

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan jaminan sosial merupakan salah satu dari tugas negara, terutama negara berkembang, seperti Indonesia, untuk bersaing secara global dengan negara-negara lainnya. Jaminan sosial merupakan wujud dari implementasi keadilan sosial dan suatu bentuk nyata dari pembangunan ekonomi sosial. Negara berkembang, dengan mewujudkan penyelenggaraan sistem jaminan sosial ini baik dalam bidang kesehatan dan ketenagakerjaan, maka akan membentuk tatanan sosial yang kuat sehingga menjadi kokoh dalam persaingan global yang semakin memanas saat ini.

Pentingnya jaminan sosial diselenggarakan oleh negara adalah untuk memberikan rasa kenyamanan bagi masyarakat. Dalam bidang kesehatan, adalah menjadi tugas negara untuk menjamin kesehatan masyarakatnya dengan menyediakan dan memberikan fasilitas dan pelayanan kesehatan yang baik. Begitu juga dengan jaminan sosial ketenagakerjaan, negara wajib untuk memberikan jaminan keselamatan, kesehatan, dan kesejahteraan agar rakyat mendapatkan haknya untuk mendapatkan rasa aman dan nyaman.

Jaminan sosial merupakan hak konstitusi yang patut dipenuhi. Hak ini diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H, dan Pasal 34. Lebih jelasnya pasal 28H ayat (3) mengatur tentang tentang 'hak untuk mendapatkan jaminan sosial' yang bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup

yang layak bagi setiap peserta atau anggota keluarganya. Salah satu bidang yang menjadi bagian dari jaminan sosial ini adalah jaminan kesehatan bagi masyarakat. Jaminan sosial kesehatan ini diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat. Karena beredar persepsi yang keliru di tengah masyarakat bahwa jaminan sosial kesehatan ditujukan untuk rakyat miskin saja.

Program jaminan sosial dilakukan dalam bentuk bantuan sosial atau dapat juga melalui bentuk asuransi. Bantuan sosial dapat diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat atau dari pengusaha kepada karyawan dengan cuma-cuma atau subsidi seperti pemeriksaan dokter, pengobatan, perawatan rumah sakit dan lain-lain. Banyak negara merasa tidak mampu memberikan bantuan sosial untuk semua jenis resiko dan banyak negara membatasi bantuan hanya untuk kejadian tertentu seperti bencana alam, wabah penyakit, wabah kelaparan dan sejenisnya. Solusinya adalah melalui program asuransi. Pada program asuransi anggota masyarakat secara bergotong-royong diminta memberikan iuran untuk membiayai akibat resiko yang diderita oleh anggota yang lain, dan secara operasional asuransi-asuransi tersebut dapat dikelola oleh pemerintah sendiri atau pihak swasta.¹

Jaminan sosial kesehatan ini seharusnya mampu memberikan pelayanan yang menyeluruh dan paripurna bagi seluruh lapisan masyarakat, karena tingkat kesehatan di suatu negara berbanding lurus dengan pembangunan ekonomi terutama di negara dunia ketiga. Pada negara berkembang, beban penyakit lebih banyak dibanding negara maju seperti penyakit menular dan penyakit infeksi lain.

¹ Herman Darmawi, *Manajemen Asuransi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006) hlm.166-168.

Dimana yang harus diperhatikan adalah kesehatan dan gizi yang mempengaruhi kesempatan kerja dan produktifitas.

Di Indonesia, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) merupakan badan hukum yang bergerak dalam bidang kesehatan sosial, sehingga pelaksanaannya pun menganut prinsip asuransi sosial yaitu menggunakan mekanisme pengumpulan dana bersifat wajib yang berasal dari iuran peserta guna memberikan perlindungan atas risiko sosial ekonomi yang menimpa peserta dan atau anggota keluarganya.² Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 17 yang menyebutkan: “(1) Setiap peserta wajib membayar iuran yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari upah atau suatu jumlah nominal tertentu. (2) Setiap pemberi kerja wajib memungut iuran dari pekerjanya, menambahkan iuran yang menjadi kewajibannya dan membayarkannya kepada BPJS secara berkala”.³

Selanjutnya dana jaminan sosial yang terkumpul akan dikelola dan dikembangkan oleh BPJS secara optimal dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana, dan hasil yang memadai.⁴ Dalam hal ini BPJS dalam pengelolaan dana Jaminan Sosial yang terkumpul tidak ada pemisahan antara dana *tabarru'* dan dana premi wajib peserta, sedangkan

² Kementerian Kesehatan RI, *Buku Pegangan Sosialisasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional* (Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2013), hlm. 16

³ Pasal 17 UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN

⁴ Pasal 47 UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN

dalam Asuransi Syari'ah, khususnya asuransi sosial harus dibedakan antara dana *tabarru'* dengan dana bukan *tabarru'*.⁵

Selain itu, di dalam kajian Hukum Islam terdapat prinsip dalam akad muamalah dimana akad yang dilaksanakan dalam sistem ini tidak boleh mengandung unsur *riba*, *maisir*, dan *gharar*. Sehingga akan menjadi sebuah persoalan muammalah dalam bidang asuransi apabila suatu program asuransi pemerintah melanggar prinsip tersebut. Maka dari itu diperlukan tinjauan yang lebih dalam, bagaimana penerapan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) ini diselenggarakan.

Ijtima' Ulama Komisi Fatwa ke-V se-Indonesia telah selesai dilaksanakan di Pondok Pesantren Attauhidiyah pada tanggal 7 sampai 10 Juni 2015 lalu dan menghasilkan beberapa keputusan. Keputusan tersebut terlebih dahulu dibahas dalam sidang-sidang komisi, lalu hasilnya dikonsolidasikan melalui tim perumus, yang kemudian diputuskan dalam rapat pleno. Dalam ijtima' ulama ini dibagi atas tiga komisi, dimana setiap komisi mendiskusikan beberapa masalah yang berbeda. Komisi A membahas dan menghasilkan tentang masalah kebangsaan seperti radikalisme agama, dan pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan umat. Selanjutnya komisi B membahas masalah fiqh dan dibagi lagi menjadi dua bagian yaitu, komisi B1 dan komisi B2. Komisi B1 membahas masalah haji berulang, hak asuh anak, dan pembangunan mesjid berdekatan, sedangkan komisi B2 membahas tentang panduan BPJS kesehatan dan manfaat pensiun. Sedangkan komisi C

⁵ Agustianto Mingka, "*BPJS dan Jaminan Sosial Syari'ah*", agustiantocentre.com diakses pada tanggal 29 Agustus 2016 pukul 23.43 wib

membahas masalah hukum, seperti pornografi, prostitusi online, hukuman mati bagi terpidana narkoba, dan lain sebagainya.⁶

Setiap pembahasan dalam ijtima' ulama ini adalah bentuk dari masalah negeri ini yang mana ulama mau tidak mau harus ikut andil dalam penyelesaiannya. Mengingat bahwa Indonesia merupakan negara yang mayoritas penduduknya adalah muslim. Salah satu yang menarik untuk dibahas adalah keputusan tentang program BPJS Kesehatan yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip syariah. Di dalam deskripsi masalah hasil ijtima' ulama ke-V ini mempermasalahkan denda administratif sebesar 2% yang dikenakan bagi peserta yang telat membayar iuran, baik itu keterlambatan iuran untuk Pekerja Penerima Upah ataupun Peserta Bukan Penerima upah.⁷ Hal ini merupakan salah satu yang dianggap bahwa program BPJS Kesehatan saat ini mengandung unsur *riba*, *gharar*, dan *maisir*. Dengan adanya hasil ijtima' tersebut, MUI dianggap memberikan status 'haram' pada program penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan yang saat ini diselenggarakan oleh BPJS. Padahal dilihat dari segi teks saja, tidak ada kata 'haram' di dalam hasil ijtima' di dalamnya. Konsepnya adalah pandangan dan rekomendasi dalam bentuk pedoman yang dituangkan dalam fatwa.⁸

Problematika hasil ijtima' komisi fatwa MUI ini memunculkan banyak persepsi publik yang kemudian diselesaikan dengan 'duduk bersama' antara pihak BPJS Kesehatan, MUI, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Dewan Jaminan Sosial

⁶<http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/penutupan-ijtima-ulama-diiringi-tahlil.html>, diakses pada tanggal 10 oktober 2015 pukul 11.47 wib

⁷<http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/hasil-ijtima-ulama-2015-download.html>
Hasil Ijtima' Ulama ke-V se-Indonesia tahun 2015. Diunduh pada tanggal 10 Oktober 2016 pukul 12.04 wib. Hlm.56

⁸<https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/m/index.php?module=berita&id=355> diakses pada tanggal 10 Oktober 2016 pukul 12.24

Nasional (DJSN), Kementerian Keuangan, dan Kementerian Kesehatan di Gedung Merdeka pada hari selasa tanggal 4 Agustus 2015, Jakarta. Dari diskusi tersebut berhasil melahirkan kesepakatan yaitu; *pertama*, telah dicapai kesepakatan para pihak untuk melakukan pembahasan lebih lanjut terkait dengan putusan dan rekomendasi ijtima' ulama komisi fatwa se-Indonesia tentang penyelenggaraan JKN oleh BPJS kesehatan dengan membentuk tim bersama yang terdiri dari BPJS Kesehatan, MUI, Pemerintah, DJSN, dan OJK. *Kedua*, rapat bersepaham bahwa di dalam keputusan dan rekomendasi ijtima' ulama, komisi fatwa MUI se-Indonesia tentang penyelenggaraan jaminan kesehatan nasional oleh BPJS kesehatan tidak ada kata 'haram'. Dan yang *ketiga*, masyarakat diminta tetap mendaftar dan tetap melanjutkan kepesertaannya dalam program JKN yang diselenggarakan BPJS kesehatan dan selanjutnya perlu ada penyempurnaan terhadap program JKN sesuai dengan nilai-nilai syariah untuk memfasilitasi masyarakat yang memilih program yang sesuai dengan syariah.⁹

Dikarenakan adanya ketidaksesuaian dengan prinsip syariah dari hubungan hukum atau status akad, sistem iuran, denda, dan beberapa teknis operasional dalam program BPJS Kesehatan saat ini, maka hasil ijtima' tersebut dikeluarkan menjadi sebuah fatwa yaitu Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah yang ditetapkan pada tanggal 22 Desember 2015.¹⁰

⁹<http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/pemerintah-mui-sepakat-bpjs-kesehatan-direvisi-agar-sesuai-syariah.html> diakses pada tanggal 10 Oktober 2016 pukul 13.18 wib

¹⁰ Setidaknya ada 10 ketentuan yang diatur dalam fatwa ini, yang meliputi; (1) ketentuan umum, (2) ketentuan hukum, (3) ketentuan akad dan personalia hukum, (4) ketentuan iuran dan

Di dalam kajian transaksi syariah, akad yang dilaksanakan oleh para pihak hanya dikenal dengan akad tunggal saja misalnya jual beli, sewa menyewa, atau penitipan. Dengan berkembangnya kebutuhan ekonomi era modern saat ini, lembaga yang menghimpun keuangan masyarakat baik itu bank, koperasi (*Baitul maal wa tamwil*), dan lain sebagainya, dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan berbagai produk yang dihasilkannya. Dalam perbankan syariah, dikenal beberapa produk yang tidak menggunakan akad tunggal, artinya di dalam produk tersebut mengandung lebih dari satu akad. Sebagai contoh dapat diketahui adalah produk *ijarah muntahiya bit tamluk* atau sewa beli, dan produk kartu kredit syariah. Di dalam akad kartu kredit (*syariah card*)¹¹ terdapat akad *kafalah*, *ijarah*, dan *qardh*, jadi akad ini tidak disebut sebagai akad *kafalah*, atau *ijarah*, melainkan ketiga akad ini melebur menjadi satu akad yaitu akad kartu kredit.

Tidak hanya lembaga keuangan yang berbentuk bank saja yang dapat mengeluarkan produk penghimpunan dana masyarakat, dalam hal ini BPJS juga termasuk dalam bentuk badan hukum yang bergerak dalam bidang asuransi sosial yang menghimpun dana masyarakat. Dengan ini maka tidak salah MUI mengeluarkan fatwa sebagai usulan untuk produk jaminan sosial kesehatan yang

layanan, (5) ketentuan dana jaminan sosial bernilai negatif, (6) ketentuan kesulitan likuiditas aset dana jaminan sosial, (7) ketentuan penempatan dan pengembangan dana jaminan sosial, (8) ketentuan sanksi, (9) penyelesaian perselisihan, dan (10) ketentuan penutup. Lihat Fatwa DSN MUI No.98/DSN-MUI/XII/2015

¹¹ Bank Muamalat menggunakan istilah produk *Syariah Card*, sedangkan Bank Negara Indonesia (BNI) menggunakan istilah *IB Hasanah Card*. Produk ini setidaknya mengandung tiga akad, yaitu *kafalah*, *ijarah*, dan *qardh*. Dengan akad *kafalah*, penerbit kartu bertindak sebagai penjamin bagi pemegang kartu atas semua kewajiban membayar dari transaksinya dan penerbit kartu dapat menerima *fee* (*ujrah kafalah*). Dengan akad *ijarah*, penerbit kartu sebagai penyedia jasa sistem pembayaran dan pelayanan, dan pemegang kartu dikenakan *membership fee*. Sedangkan dengan akad *qardh*, penerbit kartu sebagai pemberi pinjaman kepada pemegang kartu. Lihat Fatwa DSN MUI No.54/DSN-MUI/X/2006 tentang *Syariah card*.

sesuai dengan prinsip syariah. Selanjutnya penulis melihat bahwa fatwa ini mengandung multi akad.

Walaupun fatwa ini masih dalam bentuk usulan, tetapi fatwa DSN MUI merupakan dasar bagi regulator untuk membuat sebuah peraturan yang berlandaskan dengan prinsip syariah. Fatwa yang dikeluarkan oleh DSN MUI bukanlah hukum positif, sama seperti fatwa-fatwa yang dikeluarkan MUI dalam bidang-bidang lainnya.¹² Agar fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI dapat berlaku dan mengikat sebagai mana hukum positif yang berlaku di Indonesia, dalam sektor perbankan, pada UU No.21 tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah disebutkan bahwa fatwa-fatwa yang dikeluarkan DSN-MUI dapat ditindak lanjuti sebagai Peraturan Bank Indonesia.¹³ Selanjutnya ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maka fungsi, tugas, dan kewenangan pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan beralih kepada OJK.¹⁴

Sejak tanggal 31 Desember 2013, telah diundangkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No.5/POJK.05/2013 tentang Pengawasan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial oleh Otoritas Jasa Keuangan. Dalam POJK ini secara umum hanya mengatur tentang fungsi pengawasan OJK saja, tidak

¹² Zubairi Hasan, *Undang-undang Perbankan Syariah: Titik Temu Hukum Islam dan Hukum Nasional*, edisi 1, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, hlm. 25

¹³ Lihat Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah Pasal 1 ayat (12), pasal 26, dan penjelasan umum undang-undang ini.

¹⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK, Pasal 55. Dijelaskan bahwa *setiap sektor kegiatan jasa keuangan mulai dari perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya beralih dari Menteri Keuangan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan Lembaga Keuangan ke OJK.*

mengatur tentang fungsi pengaturan.¹⁵ Sedangkan kita ketahui dari pasal 55 UU No.21 tahun 2011 bahwa fungsi, tugas, dan kewenangan OJK adalah pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan yang telah beralih dari Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, Badan Pengawas pasar Modal, dan Lembaga Keuangan. Saat ini, operasional BPJS Kesehatan masih menggunakan Peraturan Menteri Kesehatan.

Jika fatwa tersebut telah menjadi sebuah produk dari BPJS yang dapat dilaksanakan, menurut penulis, maka perlu adanya perubahan atas UU No.24 Tahun 2011 tentang BPJS. Sebagaimana dalam sektor perbankan, UU No.7 tahun 1992 tentang Perbankan belum ada pengaturan tentang prinsip syariah. Seiring dengan berkembangnya ekonomi syariah di Indonesia terutama dalam sektor perbankan dan juga munculnya Bank Muamalat Indonesia, maka UU No.7 tahun 1992 mengalami perubahan menjadi UU No.10 tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No.7 tahun 1992 tentang Perbankan.¹⁶

Dengan adanya fatwa tentang BPJS Kesehatan Syariah ini yang mana mengandung multi akad, walaupun sampai saat ini belum menjadi sebuah produk dalam sistem penyelenggaraan jaminan sosial di BPJS, mau tidak mau menuntun kita untuk mengkaji lebih lanjut adanya suatu konsep dan perbedaan pendapat mengenai penerapan multi akad ini dalam bisnis syariah. Keberadaan multi akad

¹⁵ Lihat POJK No.5/POJK.05/2013 pada Pasal 2 mengenai ruang lingkup pengawasan OJK terhadap BPJS yang meliputi; kesehatan keuangan, tata kelola, manajemen risiko, perlindungan konsumen, dan lain sebagainya. Pengawasan ini bersifat langsung dan tidak langsung (pasal 3).

¹⁶ Sebagai contoh perubahan adanya prinsip syariah dalam sektor perbankan, pada pasal 1 UU No.7 tahun 1992 dijelaskan bahwa Bank Umum adalah bank yang dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Setelah diubah dalam UU No.10 tahun 1998 menjadi, Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dalam sektor perbankan syariah secara khususnya sudah ada UU No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

ini tidak lepas dari perubahan zaman, persaingan, dan dimana hukum itu berlaku serta perbedaan pandangan di kalangan ulama fiqh (pakar hukum Islam). Perbedaan pendapat itu berawal dari adanya hadis yang melarang bentuk konsep multi akad, antara lain adalah:

عن أبي هريرة عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه نهى عن بيعتين في بيعة (رواه الترمذی والنسائي وأبو داود)

“Dari Abu Hurairah: Dari Rasulullah SAW, sesungguhnya beliau melarang dua akad jual beli dalam satu akad jual beli” (HR. Turmudzi, Nasa’i, dan Abu Daud).¹⁷

عن ابن مسعود نهى رسول الله صلى الله عليه وسلم عن صفقتين في صفقة واحدة (رواه أحمد)

“Dari Ibnu Mas’ud: Rasulullah SAW melarang dua akad dalam satu akad” (HR. Ahmad).¹⁸

Para ulama mempunyai pendapat yang berbeda-beda mengenai hal ini, terdapat perbedaan dalam memahami maksud larangan penggabungan dua atau beberapa akad itu. Apakah yang dimaksud dengan menggabungkan itu bermakna *murakkab* (ganda), *ijtimâ’* (penggabungan), *ta’addud* (berbilang), *tikrâr*

¹⁷ Abu Abdillah Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmad*, Juz I, Beirut, Dar Ihya’ At-Turast Al-Arabi, 1414 H, Hlm.246. Dalam Hasanudin, *Konsep dan Standar Multi Akad dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI)*, Disertasi, (Jakarta: UIN Jakarta, 2008) hlm. 7

¹⁸ *Ibid*, Hlm.6

(berulang), *tadâkhul* (saling masuk), atau *ikhtilâth* (percampuran).¹⁹ Dari latar belakang yang sudah dijelaskan diatas, maka penulis berusaha untuk menjawab bagaimanakah konsep multi akad di dalam fatwa hasil dari usulan DSN MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah jika ditinjau dari teori akad.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, yang menjadi rumusan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini adalah bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap multi akad dalam Fatwa DSN MUI tentang pedoman penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar permasalahan yang telah dikemukakan di atas, tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap multi akad dalam DSN MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah.

D. Kerangka Konsep

1. Konsep Fatwa

Menurut Az-Zamakhshary dalam karyanya *Al-Kasysyaf* memberikan penjelasan bahwa arti kata fatwa berasal dari kata "*al-fata*" yang artinya 'usia

¹⁹ Abdullah bin Muhammad bin Abdullah al-Imrani, *al-'Uqud al-Maliyah al-Murakkabah: Dirasah Fiqhiyyah Ta'shiliyyah wa Tathbiqiyyah*, (Riyadh: Eshbelia) 1783, hlm. 47-52

muda',²⁰ atau 'jalan yang lurus'²¹. Secara bahasa dapat juga diartikan sebagai jawaban terhadap suatu peristiwa atau persoalan. Sedangkan makna fatwa menurut syar'i adalah penjelasan hukum syara' dalam permasalahan tertentu sebagai jawaban dari pihak lain yang bertanya.²²

Selanjutnya menurut Yusuf Al-Qardhawi, fatwa merupakan salah satu dari dua metode sumber hukum yaitu Al-Qur'an dan Hadis dalam memberikan pengajaran, arahan, serta dalam menjelaskan hukum tertentu. Dalam penjelasannya terkadang didahului oleh pertanyaan ataupun tidak. Dalam Al-Qur'an terdapat beberapa ayat yang diawali dengan kata '*yas'alunaka*' merupakan contoh dari fatwa. Demikian juga Hadis, terkadang Rasulullah menjawab suatu pertanyaan para sahabat, atau terkadang juga beliau menjelaskan suatu permasalahan tersebut tanpa sebuah pertanyaan pun agar terhindar dari keraguan.²³

Biasanya yang mengeluarkan fatwa disebut sebagai *mufti*, atau dalam istilah lain *mufti* sebagai pemberi informasi tentang hukum syara'.²⁴ Meskipun *mufti* hanya diposisikan sebagai informan terkait persoalan hukum syara', para intelektual muslim secara umum memberikan kriteria khusus yang harus dimiliki oleh seorang *mufti*, demikian juga metode dan etikanya sebagai *mufti*. Sehingga tidak sembarang orang dapat membuat fatwa dan mempublikasinya secara bebas.

²⁰ Yusuf Al-Qardhawi, *Al-Fatwa Bain Al-Inzibath wa At-Tasyayyub*, Terj: Agus Suyadi Raharusun, (Bandung: CV.Pustaka Setia) hlm.11

²¹ Rohadi Abdul Fatah, *Analisis Fatwa Keagamaan dalam Fikih Islam*, :Jakarta: Bumi Aksara) hlm. 7

²² Yusuf Al-Qardhawi, *op.cit*,

²³ *Ibid*, hlm.11-14

²⁴ Rohidin, *Mendebat Fatwa MUI; Perspektif Intelektual Muslim Terhadap Fatwa MUI tentang Aliran Sesat*, (Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara) hlm. 17

Kriteria dasarnya adalah memiliki cakupan yang luas mengenai Al Qur'an dan hadis baik dari segi teks maupun konteks yang terkandung di dalamnya.²⁵

Menurut Atho Mudzhar, produk pemikiran hukum Islam yang berupa fatwa-fatwa ulama, bersifat kasuistik karena merupakan respon atau jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peminta fatwa. Secara umum, fatwa tidak mempunyai daya ikat, dalam arti bahwa peminta fatwa tidak harus mengikuti fatwa yang diberikan kepadanya. Demikian pula masyarakat luas tidak harus terikat dengan fatwa itu, karena fatwa seorang ulama di suatu tempat bisa saja berbeda dari fatwa ulama lain di tempat yang sama. Fatwa cenderung bersifat dinamis karena merupakan respon terhadap perkembangan baru yang sedang dihadapi masyarakat sebagai peminta fatwa, meskipun isi fatwa itu sendiri belum tentu dinamis.²⁶ Kemudian Hasanudin menyimpulkan bahwa fatwa adalah respon terhadap terhadap persoalan faktual, hubungan antara *mufi* dengan masyarakat (pihak yang membutuhkan fatwa) merupakan hubungan stimulus-respon dalam rangka menetapkan hukum yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian, fatwa ditetapkan oleh ulama dengan mempertimbangkan dua sisi, yaitu; memelihara nilai syariah dan mendinamiskan syariah dengan perkembangan peradaban dalam bidang ekonomi modern.²⁷

²⁵ *Ibid*, hlm. 18

²⁶ Hasanudin, *op.cit*, hlm. 19

²⁷ *Ibid*,

Dari bentuk fatwa kontemporer pada abad modern saat ini dapat dibedakan dalam beberapa bentuk fatwa berdasarkan asal usul lahirnya fatwa tersebut, yaitu,²⁸

- 1) Fatwa kolektif, yaitu fatwa yang dihasilkan oleh ijtihad sekelompok orang, tim atau panitia tertentu yang sengaja dibentuk. Biasanya fatwa kolektif dihasilkan melalui suatu diskusi dalam lembaga ilmiah yang terdiri atas para personal yang memiliki kemampuan tinggi dalam bidang fiqh dan berbagai ilmu lainnya sebagai penunjang. Fatwa ini harus berani dan bebas dari pengaruh kekuasaan penguasa, politik, budaya, dan sosial. Sebagai contoh di Indonesia mempunyai suatu lembaga yang menghimpun para ulama yang tidak hanya ahli dalam bidang fiqh, tetapi juga ahli dalam bidang keilmuan lainnya, yaitu Majelis Ulama Indonesia. Dimana lembaga inilah yang paling sering mengeluarkan fatwa dalam segala bidang baik dalam ibadah, akidah, ekonomi, politik, hukum, dan lain sebagainya.
- 2) Fatwa perorangan, yaitu fatwa dari hasil penelitian dan penelaahan individu terhadap dalil dan *hujjah* yang akan dijadikan dasar pijakan dalam perumusan suatu fatwa (fatwa kolektif). Fatwa individu ini diakui oleh para ulama lebih banyak memberikan warna dalam fatwa kolektif karena dilandasi oleh kajian yang lebih mendalam terhadap suatu masalah.

²⁸ Rohadi Abdul Fatah, *op.cit*, hlm.140-143

Selain itu, dalam disertasinya Yeni Salma Barlinti berjudul “Kedudukan Fatwa DSN dalam Sistem Hukum Nasional”,²⁹ menjelaskan bahwa fatwa yang dikeluarkan oleh DSN merupakan hukum positif yang mengikat. Sebab, keberadaannya sering dilegitimasi lewat peraturan perundang-undangan oleh lembaga pemerintah, sehingga harus dipatuhi pelaku ekonomi syariah. Maka penulis menyimpulkan bahwa, fatwa yang dikeluarkan oleh DSN MUI ini dapat dikatakan sebagai sumber hukum yang akan dijadikan sebagai hukum positif dalam sistem ekonomi Islam di Indonesia.

Pada dasarnya fatwa bukanlah suatu produk norma yang mengikat. Kepatuhan seseorang terhadap fatwa bersifat sukarela. Itu dalam konsep dasar tentang fatwa dan kekuatan hukumnya. Akan tetapi adakalanya fatwa dengan jenis khusus, yaitu jika fatwa itu dikeluarkan oleh sebuah lembaga yang mendapatkan kewenangan atau otoritas khusus untuk itu, fatwa dapat memiliki efek hukum lain, yakni dapat memiliki konsekuensi hukum yang mengikat. Sehingga, jika dilihat bahwa fatwa DSN itu mendapatkan justifikasi legal dari regulasi yang ada, maka fatwa itu menjadi memenuhi syarat dalam fikih sebagai sebuah *fatwa ‘ala thabi’ah khashshah*” ialah fatwa yang memiliki sifat spesifik, yang sudah barang tentu akan keluar dari sifat fatwa secara umum.³⁰

²⁹Sebagaimana dikutip dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c675fd06e150/fatwa-dsn-merupakan-hukum-positif-mengikat> diakses pada tanggal 21 Oktober 2016 pukul 09.59 wib.

³⁰ Abd al-Hamid al-Ba’li, “*Taqnin A’mal al-Hai’at al-Syar’iyyah: Ma’alimuh wa ‘Aliyatuh*” Paper presented in *al-Mu’tamar al-Thalith li al-Hai’at al-Syar’iyyah li al-Mu’assasat al-Maliyah al-Islamiyyah*, 5-6 Oktober, 2003, Bahrain, hlm. 46-47. Sebagaimana dikutip oleh Agus Triyanta, Fatwa dalam keuangan Syariah: Kekuatan Mengikat dan Kemungkinannya untuk Digugat melalui Judicial Review, (Yogyakarta: *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*) No.1 Vol.21, Januari 2014, hlm. 13

Selanjutnya menurut Agus Triyanta, ada dua pendekatan untuk menunjukkan justifikasi legal fatwa DSN, yaitu *pertama*, fatwa DSN MUI merupakan satu-satunya rujukan terkait dengan prinsip syariah yang harus diterapkan dalam bisnis perbankan syariah. Dan yang *kedua*, memang DSN MUI bukanlah merupakan lembaga pemerintahan sehingga segala bentuk keputusan yang dibuat tidaklah mengikat secara hukum, tetapi fatwa tersebut agar dapat mengikat harus diadopsi menjadi Peraturan Bank Indonesia.³¹ Jadi dapat dikatakan bahwa substansi dari fatwa tersebut memiliki kekuatan mengikat karena pengadopsian dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia.

Untuk menjawab sebuah pertanyaan, apakah fatwa dapat digugat, maka terlebih dahulu penulis menjelaskan bahwa suatu fatwa dapat saja terjadi kesalahan-kesalahan. Yusuf Al-Qardhawi menjelaskan bahwa adanya kemunculan fatwa-fatwa yang keliru dari para *mufti* modern saat ini. Kekeliruan tersebut dapat berasal dari berbagai sebab, antara lain;

- a. Para mufti melupakan *nash-nash* ataupun melalaikannya pada saat mengeluarkan fatwa. Biasanya terjadi apabila para *mufti* ini terlalu terburu-buru dalam menkonsep fatwa tersebut karena akan dipublikasikan atau penyebab lainnya. Dengan demikian mereka akan memilih referensi yang seadanya saja.³²

³¹ *Ibid*, hlm. 13-14

³² Yusuf Al-Qardhawi, *op.cit*, hlm.64-65

- b. Para mufti juga salah dalam menakwil,³³ atau keliru dalam memahami suatu *nash*, karena menuruti ego pribadi atau hanya mengikuti pendapat orang lain.³⁴
- c. Mufti juga kemungkinan tidak memahami substansi dari sebuah realitas yang ditanyakan oleh pemohon fatwa. Hal ini menyebabkan kesalahan dalam menyesuaikan antara *nash* dengan realita permasalahan.³⁵
- d. Mufti juga dapat melakukan kesalahan apabila berpegang pada fatwa-fatwa terdahulu tanpa melihat perubahan kondisi dan situasi zaman, tempat, serta budaya disekitarnya.³⁶ Karena hukum itu bersifat dinamis, artinya dapat disesuaikan dengan daerah dimana hukum itu berlaku.
- e. Selanjutnya juga dapat terjadi kesalahan dalam mengeluarkan fatwa apabila mufti tunduk pada hawa nafsunya, mengikuti pemikiran barat, dan mengikuti kondisi realita yang menyimpang.³⁷

Adanya kemungkinan terjadi kesalahan dalam fatwa juga memungkinkan fatwa tersebut dapat digugat atau ditandingi dengan fatwa lainnya. Agus Triyanta juga berpendapat adanya tiga hal yang menjadi konsep bahwa adanya kemungkinan fatwa dapat digugat; *pertama* konsep *khilafiyah* atau adanya perbedaan pandangan dalam Hukum Islam antara sesama umat Islam. *Kedua* adalah konsep *amar ma'ruf nahi mungkar* yang mengajak seluruh umat Islam

³³ Ta'wil secara etimologis berarti kembali, sebagaimana mufassir mengembalikan ayat kepada makna yang terkandung di dalamnya. Sebagian ulama berpendapat, bahwa ta'wil semakna dengan tafsir. Sehingga ahli bahasa mengatakan 'renungkan, kira-kirakan dan tafsirkan'. Lihat Syekh Muhammad Ali Ash-Shabuni, *Ikhtisar Ulumul Quran Praktis*, terj; Muhammad Qodirun Nur, (Jakarta: Pustaka Amani, 2001) hlm. 97-98

³⁴ Yusuf Al-Qardhawi, *op.cit*, hlm.69

³⁵ *Ibid*, hlm.73

³⁶ *Ibid*, hlm. 91

³⁷ *Ibid*, hlm. 75-86

untu dapat memberikan suatu perbaikan dalam segala sektor, termasuk perbaikan sebuah fatwa tertentu jika terdapat kesalahan di dalamnya. Kemudian yang *ketiga* adalah konsep *jidat*, maksudnya adalah perdebatan atau adu argumentasi, dalam istilah lain adalah suatu metode berdialektika menemukan suatu kebenaran.³⁸

2. Konsep Jaminan Sosial dan Asuransi Syariah

Sebelum membahas lebih lanjut tentang asuransi syariah, karena fatwa DSN MUI yang akan ditelaah ini berkaitan dengan penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan, maka terlebih dahulu kita membahas tentang jaminan sosial secara umum. Secara umum jaminan sosial dapat diartikan sebagai penyediaan perlindungan yang dilakukan lewat prosedur publik atas berbagai kerugian atau kehilangan penghasilan karena sakit, kehamilan, kecelakaan kerja, kehilangan pekerjaan, cacat, usia lanjut, dan kematian. Asuransi kesehatan sering dianggap sebagai jaminan sosial (misalnya oleh ILO). Sedangkan perlindungan sosial merupakan istilah yang sering digunakan sebagai konsep yang lebih luas untuk mencakup jaminan sosial, asuransi kesehatan dan jaminan yang diberikan di sektor swasta.³⁹

Jaminan sosial dapat juga diartikan sebagai perlindungan terhadap risiko-risiko sosial-ekonomi yang mengakibatkan hilangnya penghasilan karena hari tua, cacat, kematian, pengangguran, dan kebutuhan biaya tambahan untuk perawatan sakit atau mengalami kecelakaan. Pengertian ini juga yang dianut oleh ILO dalam

³⁸ Agus Triyanta, *op.cit*, hlm. 16-18

³⁹ Michael Raper, *Negara Tanpa Jaminan Sosial, Tiga Pilar Jaminan Sosial di Australia dan Indonesia*, (Jakarta: Trade Union Right Centre, 2008) hlm.17

salah satu konvensinya mengenai standar jaminan sosial sebagaimana tertuang dalam *Social Security (Minimum Standards) Convention*, 1952 No.102.⁴⁰

Sedangkan Kenneth Thompson⁴¹ menjelaskan bahwa jaminan sosial merupakan perlindungan yang diberikan oleh masyarakat bagi anggota-anggotanya untuk risiko-risiko atau peristiwa-peristiwa tertentu dengan tujuan sejauh mungkin, untuk menghindari terjadinya peristiwa tersebut yang dapat mengakibatkan hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan, dan untuk memberikan pelayanan medis dan/atau jaminan keuangan terhadap konsekwensi ekonomi dari terjadinya peristiwa tersebut. Adapun peristiwa yang dijamin oleh jaminan sosial ini adalah;

- a. Kebutuhan akan pelayanan medis.
- b. Tertundanya, hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan karena; Sakit, hamil, kecelakaan kerja, hari tua, cacat, kematian, dan pengangguran.
- c. Tanggung jawab untuk keluarga dan anak.

Menurut Abbas Salim, jaminan sosial merupakan “asuransi wajib”, dimana setiap orang atau penduduk harus memilikinya, yang bertujuan supaya

⁴⁰ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987) hlm.10

⁴¹ Seorang tenaga ahli pada Sekretariat Jenderal International Security Association (ISSA) di Jenewa. Hal ini disampaikan dalam kuliahnya di Regional Training Seminar ISSA di Jakarta pada 16-27 Juni 1980. *Ibid.* Hlm.10-11

mempunyai jaminan untuk hari tuanya. Pelaksanannya adalah dengan cara “paksaan”, misalnya dengan memotong gaji karyawan.⁴²

Selanjutnya dalam buku tersebut juga menguraikan bahwa inti dari jaminan sosial adalah;⁴³

- a. Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya
- b. Yang dijamin adalah “risiko sosial”.⁴⁴
- c. Jaminan merupakan beban masyarakat seluruhnya.
- d. Tidak mempunyai motif mencari keuntungan. (*non profit*).

Dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial dijelaskan bahwa pengertian jaminan sosial adalah sebuah program yang berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak sejak manusia dilahirkan sampai meninggal dunia. Antara lain adalah program jaminan kesehatan, program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan hari tua, program jaminan pensiun, dan program jaminan kematian. Tetapi dalam undang-undang ini membedakan antara pengertian “jaminan” dan “asuransi”. Dalam pasal 1 ayat 3 undang-undang ini dijelaskan pengertian “asuransi sosial” merupakan suatu mekanisme pengumpulan dana yang bersifat wajib yang berasal dari iuran guna memberikan perlindungan atas risiko sosial ekonomi yang menimpa peserta dan/atau anggota keluarganya. Persamaan keduanya adalah bergerak dalam ruang

⁴² A. Abbas Salim, *Dasar-Dasar Asuransi*, (Bandung: Penerbit Tarsito, 1985) hlm.2

⁴³ *Ibid*, hlm.84

⁴⁴ Maksud dari “risiko sosial” adalah risiko yang merupakan tanggungjawab masyarakat secara umum, bukan “risiko pribadi”. Artinya secara umum jaminan sosial lebih banyak menyangkut tentang kesejahteraan sosial daripada mempertanggungkan risiko kerugian pribadi. *Ibid*,

lingkup perlindungan risiko sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, dan yang menjadi pembeda adalah “jaminan sosial” merupakan suatu bentuk program, sedangkan “asuransi sosial” adalah suatu mekanisme pengumpulan dananya.

Sebuah lembaga konsultan Jerman (GTZ)⁴⁵ bekerja sama dengan Bappenas, menyimpulkan dari melakukan studi penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia dan UU No.40 Tahun 2004, bahwa Indonesia adalah negara yang menerapkan prinsip *social state model* dengan mengakomodasi elemen *welfare state model* di dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. *Social state model* adalah model kesejahteraan melalui penyelenggaraan program jaminan sosial yang diperkenalkan Kanselir Jerman Otto von Bismarck sejak tahun 1883. Intinya adalah penyelenggaraan program kesejahteraan melalui mekanisme asuransi sosial, manfaatnya sesuai dengan kebutuhan dasar hidup yang layak, dan kepesertaannya bersifat wajib. Sedangkan *welfare state model* atau dapat juga disebut Beveridge yang diperkenalkan oleh Menteri Urusan Jaminan Sosial Inggris setelah Perang Dunia II. Manfaatnya adalah untuk dapat menjamin kebutuhan dasar hidup minimal, dan biaya berasal dari pajak.⁴⁶

Program jaminan sosial di Indonesia dilakukan dalam bentuk bantuan sosial atau dapat juga melalui bentuk asuransi. Bantuan sosial dapat diberikan oleh

⁴⁵ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) adalah sebuah organisasi milik Pemerintah Republik Federal Jerman yang bergerak dalam bidang kerjasama pembangunan di seluruh dunia. Organisasi ini sudah aktif bergerak sejak tahun 1975. Tetapi organisasi ini sekarang sudah melebur dengan beberapa organisasi lainnya (*Deutscher Entwicklungsdienst* (DED), dan *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (InWEnt)) menjadi *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) sejak 1 Januari 2011. Lihat http://www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/einzelakteure/gtz/ diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 15.18 wib

⁴⁶ Sulastomo, *Sistem Jaminan Sosial Nasional, Mewujudkan Amanat Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011)hlm. 9-10

pemerintah kepada masyarakat atau dari pengusaha kepada karyawan dengan cuma-cuma atau subsidi seperti pemeriksaan dokter, pengobatan, perawatan rumah sakit dan lain-lain. Banyak negara merasa tidak mampu memberikan bantuan sosial untuk semua jenis resiko dan banyak negara membatasi bantuan hanya untuk kejadian tertentu seperti bencana alam, wabah penyakit, wabah kelaparan dan sejenisnya. Solusinya adalah melalui program asuransi. Pada program asuransi, anggota masyarakat secara bergotong-royong diminta memberikan iuran untuk membiayai akibat resiko yang diderita oleh anggota yang lain, dan secara operasional asuransi-asuransi tersebut dapat dikelola oleh pemerintah sendiri atau pihak swasta.⁴⁷

Di Indonesia, BPJS Kesehatan menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan saja, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program Jaminan kecelakaan kerja, hari tua, pensiun, dan kematian.⁴⁸ Program jaminan kesehatan diselenggarakan dengan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas.⁴⁹

Menurut Willet, asuransi didefinisikan sebagai alat sosial untuk penumpukan dana. Artinya bahwa dana yang terkumpul tersebut digunakan untuk mengatasi kerugian modal yang tak tentu yang dilaksanakan melalui pemindahan risiko dari

⁴⁷ Herman Darmawi, *op.cit.*, hlm.166-168.

⁴⁸ Pasal 6 ayat (1) UU No.24 Tahun 2011 tentang BPJS

⁴⁹ Prinsip asuransi sosial bersifat; a. kegotong-royongan antara yang kaya dan miskin, yang sehat dan sakit, yang tua dan muda, dan yang berisiko tinggi dan rendah; b. kepesertaan yang bersifat wajib dan tidak selektif; c. iuran berdasarkan persentase upah/penghasilan; d. bersifat nirlaba. Sedangkan Prinsip ekuitas yaitu kesamaan dalam memperoleh pelayanan sesuai dengan kebutuhan medisnya yang tidak terikat dengan besaran iuran yang telah dibayarkannya. Lihat penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU No.40 Tahun 2004 tentang SJSN.

banyak individu (kelompok) kepada seseorang atau juga kelompok.⁵⁰ Dalam asuransi dikenal dengan adanya tertanggung dan penanggung. Tertanggung adalah pihak yang dijamin yang membayar premi kepada pihak penjamin. Penanggung adalah pihak penjamin yang menerima premi dari pihak yang dijamin dan akan membayarkan sejumlah uang apabila terjadi suatu peristiwa terhadap pihak yang dijamin.

Jika ditinjau dari segi penyelenggarannya, asuransi dibagi menjadi dua, yaitu asuransi sosial dan asuransi khusus. Asuransi sosial (sebagaimana telah dijelaskan diatas) biasanya bertujuan untuk umum dan dikelola dalam bentuk usaha bersama. Sedangkan asuransi khusus bertujuan mencari laba dan diselenggarakan oleh perusahaan perseroan.⁵¹

Asuransi menurut hukum Islam adalah usaha saling melindungi dan tolong menolong diantara sejumlah orang/pihak melalui investasi dalam bentuk aset dan/atau *tabarru'* yang memberikan pola pengembalian untuk menghadapi risiko tertentu melalui akad yang sesuai dengan prinsip syariah.⁵² Menurut fatwa DSN MUI Nomor 21, akad yang sesuai dengan syariah adalah akad yang tidak mengandung unsur *gharar* (penipuan), *riba* (sesuatu yang lebih), *maisir* (perjudian), *dzulm* (penganiayaan), *riswah* (suap), barang haram, dan maksiat.

Abu Zahrah (seorang guru besar Hukum Islam Universitas Cairo) mengharamkan asuransi yang bersifat komersil dan membolehkan asuransi sosial.

⁵⁰ Kwat Ismanto, *Asuransi Syari'ah; Tinjauan Asas-Asas Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) hlm. 22

⁵¹ *Ibid*, hlm. 37-38

⁵² *Ibid*, hlm. 52

Dengan alasan bahwa tidak ada dalil yang menegaskan tentang halal haramnya asuransi. Kemudian dalam hal ke-*gharar*-an akad asuransi dalam Islam, Syafi'i Antonio berpendapat bahwa *gharar* dalam asuransi merupakan ketidakjelasan hubungan kontraktual antara perusahaan asuransi dengan nasabahnya.⁵³

Akad asuransi dapat dipersamakan dengan akad jual beli, dan termasuk dalam golongan akad *tabaduli* atau pertukaran, yaitu pertukaran antara pembayaran premi dengan uang pertanggungan. Objek pertukaran (peristiwa yang terjadi pada tertanggung) harus jelas, misalnya dalam asuransi jiwa, sakit dan kematian tidak dapat diprediksi. Dengan demikian kita tidak tahu berapakah besarnya yang harus dibayarkan sebagai premi. Kelemahan ini dapat dihilangkan dengan menggunakan akad *takaful*⁵⁴ atau akad *tabarru*⁵⁵.

3. Konsep Akad

Dalam bahasa Indonesia, kata akad (arab; عقد) mempunyai arti perjanjian, kontrak. Berakad berarti mengikat perjanjian (kontrak)⁵⁶. Istilah kata akad berasal dari bahasa Arab yang berarti mengikat (tali), menetapkan (jual beli, sumpah), membangun. Sehingga akad dapat berarti perikatan atau janji.⁵⁷ Sedangkan menurut istilah, akad adalah “Pertemuan ijab dan kabul sebagai pernyataan

⁵³ *Ibid*, hlm. 65-66

⁵⁴ *Takaful* secara bahasa dapat diartikan sebagai perhatian kebutuhan seseorang. *Takaful* merupakan perbuatan saling tolong menolong dalam menghadapi sesuatu risiko yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya. Lihat Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perjanjian Islam Di Indonesia (Konsep, regulasi, dan Implementasi)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010) hlm. 95

⁵⁵ *Tabarru'* menurut bahasa adalah derma. Merupakan bentuk akad yang bersifat nirlaba sehingga tidak boleh digunakan untuk tujuan komersil atau bisnis tetapi semata-mata untuk tujuan tolong menolong dalam rangka kebaikan. Lihat Kuat Ismanto, *op.cit*, hlm. 68-69

⁵⁶ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996) Edisi Kedua, hlm.15

⁵⁷ Hasanudin, *op.cit*, hlm.518.

kehendak dua pihak atau lebih untuk melahirkan suatu akibat hukum pada objeknya”.⁵⁸

Subhi Mahmassaniy mengartikan akad sebagai ikatan atau hubungan di antara *ijab* dan *qabul* yang memiliki akibat hukum terhadap hal-hal yang di kontrakkan.⁵⁹ Pengertian akad yang disampaikan oleh Subhi Mahmassaniy merupakan pengertian yang masih umum, sedangkan menurut para ahli hukum Islam atau mayoritas ulama, akad adalah pertalian antara *Ijab* dan *Qabul* yang dibenarkan oleh syara” (hukum Islam) yang menimbulkan akibat hukum terhadap objeknya.⁶⁰

Perjanjian atau persetujuan adalah suatu perbuatan dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau lebih. Sedangkan menurut WJS. Poerwadarminta, persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih yang mana berjanji akan menaati apa yang tersebut di persetujuan itu. Kemudian Chairuman Pasaribu dan Suhrawardi K. Lubis menyimpulkan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan kesepakatan antara seseorang atau beberapa orang dengan seseorang atau beberapa orang lainnya untuk melakukan sesuatu perbuatan tertentu.⁶¹

Sedangkan dalam definisi kontrak/perjanjian dalam hukum positif, Subekti berpendapat bahwa kontrak adalah peristiwa dimana seseorang berjanji kepada

⁵⁸ Syamsul Anwar, *Hukum Perjanjian Syariah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007) hlm.68

⁵⁹ Rahmania, T. Yulianti, Asas-asas Perjanjian (Akad) dalam Hukum Kontrak Syari’ah, *La Riba Jurnal Ekonomi Islam*, Vol.II, No.1, Juli 2008. Hlm.93-94

⁶⁰ Wiryaningsih Gemala Dewi & Yeni Salma Barlianti, *Hukum Perikatan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hlm. 45-46.

⁶¹ Chairuman Pasaribu, & Suhrawardi K. Lubis, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994) hlm.1

orang lain dimana dua orang saling berjanji melaksanakan sesuatu. Bab II Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia menyamakan kontrak dengan perjanjian sesuai dengan judulnya “Perikatan yang Lahir dari Kontrak atau Perjanjian”. Pasal 1313 KUHPerdata mendefinisikan perjanjian sebagai suatu perbuatan hukum yang terjadi antara satu orang atau lebih mengikatkan dirinya kepada satu orang atau lebih lainnya.⁶² Dari perbandingan kedua jenis definisi kontrak atau akad menurut hukum Islam dan hukum positif terdapat kemiripan yang intinya adalah suatu perbuatan dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya kepada seseorang atau lebih lainnya untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan tunggal atau tidak tunggalnya akad, di dalam fatwa DSN MUI, akad dibagi atas dua bentuk, yaitu akad *al-murakkab* (multi akad), dan akad *al-basith*. Akad *al-murakkab* dalam fatwa adalah penggabungan dua akad atau lebih yang mana akad-akad tersebut dicantumkan dalam satu akad. Selain akad *al-murakkab*, akad ini juga disebut sebagai akad *al-muta'addid* atau yaitu penggabungan dua akad atau lebih yang masing-masing akadnya berdiri sendiri.⁶³ Akad *al-murakkab* atau *al-'uqud al-murakkabah* dapat juga dipersamakan dengan istilah multi akad atau *hybrid contract*. Sedangkan akad *al-basith* adalah akad yang menggunakan akad tunggal, tidak ada penggabungan akad apapun di dalam akad tersebut.

⁶² Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan*, (Yogyakarta: FH UII, 2013) hlm.57-58

⁶³ Mardani, *Hukum Perikatan Syariah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hlm. 65

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, multi berarti (1) banyak; lebih dari satu; lebih dari dua; (2) berlipat ganda. Dengan demikian, multi akad dalam bahasa Indonesia berarti akad berganda atau akad yang banyak, lebih dari satu.⁶⁴

Berdasarkan istilah fikih, kata multi akad merupakan terjemahan dari kata Arab yaitu *al-'uqud al-murakkabah* (العقود المركبة) yang berarti akad ganda atau akad yang terhimpun. *Al-'uqud al-murakkabah* terdiri dari dua kata *al-'uqud* (bentuk jamak dari *'aqdun* yang artinya adalah akad) dan *al-murakkabah* (yang artinya adalah rangkap, ganda, atau terhimpun).⁶⁵

Gambaran yang lebih jelas tentang pengertian akad *murakkab*, sebagaimana dijelaskan oleh Al-Imrani adalah sebagai berikut:⁶⁶

- a. Akad *murakkab* terbentuk dari dua atau lebih akad.
- b. Antara dua atau beberapa akad tersebut terdapat korelasi satu dengan yang lain sehingga akad-akad itu terbentuk menjadi satu akad.
- c. Dua bentuk utama dari akad *murakkab*, yaitu *isytirath 'aqdin fi'aqdin* (syaratnya adalah adanya akad lain di dalam suatu akad) yang disebut dengan akad timbal balik (*al-'uqud al-mutaqabilah*) dan *ijtima' 'aqdain fi 'aqdin* (terhimpunnya dua akad dalam satu akad), disebut dengan akad gabungan (*al-'uqud al-mujtami'ah*).
- d. Akad *murakkab* dengan kedua bentuknya tersebut (*mutaqabilah* dan *mujtami'ah*) mempunyai akibat hukum yang tidak dapat dipisahkan,

⁶⁴ Tim Penyusun, *op.cit.*, hlm. 671.

⁶⁵ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab – Indonesia Terlengkap* (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997) hlm. 953.

⁶⁶ Al-Imrâni, *op.cit.*, hlm.46-47.

sebagaimana akibat hukum yang timbul dari satu akad tunggal biasa yang sah.

- e. Berdasarkan hal-hal di atas, maka terhimpunnya atau terjadinya beberapa akad namun tidak memenuhi syarat di atas, maka tidak dapat disebut akad *al-murakkab*.

Selanjutnya Al-Imrani membagi multi akad dalam lima macam, tetapi hanya terdapat dua macam akad yang paling sering dipakai dalam transaksi bisnis syariah yaitu *al-'uqûd al-mutaqâbilah*, dan *al-'uqûd al-mujtami'ah*.⁶⁷

- 1) Akad Bergantung/Akad Bersyarat (*al-'uqûd al-mutaqâbilah*)

Taqâbul menurut bahasa berarti berhadapan atau bertemunya satu sama lain. Sedangkan yang dimaksud dengan *al-'uqûd al-Mutaqâbilah* adalah multi akad dalam bentuk akad kedua merespon akad pertama.⁶⁸ Model akad seperti ini sudah dikenal lama dan praktiknya sudah banyak. Banyak ulama telah membahas tema ini, baik yang berkaitan dengan hukumnya, atau model pertukarannya; misalnya antara akad pertukaran dengan akad *tabarru'*, kemudian juga antara akad *tabarru'* dengan akad *tabarru'* atau akad pertukaran dengan akad pertukaran.⁶⁹

- 2) Akad Terkumpul (*al-'uqûd al-mujtami'ah*)

Al-'uqûd al-mujtami'ah adalah multi akad yang terhimpun atau tergabung dalam satu akad. Dua atau lebih akad terhimpun menjadi satu akad atau dalam satu transaksi. Multi akad yang *mujtami'ah* ini dapat terjadi dengan terhimpunnya dua akad yang memiliki akibat hukum berbeda di dalam satu akad terhadap dua

⁶⁷ Hasanudin, *op. Cit.*, hlm.60

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 61. Sebagaimana mengutip dari Imam Mâlik ibn Anas, *Al-Mudawwanah al-Kubra*, j. 4, (Beirut: Dâr al-Shâdir, 1323 H), cet. ke-1, hlm.126.

⁶⁹ Abdullah bin Muhammad bin Abdullah al-Imrani, *op. Cit.*, hlm. 57

objek dengan satu harga, dua akad berbeda akibat hukum dalam satu akad terhadap dua objek dengan dua harga, atau dua akad dalam satu akad yang berbeda akibat hukumnya atas satu objek dengan satu imbalan, baik dalam waktu yang sama atau waktu yang berbeda.⁷⁰

3) Akad berlawanan (*al-'uqûd al-mutanâqidhah wa al mutadhâdah wa al-mutanâfiyah*)

Istilah *al-mutanâqidhah*, *al-mutadhâdah*, *almutanâfiyah* memiliki kesamaan bahwa ketiganya mengandung maksud adanya perbedaan. Tetapi ketiga istilah ini mengandung implikasi yang berbeda.⁷¹ Atau dapat juga didefinisikan adanya perlawanan satu akad dengan akan lainnya yang terhimpun dalam satu akad.

4) Akad berbeda (*al-'uqûd al-mukhtalifah*)

Mukhtalifah berarti terhimpunnya dua akad atau lebih yang memiliki perbedaan semua akibat hukum di antara kedua akad itu atau sebagiannya. Seperti perbedaan akibat hukum dalam akad jual beli dan sewa, dalam akad sewa diharuskan ada ketentuan waktu penyewaan objeknya, sedangkan dalam jual beli sebaliknya yaitu tanpa adanya waktu. Jual beli dalam bahasa diartikan sebagai tukar menukar harta,⁷² tidak ada dalam jangka waktu tertentu karena para pihak saling menukarkan hartanya. Contoh lain, akad *ijârah* dan *salam*. Harga *salam* harus diserahkan pada saat akad (saat berada dalam majelis), sedangkan dalam *ijârah*, harga sewa tidak harus diserahkan pada saat akad.

5) Akad sejenis (*al-'uqûd al-mutajânisah*)

⁷⁰ *Ibid*,

⁷¹ Ashfahâny, *Mu'jam Mufradât alfâdz al-Qur'an*, hal.525. Dalam Hasanudin, *op. Cit.*, hlm. 62

⁷² Syukri Iska, *Sistem Perbankan Syariah di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media, 2012) hlm.167

Al-'uqûd al-murakkabah al-mutajânisah adalah akad-akad yang sejenis yang mungkin dihimpun dalam satu akad, dengan tidak mempengaruhi akibat hukumnya. Multi akad jenis ini dapat terdiri dari satu jenis akad seperti akad jual beli dan akad jual beli, atau dari beberapa jenis seperti akad jual beli dan sewa menyewa. Multi akad jenis ini dapat pula terbentuk dari dua akad yang memiliki hukum yang sama atau berbeda.⁷³

E. Metode Penelitian

Dalam karya ilmiah ini, penulis memfokuskan untuk menjelaskan bagaimana konsep multi akad yang terkandung dalam fatwa DSN MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah, mengingat bahwa dalam tiga hadist Nabi Muhammad SAW melarang adanya akad di dalam akad yang lainnya.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian *yuridis normative* (hukum normative),⁷⁴ yakni penelitian yang dilakukan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam Hukum Islam khususnya adalah dalam kajian fiqh muammalah. Soerjono Soekanto menyebut penelitian hukum normatif ini mencakup ilmu kaidah dan ilmu pengertian (yang biasanya disebut dengan dogmatik hukum).⁷⁵

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Yaitu dengan mengkaji segala bentuk

⁷³ Hasanudin, *op.cit.* hlm.66

⁷⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publissing, Malang, 2006), hlm.321

⁷⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1986, hlm. 45

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan jaminan sosial di Indonesia khususnya adalah operasional penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang akan diteliti.⁷⁶ Pendekatan ini untuk menjelaskan konsep-konsep tentang multi akad dalam kajian ilmu fiqh dengan menjelaskan hadist yang berkaitan dengan pelarangan multi akad. Dengan pendekatan ini penulis berharap mendapatkan kepastian jawaban dari konsep multi akad di dalam kandungan fatwa DSN MUI tentang BPJS Kesehatan Syariah, apakah sudah sesuai menurut Hukum Islam, atau malah menyalahi.

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian ini adalah fatwa DSN MUI No.98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah. Dari fatwa ini, yang akan dikaji lebih dalam adalah hubungan hukum antara para pihak dalam konstruksi akad, dengan meninjau konsep multi akad dan merujuk pada segala bentuk konsep akad dalam fikih muamalah.

4. Bahan Hukum Penelitian

Bahan hukum yang digunakan untuk menganalisa masalah dalma penelitian ini adalah:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan fatwa yaitu:

⁷⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013) hlm.177

- 1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial
 - 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
 - 3) Fatwa DSN MUI No.21/DSN-MUI/X/2001 tentang Pedoman Asuransi Syariah
 - 4) Fatwa DSN MUI No.51/DSN-MUI/III/2006 tentang Akad *Mudharabah Musytarakah* Pada Asuransi Syariah
 - 5) Fatwa DSN MUI No.52/DSN-MUI/III/2006 tentang Akad *Wakalah bil Ujrah* pada Asuransi Syariah dan Reasuransi Syariah.
 - 6) Fatwa DSN MUI No.98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah
- b. Bahan hukum sekunder yaitu hasil penelitian, buku-buku dan segala bentuk literatur lainnya mengenai jaminan sosial, asuransi, hukum perjanjian, dan juga berkaitan dengan konsep multi akad (*al-'uqud al-murakkabah*).
- c. Bahan hukum tersier yaitu kamus dan ensiklopedia guna mendukung bahan hukum primer dan sekunder.

5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan *library research* yaitu dengan menggunakan bahan-bahan yang membahas teori dan konsep dari hukum Islam yang relevan untuk mengkaji tentang konsep multi akad. Baik bahan

hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan.

6. Pengolahan dan Penyajian Data

Cara pengolahan dan penyajian bahan hukum penelitian sangat bergantung pada karakteristik penelitian. Karakteristik penelitian ini adalah penelitian normatif maka penyajian data bahan hukum ini dengan metode deduktif yaitu dengan cara mendeskripsikan permasalahan bahwa fatwa yang dikeluarkan oleh DSN MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah mengandung unsur multi akad yang mana konsep tersebut dilarang oleh *syara'* dari sumber hukum Islam yaitu hadis Nabi Muhammad SAW.

Berdasarkan analisa tersebut maka penulis menarik kesimpulan, yaitu beranjak dari operasional BPJS kesehatan yang saat ini dijalankan dianggap mengandung unsur *riba* dan *gharar*, maka DSN MUI mengeluarkan fatwa sebagai pedoman dan usulan kepada pemerintah untuk menjalankan jaminan sosial kesehatan yang sesuai dengan prinsip syariah agar masyarakat dapat memilih produk jaminan kesehatan secara konvensional atau secara syariah. Selanjutnya penulis menemukan bahwa fatwa tersebut mengandung unsur multi akad, dimana dalam fatwa tersebut terdapat lebih dari satu akad dalam satu akad muamalah diantara beberapa pihak. Bahwa multi akad dilarang oleh *syara'* melalui hadis Nabi Muhammad SAW dan beberapa ulama juga berbeda pendapat mengenai hal ini. Dari permasalahan tersebut akan dikumpulkan bahan-bahan dalam bentuk konsep tentang penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan dan berbagai pendapat tentang konsep multi akad. Kemudian ditarik kesimpulan umum yang merupakan

jawaban dari permasalahan yang dibahas dan diuraikan secara deskriptif untuk menjawab pertanyaan bagaimanakah bentuk multi akad dalam fatwa tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi dalam empat bab yang masing-masing babnya terdiri dari beberapa sub bab sesuai materi dan pembahasan yang dikaji.

Bab I merupakan pendahuluan, bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konsep, serta metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II memaparkan tentang tinjauan umum yang berhubungan dengan konsep jaminan sosial dan asuransi syariah yang meliputi pengertian dan konsep jaminan sosial di Indonesia. Kemudian juga membahas tentang penjelasan umum mengenai konsep fatwa yang meliputi pengertian fatwa, kedudukan fatwa di Indonesia, dan konsep kekuatan mengikatnya fatwa. Dalam bab ini juga menjelaskan konsep akad yang meliputi pengertian, rukun, syarat sah, dan macam-macam akad, juga termasuk penjelasan konsep multi akad dalam kajian hukum Islam.

Bab III membahas tentang mekanisme operasional BPJS Kesehatan di Indonesia secara umumnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab IV merupakan jawaban dan pembahasan rumusan masalah. Bab ini akan menjelaskan bagaimana sebenarnya ketentuan multi akad dari fatwa yang dikeluarkan oleh DSN MUI ini tentang pedoman penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan syariah sebagai acuan pemerintah untuk membuat suatu produk

jaminan kesehatan syariah dibawah naungan BPJS. Pembahasan ini dengan menggunakan *gharar* sebagai tolok ukur terhadap konsep multi akad ini.

Bab V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.



BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG JAMINAN SOSIAL, ASURANSI
SYARIAH DAN KONSEP MULTI AKAD

A. Jaminan Sosial dan Asuransi Syariah

1. Pengertian dan Sistem Jaminan Sosial

Jaminan secara bahasa dapat diartikan sebagai asuransi (*insurance*), keyakinan (*assurance*), garansi (*guarantee/warranty*), janji (*promise / pledge*), dan dapat berarti pengaman (*security*). Istilah jaminan sosial dalam bahasa Inggris biasa disebut *social security*. Kata “jaminan” yang artinya dipersamakan dengan “asuransi” dalam bahasa Indonesia berasal pada persamaan proses pengumpulan dana bersama untuk kepentingan bersama yang memiliki arti transfer resiko.⁷⁷

⁷⁷ Hasbullah Thabrany, *Jaminan Kesehatan Nasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) hlm. 38