

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan ekonomi Indonesia melalui perusahaan asuransi adalah seiring dengan munculnya pemikiran dalam masyarakat mengenai suatu ketidakpastian mengenai aktivitas ekonomi yang dilakukannya. Kesadaran akan resiko yang akan terjadi itulah yang membawa masyarakat untuk terlibat dalam asuransi.

Menurut UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian: Asuransi adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungjawabkan.

Perkembangan usaha perasuransian di suatu negara mengikuti perkembangan ekonomi masyarakatnya. Semakin tinggi tingkat pendapatan per kapita masyarakat, makin mampu masyarakat memiliki harta kekayaan dan makin dibutuhkan pula perlindungan keselamatannya dari ancaman bahaya. Karena pendapatan masyarakat meningkat, maka kemampuan membayar premi

asuransi semakin meningkat, dengan demikian, usaha perasuransian juga berkembang.¹

Berbagai macam asuransi berkembang dalam masyarakat saat ini, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Secara garis besar macam-macam jenis asuransi tersebut meliputi asuransi kerugian, asuransi jiwa dan asuransi sosial. Khusus mengenai asuransi sosial bukan didasarkan pada perjanjian, melainkan diatur dengan undang-undang sebagai asuransi wajib (*compulsory law*).²

Dalam perjalanannya, perusahaan asuransi masih saja ada yang bertindak kurang adil pada nasabah pemegang polis. Selama ini perusahaan asuransi seperti bebas dari persoalan, karena kurangnya pemberitaan mass media yang mem-*blow up* persoalan yang dihadapi perusahaan asuransi dengan para nasabahnya. Sebagai contoh kesulitan pemenuhan klaim yang dirasakan para TKI yang mengalami masalah di luar negeri, tidak banyak yang diungkap dan dipermasalahkan. Padahal para TKI telah membayar premi sebesar Rp 350.000-Rp 400.000 per TKI yang disetorkan kepada perusahaan konsorsium asuransi TKI untuk mendapatkan klaim asuransi.

Hal ini pernah disinyalir dan dipermasalahkan oleh para pejabat Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), bahwa selama 2008 saja, jumlah klaim asuransi yang belum dibayarkan oleh konsorsium asuransi TKI itu mencapai perkiraan angka Rp20 miliar. Pada tahun

¹ Man Suparman Sastrawidjaya dan Endang, 2003, *Hukum Asuransi, Perlindungan Tertanggung, Asuransi Deposito, Usaha Perasuransian*, Alumni, Bandung, hlm. 116

² Muhammad Abdul Kadir. 2002, *Hukum Asuransi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 5

2009 pengaduan TKI ke LBH Yogyakarta tercatat kurang lebih 4 pengaduan dengan jumlah korban mencapai 106 orang yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Setelah kembali ke Indonesia ternyata klaim asuransi yang seharusnya diperoleh TKI sangat mereka dapatkan walaupun menerima jumlahnya tidak sesuai dengan yang di perjanjikan dalam premi.³

Kasus terbaru yang menggambarkan sulitnya penyelesaian klaim asuransi terjadi pada bulan Mei 2013 pada Asuransi Multi Artha Guna (MAG) Kantor Cabang Yogyakarta dimana penyelesaiannya bisa dikatakan tidak sesuai dengan pertanggungan resiko yang disepakati dalam polis asuransi. Pihak nasabah dalam hal ini merasa tidak menerima nilai pertanggungan sesuai yang dijanjikan karena pihak asuransi memberikan ganti rugi yang tidak sesuai dengan akad perjanjian. Sampai saat ini penyelesaian kasus ini masih belum ada berita dan titik temu yang dapat diterima pihak nasabah.⁴

Asuransi harusnya berperan lebih baik akan perjanjian pertanggungan. Pertanggungan adalah perjanjian timbal balik antara penanggung dan penutup asuransi, dimana penanggung mengikatkan diri untuk mengganti kerugian dan/atau membayar sejumlah uang (santunan) yang ditetapkan pada penutup perjanjian, pada penutup asuransi atau orang lain yang ditunjuk, pada waktu terjadinya evenemen, sedangkan penutup asuransi mengikatkan diri untuk

³ Diakses dari <http://heleneb08.blogspot.com./012/04/permasalahan-ki-terkait-klaim-asuransi.html>. Permasalahan TKI terkait Klaim Asuransi Juli 2013

⁴ Diakses dari <http://jogja.tribunnews.com/2013/05/29/mobil-crv-hilang-asuransi-melayang.htm>. Mobil CRV Hilang Asuransi Melayang, Juni 2013.

membayar uang premi.⁵ Jika halnya demikian maka asuransi mengambil peran yang menjanjikan bagi konsumen.

Hal itu semua sudah diatur dalam dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian beserta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 1992 jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian. Kehadiran Undang-Undang tentang Usaha Perasuransian beserta Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut diharapkan mampu melengkapi peraturan mengenai perasuransian yang telah ada serta mampu mengakomodir kepentingan pelaku usaha asuransi, pemerintah sebagai pembimbing/pengawas, serta masyarakat selaku pemakai jasa atau konsumen dalam industri asuransi.

Dari deretan peraturan yang mengatur perasuransian dibutuhkan sebuah lembaga independen yang mengawasi industri keuangan yang terjadi di Indonesia, termasuk asuransi itu sendiri. Lembaga itu adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Pertimbangan utama yang juga menjadi konsideran dalam Undang-Undangnya yaitu untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.⁶

⁵ Diakses dari <http://gunsalt.blogspot.com/2012/05/asuransi-dan-permasalahannya-dalam.html>, Benyamin AM Siburian, "Asuransi dan Permasalahannya dalam Perjanjian Asuransi", pada 20 Juli 2013.

⁶ Lihat konsideran UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

OJK merupakan penyatuan wewenang dan kekuasaan beberapa institusi yang sudah ada, yaitu Bank Indonesia (BI) dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK). OJK sendiri akan memiliki kekuasaan sangat besar. Lembaga ini akan mengawasi hampir seluruh bisnis keuangan di Indonesia. Pada akhir 2011 dibentuk dan diberlakukanlah lembaga independen tersebut dalam UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. OJK ini sendiri akan tergabung dalam Forum Koordinasi Stabilitas Sektor Keuangan (FKSSK) bersama Kementerian Keuangan, BI dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).⁷

Saat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian yang berisi sanksi terhadap perusahaan perasuransian kurang diindahkan dalam perjalanannya, maka pembentukan lembaga OJK yang bersifat independen ini dianggap tepat. Dalam Pasal 6 huruf (c) UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan disebutkan bahwa melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Perlindungan akan konsumen dan masyarakat adalah tujuan utama lainnya OJK ini. Dalam BAB VI UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan terdapat 4 (empat) pasal yang mengatur tentang perlindungan konsumen. Ketentuan itu juga terkait dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Undang-Undang itu mengatur bagaimana hak

⁷ Diakses dari <http://ekbis.sindonews.com/read/2012/12/25/90/700589/kelahiran-ojk-sejarah-baru-perekonomian-indonesia>, Maikel Jefriando, "Kelahiran OJK, Sejarah Baru Perekonomian Indonesia", pada 16 September 2013.

dan kewajiban tentang pelaku usaha, konsumen, dan hal-hal yang berkaitan dengan jasa.

Pengawasan ini yang kemudian menjadi suatu hal yang menarik untuk dibahas. Perusahaan perasuransian diatur dan diawasi menjadi sangat lebih ketat, sementara konsumen mendapat perhatian yang utama pasca dibentuknya Lembaga OJK ini. Dari latar belakang itulah penulis melakukan penulisan tentang “Perlindungan Konsumen Asuransi Pasca Terbentuknya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan” yang mulai berlaku pada saat tanggal diundangkannya UU No. 21 Tahun 2011, yaitu tanggal 22 November 2011.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang persoalan yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian adalah: Bagaimana perlindungan konsumen asuransi pasca terbentuknya UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui kondisi perlindungan terhadap konsumen asuransi sebelum dan pasca terbentuknya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya dalam masalah perasuransian.

2. Praktis

Memberi sumbangan pemikiran kepada pemerintah daerah dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelanggaran lembaga asuransi pasca berlakunya OJK dalam memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Asuransi Berfasarkan UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

E. Keaslian Penelitian

Dengan ini menyatakan bahwa penulisan hukum/skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/ sanksi hukum yang berlaku.

F. Batasan konsep

Adapun yang menjadi batasan konsep dalam penulisan ini adalah:

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah upaya memberikan perlindungan dari segi hukum terhadap korban yang mengalami kerugian akibat dari pelanggaran oleh perusahaan perasuransian.

2. Pengertian Konsumen

Menurut UU No. 8 Tahun 1999, konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

3. Asuransi

Adalah *verzekering* yang memiliki arti pertanggungan. Menurut Pasal 246 KUHD, asuransi adalah Asuransi atau pertanggungan adalah suatu perjanjian dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan menerima suatu Premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan diderita karena suatu peristiwa yang tak tertentu.

4. Konsumen Asuransi

Adalah mereka, setiap orang yang memakai jasa perusahaan asuransi dan mengikatkan diri dalam sebuah perjanjian asuransi

5. Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan

sebagaimana dimaksud dalam UU No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Penelitian hukum normatif berupa norma hukum peraturan perundang-undangan yang dikaji secara vertikal dan horizontal, yaitu mengkaji undang-undang yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen Atas Pelanggaran Lembaga Asuransi Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Pasca Terbentuknya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah berupa data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian.

5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

6) Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder disini oleh penulis adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum, dan media.

3. Cara Pengumpulan Data

Studi kepustakaan merupakan cara untuk memperoleh data sekunder, yaitu mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, koran, *website*, dan pendapat hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Langkah-langkah dalam melakukan analisis adalah:

1) Deskripsi, yang memaparkan atau menguraikan isi maupun struktur hukum positif berupa peraturan perundang-undangan

yang berkaitan dengan perlindungan konsumen asuransi pasca berlakunya OJK.

- 2) Membandingkan bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dengan bahan hukum sekunder yang berupa pendapat-pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, internet tentang Perlindungan Konsumen Atas Pelanggaran Lembaga Asuransi Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Pasca Terbentuknya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- 3) Menilai hukum positif diprediksi bahwa penerapan UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan apakah dapat memberi perlindungan hukum yang lebih baik atau tidak.

5. Proses Berfikir

Langkah terakhir dengan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu metode penyimpulan yang bertitik tolak dari preposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Metode penyimpulan yang bertolak dari preposisi umum berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku ke hal-hal yang khusus berupa permasalahan yang berkaitan erat dengan Perlindungan Konsumen Atas Pelanggaran Lembaga Asuransi Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Pasca Terbentuknya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.