

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap pemerintahan akan selalu mendapatkan tuntutan untuk mampu menjalankan keadilan di segala bidang.¹ Keadilan tersebut tidak lain adalah bertujuan untuk menjaga lima prinsip pokok atau yang lebih sering dikenal dalam islam dengan istilah *maqasid* syari'ah (menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta). Karena pada dasarnya, syariat diberlakukan untuk menjaga kemaslahatan umat manusia. Intinya semua syariat yang tidak menjamin kemaslahatan umat manusia harus dirubah.²

Kesehatan merupakan unsur yang sangat mempengaruhi kinerja seseorang untuk menunjang ekonomi dirinya dan keluarganya, perusahaan tempat dia bekerja, serta perekonomian masyarakat dan Negara. Salah satu program yang harus dilakukan pemerintah adalah dengan memperhatikan taraf kesehatan masyarakat demi terciptanya kesejahteraan sosial.

Wujud dari implementasi program pemerintah di bidang kesehatan adalah dengan hadirnya BPJS atau Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011. Dalam operasionalnya BPJS terdiri dari dua bentuk yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan Jaminan Kesehatan, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua, dan Jaminan Pensiun.

¹ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*, (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2010), 33.

² Muhammad Husein, *Islam Agama Ramah Perempuan*, (Yogyakarta: Lkis, 2007), 58.

Tidak dipungkiri bahwa BPJS merupakan program yang sangat bagus, adanya BPJS Kesehatan misalnya, memiliki banyak manfaat bagi seluruh masyarakat di Indonesia yang tergabung dalam kepesertaan BPJS, terutama bagi rakyat fakir dan miskin. Ketika mereka sakit maka tidak perlu mengeluarkan biaya besar, karena biaya klaim rumah sakit akan ditanggung oleh BPJS. Sehingga sesuai tujuan BPJS yakni memberi perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka hal ini akan berdampak positif dalam membangun dan mewujudkan bangsa yang sehat.

Hal ini tentu mendatangkan *maṣlahah* atau manfaat bagi banyak orang terutama bagi peserta BPJS. *Maṣlahah* adalah sesuatu yang mendatangkan manfaat atau keuntungan dan menjaukan *mudarat* (kerusakan) yang pada intinya ialah memelihara tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, harta, benda.³

Namun Hadirnya BPJS sendiri tidak lepas dari adanya opini publik terkait kritikan pendapat yang menunjukkan kontra terhadap BPJS. Diantaranya, mengenai pendapat Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang mengharamkan BPJS karena mengandung unsur *maghrib* atau *maisir*, *gharar*, *riba* serta tidak sesuai dengan fatwa DSN No.21/DSN-MUI/X2001 tentang pedoman Asuransi Syari'ah. Sehingga hal ini memunculkan polemik di kalangan masyarakat, sedangkan dalam faktanya sudah banyak masyarakat yang ikut serta dalam program ini, yang entah itu atas kemauan sendiri atau dengan alasan diikutkan oleh perusahaan tempatnya bekerja.

Sedangkan dalam UU BPJS dijelaskan bahwa Kepesertaannya menyangkut semua orang. Seperti bunyi Pasal 14 dalam UU BPJS yang berbunyi:

“Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial.”

Apalagi mengenai hal ini diperkuat dengan adanya pengenaan sanksi administratif yang dijelaskan dalam pasal 17 ayat (1):

³ Mohammad Daud, *Hukum Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 61

“Pemberi Kerja selain penyelenggara negara yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), dan setiap orang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dikenai sanksi administratif.”

Dilanjut dalam ayat (2) dijelaskan: *“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: teguran tertulis, denda, tidak mendapat layanan publik tertentu.*

Lebih jelasnya mengenai siapa saja yang terikat dalam pengenaan sanksi administratif maka dapat diketahui dengan melihat ketentuan bunyi pasal-pasal dibawah ini:

1. Ketentuan pasal 15 ayat (1) yang berbunyi:

“Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaanya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti.”

2. Ketentuan pasal 15 ayat (2) yang berbunyi:

“Pemberi Kerja, dalam melakukan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib memberikan data dirinya dan Pekerjaanya berikut anggota keluarganya secara lengkap dan benar kepada BPJS.”

3. Ketentuan pasal 16 ayat (1) yang berbunyi:

“Setiap orang, selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan penerima Bantuan Iuran, yang memenuhi persyaratan kepesertaan dalam program Jaminan Sosial wajib mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya sebagai Peserta kepada BPJS, sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti.”

4. Ketentuan pasal 16 ayat (2) yang berbunyi:

“Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan data mengenai dirinya dan anggota keluarganya secara lengkap dan benar kepada BPJS.”

Ancaman sanksi administratif ini telah diatur regulasinya dalam PP No. 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial. Mengenai hal ini sama saja rakyat dipaksa ikut BPJS dengan ancaman sanksi administratif yang artinya sama dengan rakyat dipaksa menjadi peserta BPJS, paksaan tersebut dibarengi dengan adanya sanksi administratif.

Adanya sanksi administratif ini menimbulkan transaksi mu'amalah memungkinkan menghilangkan unsur *riḍā* (rela).

Melihat problematika yang demikian peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang kebijakan pemerintah terkait BPJS dalam skripsi yang berjudul “Analisis Kebijakan Pemerintah Mengenai Ancaman Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang BPJS dalam Perspektif *Maṣlahah*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS terkait dengan kebijakan ancaman sanksi administratif?.
2. Bagaimana Tinjauan Hukum Islam perspektif *Maṣlahah* terhadap ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS terkait dengan kebijakan ancaman sanksi administratif?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penulis dalam penelitian ini selain untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan program Strata 1 (S1) yaitu:
 - a. Mengetahui ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS terkait dengan kebijakan ancaman sanksi administratif.
 - b. Mengetahui Tinjauan Hukum Islam perspektif *maṣlahah* terhadap ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS terkait dengan kebijakan ancaman sanksi administratif.
2. Kegunaan penelitian ini dilakukan sebagai berikut:

- a. Menambah ilmu pengetahuan, sekaligus bisa digunakan sebagai bahan kajian untuk generasi selanjutnya.
- b. Sebagai bahan rujukan pemerintah dalam menentukan kebijakan mengenai pengenaan sanksi administratif mendatang agar sesuai dengan syariat islam.

D. Kajian Pustaka

Untuk mempermudah dalam melakukan penelitian maka sangat perlu bagi peneliti untuk melakukan penelaahan terhadap buku-buku yang relevan dengan objek kajian yang diteliti dan membaca hasil karya orang lain yang sudah berbentuk skripsi untuk dijadikan pedoman dan acuan dalam melakukan penelitian dan menyusun karya ilmiah tersebut menjadi skripsi, diantaranya :

1. Skripsi Novia Eka Wati dengan Judul: Asuransi Ketenagakerjaan dalam UU No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sebagai Standarisasi Asuransi Ketenagakerjaan Tinjauan Hukum Islam. Karya Dalam skripsi tersebut disimpulkan bahwa BPJS Ketenagakerjaan memiliki keselarasan dengan Fatwa DSN-MUI No. 21/DSN-MUI/X/2001 Tentang pedoman Asuransi Syari'ah, mulai dari prinsip, tujuan, besarnya premi yang tidak membebankan peserta, investasi, dan aset semuanya tidak bertentangan dengan hukum islam dan asuransi tersebut dibenarkan.
2. Skripsi Siti Umi Sholikhah dengan judul: Polemik Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan ditinjau dari Perspektif Hukum Islam. Skripsi tersebut disimpulkan bahwa hukum BPJS tidak harus dipolemikkan akan tetapi dilakukan pembenahan dari sistem BPJS Kesehatan. Hukum Islam dalam keadaan darurat tetap memperbolehkan menggunakan sistem BPJS Kesehatan yang sekarang ada sampai nanti ada BPJS Kesehatan yang sifatnya syariah.
3. Skripsi Khurotun 'Ainiah, dengan judul: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam Perspektif Hukum Islam (Analisis Keputusan Bahs Al-Masail Nahdlatul Ulama).

Dalam skripsi ini diterangkan mengenai dasar latar belakang putusan NU menghalalkan BPJS.

E. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*), karena data diperoleh dari UU BPJS serta literature-literatur yang berkaitan dengan pembahasan seperti teori *Maṣlahah* dan teori *ikrāh* di dalam fiqih *muamālah*.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yang dimaksud dalam deskriptif penelitian ini adalah peneliti berusaha menggambarkan cara obyektif dan kritis dalam rangka memberikan perbaikan tanggapan dan tawaran sebagai solusi terhadap masalah yang dihadapi sekarang.⁴ Dengan masalah yang sedang diselidiki dapat dipecahkan dan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.⁵ Dalam hal ini objek penelitiannya UU No. 24 Tahun 2011 Tentang BPJS pasal 17 mengenai ancaman pengenaan sanksi administratif. Sedangkan analisisnya ialah menganalisa peraturan tersebut menggunakan sudut pandang *maṣlahah*. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam analisis yaitu: menganalisis proses berlangsungnya suatu fenomena sosial dan memperoleh suatu gambaran yang tuntas terhadap proses tersebut serta menganalisis makna yang ada dibalik informasi, data, dan proses tersebut.⁶

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif dimana penelitian dilakukan berdasarkan bahan hukum

⁴ Muhnadzir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998),105.

⁵ Hadari Nawawi, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993),63.

⁶ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2014),61

utama (UU No. 24 Tahun 2011 Tentang BPJS) dengan cara menelaah konsep-konsep dan teori-teori yang berkaitan dengan objek penelitian ini. Baik itu Hukum Islam maupun hukum positif. Metode penelitian kualitatif ialah metode penelitian yang berdasarkan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci serta hasil penelitian lebih menekankan makna dari pada generalisasi. Adapun tujuan utama dari penelitian kualitatif ialah pada temuan. Oleh karena itu, menemukan segala sesuatu yang dipandang asing, tidak dikenal, belum memiliki pola, adalah hal yang harus diperhatikan peneliti dalam melakukan penelitian.

4. Jenis Data dan Sumber Data

Adapun sumber data di dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut, yaitu:

- a. Sumber data primer, merupakan data utama yang menjadi bahan dalam penelitian, dalam hal ini penulis akan menggunakan bahan hukum primer berupa UU No. 24 Tahun 2011 Tentang BPJS.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang bersifat sebagai bahan pendukung dalam penelitian, adapun yang akan penulis gunakan diantaranya: buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, hasil karya ilmiah, internet, Data sekunder juga merupakan data yang diperoleh lewat pihak lain atau sumber yang mengutip dari sumber lain,⁷ tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Adapun data sekunder yang penyusun gunakan diantaranya adalah Undang-undang Dasar 1945, UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), PP No. 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial sebagai data tersier atau penunjang.

⁷ Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, (Bandung: Tarsito, 1982), 134.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang lebih penting dan yang akan dipelajari serta membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Adapun analisis data yang dilakukan ialah dengan cara deduktif dimana fakta yang bersifat umum dalam hal ini adalah UU No. 24 Tahun 2011 Tentang BPJS pasal 17 mengenai ancaman pengenaan sanksi administratif yang selanjutnya ditarik kesimpulan khusus melalui perspektif *maṣlahah* dan teori *ikrāh* fiqih *mu'amālah*.

Menurut *Miles and Huberman*, aktivitas di dalam teknik analisis data terbagi menjadi tiga, yaitu :

a. Reduksi Data

Reduksi data ialah merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan. Dalam mereduksi data, setiap peneliti dipandu oleh tujuan yang ingin dicapai.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan langkah selanjutnya setelah mereduksi data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. *Miles and Huberman* mempunyai pernyataan yang dikutip oleh sugiyono, bahwa yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan text yang bersifat naratif. Dengan menyajikan data maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah langkah terakhir di dalam analisis data menurut *Miles and Huberman*. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif ialah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ini berfungsi untuk menyatakan garis besar pada masing-masing bab yang saling berurutan. Hal ini dimaksudkan agar memperoleh penelitian yang ilmiah dan sistematis. Skripsi ini tersusun atas lima bab, yang masing-masing bab membahas persoalan sendiri-sendiri. Namun dalam pembahasan keseluruhan antara bab yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan dan tiap-tiap bab akan terdiri dari beberapa sub-bab. Untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh mengenai pembahasan, secara garis besar sistematika penulisan skripsi ini dapat tertuang sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan, semua yang ada di bab ini mengarahkan pada pembaca kepada substansi penulisan penelitian ini.

BAB II : LANDASAN TEORI

Pada bab ini menjelaskan tentang landasan teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian

ini meliputi: konsep *maṣlahah*, yang meliputi: pengertian *maṣlahah*, tujuan *maṣlahah*, jenis-jenis *maṣlahah*, *maṣlahah* dalam konsep kebijakan pemerintahan Islam, Perlindungan Ketenagakerjaan, Asuransi perspektif *maqāṣid* Asy-Syari'ah dan konsep *iradah aqḍiyah* dan meliputi sub bab yang terkaid dengan pembahasan penelitian.

BAB III : UU NO. 24 TAHUN 2011 TENTANG BPJS

Bab ini berisi tentang latar belakan UU BPJS, Pengertian BPJS, manfaat BPJS yang meliputi manfaat BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan.

BAB IV : ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH MENGENAI ANCAMAN PENGENAAN SANKSI ADMINISTRATIF DALAM PASAL 17 UU NO. 24 TAHUN 2011 TENTANG BPJS DALAM PERSPEKTIF *MAṢLAHAH*

Hasil penelitian dan analisis yang terdiri dari hasil penelitian yang meliputi bagaimana gambaran kebijakan pemerintah berkaitan dengan ancaman sanksi administratif dalam UU BPJS dan analisis hukum Islam perspektif *maṣlahah* terhadap kebijakan tersebut.

BAB V : PENUTUP

Penutup, yang berisi tentang kesimpulan dan saran – saran serta kata penutup.