

**MENANTI UU BADAN USAHA BERSAMA (MUTUAL)
PASCA PUTUSAN JUDICIAL REVIEW UU NO. 2 TAHUN 1992**

Oleh:

Chairul Umam, S.H., M.H.*

Beberapa waktu lalu, tepatnya tanggal 3 April 2014 Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutus pengujian perkara Nomor 32/PUU-XI/2013 perihal judicial review terhadap UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian (selanjutnya UU Asuransi) yang diajukan oleh empat orang pemohon, yaitu: Jaka Irwanta (Wiraswasta di Yogyakarta), Siti Rohmah (ibu rumah tangga di Yogyakarta), Freddy Gurning (Karyawan BUMN di Bandung), dan Yana Permadiana (Pegawai Swasta di Bandung).

Permohonan judicial review tersebut berpangkal sejak saat Pemerintah mengajukan RUU tentang Usaha Perasuransian ke DPR melalui Panja Pembahasan RUU Usaha Perasuransian Komisi XI yang menghasilkan Draft RUU tentang Usaha Perasuransian, sebagai pengganti UU No. 2 Tahun 1992 dimana salah satu isi dari pasal perubahannya yaitu Pasal 6 RUU menyatakan dihapuskannya bentuk usaha bersama (mutual) di industri asuransi dan diwajibkan beralih ke bentuk usaha perseroan terbatas (PT). Gugatan ini dikaitkan oleh pemohon dengan tidak kunjung dibentuknya UU tentang usaha perasuransian berbentuk usaha bersama (mutual) oleh Pembentuk UU sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 7 ayat (3) UU Asuransi bahwa ketentuan tentang usaha perasuransian yang

berbentuk usaha bersama (mutual) diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Para pemohon menganggap bahwa hak konstitusional mereka telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 7 ayat (3) tersebut karena berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan sehingga tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan telah menimbulkan perlakuan diskriminatif di hadapan hukum yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Kerugian konstitusional tersebut antara lain mencakup: *pertama*, menghilangkan hak warga/masyarakat untuk mendapatkan sandaran hukum pengaturan badan hukum usaha bersama (mutual), seperti halnya perseroan terbatas maupun koperasi; *kedua*, menyebabkan hak-hak dari anggota/pemegang polis dalam usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual) tidak mendapatkan perlindungan yang cukup; *ketiga*, menimbulkan potensi kerugian bagi AJB Bumiputera 1912 dikarenakan tidak mendapatkan kesempatan untuk ikut dalam tender pengadaan jasa/barang sebab kualifikasi/syarat tender tidak bisa dipenuhi; *keempat*, tidak diperolehnya hak peserta/pemegang polis

untuk mendapatkan bagian keuntungan/laba dari usaha sebagai pemilik perusahaan dikarenakan pengaturannya yang hanya dibuat internal.

Kerugian konstitusional di atas dianggap oleh pemohon tidak akan terjadi manakala terdapat undang-undang mengenai badan hukum usaha bersama (mutual) seperti amanat UU Asuransi.

Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi

Pada putusannya, MK menyampaikan pertimbangannya yang mendasarkan kepada Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta penjelasannya, dimana dua ayat tersebut dianggap sebagai yang menentukan filosofi dan norma yang menjadi dasar penyusunan sistem perekonomian Indonesia. Menurut MK, dalam demokrasi ekonomi, kemakmuran masyarakat yang diutamakan dan bukan kemakmuran orang serorang. Oleh karenanya perekonomian disusun berdasar usaha bersama atas dasar kekeluargaan.

Usaha asuransi diyakini berperan dan dibutuhkan baik bagi kehidupan tata ekonomi rumah tangga maupun dunia usaha dalam menghadapi risiko yang mungkin timbul. Dalam usaha asuransi, AJB Bumiputera 1912 dinilai oleh MK sebagai salah satu bukti sejarah konsep asuransi dengan prinsip dan asas kebersamaan atau usaha bersama (mutual), sehingga dianggap telah sesuai dengan bentuk usaha yang diamanatkan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengutamakan kemakmuran bersama para anggotanya atau masyarakat dibanding bentuk usaha

perseroan yang dinilai mengutamakan akumulasi modal dari pemegang saham. Sebagai bentuk usaha bersama yang sesuai Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, namun sampai saat ini ketentuan bentuk usaha bersama tersebut belum juga dibuat UU nya sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (3) UU Asuransi seperti saudaranya yang lain yaitu PT dan bentuk Koperasi dengan undang-undangnya masing-masing, sehingga penyelenggara asuransi bentuk usaha bersama (*mutual*) mengalami ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Untuk itu MK memutuskan penyelesaian UU tentang bentuk usaha bersama (mutual) tersebut dalam waktu dua tahun enam bulan. Waktu dua tahun enam bulan dianggap oleh MK waktu yang cukup dan adil bagi pembentuk undang-undang dengan mempertimbangkan secara objektif proses pembentukan undang-undang di DPR dan jalannya usaha asuransi yang berbentuk mutual.

Pilihan Pengaturan

Pilihan pertama, pengaturan bentuk Usaha Bersama (*mutual*) menjadi bagian dari Perubahan RUU Usaha Perasuransian. Opsi ini agak sulit diterima karena secara teknis perundang-undangan yang tertulis di Pasal 7 ayat (3) UU Asuransi adalah tegas-tegas Undang-undang dengan huruf U kapital sehingga yang dimaksud adalah UU tersendiri. Selama ini pengaturan penyelenggaraan usaha asuransi secara bersama-sama dalam peraturan pelaksana baik berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dianggap bukanlah sebagai UU yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) UU

Asuransi, tetapi termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan lainnya. Begitu pula di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (3) yang dengan jelas menyatakan bahwa pengaturan dengan Peraturan Pemerintah bersifat sementara mengingat Undang-undang mengenai bentuk hukum Usaha Bersama (Mutual) belum ada. Pengertian dari kalimat tersebut tidak dapat diartikan lain selain harus dengan undang-undang. Walaupun sampai dengan saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur spesifik tentang bentuk usaha bersama (mutual) juga belum terbentuk. Tidak diketahui secara pasti apa yang menjadi penyebab belum terbentuknya kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Jika saja dalam Pasal 7 ayat (3) UU Asuransi tidak dinyatakan diatur tersendiri dengan Undang-undang maka pengaturan bentuk usaha bersama (mutual) masih dapat dibuat atau digabungkan pengaturannya di dalam RUU Perubahan UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian yang saat ini masih dalam tahap pembahasan di DPR. Pemikiran ini tidak berlebihan jika yang dikehendaki dari penggabungan aturan ini adalah efektif dan efisiennya pengaturan. Walaupun akan dirasakan lebih efektif jika pengaturan tentang bentuk usaha bersama (mutual) dimasukkan pengaturannya dalam RUU Perubahan UU Asuransi, namun dengan adanya putusan MK yang telah jelas memerintahkan pengaturannya dengan UU tersendiri dalam waktu dua tahun enam bulan, rasanya opsi ini tidak mungkin lagi dijadikan pilihan.

Pilihan kedua, pengaturan bentuk Usaha Bersama (*mutual*) dalam UU tersendiri. Walaupun sudah secara jelas diputuskan oleh MK bahwa akan dibuat UU tersendiri mengenai bentuk usaha bersama (mutual), namun opsi ini masih menyisakan banyak persoalan. Apakah dengan UU khusus, bentuk usaha mutual asuransi atau bentuk usaha bersama dimaksudkan sebagai konsep bentuk badan usaha yang benar-benar baru. Hal ini dikarenakan bentuk badan usaha bersama (mutual) yang dianggap sebagai konsep yang sebangun dengan persekutuan dalam hukum perdata sudah terdapat pengaturan umumnya dalam KUHPerdata (Farida Hasyim, 2009). Bukankah pula sudah dibuat draft RUU mengenai Badan Usaha di luar PT dan Koperasi, walaupun sampai saat ini belum terwujud undang-undang dimaksud. Dalam RUU Badan Usaha di luar PT dan Koperasi tersebut diatur semua hal-hwal mengenai persekutuan perdata, mulai dari pendirian, perubahan dan pendaftaran, hak dan kewajiban sekutu, perikatan sekutu terhadap pihak ketiga, serta pembubaran persekutuan dan likuidasi (<http://www.djpp.kemenumham.go.id>).

Jika mengatur tersendiri khusus bentuk usaha mutual asuransi patut dipertimbangkan apa yang nanti akan menjadi materi muatannya. Tidakkah nanti isinya dikhawatirkan akan mengatur ulang apa yang sudah terdapat dalam KUHPerdata atau RUU tentang badan usaha di luar PT dan Koperasi. Apakah materi muatan bentuk usaha bersama (mutual) tidak terlalu besar untuk menjadi UU tersendiri mengingat usaha asuransi

dengan bentuk usaha bersama (mutual) tercatat hanya dijalankan oleh AJB Bumiputera 1912. Apakah nantinya akan dibuka seluas-luasnya pendirian bentuk usaha bersama (mutual) asuransi selain AJB Bumiputera 1912. Hal ini terkait dengan cakupan atau ruang lingkup dari RUU ini nantinya apakah dimaksudkan untuk mengatur semua bentuk usaha bersama (mutual) termasuk untuk yang di luar asuransi atau sebaliknya, termasuk juga hal apa saja yang kemudian akan menjadi obyek pengaturan di dalamnya. Jika mengatur bentuk usaha bersama (mutual) termasuk untuk di luar asuransi maka nantinya UU ini akan menjadi pedoman bagi sector usaha lainnya dengan bentuk usaha yang sama. Maka obyek pengaturan di dalamnya tidak lagi berbicara spesifik hanya mengenai asuransi, tetapi berisi pokok-pokok kelembagaan bentuk usaha bersama (mutual) secara umum.

Semua persoalan mengenai bentuk badan usaha bersama (mutual) diatas

tentu menjadi pekerjaan rumah yang tidak mudah bagi pembentuk undang-undang dalam membuat UU mengenai badan usaha bersama (mutual). Hal ini terkait dengan urgensi, ruang lingkup, dan irisannya dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada. Untuk itu perlunya dilakukan harmonisasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait sehingga dapat diketahui posisi UU yang akan dibentuk tersebut untuk menghindari pengaturan ganda ataupun tumpang tindihnya pengaturan. Hal ini perlu dilakukan demi tercapainya tertib hukum dan perundang-undangan serta tidak menjadi sumber disharmoni baru bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karenanya penyusunannya harus dilakukan secara cermat sehingga kehadiran UU baru tersebut nantinya akan memberi manfaat seperti yang diharapkan oleh pemohon dan pemangku kepentingan terkait lainnya.

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