

### **BAB III**

## **ALASAN LANDASAN KEBERLAKUAN ATURAN ASURANSI SYARIAH MASIH DALAM BENTUK PERATURAN MENTERI KEUANGAN DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG ASURANSI SYARIAH**

### **A. Alasan Landasan Keberlakuan di Bidang Asuransi Syariah Masih Dalam Bentuk Peraturan Menteri Keuangan**

Arah perkembangan asuransi syariah saat ini menunjukkan trend positif. Ini ditandai dengan pertumbuhan aset asuransi syariah di Indonesia yang cukup mengagumkan. Pertumbuhan aset asuransi syariah dari 2006 hingga 2011 cukup signifikan, yaitu dari Rp 614 miliar menjadi Rp 9,202 triliun. Jumlah asuransi yang berbasis syariah pun dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada awalnya hanya ada 37 asuransi yang mengelola perusahaannya sesuai prinsip syariah. Tahun ini sudah ada 44 perusahaan asuransi syariah di Indonesia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://rajawalinews.com/6299/revisi-uu-asuransi-bahas-syariah-selesai-tahun-ini/>. Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

Sayangnya pertumbuhan asuransi syariah ini belum ditopang oleh payung hukum dari pemerintah. Pemerintah belum membuat aturan sendiri terkait asuransi syariah ini. Revisi undang-undang no. 2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian diharapkan menjadi hujan di tanah kering asuransi syariah. Yatty juga mengatakan bahwa proses revisi tersebut sudah di tangan Presiden untuk kemudian disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>2</sup>

Revisi ini akan memiliki bab khusus untuk mengatur tentang usaha asuransi dengan prinsip syariah. Yatty mengungkapkan idealnya asuransi syariah memiliki undang-undang sendiri. Hanya saja untuk membuat undang-undang terkait takaful tersebut pemerintah membutuhkan waktu yang sangat lama. Yatty juga mengatakan bahwa proses revisi tersebut tidak sebentar dikarenakan harus dimasukkan ke program registrasi nasional. Lebih lanjut, Yatty menambahkan bahwa untuk revisi saja membutuhkan waktu lebih dari 10 tahun. Undang-undang ini diharapkan selesai dan disahkan tahun ini oleh dewan yang terhormat. Hal ini pastinya akan memberikan kepastian keberlakuan dalam pertumbuhan asuransi syariah di Indonesia. Pasalnya asuransi sudah tumbuh signifikan.<sup>3</sup>

Perkembangan asuransi syariah yang begitu pesat tersebut harus diimbangi dari percepatan dari sisi peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Meskipun belum disahkan, namun rancangan undang-undang tersebut saat ini tengah dibahas oleh DPR. Saat ini, pada tahun 2013 terdapat

---

<sup>2</sup> <http://rajawalinews.com/6299/revisi-uu-asuransi-bahas-syariah-selesai-tahun-ini/>. Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

<sup>3</sup> <http://rajawalinews.com/6299/> . Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

49 RUU yang tengah dibahas oleh para anggota komisi DPR dan ada 8 RUU yang dibahas oleh Pansus.<sup>4</sup>

Oleh karenanya percepatan regulasi tersebut harus diwujudkan agar perangkat hukum tersebut dapat direalisasikan. Jika dicermati, adanya permasalahan tersebut lebih disebabkan oleh adanya politik hukum yang mengaturnya. Arah kebijakan dan penetapan aturan terkait asuransi syariah masih terus diupayakan akan tetapi di satu sisi menimbulkan pertanyaan besar, mengapa peraturan terkait asuransi syariah masih berbentuk peraturan menteri keuangan, hal apa yang sebenarnya menghalangi atau menghambat pengesahan undang-undang asuransi syariah.

Berdasarkan temuan permasalahan tersebut, peneliti menemukan setidaknya ada beberapa alasan mendasar yang menyebabkan keterlambatan pengesahan RUU menjadi UU di DPR. Beberapa alasan tersebut yaitu:

1. Kendala teknis

Kendala teknis yang dihadapi adalah faktor keterbatasan waktu. Dengan batas waktu pembahasan suatu RUU hanya dua kali masa persidangan dan ditambah satu kali masa persidangan berikutnya dengan persetujuan Bamus DPR. Oleh karenanya seluruh RUU yang telah disetujui belum sepenuhnya disahkan oleh DPR. Terlebih lagi, dengan banyak dan padatnya sejumlah agenda dari anggota DPR. Maka dapat dikatakan bahwa dari awal pengajuan hingga disahkannya memakan waktu berbulan-bulan. Jika melihat tahun 2012, DPR hanya

---

<sup>4</sup> <http://www.dpr.go.id/id/uu-dan-ruu/ruu-sedang-dibahas>. Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

berhasil menyetujui pengesahan 30 RUU menjadi UU atau kurang dari separuh target prolegnas sebanyak 69 undang-undang.

## 2. Kendala non-teknis

Kendala non-teknis yang ditemui adalah sulitnya memperoleh penyatuan persepsi antara pemerintah dan DPR dalam hal substansi. Hal ini juga dikemukakan oleh Marzuki Ali bahwa ditemukannya kesulitan dalam hal penyamaan pendapat antara DPR dan pemerintah dalam hal substansi sehingga menimbulkan materi yang cukup krusial. Dalam hal ini peneliti sepakat dengan apa yang dikemukakan oleh Marzuki Ali bahwa pimpinan dewan harus melakukan terobosan dan serangkaian langkah guna mengoptimalkan fungsi perundang-undangan. Langkah tersebut harus didukung secara intensif dengan konsultasi kepada beberapa fraksi-fraksi dan alat kelengkapan dewan yang menangani RUU serta konsultasi dengan presiden.

Dari alasan pertama di atas, maka dapat diketahui bahwa desain program legislasi nasional yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah bermasalah dikarenakan setiap tahun prolegnas tidak pernah tercapai. Selama ini, penyusunan prolegnas tanpa persiapan waktu dan bahan yang memadai. Tidak hanya itu, seringkali RUU yang masuk daftar prolegnas ditetapkan hanya berdasarkan kompromi antarfraksi dan pemerintah. Peneliti sepakat dengan apa yang dikatakan oleh Ronal Rofiandri bahwa hendaknya DPR dan pemerintah mendesain ulang prolegnas. Jika tidak, maka

ketidaktercapaian terget legislasi akan terus terluang.<sup>5</sup>Di samping itu juga, syarat sebuah RUU harus diperketat. RUU yang telah siap naskah akademik dan draf RUU nya yang dapat masuk sehingga pembahasan RUU dapat dilakukan dengan waktu yang relatif singkat dengan kualitas yang baik.

Untuk alasan kedua, Taufiq Hidayat menyatakan bahwa kendala non-teknis dapat diatasi apabila semua fraksi tidak mengabaikan kinerja legislasi dan menjadikan legislasi sebagai perhatian utama. Pengabaian tersebut menyebabkan capaian prolegnas rendah. Kondisi tersebut dapat dilihat dari fraksi yang tidak memiliki kebijakan legislasi. Sebagai contoh, dalam penyusunan prolegnas, banyak fraksi yang tidak memiliki kebijakan terkait RUU yang layak diperjuangkan dan menjadi prioritas utama. Padahal, Menurut Taufiq hal tersebut dapat dihindari dan diminimalisir apabila tiap-tiap fraksi memiliki kebijakan legislasi.

Ditambahkan pula oleh Taufiq bahwa mayoritas komisi di DPR lebih memprioritaskan pada fungsi pengawasan dan penganggaran dan hanya sebagian kecil dari anggota komisi yang konsisten menjalankan fungsi legislasi. Ignatius juga menilai bahwa lambannya pembahasan tersebut disebabkan ketidaksepahaman antara pemerintah dan DPR atau antar kementerian yang ditugaskan membahas RUU. Lebih lagi, kurangnya kepatuhan anggota DPR dalam memenuhi jadwal legislasi sehingga menyebabkan rapat ditunda berlarut-larut dikarenakan tidak terpenuhinya kuota forum.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Disarikan dari <http://pshk.or.id/index.php/home/article/2/234>. Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

<sup>6</sup> Disarikan dari <http://www.beritasatu.com/nasional/10116-marzuki-alie-banyak-kendala-selesaikan-ruu.html>. Diakses pada tanggal 9 Juli 2013

Oleh karenanya, pengesahan peraturan asuransi syariah oleh pemerintah dianggap tepat dalam merespon fenomena di masyarakat meskipun dalam bentuk peraturan menteri keuangan. Upaya pengesahan peraturan menteri keuangan ini mengakomodir sejumlah aturan-aturan sebelumnya.

Hal ini senada dengan yang diungkapkan Rhesa Yogaswara bahwa ada beberapa hal yang dapat mendorong pertumbuhan asuransi syariah di tahun 2013. *Pertama*, Penetapan dari Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) tentang modal perusahaan asuransi minimum sebesar Rp 100 miliar. Artinya, Jika modal perusahaan asuransi tersebut belum mencukupi, pilihannya adalah menambah modal atau mengkonversi menjadi asuransi syariah, karena syarat modal minimum asuransi syariah adalah sebesar Rp50 Miliar. *Kedua*, disahkannya undang-undang tentang asuransi syariah di mana semua unit usaha syariah yang merupakan bagian dari induk asuransi konvensional harus spin off, untuk beroperasi secara mandiri.<sup>7</sup>

## **B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Asuransi**

### **Syariah**

Perkembangan politik hukum asuransi syariah diawali di bidang lembaga keuangan non bank, yaitu dengan keluarnya UU No. 2 Tahun 1992 tentang usaha perasuransian. Berdasarkan UU No. 2 Tahun 1992 itu asuransi syariah dipahami sebagai lembaga keuangan non bank yang berorientasikan akad *takafuli*. Selibhnya asuransi syariah harus tunduk kepada peraturan asuransi umum yang berbasis konvensional.

---

<sup>7</sup> <http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1967238/inilah-peluang-dan-hambatan-asuransi-syariah-2013#.UegOdLIe9s>. Diakses pada tanggal 8 Juli 2013

Dengan diberlakukannya UU No. 2 Tahun 1992 tentang asuransi secara umum, landasan hukum asuransi masih dirasa kurang cukup kuat, baik dari segi kelembagaan maupun landasan operasionalnya. Dalam undang-undang ini 'prinsip syariah' secara definitif kurang terakomodasi secara menyeluruh. Eksistensi asuransi syariah semakin diperkuat dengan adanya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 426/KMK.06/2003 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.

Kemudian ditambah dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 424/KMK.06/2003 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 227/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 18/PMK.010/2010 tentang Penerapan Prinsip Dasar Penyelenggaraan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah.

Selanjutnya, didukung juga dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah dan Perusahaan Reasuransi.

Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan asuransi syariah tersebut dapat menerapkan kebijakan perasuransian berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Kedua undang-undang tersebut menjadi landasan hukum bagi asuransi nasional untuk menerapkan sistem perasuransian secara komprehensif. Bahkan melalui Keputusan Direktur Jenderal Lembaga

Keuangan Nomor Kep.4499/LK/2000 tentang Jenis, Penilaian dan Pembatasan Investasi Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi dengan Sistem Syariah.<sup>8</sup>

Dalam pelaksanaannya lebih lanjut, hukum dan peraturan positif asuransi syariah semakin kuat dengan adanya berbagai Surat Keputusan Keuangan dan Peraturan Menteri Keuangan. Kemudian hal tersebut ditindaklanjuti dan tengah dibahas di DPR RUU tentang asuransi syariah yang diprakarsai oleh DPR RI.

Selanjutnya akan disahkannya RUU Asuransi Syariah sehingga dapat mendorong pertumbuhan dan kemajuan perasuransian syariah. Hal senada juga diungkapkan oleh Surahman Hidayat sebagai salah satu anggota badan legislasi DPR bahwa kemungkinan akan dimulai untuk membahas UU Asuransi Syariah pada 2011 dan 2012 ini. Karena itu, menurut dia, perlu ada dorongan dan desakan dari pelaku asuransi syariah. Hal ini juga yang dilakukan pelaku industri perbankan syariah sehingga melahirkan undang-undang Perbankan Syariah.<sup>9</sup>

Dengan adanya keuntungan yang diperoleh melalui RUU tentang asuransi syariah tersebut maka posisi asuransi syariah semakin kuat sehingga muncul berbagai perusahaan asuransi yang dapat mengendalikan asuransi yang berlandaskan kepada prinsip syariah. Selama proses berdirinya asuransi syariah terdapat berbagai politik hukum yang terkait dengan usaha perasuransian yang memberikan ruang namun kecil diantaranya Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang usaha perasuransian. Di samping itu juga diatur pula pada

---

<sup>8</sup> Agustianto, *Politik Hukum dalam Asuransi Syariah*, 15 April 2013, dikutip dari internet dari alamat [www.ekonomisyariah.net/index.php](http://www.ekonomisyariah.net/index.php)

<sup>9</sup> File:///E:/dpr-dukung-uu-asuransi-syariah.html, diakses pada tanggal 1 Juli 2013

Peraturan Pemerintah No.63 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian.<sup>10</sup>

Dalam ketentuan persyaratan umum perusahaan asuransi, yaitu pasal 7 PP No.63 Tahun 1999 disebutkan bahwa sekurang-kurangnya 20% dari modal disetor yang dipersyaratkan harus ditempatkan dalam bentuk deposito berjangka pada bank umum. Ketentuan ini tidak dapat begitu saja diterapkan dalam asuransi syariah. Untuk asuransi syariah, deposito berjangka yang digunakan haruslah sesuai dengan prinsip syariah.

Sementara itu dalam pasal 13 PP No.63 tahun 1999, investasi perusahaan asuransi dan perusahaan reasuransi disyaratkan pada jenis investasi yang aman dan menguntungkan serta memiliki tingkat likuiditas yang sesuai dengan kewajiban yang harus dipenuhi. Untuk asuransi syariah, persyaratan investasi tersebut harus ditambah dengan jenis investasi yang sesuai dengan syariah.<sup>11</sup>

Di samping itu, secara normatif, landasan keberlakuan peraturan perundang-undangan di bidang asuransi syariah dilandasi pada beberapa landasan pokok. Landasan fundamental yaitu idiil atau filosofis ini disebut pancasila. Landasan filosofis ini merupakan pokok dari bagian keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan khususnya terkait asuransi syariah.

Landasan ini dikemukakan oleh Bagir Manan yang memandang bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai "*Rechtsidee*" yaitu apa yang masyarakat harapkan dari hukum. Misalnya hukum diharapkan untuk

---

<sup>10</sup> Disarikan dari Gemala Dewi, 199

<sup>11</sup> Disarikan dari Gemala Dewi, 200

menjamin adanya keadilan, ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu.

Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai atau sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>12</sup> Itulah sebabnya Rudolf Stammier mengemukakan bahwa cita hukum adalah konstruksi pikiran untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Ditambahkan pula oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai parameter yang bersifat regulatif dan konstruktif. Apabila tidak ada cita hukum maka hukum akan kehilangan maknanya.<sup>13</sup>

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan maka di dalamnya terdapat nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Lebih lanjut, dijelaskan juga dalam UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undangungan bahwa dalam rangka menyusun Rancangan Peraturan Perundang-Undangungan ada beberapa poin yang harus diperhatikan terutama pada bab IV terkait landasan filosofis, sosiologis dan

---

<sup>12</sup> Disarikan dari Sirajuddin,dkk, *Legislative Drafting*,16

<sup>13</sup> Disarikan dari Sirajuddin,dkk, *Legislative Drafting*,17

yuridis. Dalam bab IV disebutkan bahwa landasan filosofis adalah berupa pertimbangan atau alasan yang mendeskripsikan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup>

Oleh karenanya, maka tepat bahwa Pancasila sebagai landasan filosofis atau idiil dari beberapa landasan yang konstruktif dari keberlakuan perundang-undangan di bidang asuransi syariah tepatnya di dalam UU No.2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah dan Perusahaan Reasuransi yang menyebutkan adanya cita hukum tentang terciptanya usaha asuransi syariah yang diinginkan.<sup>15</sup>

Landasan filosofis ini juga dikuatkan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal diantaranya:<sup>16</sup>

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah ditemukan kembali dan ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis dan tempatnya jelas begitu pula pembuatnya.

---

<sup>14</sup> Disarikan dari UU No.12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 74

<sup>15</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/17513/4/Chapter%20I.pdf>. Diakses pada tanggal 2 Juli 2013

<sup>16</sup> Disarikan dari Sirajuddin,dkk, *Legislative Drafting:Pelebagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undagan*, (In-Trans Publishing Media : Malang, 2006), 8

2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Lebih lanjut lagi Bagir mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan juga mengandung masalah-masalah antara lain, *pertama*, Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan perkembangan masyarakat. *Kedua*, peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi semua peristiwa hukum atau tuntutan hukum dan ini yang menimbulkan apa yang lazim disebut dengan kekosongan hukum (peraturan).<sup>17</sup>

Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa landasan idiil atau filosofis menginginkan cita hukum dari keberlakuan di dalam UU No. 2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan

---

<sup>17</sup> Disarikan dari Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting*, 9

Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah dan Perusahaan Reasuransi.

Sebagaimana dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tertulis menempati posisi yang penting dalam konteks hukum saat ini. Maka sumber hukum dari peraturan perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas akan tetapi mengacu kepada tiga faktor yang menjadi tolak ukur dari sebuah peraturan perundang-undangan yang berlaku secara baik, yaitu: mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis dan filosofis.<sup>18</sup>

#### 1. Keberlakuan yuridis

Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah tertentu yang di dalam kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.

Di samping itu, landasan yuridis juga menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Pembentukan tersebut dilatarbelakangi oleh persoalan hukum yang dihadapi. Beberapa persoalan hukum antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari

---

<sup>18</sup> Disarikan dari Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting*, 11

undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai atau aturannya memang sama sekali belum ada.

Adapun konteks asuransi syariah, keberlakuan yuridis atau landasan operasional mempunyai posisi yang sangat penting demi terciptanya peraturan yang terkait dengan asuransi syariah. Landasan operasional atau yuridis dalam asuransi syariah terakomodir di dalam UU No.2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah dan Perusahaan Reasuransi.

Itulah alasannya keberlakuan yuridis merupakan suatu dasar dari diberlakukannya suatu aturan yang memuat aturan-aturan dari kaidah hukum. Dalam hal ini Bagir Manan menyatakan dan memberikan perincian dengan syarat-syarat sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. *Pertama*, keharusan adanya wewenang dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum dan dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya peraturan perundang-undangan formal harus dibuat secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR, jika tidak maka UU tersebut batal demi hukum.

---

<sup>19</sup> Disarikan dari Sirajuddin,dkk, *Legislative Drafting*,12

- b. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk, jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama jika diperintah oleh peraturan perundangan yang mempunyai tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak atau belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan Kepala Daerah. Apabila ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum.
- d. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD 1945.<sup>20</sup>

Dari penjelasan dari Bagir Manan di atas diperoleh argumentasi bahwa keempat syarat di atas mempunyai relevansi yang saling berkesinambungan. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan tentang asuransi syariah harus memenuhi syarat pertama yaitu adanya lembaga atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka UU No.2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah dan Perusahaan Reasuransi dapat batal demi hukum.

---

<sup>20</sup> Disarikan dari Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting*, 12

Untuk syarat yang kedua, peraturan perundang-undangan di bidang asuransi syariah masih belum sepenuhnya terakomodir dalam UU No.2 Tahun 1992 tentang usaha perasuransian akan tetapi aturan tersebut menjadi pedoman lahirnya peraturan di bidang asuransi syariah yaitu Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 228/PMK.010/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.010/2011 tentang kesehatan Keuangan Usaha Asuransi dan Usaha Reasuransi dengan Prinsip Syariah. Selibuhnya hingga sampai saat ini hal tersebut masih terus diupayakan yaitu berupa rancangan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang asuransi syariah.

Untuk syarat keempat aturan tentang perasuransian syariah tingkatannya masih di bawah undang-undang yaitu berupa PERMEN (Peraturan Menteri) atau Keputusan menteri tetapi telah berkekuatan hukum tetap. Kemudian apabila didapati bahwa aturan mengenai asuransi syariah terdapat kaidah yang bertentangan dengan UUD 1945 maka aturan tersebut dapat batal secara hukum.

Tidak hanya landasan filosofis yang menentukan dalam pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan akan tetapi landasan yuridis juga dijadikan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Berkaitan dengan landasan keberlakuan secara yuridis dari peraturan perundang-undangan maka Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan juga beberapa pendapat diantaranya:<sup>21</sup>

- a. Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. W. Zevenbergen menyatakan bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya.
- c. Logemann, kaidah hukum mengikat apabila menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara satu kondisi dengan akibatnya.

Ketiga landasan yang dikemukakan oleh Soerjono dan Purnadi memberikan gambaran bahwa aturan di bidang asuransi syariah baik setingkat undang-undang atau PERMEN harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya yaitu harus selaras dengan UUD 1945 sebagai hierarki tertinggi dari peraturan perundang-undangan.

## 2. Keberlakuan Empiris

Dasar keberlakuan secara empiris atau sosiologis maksudnya apabila warga masyarakat mematuhi hukum di tempat hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat yang berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

---

<sup>21</sup> Disarikan dari Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting*, 13

Selebihnya landasan sosiologis dimaknai sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Hal ini menjadi alasan kuat dan menjadi landasan keberlakuan peraturan asuransi syariah dan peraturan terkait dengannya. Alasan ini juga dianggap sangat relevan dikarenakan tingkat kebutuhan dan tingkat resiko yang dialami oleh masyarakat semakin bertambah sehingga secara tidak langsung kebutuhan akan asuransi syariah juga meningkat.

Dengan dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Teori kekuasaan, secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidaknya oleh masyarakat.
- b. Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Dari dasar sosiologis di atas dapat dikatakan bahwa teori kekuasaan apabila diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan di bidang asuransi syariah dinilai tidak tepat sebab aturan di bidang asuransi syariah mengandung karakter produk hukum yang responsif. Artinya karakter

---

<sup>22</sup> Disarikan dari Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting*, 14

produk hukumnya tidak berangkat dari paksaan dari penguasa atau sejumlah pihak. Itulah sebabnya konfigurasi politiknya demokratis.

Berangkat dari konfigurasi politik di atas, Mahfudz menyatakan bahwa apabila suatu negara yang konfigurasi politiknya demokratis maka produk hukumnya berkarakter *responsif/populistik*, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter maka produk hukumnya berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis* dan perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.<sup>23</sup>

Ditambah lagi, posisi UUD 1945 sebagai landasan konstitusional sebagai landasan keberlakuan perundang-undangan mempunyai posisi sangat signifikan khususnya pasal 33 UUD 1945. Di dalamnya masih sangat relevan dengan kondisi saat ini. Ini dibuktikan dari pernyataan Hatta yang menyebutkan setidaknya ada lima alasan relevansi pasal tersebut dengan kondisi saat ini, diantaranya:<sup>24</sup>

- a. *Pertama*, pasal 33 UUD 1945 mensyaratkan adanya kemerdekaan ekonomi nasional dari berbagai bentuk eksploitasi kolonial ataupun neo- kolonialisme (imperialisme). Pemanfaatan sumber-sumber dan potensi ekonomi nasional hanya dimungkinkan apabila ekonomi nasional sudah merdeka dan berdaulat.
- b. *Kedua*, adanya semangat demokrasi ekonomi, yakni prinsip produksi dijalankan oleh semua orang (seluruh rakyat) dibawah kepemilikan masyarakat (massa-rakyat). Dasar perekonomian yang sesuai dengan

---

<sup>23</sup> Disarikan dari Mahfudz, *Politik Hukum*, 22

<sup>24</sup> File:///C:/Users/Ilham/Downloads/mengapa-pasal-33-uud-1945-masih-relevan-untuk-sekarang.html. Diakses pada tanggal 2 Juli 2013

ketentuan pasal 33 UUD 1945 adalah usaha bersama (kolektivisme). Salah satu bentuk konkretnya adalah koperasi. Bentuk lainnya bisa dengan *self-management*.

- c. *Ketiga*, tujuan utama produksi adalah kemakmuran seluruh masyarakat (massa-rakyat), bukan kemakmuran orang seorang atau segelintir orang. Ini berlawanan dengan logika kapitalisme: produksi untuk melayani kepentingan kapitalis (menggali keuntungan sebesar-besarnya).
- d. *Keempat*, karena alat produksi bisa diakses oleh seluruh rakyat, juga karena tujuan produksi adalah untuk memenuhi kebutuhan rakyat, maka tidak mungkin terjadi “anarki produksi” seperti dalam produksi kapitalis. Dengan begitu, model demokrasi ekonomi ini juga sangat memungkinkan untuk pembangunan yang berkelanjutan; dimana produksi tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan sekarang, tetapi juga untuk kebutuhan umat manusia di masa mendatang.
- e. *Kelima*, penguatan peran negara sebagai alat untuk mengorganisir perekonomian agar bisa mendatangkan kemakmuran bagi rakyat.

Dalam konteks asuransi syariah di sini, terbentuknya undang-undang selalu melewati tiga proses secara bertahap. *Pertama*, tahap inisiasi, yaitu awal muncul dari gagasan masyarakat dalam bentuk keinginan agar suatu masalah diatur oleh hukum. *Kedua*, tahap sosio-politis. Pada tahap ini gagasan diolah masyarakat, dibicarakan, dikritik dan dipertahankan melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan masyarakat. Pada tahap ini, gagasan dapat dapat berhenti atau terus berlanjut. *Ketiga*, tahap yuridis. Tahap

ini merupakan pemberian sanksi hukum terhadap bahan tersebut. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yuridis dan ditangani oleh tenaga khusus berpendidikan hukum. Sebagai contoh, perumusan dalam bahasa hukum dan meneliti konteksnya dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan gangguan dari suatu kesatuan sistem dalam mengikuti tahapan tersebut secara lengkap tetapi dalam kerangka garis besarnya.<sup>25</sup>

Mengenai asuransi syariah telah diregulasikan akan tetapi masih dalam bentuk peraturan menteri keuangan dengan mengacu pedoman pokoknya kepada Undang-Undang No.2 tahun 1992 tentang Perasuransian. Oleh karenanya diperlukan suatu terobosan rancangan undang-undang baru guna mengakomodir kegiatan asuransi syariah yang jenisnya setingkat Undang-Undang.

Di samping landasan-landasan peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, ada beberapa point penting dalam pembentukan perundang-undangan yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan agar baik dan tepat, yang diantaranya:<sup>26</sup>

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan keterbukaan

Asas-asas di atas merupakan dasar suatu bagian dari asas peraturan di bidang asuransi syariah. Kejelasan tujuan sebagaimana disebutkan di atas

---

<sup>25</sup> M.Nur Yasin, *Politik Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, (Laporan Penelitian: Malang, 2010), 26-27

<sup>26</sup> Disarikan dari UU No.12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 5

adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Dalam konteks asuransi syariah, tujuannya yang hendak dicapai yaitu sebagai pemahaman dan mengakomodir segala aspek yang berkaitan dengan asuransi syariah.

Selanjutnya kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang. Dalam konteks asuransi di sini, lembaga atau pejabat yang berwenang adalah DPR.

Adapun Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan asuransi syariah harus sesuai dengan materi muatan perundang-undangan nasional. Di dalam pasal 6 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adapun sebelum mengetahui Prosedur Pembentukan maka harus terlebih dahulu mengetahui tentang perencanaan penyusunan undang-undang yang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional, diantaranya, penyusunan Prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yaitu Baleg. Adapun penyusunan Prolegnas di

lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Baleg sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-Undangan. Adapun prosedur pengajuan RUU dari DPR asuransi syariah digambarkan sebagai berikut :<sup>27</sup>



---

<sup>27</sup>Disarikan dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/proses-penyiapan-ruu.html>. Diakses pada tanggal 1 Juli 2013

Tabel 1.2. Prosedur Pengajuan RUU dari DPR



