

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur. Oleh karenanya Pemerintah menerbitkan Undang undang nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Adapun jenis program jaminan sosial meliputi jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, pensiun dan kematian. Jaminan sosial yang pertama kali di implementasikan adalah program jaminan kesehatan. Semenjak 1 Januari 2014, Jaminan kesehatan menjadi implementasi jaminan pertama dari penyelenggaraan jaminan sosial. Kesehatan merupakan hal yang krusial bagi setiap makhluk. Dalam penyelenggaraan jaminan kesehatan maka dibentuklah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang nomor 24 tahun 2011. Sebagai bentuk transformasi dari PT. Askes (Persero), BPJS Kesehatan merupakan badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum berdasarkan prinsip kegotong royongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar besarnya kepentingan peserta.

Meskipun keberadaan program JKN banyak diminati oleh Peserta, Majelis Ulama Indonesia (MUI) menimbang adanya tiga unsur pelanggaran dalam BPJS Kesehatan. Pertama, *gharar* (ketidak jelasan) bagi peserta dalam menerima hasil dan bagi penyelenggara dalam menerima keuntungan. Kedua, *mukhatharah* (untung-untungan), yang berdampak pada unsur *maisir* (judi). Ketiga, *Riba fadhl* (kelebihan antara yang diterima dan yang dibayarkan). Peserta membayar iuran setiap bulan namun tidak jelas berapa jumlah yang akan diterima. Bisa lebih besar, bisa kurang. Di situlah unsur *gharar* (ketidak jelasan) dan untung-

untungan. Ketika *gharar* itu sangat kecil, mungkin tidak menjadi masalah. Karena hampir dalam setiap jual beli, ada unsur *gharar*, meskipun sangat kecil. Dari Abu Hurairah radhiyallahu ‘anhu, beliau mengatakan:

”*Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam melarang jual beli gharar.*”  
(HR. Muslim 1513).

Perhitungan keuangan bisa jadi untung, bisa jadi rugi. Peserta BPJS Kesehatan yang sakit berarti untung, sebaliknya ketika sehat berarti rugi. Namun dalam perhitungan keuangan, yang diperoleh peserta ada dua kemungkinan, bisa jadi untung, bisa jadi rugi. Sementara kesehatan peserta yang menjadi taruhannya. Jika dia sakit, dia bisa mendapatkan klaim dengan nilai yang lebih besar dari pada premi yang dia bayarkan. Karena pertimbangan ini, MUI menyebutnya, ada unsur judi (*Maisir*).

Terjadi keterlambatan pembayaran iuran untuk Pekerja Penerima Upah, maka dikenakan denda administratif sebesar 2% (dua persen) per bulan dari total iuran yang tertunggak paling banyak untuk waktu 3 (tiga) bulan. Denda tersebut dibayarkan bersamaan dengan total iuran yang tertunggak oleh Pemberi Kerja. Sementara keterlambatan pembayaran iuran untuk Peserta Pekerja Bukan Penerima Upah dan Bukan Pekerja dikenakan denda keterlambatan sebesar 2% (dua persen) per bulan dari total iuran yang tertunggak paling banyak untuk waktu 6 (enam) bulan yang dibayarkan bersamaan dengan total iuran yang tertunggak. Pemberlakuan denda ini dapat berakibat adanya denda (*Riba*) , yakni kelebihan antara yang diterima dan yang dibayarkan.

Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) memiliki pandangan yang berbeda dari MUI, dalam Komisi Bahtsul Masail Waqi’iyah (masalah kekinian) di arena Multamar ke 33 tahun 2015 menyatakan bahwa menerima dan memperbolehkan BPJS Kesehatan. BPJS Kesehatan tergolong dalam konsep *Syirkah Ta’awwun* yang sifatnya gotong royong (sukarela), bukan seperti asuransi yang menjadi dasar fatwa haram oleh MUI. *Syirkah Ta’awwun* dipahami sebagai sedekah dan saling membantu. Sebagai sedekah, masyarakat harus ikhlas dalam membayar dan bergotong royong, yang sehat membantu yang sakit.

Perihal akad BPJS Kesehatan, PBNU memandang bahwa akad tersebut sudah sesuai dengan syariat Islam. Akad yang digunakan BPJS Kesehatan merupakan akad *ta'awun*, yakni akad yang menggunakan prinsip tolong menolong. Edris dan Lusianti (2016).

Pemerintah, BPJS, MUI dan seluruh *Stakeholder's* lainnya sudah seharusnya mengembangkan berbagai strategi dan kebijakan untuk mendorong Indonesia menjadi negara maju melalui " pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif dan berkelanjutan". Pembangunan bidang jaminan sosial senantiasa menjadi prioritas pembangunan, terutama di bidang kesehatan. Karena dapat diyakini, pertumbuhan ekonomi masyarakat dipengaruhi oleh tingkat kesehatan masyarakat itu sendiri. Alisjahbana (2004) dalam Yusril dan Huda (2016).

Masalah yang dihadapi oleh Pemerintah dan pihak BPJS adalah dari total 2 juta > penduduk warga Indonesia 87,18 % adalah umat muslim ( artikel data Indonesia ), sebab jika BPJS tidak memiliki alternatif produk yang berbasis Syariah. Masyarakat yang belum menjadi peserta dan masih ragu terhadap sistem BPJS konvensional, dikhawatirkan tetap tidak akan menjadi peserta BPJS Karena menurut Fahmi Idris selaku Dirut BPJS dalam 1 hari terdaftar 180,5 juta peserta data tersebut diambil dari master file BPJS Kesehatan,. Artinya kalau merujuk pada data BPS 261 juta penduduk Indonesia, data tersebut digunakan oleh pihak BPJS Kesehatan untuk perbandingan dengan data yang didapat dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo, dan hasilnya adalah masih ada sekitar kurang lebih 70-80 juta yang belum memiliki jaminan kesehatan. Lestari (2017).

Pemerintah memperhatikan sektor produk-produk yang berbasis syariah, salah satunya dengan mengeluarkan produk BPJS syariah dengan tujuan masyarakat yang belum ikut menjadi peserta BPJS konvensional, mereka akan mendapatkan opsi yang lebih banyak dan menarik minat masyarakat tersebut untuk bergabung menjadi peserta BPJS tentunya dengan produk baru yang menganut sistem syariah .

**Tabel 1.1 Sensus Penduduk Berdasarkan Agama Di Indonesia**

Agama	Jumlah Pemeluk	Persentase
ISLAM	207.176.162	87,18
KRISTEN	16.528.513	6,96
KATOLIK	6.907.873	2,91
HINDU	4.012.116	1,69
KHONG HU CU	117.091	0,05
Lainya	299.617	0,13
Tidak Terjawab	139.582	0,06
Tidak ditanyakan	757.118	0,32
Jumlah	237.641.326	100
SENSUS PENDUDUK 2010 BPS INDONESIA		

Sumber : BPS . (2010)

Bulan Juli 2015 , MUI menggelar Ijtima' Ulama Komisi Fatwa MUI se-Indonesia di Pondok Pesantren At-Tauhidiah Cikura, Bojong, Tegal, Jawa Tengah. Salah satu hasil keputusannya menyatakan bahwa BPJS Kesehatan adalah haram. Setelah MUI mengeluarkan fatwa lalu adanya pro dan kontra dari berbagai pihak sehingga menyebabkan terjadinya kegaduhan (kontroversi). Untuk menjernihkan persoalan, akhirnya digelar pertemuan beberapa lembaga terkait di Jakarta pada awal Agustus 2015. Fatwa MUI tentang BPJS Kesehatan yang tidak sesuai syariah muncul karena kebijakan tersebut dinilai mengandung unsur *Gharar*, *Maisir* dan *Riba*. Alasan lainnya, MUI menilai program dan cara transaksional yang dilakukan oleh BPJS Kesehatan belum mencerminkan konsep ideal jaminan sosial dalam Islam, terlebih jika dilihat dari hubungan hukum atau akad antar para pihak. Fazeri dan Akbar (2016) .

Hasil Ijtima' Ulama Komisi Fatwa MUI 2015 yang dihasilkan di Pondok Pesantren At-tauhidiah, Tegal, ini berisi banyak fatwa mulai dari masalah

Strategis Kebangsaan, masalah fikih, masalah hukum, tinjauan terhadap perundang-undangan yang berlaku, sampai usulan pembuatan perundang-undangan baru . Dalam masalah kebangsaan, *Ijtima'* Ulama menyoroti soal:

- 1) Kedudukan Pemimpin Yang Tidak Menepati Janjinya
- 2) Kriteria Pengkafiran (*Dhawabit At-Takfir*)
- 3) Radikalisme Agama Dan Penanggulangannya
- 4) Pemanfaatan Tanah Untuk Kesejahteraan Umat Dan Bangsa
- 5) Penyerapan Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional

Sementara masalah fikih dan hukum, lebih banyak lagi aspek yang disoroti, salah satunya masalah jaminan sosial kesehatan yang dilaksanakan oleh BPJS Kesehatan. MUI merespon adanya program jaminan sosial yang dibuat pemerintah, MUI memaparkan pendapatnya, antara lain berdasarkan kesepakatan (*ijma'*) ulama dan dalil akal (*'aqli*) berikut :

- 1) *Ijma'* ulama : Adapun dalil *Ijma'* adalah sesungguhnya kaum muslimin di setiap tempat dan waktu telah bersepakat untuk saling menolong, menanggung, menjamin dan mereka bersepakat untuk melindungi orang-orang yang lemah, menolong orang-orang yang terzalimi, membantu orang-orang yang teraniaya. Sikap tersebut tercermin ketika terjadi kekeringan/peceklik pada zaman Umar bin Khattab dan terdapat dalam sejarah pada zaman Umar bin Abdul Aziz dimana tidak ditemukan lagi orang miskin sehingga *muzakki* (orang yang berzakat) kesulitan menemukan *mustahiq* (orang yang berhak menerima zakat).
- 2) Dalil *Aqli* : Adapun dalil *Aqli* untuk sistem jaminan sosial adalah telah diketahui bersama bahwa masyarakat yang berpedoman pada asas tolong-menolong, individunya saling menjamin satu sama lain, dan wilayahnya merasakan kecintaan, persaudaraan, serta itsar (mendahulukan kepentingan orang lain), maka hal tersebut membentuk masyarakat yang kokoh, kuat, dan tidak terpengaruh oleh goncangan-goncangan yang terjadi. Dengan demikian, wajib bagi setiap individu umat Islam untuk memenuhi batas minimal kebutuhan hidup seperti sandang pangan, papan, pendidikan, sarana kesehatan, dan pengobatan. Jika hal-hal pokok ini tidak terpenuhi maka bisa

saja menyebabkannya melakukan tindakan-tindakan kriminal, bunuh diri, dan terjerumus pada perkara-perkara yang hina dan rusak. Pada akhirnya runtuhlah bangunan sosial di masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, ditetapkanlah dua ketentuan hukum untuk BPJS Kesehatan, yaitu:

1. Penyelenggaraan jaminan sosial oleh BPJS Kesehatan, terutama yang terkait dengan akad antar para pihak, tidak sesuai dengan prinsip syari'ah, karena mengandung unsur gharar, maisir dan riba.
2. MUI mendorong pemerintah untuk membentuk, menyelenggarakan, dan melakukan pelayanan jaminan sosial berdasarkan prinsip syari'ah dan melakukan pelayanan prima.

Akhir Fatwa MUI menyampaikan dua rekomendasi, yaitu:

1. Agar pemerintah membuat standar minimum atau taraf hidup layak dalam kerangka Jaminan Kesehatan yang berlaku bagi setiap penduduk negeri sebagai wujud pelayanan publik sebagai modal dasar bagi terciptanya suasana kondusif di masyarakat tanpa melihat latar belakangnya;
2. Agar pemerintah membentuk aturan, sistem, dan memformat modus operandi BPJS Kesehatan agar sesuai dengan prinsip syariah.

Maka dari masalah tersebutlah MUI sempat mengeluarkan Fatwa yang terkait penyelenggaraan jaminan sosial oleh BPJS Kesehatan, terutama yang terkait dengan akad antar para pihak yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip syari'ah. Hal itu dilihat dari prespektif ekonomi Islam dan fiqh mu'amalah, dengan merujuk pada fatwa Dewan Syariah Nasional dan beberapa literatur, Dengan adanya fatwa ini, Komisi Fatwa MUI mendorong pemerintah membuat sistem BPJS Kesehatan agar sesuai dengan prinsip syariah. Indra Akuntono (2015).

Fatwa MUI tentang BPJS Kesehatan yang tidak sesuai syariah muncul karena kebijakan tersebut dinilai mengandung unsur gharar, maisir dan riba. Alasan lainnya, MUI menilai program dan modus transaksional yang dilakukan oleh BPJS Kesehatan belum mencerminkan konsep ideal jaminan sosial dalam Islam, terlebih jika dilihat dari hubungan hukum atau akad antar para pihak. Zubaidi (2015).

Kepesertaan BPJS Kesehatan masih membedakan latar belakang peserta, menurut ketua fatwa MUI "Ada bunga, ada akad yang tidak sesuai syariah dan dana yang investasikan itu tidak transparan untuk apa dana tersebut diinvestasikan .

Fatwa ini mewajibkan pemerintah membentuk BPJS Kesehatan syariah, Menurut Ma'ruf Amin selaku ketua umum dewan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI), hal ini diperlukan untuk mengakomodasi masyarakat yang ingin mendapatkan jaminan sosial dengan konsep dan aturan sesuai syariah Islam.

MUI telah melandasi fatwanya dengan ayat dan hadits, MUI menjelaskan, dalam Al-qur'an ada beberapa surat yang dijadikan dalil fatwa itu, yaitu QS Al-Baqarah: 275-280, QS Ali Imran: 130, QS An-Nisa: 36-39, QS Al-Baqarah: 177, QS At-Taubah: 71, dan QS Al-Maidah: 2 (di antaranya QS Al-Baqarah: 275-280) adalah ayat-ayat tentang betapa haramnya riba :

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقُومُونَ إِلَّا كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا  
الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ مِنْ رَبِّهِ فَاتَّقِهَا فَلَهُ مَا سَلَفَ  
وَأَمْرُهُ إِلَى اللَّهِ وَمَنْ عَادَ فَأُولَئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ هُمْ فِيهَا خَالِدُونَ [سورة البقرة, ٢٧٥]

*Orang-orang yang makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. Orang yang kembali (mengambil riba), maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya [Al Baqarah : 275]*

Berdasarkan landasan Al-Qur'an pada Qs,Al Baqarah : 275 MUI mengambil sikap dengan mengeluarkan fatwanya bahwa BPJS yang di selenggarakan hingga saat ini mengandung unsur ghararn maisir, dan juga riba, Apabila sistem BPJS tetap berjalan seperti sekarang ini, dikhawatirkan ada penolakan dari kalangan umat Islam yang dapat menimbulkan permasalahan dan tidak optimalnya pelayanan BPJS.

Berdasarkan hal tersebut maka MUI mendorong pemerintah menyempurnakan ketentuan dan sistem BPJS Kesehatan agar sesuai dengan prinsip syariah. Hal ini penting dilakukan mengingat 2019 nanti, seluruh warga negara wajib ikut program BPJS yang apabila tidak diikuti maka akan mendapat sanksi administratif dan kesulitan memperoleh pelayanan publik. Demikian pula bagi perusahaan yang tidak ikut program BPJS akan mendapat kendala dalam memperoleh izin usaha dan akses ikut tender.

## **1.2 Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang mengenai Fatwa MUI tentang praktek BPJS Kesehatan yang dinilai mengandung unsur *Gharar*, *Maisir* dan *Riba*. Maka atas dasar masalah tersebut BPJS Kesehatan harus menngambil alternati agar BPJS Kesehatan tidak bertentangan dengan hukum-hukum Islam. Alternatif yang paling tepat adalah BPJS Kesehatan harus membuat produk baru yaitu BPJS dengan konsep Syariah. Terhadap persoalan ini maka penulis tertarik untuk mengkaji kemungkinan adanya BPJS Syariah , Berdasarkan hal itu maka pertanyaan penelitian sebagai Berikut :

- 1) Bagaimana hambatan yang akan muncul apabila produk BPJS syariah di produksi ?
- 2) Bagaimana Solusi untuk mengatasi hambatan tersebut apabila produk BPJS syariah di produksi ?
- 3) Bagaimana alternatif yang akan di pilih, di gunakan atau tidak digunakan pada prioritas produksi BPJS Kesehatan Syariah.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Menganalisis hambatan yang akan terjadi terkait dengan produk BPJS kesehatan syariah.
- 2) Menganalisis solusi terkait hambatan yang akan di hadapi oleh produk BPJS kesehatan syariah .

- 3) Mencari alternatif digunakan atau tidaknya prioritas produksi BPJS Kesehatan Syariah di Indonesia .

#### **1.4 Batasan Penelitian**

Batasan penelitian dan asumsi penelitian merupakan suatu hal yang harus disampaikan dalam penelitian ini, mengingat bahwa penelitian ini dilakukan dalam waktu dan cakupan yang terbatas. Penelitian ini dilakukan terhadap 4 informan yang dianggap layak memberikan informasi mengenai produksi BPJS Syariah, dan seluruh informan tersebut berdomisili di wilayah Bekasi .

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini :

- 1) Memberikan kontribusi bagi Pemerintah apakah produksi BPJS syariah perlu diedarkan kemasyarakat di masa yang akan datang , mengingat penduduk indonesia yang majemuk ini 85% adalah mayoritas Muslim, yang sudah seharusnya mengikuti prinsip-prinsip syariah, dikarenakan prinsip syariah tersebut sudah sesuai dengan aturan Al-Qur'an dan Hadist .
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap Pemerintah dan BPJS Indonesia sebagai bahan evaluasi dan referensi terhadap BPJS konvensional yang sudah berjalan lebih dahulu, karena selama perjalanannya selalu mendapatkan kritikan dari masyarakat dalam hal ini sebagai pengguna BPJS.