering menambah lagi suatu “pengamanan” yang berupa *indemnity letter* agar *principal* sanggup mengganti sejumlah klaim yang telah dibayarkan melalui suatu perjanjian tambahan yang menyatakan kesanggupan untuk membayar ganti rugi apabila terjadi klaim. Hal tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip didalam asuransi.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa *surety bond* sebagai produk perusahaan asuransi dapat berperan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia?
2. Bagaimana kepastian hukum perusahaan asuransi dalam menerbitkan *surety bond* yang memberikan keadilan dan manfaat dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian dititik beratkan pada peran *surety bond* dalam pembangunan infrastruktur dan kepastian hukum perusahaan asuransi dalam menerbitkan *surety bond* yang memberikan keadilan dan manfaat dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia

D. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk memahami peran *surety bond* dalam pembangunan infrastruktur.
- b. Untuk mengetahui kepastian hukum perusahaan asuransi dalam menerbitkan produk *surety bond* yang memberikan keadilan dan manfaat dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum penjaminan dan asuransi.

b. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemikiran serta wawasan bagi peneliti, lembaga, atau penegak hukum khususnya di bidang asuransi demi tercapainya hukum yang lebih progresif.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif yakni menemukan suatu kebenaran, apakah terdapat aturan hukum yang sesuai norma hukum dan apakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan itu sudah sesuai norma atau prinsip hukum⁴ dengan pengkajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronasi hukum dan perbandingan hukum. Yuridis normatif merupakan usaha inventarisasi hukum positif.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini juga menggunakan sebuah pendekatan yaitu pendekatan undang-undang, kasus dan sejarah, dengan cara mempelajari dan mengumpulkan dari bahan hukum primer dan sekunder.

3. Jenis Data

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian yuridis normatif adalah data sekunder, yang terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif dan mengikat yang terdiri dari:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
- 3) Undang-Undang 1/2016 tentang Penjaminan
- 4) Undang-Undang 40/2014 tentang Perasuransian
- 5) Undang-Undang 2/1992 tentang Usaha Perasuransian
- 6) Undang-Undang 7/1992 tentang Perbankan
- 7) Undang-Undang 2/2017 tentang Jasa Konstruksi
- 8) Peraturan Presiden 54/2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa
- 9) Keppres 14A/1980 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

⁴ Maya Anas Taqiyyah, Atik Winanti, 2020, *Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997*, Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5 No. 1, hal 79.

10) POJK 69/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi

b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi dan sifatnya tidak mengikat yang dapat berupa buku teks, jurnal hukum, dan putusan pengadilan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dapat diperoleh dari kamus dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis yaitu studi kepustakaan atau *library research* untuk memperoleh data sekunder dengan melakukan studi dokumen atau studi terhadap bahan-bahan kepustakaan seperti peraturan perundangan, buku, jurnal, kaya tulis ilmiah, atau laporan terkait dengan masalah yang akan diteliti.

5. Teknik Analisa Data

Untuk mendapatkan data dan informasi yang dimaksud dalam penelitian ini maka penulis menggunakan teknik analisa data kualitatif yang bersifat deskriptif dengan cara menggambarkan, menelaah, menjelaskan dan menganalisis hukum baik dalam bentuk teori maupun praktik pelaksanaan dari hasil penelitian.