

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

BPJS Kesehatan adalah bagian dari problem yang dikaitkan dengan umat Islam. Dalam kehidupan sehari-hari manusia terkadang dihadapkan dengan berbagai resiko, yang terkadang menguntungkan ataupun merugikan bagi setiap manusia. Kesejahteraan, kesehatan serta keamanan adalah hal yang paling penting bagi setiap manusia. Dengan kata lain, meskipun manusia bukan menjadi penentu dari segala hal tetapi wajib dalam berikhtiar. Dengan hadirnya Lembaga Kementerian sosial, khususnya BPJS Kesehatan yang bertanggungjawab di bidang sosial, setidaknya dapat mengurangi resiko yang dialami masyarakat.

Jaminan keselamatan merupakan salah satu pengaruh terhadap hadirnya BPJS Kesehatan. Baik dari segi perorangan, keluarga, serta anak-anak yang masih dalam jangkauan perhatian khususnya menjadi cikal bakal di masa depannya yang harus dipersiapkan sejak dini. Dalam hal kecelakaan serta sakit pun sangat berpotensi terjadi dalam kehidupan manusia sehari-hari.¹

Jaminan sosial merupakan bagian dari sistem yang berdiri sejak lama serta sangat dibutuhkan oleh masyarakat dalam mendorong pembangunan, sehingga menjadi strategi penting dalam penanggulangan kemiskinan di masyarakat. Disisi lain juga berpengaruh terhadap segi pembangunan termasuk pada bidang

¹ Tuti Rastuti, *Aspek Hukum Perjanjian Asuransi*, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia, 2011), hlm. 5.

perekonomian. BPJS Kesehatan mulai bekerja dalam program jaminan sosial pada tanggal 1 Januari 2014.²

Undang-undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS Kesehatan memastikan penyelenggaraan sistem jaminan sosial berpatokan pada prinsip kegotongroyongan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, keterbukaan, serta kepesertaan wajib yang harus terpenuhi dalam program kepentingan peserta.³Pemerintah serta pihak swasta ikut andil dalam upaya mendorong terhadap perlindungan sosial, tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar diantaranya kelompok miskin yang berpotensi terhadap resiko yang terjadi.⁴

Method penetapan hukum dalam hukum Islam adalah bahan yang sangat penting terhadap prodak hukum yang dihasilkan. Dalam hal tersebut, sebagian ulama ushul memakai metode *adillat al-ahkam* artinya dalil-dalil yang menjadi dasar dalam metode penetapan suatu hukum.⁵

Agama merupakan salah satu pendorong perubahan sosial, Disisi lain agama juga mengajarkan terhadap kasih sayang, empati serta kerukunan bagi sesama manusia. Sehingga dampak yang muncul adalah kemanfaatan bagi

² Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial*, Lampiran 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Pasal 60 Ayat (1), (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 234.

³ Irvan Rahardjo, *Politik Asuransi Indonesia*, (Jakarta: Gagah Bisnis, 2012), hlm. 23.

⁴ Edi Suharto, *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia*, Menggagas Model Jaminan Sosial Universitas Bidang Kesehatan, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 3.

⁵ Imam Yahya, *Dinamika Ijtihad NU*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), hlm. 46.

setiap umat manusia. Sehingga fungsi Al-Qur'an dan para utusan Allah yang membebaskan manusia dari kegelapan menuju cahaya.⁶

Hukum adalah wahyu Allah yang sifatnya tuntutan, serta pilihan. Seperti dijelaskan dalam kaidah fiqih, "*Tagayyur al-Ahkam bitagayyur al-Ahkam wa al-Azminah*" maksudnya adalah perubahan hukum disebabkan perubahan tempat, waktu serta kondisi disekitarnya. Dikuatkan lagi dengan kaidah "*Al-Adah Muhakkamah*", maksudnya adalah kebiasaan masyarakat yang dijadikan sebagai dasar dalam penetapan hukum. Oleh sebab itu, dari beberapa penjelasan tersebut dibutuhkan penyaringan yang tujuannya agar tidak bertabrakan dengan Al-Qur'an serta Hadits.⁷

Hukum ijtihad merupakan wajib kifayah bagi semua umat manusia, maksudnya adalah tidak boleh ada waktu atau masa yang kosong dari mujtahid mutlak. Jika terjadinya peristiwa tersebut sedangkan ia sebagai rujukan dalam peristiwa untuk mengetahui hukumnya, maka ia sudah menjalankan kewajiban tersebut. Akan tetapi jika terjadi hal sebaliknya maka semua umat tersebut berdosa, maka disitulah letak wajib kifayah (kewajiban kolektif).⁸

Permasalahan tentang BPJS Kesehatan menjadi salah satu sorotan serta pembahasan yang sangat penting dari berbagai kalangan organisasi Islam. Salahsatunya Majelis Ulama Indonsia yang menetapkan fatwa tentang BPJS Kesehatan yang dilaksanakan pondok pesantren at-Tauhidiyah, Cikura

⁶ Jamal Ma'mur Asmani, *Menatap Masa Depan NU*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2016), hlm. iii-iv.

⁷ Jamal Ma'ruf, *Rezim Gender di NU*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 31.

⁸ Abdul Wahhab Khallaf, *Ijtihad dalam Syariat Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015), hlm. 20-21.

Tegal Jateng 7-10 Juni 2015 telah memutuskan bahwa hukum BPJS Kesehatan belum sesuai terhadap prinsip syariat Islam karena mengandung unsur *gharar*, *maysir* dan *riba*.⁹

Sedangkan menurut pandangan Nahdlatul Ulama (NU) melalui lembaga fatwanya *Lajnah Bahtsul Masail* mengeluarkan fatwanya tentang asuransi BPJS Kesehatan. Dituangkan dalam putusan Mukhtamar ke-33 Nahdlatul Ulama yang diselenggarakan di Jombang Jatim 4 Agustus 2015 diputuskan bahwa hukum BPJS Kesehatan adalah boleh karena sesuai dengan syariat Islam dan masuk dalam akad *ta'awun*.¹⁰

Berdasarkan problematika di atas, bahwa setiap orang berhak memiliki kehidupan yang sejahtera baik dari segi kesehatan keamanan serta keadilan dengan tidak pandang bulu. Dengan perbedaan pandangan tentang hukum BPJS Kesehatan antara MUI dan NU setidaknya menjadi bahan terhadap produk hukum yang dihasilkan keduanya, serta dapat memudahkan bagi masyarakat dalam memahaminya hukum. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam tentang perbedaan tersebut dan meneliti penyebab dari timbulnya perbedaan pendapat dari pandangan MUI dan pandangan NU tentang BPJS Kesehatan. Maka dipilih penelitian dengan judul: **“PENERAPAN SADDU DZARI’AH DALAM PUTUSAN MAJELIS ULAMA INDONESIA (MUI) V TAHUN 2015 DAN NAHDLATUL ULAMA (NU) TAHUN 2015 TENTANG BPJS KESEHATAN”**

⁹ Mui.or.id/wp-content/uploads/2017/02/Hasil-Ijtima-Ulama-V-Tahun-2015.pdf diakses pada tanggal 22 Januari 2020 pukul 22.50 wib.

¹⁰ Hasil-Hasil Mukhtamar ke-33 Nahdlatul Ulama cetakan ke II, (Jakarta: Lembaga Ta’lif wan Nasyr PBNU, 2016), hlm. 115.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi sumber permasalahan sehubungan dengan judul skripsi ini adalah :

- 1 Bagaimana Hukum BPJS Kesehatan menurut MUI dan NU?;
- 2 Bagaimana Metode Istibath Hukum MUI dan NU tentang BPJS Kesehatan?; dan
- 3 Bagaimana Analisis Perbandingan antara MUI dan NU tentang BPJS Kesehatan?

C. Tujuan Penelitian

- 1 Untuk mengetahui bagaimana Hukum BPJS Kesehatan menurut MUI dan NU.
- 2 Untuk mengetahui bagaimana Metode Istibath Hukum MUI dan NU tentang BPJS Kesehatan.
- 3 Untuk mengetahui bagaimana Analisis Perbandingan antara MUI dan NU tentang BPJS Kesehatan.

D. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharuskan mengandung kegunaan bagi setiap pemecahan masalah yang sedang diteliti. Oleh sebab itu, setiap penelitian mampu mengamalkan manfaat praktis di setiap kehidupan masyarakat. Dari kegunaan penelitiannya dapat dibagi dalam dua klasifikasi yakni dari segi teoritis dan segi

praktis. Dengan hadirnya sebuah penelitian ini, harapan terbesar penulis adalah memberi sumbangsih dalam hal yang bermanfaat.

1. Kegunaan Akademis

- a. Hasil dari penelitian ini harapannya dapat memberikan solusi mengenai pemahaman hukum terhadap hukum BPJS Kesehatan terhadap relevansi sebuah kebijakan publik. Oleh sebab itu, pembaca atau calon peneliti dapat mengetahui secara jelas terhadap hal tersebut.
- b. Dapat dijadikan sebagai arahan terhadap semua pihak atau peneliti lain yang ingin membahas secara khusus terhadap pengaplikasian kebijakan terhadap hukum BPJS Kesehatan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan kontribusi secara pikiran terhadap pelaksanaan aturan di bidang hukum baik secara umum maupun khusus dalam hukum BPJS Kesehatan.
- b. Memberikan anjuran serta informasi terhadap masyarakat luas tentang hukum dan manfaat adanya kebijakan publik terkait kebijakan dari BPJS Kesehatan.

E. Tinjauan Pustaka

Data kepustakaan yang penulis gunakan sebagai bahan rujukan dalam memenuhi karya ilmiah adalah sebagai berikut :

Skripsi Mahasiswa UIN Alaudin Makasar Tahun 2016, Kardi Fidmatan, NIM 10400112005, dengan judul: “Analisis Fatwa Majelis Ulama Indonesia

(MUI) Terhadap Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan”. Hasil penelitiannya adalah adanya ketidakseimbangan terhadap pelayanan yang dilakukan oleh lembaga BPJS Kesehatan baik dari segi kebijakan ataupun segi pelaksanaan. Sehingga Majelis Ulama Indonesia (MUI) memberikan fatwa bahwa dari segi pelayanan belum diterapkan secara maksimal. Harapannya adalah BPJS Kesehatan bisa memberikan pelayanan sesuai dengan yang ditentukan.¹¹

Skripsi NIM 102322001, Mahasiswa IAIN Purwokerto Tahun 2016, Khurotun Ainiah, dengan judul “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Dalam Perspektif Hukum Islam (Analisis Keputusan Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama)”. Kesimpulan penelitiannya adalah bahwa penyelenggara jaminan sosial di Indonesia sesuai dengan hukum *syara*. Sesuai dengan prinsip *maslahah mursalah*, dan prinsip *ta’awun*. Maka tujuan dari *maqasid asy-syari’ah* dapat terpenuhi, dan jaminan sosial di Indonesia diperbolehkan dalam perspektif NU.¹²

Skripsi Mahasiswa UIN Maulana Ibrahim Malang Tahun 2017, Muhamad Syafii, NIM 13220209, dengan judul: “Penerapan Denda Pelayanan Atas Keterlambatan Pembayaran Iuran BPJS Kesehatan Pada Perpres No. 19 Tahun 2016 Ditinjau Berdasarkan Teori *Maslahah*”. Penelitiannya membahas berdasarkan Pasal 17A.1 Perpres No. 19 Tahun 2016 terhadap perubahan kedua atas Perpres No. 12 Tahun 2013 tentang BPJS Kesehatan, yang mengatur Denda Pelayanan 2,5% tingkat efektifitas dan nilai *maslahat* didalam kehidupan

¹¹ Kardi Fidmatan dengan judul “*Analisis Fatwa Majelis Ulama Indonesia Terhadap Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan*”, (Skripsi: UIN Alauddin Makassar, 2016).

¹² Khurotun ‘Ainiah dengan judul: ” *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Dalam Perspektif Hukum Islam (Analisis Keputusan Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama)*”, (Skripsi IAIN Purwokerto, 2016).

masyarakat. Kesimpulannya adalah bahwa dari segi pelaksanaan pemberlakuan denda pelayanan tersebut masih menjadi masalah di masyarakat.¹³

Skripsi NIM 122311096, Mahasiswa UIN Walisongo Semarang Tahun 2016, Rina Muthmainnah, dengan judul: “Analisis Terhadap Hasil Bahtsul Masail Mukhtar NU ke-33 Tahun 2015 tentang BPJS Kesehatan”. Membahas mengenai bagaimana metode penetapan hukum yang digunakan Nahdlatul Ulama (NU) dalam memandang hukum BPJS Kesehatan dilihat berdasarkan berspektif ilmu ushul fiqh. Dapat disimpulkan bahwa *method* penetapan hukum Bahtsul Masail NU tentang BPJS Kesehatan adalah mengikuti alur pemahaman serta kaidah penetapan hukum yang disusun para imam mazhab dengan menggunakan kaidah (*al-Qawaid al-Ushuliyah*).

Jurnal Al-Ahkam: Vol.8, No. 1 (2017): 1-25 ISSN 2085-9325 (print); 2541-4666 (online) UIN Walisongo Semarang, Oleh Wasyith UIN Walisongo Semarang dengan judul: “Revitalisasi Maqasid dalam Perbankan Syariah”. Dapat disimpulkan bahwa pembahasan *maqasid* yang digali dari *khazanah* keilmuan Islam dapat diterapkan dalam ruang lingkup penelitian kontemporer, khususnya bidang ekonomi Islam, seperti tercermin dari konsep *maqasid* Muhammad Abu Zahrah dan Abdul Majid Najjar.¹⁴

Dari beberapa penjelasan pustaka diatas, maka penulis bermaksud membahas yang belum dibahas di skripsi-skripsi sebelumnya tujuannya agar tidak terjadinya pengulangan ataupun duplikasi. Yang menjadi perbedaan skripsi ini

¹³ Muhamad Syafi’I dengan judul “Penerapan Denda Pelayanan Atas Keterlambatan Pembayaran Iuran BPJS Kesehatan Pada Perpres No. 19 Tahun 2016 Ditinjau Berdasar Teori Masalah “.

¹⁴ Jurnal Al-Ahkam, Wasyith dengan judul: Revitalisasi Maqasid dalam Perbankan Syariah, (Jurnal: UIN Walisongo Semarang: 2017).

terhadap skripsi diatas adalah fokus masalahnya. Kelebihannya adalah membandingkan ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia V MUI tanggal 7-10 Juni 2015 dan hasil Mukhtamar NU ke-33 tanggal 4 Agustus 2015 di Jombang tentang BPJS Kesehatan dengan menggunakan pendekatan Saddu Dzari'ah.

F. Kerangka Pemikiran

BPJS Kesehatan adalah badan hukum atau lembaga yang dirancang dalam melaksanakan program jaminan sosial. Jaminan sosial merupakan suatu corak terhadap perlindungan sosial kepada masyarakat dengan tujuan memenuhi kebutuhannya secara memadai.¹⁵

Majelis Ulama Indonesia (MUI) menetapkan fatwa tentang BPJS Kesehatan yang diselenggarakan di pondok pesantren at-Tauhidiyah, Cikura Tegal Jateng 7-10 Juni 2015 telah memutuskan bahwa hukum BPJS adalah belum sesuai dengan prinsip syari'ah sebab mengandung unsur *gharar*, *maysir* dan *riba*.¹⁶

Sedangkan Nahdlatu Ulama (NU) melalui lembaga fatwanya *Lajnah Bahtsul Masail* memberikan fatwanya terhadap BPJS Kesehatan yang diselenggarakan di Jombang Jawa Timur 4 Agustus 2015 putusan Mukhtamar ke-33 Nahdlatul Ulama bahwa hukum BPJS Kesehatan adalah boleh karena BPJS sesuai dengan syariat Islam dan masuk dalam aqad *ta'awun*.¹⁷

¹⁵ Dina Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial... Pasal 1 ayat (1) dan (2)*, hlm. 208.

¹⁶ mui.or.id/wp-content/uploads/2017/02/Hasil-Ijtima-Ulama-V-Tahun-2015.pdf diakses pada tanggal 22 Januari 2020 pukul 22.50 wib.

¹⁷ Hasil-Hasil Mukhtamar ke-33 Nahdlatul Ulama cetakan ke II, (Jakarta: Lembaga Ta'lif wan Nasyr PBNU, 2016), hlm. 115.

Proses membandingkan kedua pendapat antara Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Nahdlatul Ulama (NU), penulis menganalisa kaidah fihiyyah dengan menggunakan landasan kaidah:

مِنْهَا إِذَا تَرَاحَمَتِ الْمَصَالِحُ فُؤِمَ الْأَعْلَى مِنْهَا وَإِذَا تَرَاحَمَتِ الْمَقَاسِدُ فُؤِمَ الْأَخْفُ

“Jika terdapat beberapa kemaslahatan bertabrakan, maka maslahat yang lebih besar harus diutamakan. Dan jika terdapat beberapa *mafasad* bertabrakan, maka yang dipilih adalah *mafasad* yang paling ringan”.

Penjelasan terhadap kaidah diatas adalah apabila menemukan beberapa kemaslahatan yang tidak bisa digabungkan, maka utamakanlah yang lebih besar kemaslahatannya. Akan tetapi, apabila terjadi beberapa *mafsadat* (keburukan) yang terpaksa harus terpenuhi, maka pilihlah yang lebih ringan *mafsadatnya*.¹⁸

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian adalah acuan yang harus ditempuh dalam menggali, mencari, membahas dan mengolah data dalam sebuah penelitian dalam menemukan pemecahan sebuah maslah.¹⁹ Dalam membahas masalah tersebut, peneliti menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yakni dengan meneliti bahan pustaka berupa buku-buku yang

¹⁸ <https://almanhaj.or.id/4072-kaidah-ke-33-jika-ada-kemaslahatan-bertabrakan-maka-maslahat-yang-lebih-besar-harus-didahulukan.html>

¹⁹ Joko Subgyo, *Metode Penelitian, Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994) hlm. 2.

menyangkut dengan masalah yang diteliti.²⁰Yakni masalah tentang BPJS Kesehatan perspektif Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Nahdlatul Ulama (NU).

2 Sumber Data

Penelitian hukum doktrinal sebagian besar menerima bahwa data yang dibutuhkan adalah data yang hanya mengenal data sekunder yang terdiri atas: Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.²¹

- a) Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat serta mempunyai otoritas. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Fatwa MUI tentang Hasil Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia V Tahun 2015 dan Hasil Keputusan Lajnah Bahtsul Masail yakni Hasil-Hasil Muktamar ke-33 Nahdlatul Ulama Tahun 2015.
- b) Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh,²² termasuk publikasi hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, termasuk skripsi, tesis, jurnal-jurnal, makalah, majalah dan lainnya.
- c) Bahan Hukum Tersier merupakan salah satu sumber yang diperoleh dalam memperkuat hasil dari data sekunder, yakni menelaah literatur-

²⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet. 2, 1998), hlm. 36.

²¹ Muslan Abdurrahman, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, (Malang: UMM Press, 2009), Hal. 127.

²² Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 241-242.

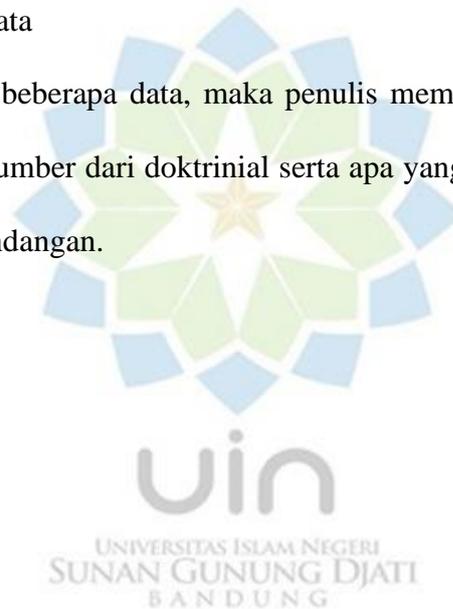
literatur kepustakaan lainnya, serta buku-buku yang memiliki hubungannya terhadap permasalahan yang diteliti.

1 Metode Pengumpulan Data

Method pengumpulan data yang digunakan adalah dengan studi dokumen, diantaranya dengan mengkaji berbagai bahan hukum sekunder, undang-undang yang berlaku serta data lain yang dapat menunjang dari permasalahan yang diteliti.²³

2 Metode Analisis Data

Dari kumpulan beberapa data, maka penulis memakai metode *deskriptif-kualitatif*, dengan bersumber dari doktrinial serta apa yang tertuang dalam aturan peraturan perundang-undangan.



²³ Soerjono Soekarno, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008), hlm. 21.