

MELIHAT HAL-HAL KRUSIAL DALAM WAJAH BARU UNDANG-UNDANG PERASURANSIAN

Oleh:

Chairul Umam *

Naskah diterima : 27 Oktober 2014; disetujui : 5 November 2014

Belum lama ini, tepatnya pada hari Selasa, 23 September 2014 yang lalu, Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) menyetujui Rancangan Undang-Undang Usaha Perasuransian menjadi Undang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian. Sejak diajukannya RUU Usaha Perasuransian (UU Perasuransian) ke DPR oleh Pemerintah, pembahasan UU Perasuransian berjalan dinamis dan diwarnai perdebatan antara Pemerintah dan DPR mengenai beberapa topik tertentu yang krusial. Pembahasan telah menghasilkan beberapa perubahan berupa sistematika penulisan RUU, penambahan jumlah pasal (dari sebelumnya 72 pasal menjadi 92 pasal) dan penambahan bab (yang semula 15 bab kemudian menjadi 18 bab). Penyempurnaan pengaturan dari sebelumnya UU Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian ini diklaim oleh DPR telah mencerminkan perhatian dan dukungan besar bagi upaya perlindungan konsumen jasa perasuransian, sekaligus upaya antisipasi lingkungan perdagangan jasa yang lebih terbuka pada tingkat regional, serta penyesuaian terhadap praktik terbaik di tingkat internasional untuk penyelenggaraan, pengaturan dan pengawasan industri perasuransian.

Menurut data dari DPR, beberapa hal penyempurnaan yang menjadi topik penting dalam pembahasan UU Perasuransian antara lain mengenai bentuk badan hukum dan tata kelola

usahanya, kepemilikan usaha, pengendali, *single presence policy*, jasa keperantaraan / keagenan, program asuransi wajib, perlindungan pemegang polis, tertanggung, atau peserta, dan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terkait perubahan kepemilikan dan penggabunganserta likuidasi dan kepailitan.

Bentuk Badan Hukum dan Tata Kelola Usaha

Sebagaimana diketahui, bentuk badan hukum yang banyak digunakan dalam sektor usaha perasuransian kenyataannya adalah badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Kendati dalam UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian dibuka peluang bentuk usaha lain dengan koperasi dan bentuk usaha bersama (mutual). Dalam perjalanannya kemudian, perusahaan asuransi berdasarkan bentuk koperasi tidak ada lagi dan yang berbentuk usaha bersama (mutual) hanya dijalankan oleh satu perusahaan yaitu AJB Bumiputera 1912. Dengan adanya putusan MK No. 32/ PUU-XI/2013, bentuk koperasi dan usaha bersama (mutual) kemudian dimasukkan kembali dalam draft UU Perasuransian yang semula hanya mengakomodasi bentuk usaha PT yang dinilai lebih memiliki keunggulan dan kepastian hukum dibanding koperasi dan usaha bersama (mutual). Namun dalam UU Perasuransian, untuk badan hukum usaha bersama dibatasi hanya usaha bersama yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, yang

tidak lain adalah AJB Bumiputera 1912. Adapun bagi pihak yang akan membentuk usaha bersama didorong untuk menjadi berbentuk koperasi dengan pertimbangan kejelasan tata kelola dan prinsip usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Berdasarkan undang-undang ini, bentuk usaha bersama juga sekaligus dinyatakan sebagai badan hukum. Dengan pernyataan ini menegaskan bahwa bentuk usaha bersama merupakan badan hukum seperti juga koperasi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Koperasi dan dana pensiun dengan Undang-Undang Dana Pensiun. Penegasan ini untuk menambal kekosongan hukum pengaturan usaha bersama (mutual) mengenai badan hukumnya. Mengenai bentuk usaha bersama (mutual), pilihan politik pemerintah dan DPR mengatur bentuk usaha bersama (mutual) menjadi bagian integral dari UU Perasuransian ini. Didalamnya diatur antara lain mengenai tata kelola, keanggotaan, pembagian keuntungan dan kerugian serta penyesuaian-penyeseuain lain yang berlaku pula bagi bentuk usaha koperasi dan PT. Pengaturan ini dimaksudkan sebagai tata kelola khusus bagi usaha perasuransian yang berbentuk koperasi dan usaha bersama dimana perusahaan asuransi dan perusahaan asuransi syariah berbentuk koperasi atau usaha bersama hanya dapat menyelenggarakan jasa asuransi atau jasa asuransi syariah bagi anggotanya dan setiap anggotanya wajib menjadi pemegang polis dari perusahaan yang bersangkutan. Ketentuan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa koperasi atau usaha bersama memiliki keterbatasan kemampuan untuk menambah modal. Namun, di sisi lain koperasi atau usaha bersama tetap harus memastikan kemampuannya untuk memenuhi kewajiban kepada Pemegang Polis, Tertanggung, atau Peserta. Adapun detail penjabaran dari aturan mengenai hal

tersebut diatas didelegasikan kepada Peraturan OJK. Dari pengaturan mengenai badan hukum usaha bersama (mutual) dianggap masih berpotensi menimbulkan masalah untuk digugat (judicial review) ke Mahkamah Konstitusi setidaknya untuk dua hal:

- a. Pengaturan bentuk usaha bersama (mutual) tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.
- b. Pembatasan bentuk usaha bersama hanya yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan.

Kepemilikan Usaha oleh Pihak Asing

Isu kepemilikan asing merupakan isu sensitif dalam setiap pembahasan undang-undang yang dinilai memiliki aspek strategis bagi bangsa dan negara. Demikian pula kepemilikan pihak asing pada perusahaan perasuransian. Kenyataan saat ini bahwa presentase kepemilikan asing dalam industri asuransi diatur dalam regulasi yang mengatur batas kepemilikan asing di Indonesia yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian. Berdasarkan Pasal 6 ayat (6) PP No. 39 Tahun 2008 tersebut, batas maksimal kepemilikan asing ketika pendirian adalah 80% (delapan puluh persen). Hanya saja, aturan tersebut tidak membatasi batas kepemilikan setelah pendiriannya. Dalam UU Perasuransian, kepemilikan pihak asing pada perusahaan perasuransian dibatasi secara kualitatif dan kuantitatif. Pembatasan secara kualitatif dilakukan dengan mempersyaratkan bahwa pada saat pendirian perusahaan perasuransian, pihak asing yang dapat menjadi pemilik adalah badan hukum asing yang memiliki usaha perasuransian yang sejenis atau perusahaan induk yang salah satu anak perusahaannya bergerak di bidang usaha perasuransian yang sejenis.

Sedangkan secara kuantitatif dengan penentuan batas kepemilikan saham badan hukum asing dalam perusahaan perasuransian yang batasannya dikonsultasikan terlebih dulu dengan DPR. Ketentuan ini dimaksudkan untuk optimalisasi potensi investor dalam negeri pada industri asuransi. Walaupun dirasakan masih kurang, tetap harus dibuka kesempatan yang luas bagi investor-investor dalam negeri. Kurangnya minat investor dalam negeri dalam sektor asuransi kemungkinan dikarenakan besarnya jumlah modal minimal pendirian perusahaan asuransi (100 milyar rupiah) dan ketatnya aturan menyangkut kesehatan keuangan perusahaan asuransi. Pemihakan kepada kepentingan nasional salah satunya dapat diterapkan pada aspek kepemilikan usaha. Namun demikian juga perlu diantisipasi jika kran yang sudah dibuka ini tidak dapat dipenuhi oleh investor dalam negeri maka jangan sampai menutup investor asing yang ingin berinvestasi di industri asuransi. Untuk itu dalam UU Perasuransian ketentuan batas prosentase saham badan hukum asing pada perusahaan asuransi dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang lebih fleksibel pembentukannya tetapi dengan kewajiban berkonsultasi terlebih dulu dengan DPR. Adapun investor perorangan termasuk orang asing hanya dimungkinkan menjadi pemilik perusahaan perasuransian melalui transaksi melalui pasar modal di bursa efek.

Pengendali

Mengenai ketentuan tentang pengendali dari perusahaan perasuransian menjadi topik yang cukup hangat diperdebatkan. Ketentuan ini juga menjadi ketentuan yang pertama dikenalkan dalam industri asuransi. Hal ini terkait kenyataan di lapangan bahwa

terdapat orang kuat di belakang layar yang bisa menentukan hitam putihnya perusahaan asuransi, walaupun secara fakta bisa jadi bukan merupakan pemegang saham pengendali atau tidak masuk dalam kepengurusan perusahaan. Pengendali dimaksudkan adalah pihak yang secara langsung atau tidak langsung mempunyai kemampuan untuk menentukan direksi, dewan komisaris, dan/atau mempengaruhi tindakan direksi, dewan komisaris. Oleh karenanya untuk menarik tanggung jawab dari pengendali maka terhadap perusahaan perasuransian diwajibkan menetapkan satu pengendali. Penetapan pengendali dan perubahannya wajib dilaporkan kepada OJK. Pengendali diwajibkan ikut bertanggung jawab atas kerugian perusahaan asuransi, perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah yang disebabkan oleh pihak dalam pengendaliannya. Bahkan jika OJK menemukan ada indikasi pengendali lain selain yang telah disetujui, OJK berwenang menetapkan pengendali di luar pengendali tersebut. Pihak-pihak yang telah ditetapkan sebagai pengendali tersebut tidak dapat berhenti menjadi pengendali tanpa persetujuan dari OJK. Ketatnya pengaturan terhadap pengendali ini dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan perusahaan untuk tujuan lain yang dapat merugikan kesehatan perusahaan asuransi akibat pengaruh kebijakan-kebijakan yang diambil diluar dari mekanisme resmi melalui RUPS.

Single Presence Policy

Terdapatnya kenyataan di lapangan bahwa adanya satu pihak yang menjadi pemegang saham pengendali di beberapa perusahaan asuransi sekaligus, maka demi jelasnya mekanisme pertanggungjawaban dan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan perusahaan perasuransian maka UU Perasuransian

menentukan aturan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) perusahaan asuransi jiwa, 1 (satu) perusahaan asuransi umum, 1 (satu) perusahaan reasuransi, 1 (satu) perusahaan asuransi jiwa syariah, 1 (satu) perusahaan asuransi umum syariah, dan 1 (satu) perusahaan reasuransi syariah. Dengan demikian hanya ada satu pemegang saham pengendali pada setiap satu jenis usaha perasuransian. Dengan ketentuan ini maka bagi pihak yang masih menjadi pemegang saham pengendali di beberapa jenis perusahaan asuransi maka diwajibkan untuk melepaskan kepemilikan saham mayoritasnya di perusahaan lain dengan batas waktu peralihannya ditentukan paling lama 3 (tiga) tahun sejak UU Perasuransian diundangkan. Akan tetapi terhadap ketentuan ini terdapat pengecualian yaitu jika pemegang saham pengendalinya adalah negara yang dalam hal ini adalah Indonesia. Adanya pengecualian ini dengan suatu maksud agar negara dapat memiliki dan/atau mengendalikan lebih dari satu perusahaan dengan usaha sejenis dalam rangka:

- a. menyediakan jasa asuransi bagi kelompok masyarakat tertentu atau daerah tertentu;
- b. menjadi perintis kegiatan usaha asuransi yang belum dapat dilaksanakan oleh pihak swasta; atau
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum lain yang strategis bagi masyarakat.

Namun demikian, adanya pengecualian terhadap negara ini dinilai rawan terhadap gugatan (*judicial review*) dengan tuduhan monopoli, kecuali jika dapat dibuktikan sebaliknya bahwa monopoli oleh negara dilakukan dengan 3 (tiga) kondisi di atas tersebut dan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dalam pengelolaan cabang-

cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Jasa Keperantaraan/Keagenan

Agen asuransi ataupun pialang asuransi selama ini menjadi ujung tombak dari perusahaan asuransi. Keberadaan mereka teramat penting bagi perusahaan asuransi sehingga perlu diperjelas mengenai peran dan tanggung jawabnya dalam perusahaan asuransi. Penegasan terutama menyangkut sejauh mana batasan dalam melakukan pekerjaannya terkait dengan penerimaan pembayaran premi atau kontribusi dari pemegang polis atau peserta, serta aspek kepastian hukum kapan saat berlakunya atau mengikatnya pertanggungungan para pihak. Dalam UU Perasuransian diatur bahwa saat berlakunya polis atau mengikatnya pertanggungungan para pihak adalah pada saat agen asuransi menerima pembayaran premi atau kontribusi dari pemegang polis atau peserta. Penegasan terhadap mulai berlakunya polis ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan pemegang polis atau peserta. Ketentuan ini guna mengantisipasi dalam banyak kasus terjadi manfaat asuransi yang tidak bisa diklaim karena pertanggungungan belum mengikat atau ditutup padahal dana premi telah dibayarkan kepada agen asuransi. Ketentuan ini juga untuk menjaga agar dana premi yang telah diterima agen asuransi segera disetorkan kepada perusahaan asuransi karena polis telah berlaku dan pertanggungungan mengikat para pihak, sehingga jika terjadi klaim atas manfaat asuransi sesaat setelah dibayarkannya premi, perusahaan tidak dapat mengelak dengan alasan polis belum berlaku. Oleh karena itu, untuk menutup peluang dana premi ditahan atau dikelola oleh agen asuransi untuk diputar atau digelapkan dananya, maka UU Perasuransian ini juga membuat larangan bagi keagenan/agen asuransi

untuk menahan, mengelola, atau menggelapkan premi atau kontribusi. Pelanggaran terhadap larangan tersebut membawa konsekuensi tidak hanya sanksi administratif tetapi juga pidana bagi pelakunya.

Pelindungan Pemegang Polis, Tertanggung, Atau Peserta

Guna memberikan perlindungan bagi pemegang polis, tertanggung, atau peserta maka diatur bahwa perusahaan asuransi dan perusahaan asuransi syariah wajib menjadi peserta program penjaminan polis yang ketentuan mengenai program penjaminan polis akan diatur dengan undang-undang yang akan dibentuk paling lama 3 (tiga) tahun sejak UU ini diundangkan. Ketentuan mengenai penjaminan pemegang polis, tertanggung, atau peserta ini merupakan upaya untuk memberikan kenyamanan dan ketenangan bagi nasabah asuransi jika terjadi gagal bayar manfaat asuransi oleh perusahaan asuransi karena likuidasi ataupun pailit. Ketentuan ini mengacu sebagaimana program penjaminan simpanan yang telah dipraktikkan dalam dunia perbankan. Mekanismenya diambil dari prosentasi jumlah premi yang disetorkan oleh perusahaan asuransi kepada badan/lembaga yang menjadi penjamin. Lembaga penjamin polis di sini dapat berupa bentukan badan baru ataupun bergabung dengan lembaga penjamin simpanan (LPS) yang telah berjalan di perbankan. Pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme program penjaminan dan lembaganya masih akan diatur dengan undang-undang. Ada dua hal terkait delegasi pengaturan program penjaminan polis dengan undang-undang yaitu:

a. bisa dengan memasukkan materi penjaminan polis ke dalam perubahan/revisi UU LPS; atau

b. bisa dengan pembentukan UU tersendiri.

UU tersendiri di sini dimaknai undang-undang yang khusus dibentuk tentang program penjaminan polis. Hal ini terutama jika program penjaminan polis dianggap tidak sejalan dan tidak sebangun dengan filosofi dan konstruksi dasar program penjaminan simpanan di perbankan. Perbankan selama ini telah menjadi tulang punggung perekonomian dan kebutuhan hampir sebagian besar masyarakat. Cakupan jangkauan perbankan dalam menghimpun dana masyarakat juga lebih luas dengan jumlah dana yang besar yang dihimpunnya. Oleh karenanya, kegagalan dalam sistem perbankan dapat memiliki dampak yang masif dan sistemik terhadap perekonomian dibanding sektor asuransi. Untuk itu masalah bagaimana bentuk dan mekanisme penjaminan polis masih harus dikaji dan dimatangkan. Namun demikian, untuk mengisi kekosongan sambil menunggu terbentuknya program penjaminan polis dengan undang-undang, maka UU Perasuransian mewajibkan pembentukan dana jaminan oleh perusahaan asuransi, yaitu kekayaan perusahaan asuransi, perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi, atau perusahaan reasuransi syariah yang merupakan jaminan terakhir dalam rangka melindungi kepentingan pemegang polis, tertanggung, atau peserta, jika perusahaan yang bersangkutan dilikuidasi.

Program Asuransi Wajib

Salah satu hal yang juga diatur dalam UU Perasuransian yaitu mengenai program asuransi wajib. Program asuransi wajib adalah program yang diwajibkan peraturan perundang-undangan bagi seluruh atau kelompok tertentu dalam masyarakat guna mendapatkan perlindungan dari risiko tertentu, namun

tidak termasuk program yang diwajibkan undang-undang untuk memberikan perlindungan dasar bagi masyarakat dengan mekanisme subsidi silang dalam penetapan manfaat dan premi atau kontribusinya. Jika dibaca dari pengertian program asuransi wajib tersebut maka yang dimaksud oleh UU Perasuransian adalah program asuransi wajib yang bukan merupakan asuransi sosial. Asuransi sosial wajib per definisi di atas dimaksud adalah sebagaimana yang diselenggarakan oleh BPJS saat ini. Sedangkan program asuransi wajib yang dimaksud dalam UU Perasuransian adalah program asuransi yang penutupan asuransi atau asuransi syariah oleh seluruh atau kelompok tertentu dalam masyarakat diwajibkan di dalam peraturan perundang-undangan yaitu program asuransi wajib yang selama ini dikenal dengan dana pertanggung jawaban kecelakaan penumpang dan dana kecelakaan lalu lintas jalan. Kedua program asuransi wajib tersebut selama ini diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Lalu Lintas Jalan. Penyelenggaraan kedua program asuransi wajib tersebut selama ini diselenggarakan oleh PT. Jasa Raharja sebagai BUMN yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan (Pasal 5 ayat (1) UU 33 Tahun 1964 dan Pasal 5 UU No. 34 Tahun 1964). Dengan berlakunya UU Perasuransian maka penyelenggaraannya tidak lagi menjadi monopoli PT. Jasa Raharja, karena berdasarkan UU Perasuransian penyelenggaraannya dilakukan secara kompetitif. Hal ini dengan ketentuan bahwa bagi penyelenggaranya harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan OJK. Bagi penyelenggara program asuransi wajib juga dapat menawarkan manfaat

tambahan dengan tambahan premi atau kontribusi dengan tanpa paksaan kepada pemegang polis. Berdasarkan Ketentuan Penutup UU Perasuransian, nantinya seluruh ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan program asuransi wajib, diantaranya ketentuan mengenai dana pertanggung jawaban kecelakaan penumpang dan dana kecelakaan lalu lintas jalan yang terdapat dalam UU 33 dan 34 Tahun 1964, wajib disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku dalam UU Perasuransian ini.

Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Beralihnya kewenangan pengaturan dan pengawasan lembaga/jasa keuangan kepada OJK, sedikit banyak membawa konsekuensi perubahan pada tata kelola industri perasuransian. Aspek yang terkait dengan kewenangan OJK tersebut antara lain dalam hal terjadi perubahan kepemilikan, penggabungan, maupun peleburan, dan jika terjadi likuidasi, serta kepailitan. Dalam hal terjadi perubahan kepemilikan, penggabungan, dan peleburan pada perusahaan perasuransian diatur bahwa setiap perubahan kepemilikan perusahaan perasuransian, penggabungan atau peleburan wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan OJK. Persetujuan OJK diperlukan sebagai rentang kendali atas kewenangan pengawasan yang dilakukan OJK. Sebagai otoritas pengawas, sudah selazimnya OJK mengetahui perubahan-perubahan yang terjadi dalam perusahaan perasuransian yang diawasinya. Penggabungan atau peleburan dalam industri asuransi diatur dengan ketentuan bahwa penggabungan atau peleburannya dapat dilakukan antar perusahaan asuransi, perusahaan asuransi syariah, perusahaan reasuransi,

atau perusahaan reasuransi syariah yang bidang usahanyajenis.

Dalam hal likuidasi, terdapat ketentuan yang mengatur jika rapat umum pemegang saham (RUPS) tidak berhasil memutuskan pembubaran badan hukum perusahaan dan tidak berhasil membentuk tim likuidasi, OJK berwenang memutuskan pembubaran badan hukum perusahaan dan membentuk tim likuidasi. Pada titik ini, OJK bertindak mengambil alih kewenangan RUPS untuk memutuskan pembubaran badan hukum perusahaan dan membentuk tim likuidasi akibat gagalnya RUPS. Fungsi ini diambil OJK dengan pertimbangan kepastian hukum bagi perusahaan yang akan dilikuidasi dan perlindungan konsumen. Adapun dalam hal kepailitan, ditentukan bahwa hanya OJK yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit kepada

pengadilan niaga, sedangkan kreditor hanya diberi kesempatan menyampaikan permohonan pernyataan pailit kepada OJK. OJK berwenang menyetujui atau menolak permohonan yang disampaikan oleh kreditor. Ketentuan ini dimaksudkan agar permohonan pailit pada industri asuransi diajukan secara satu pintu melalui OJK dengan melihat terlebih dulu kelayakan alasan atau pertimbangan diajukannya pailit. Penyesuaian ketentuan tersebut di atas sekaligus berlaku sebagai pengecualian bagi ketentuan mengenai permohonan pernyataan pailit atas perusahaan asuransi dan perusahaan reasuransi oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

* Penulis adalah Perancang Undang-undang Sekretariat Jenderal DPR RI Bidang Ekonomi dan Keuangan.