

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam sebagai prantara sosial yang ajarannya diyakini mempunyai kesempurnaan nilai bagi kehidupan manusia telah berada dalam struktur kehidupan semenjak 15 abad yang silam dengan ditandai oleh kenabian dan kerasulan Muhammad SAW, awal babak baru (new era) bagi dunia kemanusiaan telah dimulai. Nabi Muhammad SAW seorang yang revolusioner telah memberikan tatanan kehidupan yang baru dalam struktur kehidupan manusia. Seluruh aspek kehidupan terarah pada satu fokus yaitu tatanan kehidupan yang disesuaikan dengan nilai dan ajaran Islam.¹

Islam menetapkan tujuan pokok kehadirannya adalah untuk memelihara agama, jiwa, akal, harta, dan keturunan. Lima hal ini dalam kaidah *ushuliyah* biasanya dikenal dengan *mabadi al-khamsah* atau dalam bahasa Indonesia disebut “lima prinsip dasar”, juga biasanya disebut dengan *maqashid asy-syari’ah*, atau dalam bahasa Indonesia disebut tujuan hukum Islam/syariat. Setidaknya tiga dari yang disebutkan di atas berkaitan dengan disiplin ilmu keperawatan dan kesehatan, tidak heran jika ditemukan bahwa Islam sangat kaya dengan tuntunan kesehatan.²

¹Hasan Ali, *Asuransi dalam Perspektif Hukum Islam* (Jakarta: Prenada Media, 2004), h.18.

²Ahsin W. Alhafidz, *Fikih Kesehatan*, (Jakarta: AMZAH, 2007), h. 1.

Banyak sekali tuntunan agama baik dalam Alquran maupun hadis Nabi yang merujuk kepada ketiga jenis kesehatan (kesehatan jasmani, rohani, dan sosial). Upaya memperoleh kesehatan tersebut dapat dilakukan dalam bentuk upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif. Upaya promotif di bidang kesehatan adalah upaya untuk meningkatkan kondisi dari yang sudah baik atau sehat menjadi lebih baik atau lebih sehat. Upaya promotif ini tercermin dari ayat yang menjelaskan bahwa manusia dilarang menjatuhkan diri atau merusak diri, baik jasmani maupun rohani. Artinya, manusia wajib memelihara kesehatan dan bahkan meningkatkannya. Dijelaskan dalam Q.S. al-baqarah/2 :195

وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ

Artinya:

Dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam kebinasaan.

Upaya preventif adalah upaya mencegah atau melindungi diri dari terjadinya penyakit. Kesehatan itu adalah mahkota bagi kehidupan manusia yang harus dilestarikan. Melepaskan mahkota kesehatan berarti menjerumuskan hidupnya pada kehancuran. Oleh karena mencegah datangnya penyakit lebih baik dari pada mengobati penyakitnya. Memelihara nilai-nilai kesehatan merupakan obat mujarab yang tiada duanya.³

Upaya kuratif adalah kerharusan berobat dalam Alquran walaupun yang menyembuhkan penyakit itu adalah Allah, tetapi apabila seseorang dalam keadaan sakit ia berusaha menyembuhkannya dengan jalan berobat. Dijelaskan dalam Q.S. As-Syura/42: 80.

³Ahsin W. Alhafidz, *Fikih Kesehatan*,, h.14-15.

وَإِذَا مَرِضْتُ فَهُوَ يَشْفِينِ

Artinya:

Maka apabila aku sakit (Ibrahim) Allah juga menyembuhkannya.⁴

Upaya rehabilitatif adalah upaya memperbaiki atau mengembalikan suatu kondisi dari keadaan sakit menjadi lebih sehat. Upaya rehabilitatif harus senantiasa diupayakan agar tidak jatuh kepada kondisi yang lebih parah atau buruk. Dijelaskan dalam Q.S. Ar-Ra'd/13: 11.

لَهُ مُعَقَّبَاتٌ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُعَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ

Artinya:

Bagi manusia ada malaikat-malaikat yang selalu mengikutinya bergiliran, di muka dan di belakangnya, mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum hingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia.⁵

Ketika manusia melakukan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, maka tampak suatu rambu-rambu hukum yang mengaturnya. Rambu-rambu hukum dimaksud, baik yang bersifat pengaturan dari Alquran, Alhadis, peraturan perundang-undangan (*ijtihad kolektif*), *ijma*, *qiyas*, *istihsan*, *maslahah mursalah*, *maqashidus syariah*, maupun istilah lainnya dalam teori-teori hukum Islam.⁶

⁴Ahsin W. Alhafidz, *Fikih Kesehatan...*, h. 27.

⁵Ahsin W. Alhafidz, *Fikih Kesehatan...*, h.30.

⁶Zainuddin Ali, *Hukum Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008),h 1.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Semua peraturan diatur oleh pemerintah melalui peraturan undang-undang yang berlaku. Semua peraturan pemerintah yang tertuang dalam undang-undang harus memenuhi asas keadilan bagi semua pihak.

Salah satu tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan tersebut harus dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil dan merata menjangkau seluruh rakyat. Dinamika pembangunan bangsa Indonesia telah menumbuhkan tantangan berikut tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan.

Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dinyatakan dengan tegas bahwa tugas Negara RI adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam perspektif perlindungan terutama tentang jaminan sosial terhadap warga negara Indonesia telah ditegaskan dalam pasal 28H ayat (3) UUD 1945. Jaminan sosial merupakan hak setiap orang tanpa terkecuali, termasuk pekerja/buruh sebagaimana ketentuan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”

Kemudian dituangkan dalam Ketetapan MPR No.X/MPR/2001 yang menugaskan presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu.

Karena jaminan sosial merupakan hak asasi manusia, maka ia menimbulkan suatu kewajiban pada negara untuk melindungi, menghormati dan melaksanakannya. Kewajiban ini tertuang pula baik dalam instrumen internasional dan nasional. Misalnya dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa: “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Kewajiban negara dalam hal ini pemerintah, juga secara tegas disebutkan dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.⁷

Hak-hak manusia yang paling nyata, dan selalu ditegaskan oleh nash-nash dalam syariat Islam adalah hak yang berhubungan dengan pribadi dan kehidupannya dalam bermasyarakat. Dari segi konstruktif, Islam menetapkan hak-hak sosial seseorang yang ditanggung oleh pemerintah, yang berkewajiban untuk memperhatikan semua urusan dan menjamin hidup dan penghidupan yang terhormat dan layak baginya.

Dalil-dalil syara’ mewajibkan dijalankannya jaminan hak manusia dan menjadikan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, juga mewajibkan pemerintah untuk memperhatikan urusan semua orang yang berada di bawah

⁷Zulkifli, “Asuransi Sosial Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Perspektif Hukum Ekonomi Syariah)” (Tesis tidak diterbitkan, Pascasarjana IAIN, Banjarmasin, 2015), h.1-3.

kekuasaannya, melindungi, menjaga hak, dan berbuat adil kepada mereka, baik, kaum muslimin maupun nonmuslim. Dalil-dalil syara' juga mengharamkan pemerintah bertindak sewenang-wenang kepada anggota masyarakatnya karena latar belakang agama, golongan, jenis, warna kulit, atau yang lainnya.

Hal ini menuntut tanggung jawab pemerintah untuk memperhatikan semua urusan rakyat dan menyampaikan hak kepada orang yang memang berhak, baik muslim maupun nonmuslim yang berasal dari golongan kafir dzimmi atau mu'ahad yang berdomisili di negeri-negeri Islam. Dalil-dalil ini juga menuntut adanya penegakan hukum dari pemerintah untuk mencegah terjadinya saling menganiaya antara rakyat atau bahkan pemerintah menganiaya rakyat itu sendiri. Banyak sekali dalil Alquran dan sunnah yang menjelaskan bahwa Allah memerintahkan manusia untuk berbuat adil. Dijelaskan dalam Q.S.An-Nisa/4: 58

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya:

Dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.⁸

Pada 25 November 2011, Pemerintah mengundang Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut UU BPJS) sebagai pelaksanaan ketentuan UU SJSN Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (2). UU BPJS membentuk dua BPJS, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan

⁸ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, *Maqashid Syariah* (Jakarta: AMZAH, 2009), h. 14-15.

berkedudukan dan berkantor di ibu kota Negara RI. BPJS dapat mempunyai kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota.⁹

Dalam hal ini BPJS termasuk suatu asuransi. Asuransi atau dalam bahasa Belanda “*verzekering*” berarti pertanggungan. Dalam suatu asuransi terliat dua pihak, yaitu: yang satu sanggup menanggung atau menjamin, bahwa pihak lain akan mendapat penggantian suatu kerugian, yang mungkin akan ia derita sebagai akibat dari suatu peristiwa yang semula belum tentu akan terjadi atau semula belum dapat ditentukan saat akan terjadinya.¹⁰

Mengingat Undang Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, menetapkan peraturan direksi tentang petunjuk teknis pendaftaran dan penjaminan peserta perorangan BPJS.

Pada pasal 5 (lima) berbunyi: “Peserta perorangan wajib mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya dengan memilih hak ruang perawatan dikelas yang sama untuk dirinya dan anggota keluarganya”.

Dalam hal pendaftaran ini apabila kepala keluarga yang mendaftarkan dirinya ke BPJS, maka secara otomatis anggota keluarga lainnya yang tercantum di kartu keluarga juga ikut wajib mendaftar ke BPJS.

Pada pasal 6 (enam) berbunyi:

Mekanisme penjaminan peserta perorangan yang baru mendaftar diatur sebagai berikut, yaitu pertama, kartu peserta mulai berlaku 7 (tujuh) hari setelah calon peserta melakukan pembayaran iuran pertama. Kedua, surat elijibilitas peserta (SEP) hanya dapat diterbitkan setelah kartu peserta mulai berlaku dan mengikuti prosedur pelayanan kesehatan. Ketiga, untuk

⁹Zulkifli, “*Asuransi Sosial Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Perspektif Hukum Ekonomi Syariah)*”(Tesis tidak diterbitkan, Pascasarjana IAIN, Banjarmasin, 2015), h. 5-6.

¹⁰Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Asuransi di Indonesia* (Jakarta: Intermesa, 1996), h. 1.

kasus rawat jalan, peserta dapat dijamin jika kartu peserta telah berlaku. Empat untuk rawat kelas inap, peserta dapat dijamin jika kartu peserta telah berlaku dan peserta mengurus SEP dalam waktu 3 x 24 jam hari kerja sejak dirawat atau sebelum pulang/meninggal. Lima, apabila peserta tidak dapat menunjukkan kartu peserta yang telah berlaku dan/atau tidak mengurus SEP dalam waktu 3 x 24 jam hari kerja sejak dirawat atau sebelum/meninggal, maka peserta dinyatakan sebagai pasien umum. Peserta perorangan yang baru mendaftar pada saat berada dalam masa perawatan rawat inap tidak dapat menggunakan kartu BPJS kesehatan pada episode/kasus rawat inap tersebut.¹¹

Dalam pasal 6 (enam) ini, ketika peserta yang sedang rawat inap sudah memenuhi kewajibannya untuk membayar iuran perbulan, tetapi salah satu dari anggota keluarga lainnya tidak memenuhi kewajibannya dalam iuran perbulan yang ditetapkan pihak BPJS. Pasien yang sedang rawat inap itu harus melunasi semua tunggakan anggota keluarga lainnya yang tidak memenuhi kewajibannya dalam hal pembayaran iuran perbulan ke BPJS dan apabila sudah melakukan pelunasan maka juga harus melakukan pembayaran denda ketika terjadi rawat inap, denda tersebut muncul akibat keterlambatan melakukan pembayaran. Apabila pasien tidak dapat membayar semua tunggakan atau denda maka peserta tersebut dinyatakan sebagai pasien umum atau semua biaya rumah sakit ditanggung sendiri.

Pada mekanisme pembayaran rawat inap yang diatur oleh BPJS ini terlihat ada unsur ketidakpastian dalam memberikan pelayanan kepada pasien. Pada contoh diatas pasien itu sebenarnya sudah memenuhi kewajibannya dalam hal pembayaran iuran BPJS setiap bulannya, namun pasien tersebut tidak dapat ditanggung oleh pihak BPJS dalam pembayaran rawat inap dirumah sakit

¹¹ Republik Indonesia, “ Undang-Undang R.I Nomor 24 Tahun 2011 tentang Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran dan Penjaminan Peserta Perorangan BPJS Kesehatan, ” (Jakarta: 2014), h. 3.

dikarenakan salah satu anggota keluarga tidak memenuhi kewajiban dalam hal pembayaran iuran BPJS setiap bulannya. Pada tahun 2017 sekarang ini apabila semua keluarga pernah terlambat dalam melakukan pembayaran kemudian melunasi semua tunggakannya maka kartu BPJS kesehatan hanya dapat digunakan setelah 1 x 24 jam setelah pelunasan. Ketika pasien rawat inap dan menggunakan kartu BPJS setelah melakukan administrasi pihak BPJS meminta pelunasan denda atas keterlambatan pembayaran bulan lalu dan denda tidak diketahui sebelumnya oleh pasien berapa jumlahnya. Apabila denda tersebut tidak dibayar dalam 1 x 24 jam maka pasien dianggap pasien umum. Sehingga terlihat ada unsur gharar dan maisir dalam keikutsertaan peserta BPJS ini. Pada Peraturan Direksi BPJS Nomor 211 Tahun 2014 terutama pasal 5 (lima) dan 6 (enam) ini, bagaimana *maqashid syariah* memandang hal tersebut.

Abdul Muqsith Ghazali menyebutkan *maqashid syariah* merupakan sumber hukum pertama dalam Islam. *Maqashid syariah* adalah kulminasi dari keseluruhan ayat-ayat Alquran dan hadist. *Maqashid syariah* merupakan inti dari totalitas ajaran Islam yang menempati posisi lebih tinggi dari ketentuan-ketentuan teks-teks syariah apabila teks-teks itu berdiri sendiri dan bersifat parsial. *Maqashid syariah* merupakan sumber inspirasi tatkala alquran hendak kita terapkan secara legal-spesifik dilapangan. *Maqashid syariah* adalah sumber dari segala segala sumber dalam islam, termasuk sumber inspirasi dari alquran itu sendiri.¹²

¹²Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah dalam Ekonomi dan Keuangan Syariah* (Jakarta: Istishad Publishing, 2013), h. 3.

Konsep *maqashid syariah* menduduki posisi yang sangat penting dalam merumuskan hukum Islam, termasuk hukum ekonomi Islam, termasuk hukum ekonomi Islam. *Maqashid syariah* sangat diperlukan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi makro (moneter, fiscal, publik finance), Produk-produk perbankan dan keuangan syariah serta teori-teori ekonomi mikro lainnya. *Maqashid syariah* juga sangat diperlukan dalam membuat regulasi perbankan dan lembaga keuangan syariah.¹³

Maqashid syariah yang ditetapkan Allah dan Rasulnya bertujuan untuk mewujudkan pada maslahat pada hambanya serta juga menolak mudharat, baik itu diketahui secara langsung ataupun tidak. Semua perintah dan larangan dalam Alquran dan hadis dasarnya adalah *maqashid syariah*, seperti larangan riba. Larangan bay al inah, larangan mengkomsumsi miras dan memperdagangkannya.

Kajian *maqashid syariah* tidak bisa dipisahkan dari masalah, karena *maqashid syariah* itu adalah mewujudkan masalah itu sendiri. Semua ulama kelihatannya memiliki pendapat dan rumusan yang sama tentang hal ini. Al-Syatibi dalam Al Muwafaqat mengatakan:

الأحكام مشروعة لمصالح العباد

Artinya:

Hukum-hukum diundangkan untuk kemashlahatan manusia.¹⁴

Maslahah merupakan dalil hukum yang dapat digunakan untuk melakukan penetapan hukum terhadap suatu perkara¹⁵. Para ahli ushul merumuskan masalah

¹³ Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah...*,h 1.

¹⁴ Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah...*,h.35.

¹⁵Said. Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global* (Jakarta: Zikrul Hakim, 2004), h. 87.

sebagai *jalbu al-manaafaiwa daf'ud dhurr* (menarik manfaat dan menolak bahaya). Maksudnya segala sesuatu yang membawa manfaat dan kebaikan atau menolak (menghindarkan) bahaya adalah masalah.

Pengertian masalah dalam bahasa Arab berarti perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia. Dalam pengertian yang umum masalah adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan: atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. Setiap yang mengandung manfaat patut disebut masalah, demikian pula setiap yang mencegah dan menghancurkan kerusakan dan bahaya adalah mafsadat. Dengan demikian masalah mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan. maka mewajibkan orang untuk belajar adalah masalah, mendirikan rumah sakit adalah masalah.¹⁶

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas yang ada dalam Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 terutama pasal 5 (lima) dan 6 (enam) apakah sudah memenuhi asas keadilan serta sesuai dengan *maqashid syariah*. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh lagi tentang peraturan direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 Pasal 5 dan 6. Dengan demikian penulis lebih lanjut merealisasikannya dalam sebuah karya ilmiah berupa tesis yang berjudul PERATURAN DIREKSI BPJS KESEHATAN

¹⁶Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah*...h.48.

NOMOR 211 TAHUN 2014 PASAL 5 DAN 6 DITINJAU DARI *MAQASHID SYARIAH*.

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 dengan rumusan bagaimana Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 pasal 5 dan 6 tinjau dari *Maqashid Syariah*?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 Pasal 5 dan 6 di tinjau dari *Maqashid Syariah*.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembangunan ilmu pengetahuan di bidang hukum ekonomi syariah khususnya peraturan direksi tentang BPJS di tinjau dari teori *maqashid syariah*.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan terkait dengan kajian mengenai Undang-Undang BPJS khususnya mengenai peraturan direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 Pasal 5 dan 6 di tinjau dari *maqashid syariah* serta

hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

- c. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Direksi BPJS dalam hal petunjuk teknis pendaftaran dan penjaminan peserta perorangan BPJS Kesehatan.

2. Kegunaan Praktek

- a. Guna mengembangkan penalaran ilmiah dan wacana keilmuan penulis serta untuk mengetahui kemampuan Penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh melalui bangku perkuliahan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima dan tertarik dengan masalah yang diteliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada permasalahan yang sama.

E. Definisi Istilah

1. Peraturan adalah patokan yang dibuat untuk membatasi tingkah laku seseorang dalam suatu lingkup/organisasi tertentu yang jika melanggar akan dikenakan hukuman/sanksi. Pernyataan ini bisa kita temukan beberapa poin utama, Yaitu patokan, membatasi, organisasi, dan sanksi jika melanggar.¹⁷ Adapun yang dimaksud penulis disini adalah peraturan direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 tentang petunjuk teknis

¹⁷<http://bayuarsadinata.wordpress.com> diakses (29 Agustus 2016).

pendaftaran dan penjaminan peserta perorangan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.

2. BPJS adalah kepanjangan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan merupakan badan usaha milik Negara yang ditugaskan khusus oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama untuk pegawai negeri sipil, penerima pensiun PNS, dan TNI/POLRI, veteran, perintis kemerdekaan beserta keluarganya dan badan usaha lainnya ataupun rakyat biasa.¹⁸ Adapun yang dimaksud penulis disini adalah Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 terutama Pasal 5 dan 6. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan selanjutnya akan disebut BPJS Kesehatan.
3. *Maqashid syariah* adalah tujuan, hikmah atau rahasia di balik penetapan suatu hukum shari'ah. Tujuan, hikmah dan rahasia syariah itu dapat ditentukan melalui penelitian (istiqra dan ijtihad) para ulama. Mereka menemukan bahwa *maqashid syariah* yang utama adalah bertujuan menjamin manfaat insaniah (jalbul masalih) dan melindungi manusia dari kerusakan dan kejahatan (dafu al-dhurr) baik dalam kehidupan dunia maupun akhirat serta bertujuan juga untuk mencapai keadilan. Jadi *maqashid syariah* bertujuan membawa manusia untuk terus berada dalam kebaikan dan kesejahteraan dunia dan akhirat secara seimbang.¹⁹

¹⁸https://id.m.wikipedia.org/wiki/BPJS_Kesehatan diakses (29 Agustus 2016).

¹⁹Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah...*, h. 39.

F. Penelitian Terdahulu

Setelah melakukan penelusuran terhadap beberapa literatur, karya ilmiah berupa skripsi, tesis dan disertasi ada beberapa yang memiliki korelasi tema yang membahas mengenai peraturan BPJS kesehatan. Untuk dapat mendukung penelitian ini, maka peneliti akan kemukakan diantara selain buku-buku juga beberapa karya-karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini:

Skripsi dengan judul “Perspektif Hukum Islam Terhadap Iuran Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja (Studi Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial)”, oleh Siti Awwali Habibah, Jurusan Hukum Ekonomi Syariah (Muamalah), Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin, 2014. Penelitian ini beranjak dari adanya perbedaan aturan tentang kewajiban pembayaran iuran jaminan sosial bagi tenaga kerja dalam hukum Islam dan peraturan perundang-undangan. Di samping itu juga ada peristiwa tentang kategori mampu dan miskin yang berbeda antara hukum Islam dengan pemerintah. Mengenai hal tersebut, pemerintah khususnya peraturan perundang undangan telah mengaturnya dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Hasil penelitian ini memberi penjelasan bahwa tata cara iuran jaminan sosial ketenagakerjaan dalam Undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional telah mewajibkan seluruh rakyat untuk terlibat dalam keikutsertaan dengan membayar iuran/premi secara reguler kepada BPJS ketenagakerjaan dan pelaksanaan iuran jaminan sosial

ketenagakerjaan dalam perspektif hukum Islam sangat menekankan nilai dan norma kemanusiaan dan keadilan bagi pekerja. Pekerja yang kurang mampu mendapatkan dana yang diambil dari baitul mal , yaitu hasil dari wakaf, zakat, infaq dan sedekah. Atau dana untuk iuran tersebut bisa dipenuhi dari sumber-sumber pemasukan negara yang telah ditetapkan syariah. Sehingga pekerja tidak wajib lagi membayar iuran/premi.²⁰

Kemudian tesis dengan judul “Asuransi Sosial Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Perspektif Hukum Ekonomi Syariah)”, oleh Zulkifli, SEI Pada Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Pascasarjana IAIN Antasari Banjarmasin, 2015. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana posisi UU No. 40 Th 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam kerangka penjaminan sosial di Indonesia dan mengetahui tinjauan Hukum Ekonomi Syariah terhadap sistem Asuransi Sosial yang digunakan pada Sistem Jaminan Sosial Nasional. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat studi literatur. Dari penelitian yang penulis lakukan, maka penelitian ini menghasilkan temuan-bahwa: Posisi Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional secara fundamental bertentangan dengan UUD RI 1945 dari segi: *Pertama*, mengubah hak sosial rakyat menjadi kewajiban rakyat. Terlihat dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU SJSN tersebut yang menegaskan dengan kata-kata “wajib” berulang kali, artinya dipaksakan dan bukan sukarela serta kewajiban itu ditetapkan bukan atas kemauan rakyat itu sendiri. *Kedua*,

²⁰ Siti Awwali Habibah, “*Perspektif Hukum Islam Terhadap Iuran Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja (Studi Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial)*” (Tesis tidak diterbitkan Pascasarjana IAIN, Banjarmasin, 2014), h. 9.

menggeser kewajiban negara dalam tugasnya dengan membebaskan kewajiban membayar iuran setiap bulannya dengan mekanisme Asuransi Sosial yang terlihat dalam Pasal 1 ayat (3) UU SJSN.²¹

Selain itu penelitian terdahulu yang memiliki tema dengan tesis penulis adalah tesis dengan judul “Pengaruh Kualitas pelayanan terhadap Loyalitas Melalui Kepuasan Pasien Pengguna Bpjs Di Rawat Inap Rsud Dr. Moewardi”, oleh Sri Fitriani, Program Studi Magister Manajemen, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2010. Penelitian ini menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap loyalitasmelalui kepuasan pasien pengguna BPJS di Rawat Inap RSUD Dr. Moewardi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh kualitas pelayananterhadap loyalitas pasien, menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadapkepuasan pasien, menganalisis pengaruh kepuasan pasien terhadap loyalitas pasien,dan menganalisis pengaruh kualitas pelayanan secara tidak langsung terhadaployalitas pasien melalui kepuasan pasien pengguna BPJS di rawat inap di RSUD Dr.Moewardi. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitik. Sampel dalam penelitian ini adalah 100 orang pasien pengguna BPJS diruang rawat inap di RSUD Dr. Moewardi. Penelitian ini menggunakan teknik analisis jalur. Hasil dari penelitian ini bahwa kualitas pelayanan mempunyai pengaruh terhadap loyalitas pasien, kualitas pelayanan mempunyai pengaruh terhadap kepuasan pasien, kepuasan pasien mempunyai pengaruh terhadap loyalitas pasien, dan kualitas pelayanan

²¹Zulkifli, “*Asuransi Sosial Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Perspektif Hukum Ekonomi Syariah)*” (Tesis tidak diterbitkan Pascasarjana IAIN, Banjamasin, 2015), h.139.

mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap loyalitas pasien melalui kepuasan pasien.²²

Berikutnya tesis dengan judul “Hubungan Jenis Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama, Status Kepesertaan dan Karakteristik Sosio-Demografis dengan Tingkat Kepuasan Pasien Jaminan Kesehatan Nasional di Kota Denpasar”, oleh Ni Made Widiastuti, Program Studi Ilmu Kesehatan Masyarakat, Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2015. Hasil penelitian ini bahwa sebagian besar pasien JKN (69,6%) puas terhadap mutu layanan primer pada FKTP BPJS Kesehatan di Kota Denpasar. Tingkat kepuasan pasien JKN tertinggi di dokter umum (90%) dan terendah di klinik swasta (47,5%). Berdasarkan lima dimensi mutu, kepuasan responden tertinggi pada dimensi *empathy* (96,6%) sedangkan kepuasan terendah pada dimensi *tangible* (71,1%). Hasil analisis bivariat menunjukkan ada hubungan yang signifikan antar jenis FKTP (dokter umum, Puskesmas), status kepesertaan dan pendidikan dengan kepuasan pasien JKN pada pelayanan primer FKTP BPJS Kesehatan di Kota Denpasar. Variabel karakteristik sosio-demografis lainnya seperti umur, jenis kelamin dan status pekerjaan tidak berhubungan dengan kepuasan pasien JKN di FKTP BPJS Kesehatan Kota Denpasar.²³

²² Sri Fitriani, “Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Loyalitas Melalui Kepuasan Pasien Pengguna BPJS dirawat Inap RSUD Dr. Moewardi” (Tesis Tidak diterbitkan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2010), h. 9.

²³ Ni Made Widiastuti, “Hubungan Jenis Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama, Status Kepesertaan dan Karakteristik Sosio-Demografis dengan Tingkat Kepuasan Pasien Jaminan Kesehatan Nasional Di Kota Denpasar” (Tesis tidak diterbitkan Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2015), h. 72.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang penulis jabarkan di atas, penulis belum menemukan tesis yang membahas tentang peraturan direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 tahun 2014. Karena itulah, penelitian ini baru dan belum ada yang menelitinya. Dalam penelitian terdahulu di atas meskipun obyek permasalahannya sama-sama tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan, namun perbedaan dengan tesis ini adalah lebih fokus pada petunjuk teknis pendaftaran dan penjaminan peserta perorangan BPJS Kesehatan di tinjau dari *maqashid syariah*.

G. Kerangka Teori

Berkaitan dengan pembahasan yang ada pada latar belakang masalah dan rumusan masalah maka penulis menggunakan beberapa teori yang akan digunakan sebagai alat analisis data dalam penelitian yaitu, dengan menggunakan teori *maqashid syariah*. Dalam konsep *maqashid syariah* dapat dipahami bahwa *maqashid syariah* memiliki muatan tentang substansi yang hakiki dari suatu hukum Islam melalui penekanan tujuan-tujuan hukum. Dalam kajian ahli hukum, penekanan pemahaman terhadap tujuan-tujuan hukum merupakan pembicaraan tertinggi dari filsafat hukum. Filsafat hukum menekankan tercapainya cita-cita keadilan atas dasar nilai-nilai fundamental bagi kehidupan manusia. Menurut penelitian para ahli hukum Islam, bahwa pendekatan *maqashid syariah* merupakan pendekatan filsafat hukum. Oleh karena itu Muhammad Abduh

menegaskan bahwa pemikiran *maqashid syariah* Al-Syatibi adalah pendekatan filsafat hukum dalam Islam.²⁴

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, peneliti adalah upaya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mengungkapkan suatu kebenaran, jenis penelitian pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

Istilah penelitian hukum normatif berasal dari bahasa Inggris yaitu *normatif legal research*. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji menyajikan pengertian penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normative atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Mukti Fajar dan Yulianto menyajikan pengertian penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).²⁵

Dalam menulis tesis ini, penyusun menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan penelitian pustaka (*Library Research*). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang disebut bahan hukum,

²⁴ Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah...*, h. 41.

²⁵ Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 13.

yaitu berupa Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 Pasal 5 dan 6.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan penyusun adalah deskriptif analitis yaitu menguraikan dan menjelaskan data-data yang ada, konsepsi, serta pendapat-pendapat, kemudian menganalisisnya lebih lanjut untuk mendapatkan kesimpulan kemudian menjabarkan dalam bentuk kata-kata.

3. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.²⁶

b. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Adalah pendekatan yang didasarkan pada Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 terutama Pasal 5 dan 6.

4. Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dengan bahan-bahan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.²⁷ Bahan hukum primer berupa Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014.

²⁶ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang:Penerbit Banyumedia, 2006) h. 295.

- b. Bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya seperti naskah akademis, hasil penelitian hukum, literatur hukum dan lain-lain. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yang berupa literatur hukum sekunder dalam ini yang berupa literatur hukum adalah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yang berupa literatur yang lainnya adalah sebagai berikut:

- 1) Asuransi dalam Perspektif Hukum Islam (Am.Hasan Ali: 2004).
 - 2) Fikih Kesehatan (Ahsin W. Alhafidz: 2007).
 - 3) Hukum Ekonomi Syariah (Zainuddin Ali: 2008).
 - 4) *Maqashid Syariah* (Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar: 2009).
 - 5) Hukum Asuransi Di Indonesia (Wirjono Prodjodikoro: 1996).
 - 6) *Maqashid Syariah* dalam ekonomi dan keuangan syariah (Agustianto Mingka: 2013).
 - 7) *Maqashid Bisnis & Keuangan Islam* (Oni Sahroni, Adiwarmanto A. karim: 2015).
- c. Bahan-bahan Tersier yang merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia.

²⁷Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, h. 160

5. Teknik Pengumpulan dan Pengelolaan bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan cara pengumpulan dan pengelompokan peraturan perundang-undangan, peraturan direksi BPJS Kesehatan, buku-buku, jurnal-jurnal, bahan dari internet dan referensi lain untuk memperoleh bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian yang dianalisis dan disusun secara sistematis menurut rumusan masalah dan tujuan penelitian ini. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui penelusuran dan inventarisir studi kepustakaan guna mendapatkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Setelah bahan hukum terkumpul dan telah diklasifikasikan selanjutnya dipelajari materi-materi yang berkesesuaian dengan pokok bahasan, dari peraturan perundang-undangan, peraturan direksi BPJS Kesehatan, buku-buku, jurnal-jurnal, bahan dari internet dan referensi lain yang relevan seperti kamus dan ensklopedia dengan permasalahan yang akan dibahas. Selanjutnya bahan hukum tersebut dicari kaitan satu dengan lainnya dan selanjutnya diinterpretasi dengan tujuan untuk mengetahui kebenaran dari permasalahan dalam penelitian ini dan kemudian diuraikan secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan dalam penulisan ini.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu analisis yang tidak mempergunakan angka-angka melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi), dengan

mendasarkan peraturan direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 di tinjau dari *Maqashid Syariah* hingga dapat menjawab permasalahan dari penelitian ini. Semua bahan hukum yang diperoleh disusun secara sistematis diolah dan diteliti serta dievaluasi, kemudian bahan hukum dikelompokkan atas bahan hukum yang sejenis untuk kepentingan analisis. Bahan hukum yang dikumpulkan kemudian diolah, dianalisis secara kualitatif dan diterjemahkan secara logis sistematis, sehingga diharapkan akan memberikan solusi atas permasalahan penelitian ini.

I. Sistematika Penulisan

Untuk menjadikan pembahasan dalam penulisan ini menjadi lebih terarah, maka perlu digunakan sistematika yang dibagi menjadi lima bab. Adapun susunannya adalah sebagai berikut:

Pada bab I adalah pendahuluan yang membahas tentang latar belakang masalah sebagai dasar untuk merumuskan masalah, kemudian dilanjutkan dengan tujuan dan kegunaan penulisan tesis, kemudian penelitian terdahulu berfungsi untuk menginformasikan bahwa permasalahan yang diteliti belum pernah diteliti oleh orang lain. Kerangka teoritik sebagai alur pemikiran yang ditempuh berdasarkan teori-teori yang mendukung data yang telah ada dilanjutkan dengan metodologi penelitian serta diakhiri dengan sistematika penulisan.

Pada bab II adalah tinjauan teori yang menggunakan pendekatan konseptual (Conceptual Approach) dan pendekatan undang-undang (Statute approach). Teori yang dipakai dalam tesis ini adalah teori *maqashid syariah*.

Pada bab III berisi paparan data yang disajikan dengan judul Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 di Tinjau dari Teori *maqashid syariah*. Paparan data ini berisi deskripsi informasi mengenai peraturan direksi BPJS Kesehatan yaitu terdiri dari: peraturan direksi tentang petunjuk teknis pendaftaran dan penjaminan peserta perorangan BPJS yang tersusun dalam pasal 1 (satu) sampai pasal 9 (Sembilan).

Pada bab IV berisi hasil penelitian atau hasil analisis yang penulis temukan. Penulis akan menganalisa tentang Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014, untuk mengetahui akar permasalahan dalam peraturan direksi ini. Pada judul bab Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 ditinjau dari teori *maqashid syariah* dan sub bab sebagai berikut: Peraturan Direksi BPJS Kesehatan Nomor 211 Tahun 2014 di tinjau berdasarkan *maqashid syariah*.

Pada bab V merupakan penutup dari tulisan ini. Penulis akan membuat suatu kesimpulan yang diambil dari analisis di bab sebelumnya, dan menjadi jawaban dari pokok masalah dan dilengkapi dengan saran-saran yang perlu disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian terutama untuk peneliti berikutnya.