

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tingkat hidup masyarakat yang memadai untuk kesehatan serta kesejahteraan ialah hak asasi manusia dan diakui oleh segenap bangsa-bangsa di dunia, termasuk Indonesia. Pengakuan itu tercantum dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1948 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 25 Ayat (1). Deklarasi menyatakan, setiap orang berhak atas derajat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.

Hampir tidak ada satu pun negara di dunia ini yang tidak memprogramkan kemakmuran dalam bidang ekonomi bagi warga negaranya (Alim, 2010). Dalam pandangan ekonomi, suatu metode untuk mengurangi resiko dengan jalan memindahkan dan mengkombinasikan ketidakpastian akan adanya kerugian keuangan (*financial*) yaitu dengan asuransi (Darmawi, 2006).

Undang-Undang Nomor 2 Pasal 1 Tahun 1992 tentang Perasuransian disebutkan bahwa :

Pada UU Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian disebutkan bahwa “Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau

lebih, yang mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung dan 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 pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang tertanggung”.

Dalam prakteknya di Indonesia, jaminan sosial berupa penanggulangan kesehatan bagi masyarakat diwujudkan dalam bentuk program JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

BPJS merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Pasal 14 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial disebutkan bahwa :

“Setiap warga negara Indonesia dan warga asing yang sudah berdiam di Indonesia selama minimal enam bulan wajib menjadi anggota BPJS”

BPJS merupakan salah satu program pemerintah dengan sistem iuran wajib. Iuran masyarakat yang diwajibkan oleh pemerintah Indonesia ini cenderung menuai berbagai komentar. Masyarakat dituntut untuk membayar pengalihan resiko yang belum pasti terjadi dengan mengatasnamakan kesejahteraan dan apabila tidak terjadi resiko apapun di masa yang akan datang uang iuran ini dianggap sumbangan kepada negara tanpa adanya timbal balik.

Perbedaan mengenai sistem jaminan sosial dalam Islam dan sistem jaminan dalam perundang-undangan, baik itu tata cara maupun mekanismenya

terutama mengenai iuran. Jika melihat pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional) dan pasal 19 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS menyebutkan bahwa setiap peserta BPJS diwajibkan untuk membayar iuran, artinya di sini rakyat atau peserta jaminan sosial seakan dipaksa untuk membiayai resiko yang dihadapi sendiri dan negara hanya mengelola dana tersebut dan apabila tidak membayar iuran akan dikenakan sanksi (hukuman). Hal ini sangat berbeda dengan sistem asuransi dalam Islam.

Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS menyebutkan bahwa iuran untuk orang miskin atau tidak mampu membayar, maka akan ditanggung oleh pemerintah dalam bentuk Penerima Bantuan Iuran (PBI). Namun hak PBI itu tidak diterima langsung akan tetapi dialokasikan ke pihak ketiga yakni BPJS dari uang rakyat yang dipungut berupa pajak. Sehingga pada dasarnya rakyatlah yang membiayai layanan kesehatan diri mereka dan menanggung antara sesama rakyat lainnya.

Berbicara tentang jaminan Negara terhadap rakyatnya maka tidak terlepas dari masalah kesehatan. Hal ini disebabkan masalah kesehatan merupakan hal yang paling sering dialami oleh setiap lapisan masyarakat. Untuk itu lewat BPJS Kesehatan, Negara mencoba menanggulangi masalah kesehatan. Namun pada penerapannya terdapat fenomena-fenomena yang dirasa tidak sesuai harapan masyarakat. Contohnya adalah pada saat penerimaan klaim masyarakat harus mengalami begitu banyak proses yang sulit, ditambah lagi pemberian klaim yang

dikeluhkan masyarakat sebab dianggap tidak memuaskan. Hal ini berbeda dengan yang diinginkan dalam Islam, Islam sendiri memandang segala hak masyarakat harus ditunaikan sebagaimana mestinya. Akad-akad yang dilakukan harus memiliki kejelasan dan tidak mengandung unsur kedzaliman. Ditambah lagi adanya ketidakjelasan dari akhir akad yang dilakukan, masyarakat selaku nasabah tidak mengetahui sampai kapan dia akan membayar iuran serta kapan dia akan menerima klaim dan seperti apa jaminan yang dia dapatkan nanti.

Penerapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS serentak dilakukan diseluruh wilayah Indonesia, baik itu untuk BPJS Kesehatan maupun BPJS Ketenagakerjaan. Salah satu hal yang paling menggemparkan adalah pada tahun 2015 adanya polemik Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang BPJS Kesehatan yang dinilai masih belum sesuai dengan prinsip syariah, walaupun masih menjadi perdebatan namun ini bisa menjadi indikasi bahwa ada masalah dalam pengelolaan BPJS Kesehatan (Wirawan, 2020)

Asuransi ini juga menjual sesuatu yang bersifat gharar karena peserta mendapatkan pelayanan atau haknya jika mengalami resiko kesehatan, tetapi jika tidak mendapatkan resiko kesehatan atau terjadi suatu hal buruk yang menimpa peserta, premi yang dibayarkan tiap bulannya hangus begitu saja. Belum lagi dengan tidak transparansinya sistem denda yang kita tidak tahu kemana perginya uang denda yang dibayarkan. Sistem BPJS lainnya yaitu jika peserta meninggal dunia, maka haknya untuk mendapatkan dana BPJS gugur secara otomatis. Dalam

islam, seseorang yang mempunyai harta benda atau sesuatu yang bernilai lainnya jika ia meninggal dunia maka haknya tersebut akan berpindah ke ahli warisnya.

Berbeda dengan prinsip akad dalam Islam. Dalam asuransi BPJS, peserta atau masyarakat dituntut dan diwajibkan untuk turut serta menjadi peserta asuransi BPJS yang bahkan banyak sekali kalangan yang tidak memahami tentang bagaimana dana iuran mereka dikelola dan bahkan banyak sekali dari mereka yang tidak begitu memahami tentang manfaat apa saja yang akan mereka peroleh setelah menjadi peserta BPJS. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip akad *An-Taraadlin* dalam Islam. Dalam Tafsir Al Misbah, '*an taradhin* diartikan sebagai suatu kerelaan yang tersembunyi dalam lubuk hati, tetapi indikator dan tandatanya dapat terlihat. Dengan kebijakan wajib bayar ini, mau tidak mau masyarakat tetap ikut serta menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, meskipun sebagian dari mereka merasa bahwa kebijakan tersebut dianggap bertentangan dengan apa yang mereka yakini, karena selama ini asuransi yang kita kenal kebanyakan menggunakan sistem asuransi konvensional, dimana didalamnya mengandung unsur riba, *gharar*, *maysir* dan sejenisnya yang sudah jelas dilarang oleh Islam (Istiqomah, 2016). Namun, tidak sedikit para tokoh berpendapat bahwa BPJS Kesehatan telah sesuai ketentuan syariah.

Menurut fatwa DSN-MUI No. 21/DSN-MUI/X/2001 tentang Pedoman Umum Asuransi Syariah dalam ketentuan umum disebut bahwa asuransi syariah (*ta'min*, *takaful* atau *tadhamun*) adalah usaha saling melindungi dan tolong menolong di antara sejumlah orang/pihak melalui investasi dalam bentuk asset

dan/atau *tabarru'* yang memberikan pola pengembalian untuk menghadapi resiko tertentu melalui akad (perikatan) yang sesuai dengan syariah.

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial pengelolaan, BPJS menanggung jaminan kesehatan ataupun ketenagaakerjaan bagi setiap masyarakat yang tercatat dalam daftar BPJS, dimana bagi setiap masyarakat diwajibkan untuk membayar berupa sejumlah iuran dengan nominal tertentu. Metode pengelolaan BPJS ini sekilas dilihat seperti asuransi pada umumnya, yang membedakannya adalah BPJS merupakan salah satu program pemerintah yang bertujuan untuk menjamin hak masyarakatnya. Dalam Islam, negara dituntut untuk menjaga kesejahteraan masyarakatnya lewat cara-cara yang diperbolehkan oleh syariat. Salah satu bentuk jaminan yang dibolehkan dalam Islam adalah dengan akad *tabarru'* atau tolong menolong yang banyak digunakan dalam praktek-praktek *takafful* atau asuransi syariah.

Secara filosofi pendiriannya, BPJS dibangun dari prinsip kegotongroyongan. Prinsip ini sesuai dengan konsep syariah yang merujuk padaperintah Allah agar tolong-menolong dalam mengerjakan kebaikan dan takwa, terdapat padasurat al-Maidah (2) :

وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ اَنْ صَدُّوْكُمْ عَنِ الْمَسْجِدِ الْحَرَامِ اَنْ تَعْتَدُوْا ۗ وَتَعَاوَنُوْا عَلٰى الْبِرِّ
وَالْتَقٰوْا ۗ وَلَا تَعَاوَنُوْا عَلٰى الْاِثْمِ وَالْعُدُوْنِ ۗ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۚ اِنَّ اللّٰهَ شَدِيْدُ الْعِقَابِ

Artinya : “Dan tolong menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan taqwa, dan jangan tolong menolong dalam perbuatan dosa dan pelanggaran. Bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah sangat berat siksa-Nya.”

Dilihat dari sistemnya, sudah banyak praktik dalam BPJS Kesehatan yang sesuai syariah dalam operasionalnya. Praktik yang masih belum sesuai syariah adalah dari sisi akad dan investasi, menurut hasil ijtima' ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) se-Indonesia V pada 2015 menyimpulkan bahwa penyelenggaraan jaminan sosial oleh BPJS Kesehatan, terutama yang terkait dengan akad antar para pihak, tidak sesuai dengan prinsip syari'ah, karena mengandung unsur *gharar* (unsur ketidakjelasan), *maisir* (unsur judi) dan *riba*.

Pasca fatwa ulama Komisi Fatwa MUI tersebut, pada akhir 2015, Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI kemudian merilis fatwa Nomor 98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah sebagai landasan atau konsep BPJS Kesehatan ('Athifa, 2018). Di dalam fatwa tersebut dijelaskan bagaimana agar BPJS Kesehatan dapat berpraktik secara syariah.

Berdasarkan dari permasalahan yang penulis baca dari berbagai sumber dan menyambung ke fatwa Dewan Syariah Nasional tentang Asuransi Kesehatan Syariah khususnya BPJS Kesehatan, penulis merasa tertarik untuk mengkaji lebih dalam Fatwa MUI yang menjelaskan tentang sistem pengelolaan pada asuransi kesehatan yang berkaitan dengan BPJS Kesehatan. Oleh karena itu penulis mengangkat penelitian dengan judul "Analisis Penerapan Fatwa Dewan Syariah Nasional No:98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah dalam Perspektif Ekonomi Islam (Studi pada BPJS Kesehatan."

1.2. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis penerapan fatwa Dewan Syariah Nasional No:98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah terhadap BPJS Kesehatan ?
2. Bagaimana analisis penerapan BPJS Kesehatan berdasarkan fatwa Dewan Syariah Nasional No:98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah dalam perspektif ekonomi Islam ?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan bagaimana fatwa Dewan Syariah Nasional No:98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah terhadap BPJS Kesehatan.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan bagaimana analisis penerapan prinsip Asuransi BPJS Kesehatan berdasarkan fatwa Dewan Syariah Nasional No:98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah dalam perspektif ekonomi Islam.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis

Diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan khasanah ilmu pengetahuan, sebagai sumbangan pemikiran dan pemahaman khususnya yang berkaitan dengan fatwa DSN-MUI tentang Jaminan Sosial Kesehatan Syariah dan mengenai BPJS Kesehatan.

2. Secara Praktis

Bagi penulis, penelitian ini dapat digunakan untuk mengetahui lebih jauh mengenai fatwa MUI terkait Jaminan Sosial Kesehatan Syariah dan sistem penerapannya pada BPJS Kesehatan. Bagi lembaga, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi perusahaan untuk meningkatkan kinerja dan aturan yang berlaku. Bagi akademisi, hasil ini dapat dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan ataupun referensi dalam menciptakan karya-karya ilmiah. Bagi masyarakat, kajian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai judul penelitian ini.