

BAB IV

MULTI AKAD DALAM FATWA DSN TENTANG PEDOMAN PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL KESEHATAN SYARIAH

A. Pentingnya Multi Akad dalam Transaksi Muamalah

Produk keuangan syari'ah mengalami perkembangan yang sangat dinamis seiring dengan perkembangan ekonomi modern masyarakat global. Salah satu bentuk dari modernitasnya produk keuangan syariah adalah munculnya beberapa transaksi atau akad yang beragam. Model transaksi yang begitu variatif dan inovatif tersebut seolah-olah menjadi keniscayaan yang tidak dapat dihindarkan. Konsekuensinya dari hal tersebut adalah lembaga keuangan atau bisnis syariah yang mulai populer di kalangan masyarakat kontemporer saat ini dengan "terpaksa" untuk mengikuti perkembangan model transaksi yang cenderung bebas tanpa mengikuti kaidah-kaidah yang telah diatur dalam ketentuan fikih muamalah. Keadaan tersebut menjadi "pekerjaan rumah" bagi pemangku kebijakan ekonomi Islam di Indonesia yaitu DSN.

Tuntutan tersebut memaksa DSN sebagai regulator fatwa-fatwa yang menjadi pedoman bagi lembaga keuangan atau bisnis syariah untuk menjalankan operasional dan transaksi sesuai dengan prinsip syariah, untuk dapat lebih kreatif dan inovatif dalam mengeluarkan fatwa-fatwa yang dibutuhkan oleh lembaga keuangan atau bisnis syariah tersebut sesuai dengan tuntutan zaman. Apabila DSN tidak peduli terhadap perkembangan ini, maka lembaga keuangan atau bisnis syariah tidak mampu untuk bertahan dalam kerasnya persaingan global, karena

DSN merupakan pemegang otoritas atau mandat dalam hal mengeluarkan fatwa-fatwa yang berhubungan dengan segala bentuk transaksi yang berbasis prinsip syariah.²⁹⁹

Dalam perkembangan era ekonomi kontemporer ini, banyaknya bermunculan akad-akad yang dikategorikan sebagai akad yang tidak bernama, akad-akad baru yang belum disebut pada masa awal Islam, namun masih dalam kerangka formulasi klasik akad yang bernama, yaitu akad yang sudah diformulasikan secara rinci dalam literatur fikih klasik. Akad-akad bentukan baru tersebut pada umumnya merupakan hasil pengembangan akad-akad yang sudah ada sebelumnya (akad bernama) yang kemudian diramu sedemikian rupa hingga menjadi akad yang terpadu. Akad-akad semacam ini belakangan dikenal dengan istilah *hybrid contract* atau multi akad (*al-‘uqud al-murakkabah*).

Sebenarnya model multi akad ini bukan hal baru dalam kajian fikih klasik. Model multi akad ini baru bermunculan kembali dalam diskusi para akademisi seiring dengan berkembangnya inovasi produk transaksi lembaga keuangan dan bisnis syariah. Model akad tersebut dianggap dapat memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat, dan menjadi daya tarik tersendiri agar masyarakat dapat beralih pada lembaga keuangan dan bisnis syariah daripada konvensional. Persaingan ini mengakibatkan kedua bentuk lembaga ini, lembaga keuangan

²⁹⁹ Pasal 1 ayat (3) UU No.40 Tahun 2014 dan pasal 1 ayat (12) UU No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menjelaskan tentang pengertian prinsip syariah, bahwa “Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perasuransian berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”. Lembaga keuangan dan bisnis syariah yang menerapkan produk-produk berbasis pada prinsip syariah harus mengikuti segala ketentuan dalam fatwa DSN yang mana esensi dari fatwa tersebut telah diatur dalam undang-undang. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa fatwa DSN akan mengikat apabila telah diubah menjadi peraturan perundang-undangan.

syariah dan konvensional, saling bersaing dalam membuat konsep dan bentuk transaksi-transaksi modern untuk memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat sehari-hari.

Dalam berimprovisasi, lembaga keuangan syariah membuat suatu bentuk transaksi baru dan melalui DPS masing-masing lembaga untuk diajukan kepada DSN MUI yang kemudian dikeluarkan sebuah fatwa.³⁰⁰ DSN dalam mengeluarkan fatwa juga tidak mudah, apalagi untuk menyeimbangkan antara kaidah-kaidah syariah dengan kebutuhan masyarakat kontemporer. Dari banyak fatwa yang dikeluarkan, sampai saat penelitian ini ditulis total ada sekitar 107 fatwa, DSN mengadopsi beberapa konsep model akad. Pengadopsian akad-akad muamalah ke dalam fatwa DSN ada yang bersifat tunggal dan ada yang bersifat multi akad, yaitu perpaduan antara akad satu dengan lainnya dengan tetap memerhatikan ketentuan batasan-batasan ketentuan yang telah ditetapkan oleh *syara'*.

Pendekatan multi akad pada satu sisi merupakan suatu kebutuhan, namun pada sisi yang lain dikhawatirkan bertentangan dengan prinsip sesuai dengan hadis Nabi Muhammad SAW. Disebut kebutuhan karena tanpa multi akad, praktek ekonomi syaria'ah kontemporer sulit mengimbangi terhadap perkembangan ekonomi global dan sulit hadir menjadi alternatif bagi transaksi keuangan modern.

³⁰⁰ Sementara, fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh MUI berdasarkan pada; (1) permintaan atau pertanyaan dari masyarakat yang oleh Dewan Pimpinan dianggap perlu untuk dibahas dan diberikan fatwanya, (2) permintaan atau pertanyaan dari pemerintah, lembaga/organisasi sosial, atau MUI sendiri, (3) perkembangan dan temuan masalah-masalah keagamaan yang muncul akibat perubahan masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Lihat angka 3 BAB IV tentang Prosedur Rapat dalam Pedoman dan Prosedur Penetapan fatwa MUI tahun 2001. Yeni Salma Barlinti, *op. Cit.*, hlm. 7

Bentuk akad tunggal sudah dianggap tidak mampu merespon transaksi keuangan kontemporer. Model multi akad seharusnya menjadi unggulan dalam pengembangan produk. Tapi masalahnya adalah, literatur ekonomi syariah yang ada di Indonesia sudah lama mengembangkan suatu bentuk teori bahwa syariah tidak membolehkan dua akad dalam satu transaksi akad, sebagaimana dijelaskan dalam hadis.

Dari sisi latar belakang pembentukannya, sebenarnya formulasi model multi akad dipicu oleh semangat untuk mengembangkan lembaga bisnis syari'ah agar lebih kompetitif dari lembaga bisnis konvensional. Jadi sebenarnya tidak dapat disalahkan bila perkembangan multi akad telah menjadi konsep-konsep dasar untuk memformulasikan transaksi di berbagai lembaga keuangan dan bisnis syariah.

Larangan dalam penerapan multi akad adalah terkait dengan penggabungan akad menjadi satu bukan pemberlakuan akadnya secara ganda (*murakkab*). DSN seringkali menegaskan bahwa suatu akad tidak boleh dikaitkan (*mu'allaq*) dengan akad yang lain. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa DSN secara tegas menolak multi akad bentuk '*uqûd mutaqâbilah* yaitu akad yang mengandung beberapa akad di mana satu akad dikaitkan (*mu'allaq*) dengan akad lain.³⁰¹

Mungkin multi akad secara sumbernya dapat kita kategorikan dalam dua bentuk, yaitu multi akad alami, dan multi akad modifikasi. Multi akad alami terjadi karena sifat akadnya yang saling berhubungan. Artinya akad yang bersifat

³⁰¹ Burhanuddin Susanto, Tingkat Penggunaan Multi Akad dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI), (*Al-Ahkam*, Vol.11, No.1, Juni 2016) hlm. 212

asesoir hanya bisa berlaku apabila akad pokoknya berlaku. Begitu pula sebaliknya, apabila akad pokoknya tidak terjadi, maka akad asesoirnya tidak bisa berlaku. Hukum akad asesoir mengikuti hukum akad pokoknya.³⁰² Berlakunya akad asesoir nantinya akan disesuaikan dengan kebutuhan para pihak yang berakad. Artinya, apabila para pihak yang melakukan perjanjian pokok tidak menghendaki berlakunya akad asesoir, maka akad tersebut tidak harus ada.

Akad jika dilihat dari segi kedudukannya, ada yang disebut akad pokok dan akad asesoir. Akad pokok adalah akad yang berdiri sendiri yang keberadaannya tidak tergantung pada hal lain, seperti akad jual beli, sewa menyewa, dan penitipan. Sedangkan akad asesoir adalah akad yang keberadaannya tidak berdiri sendiri, melainkan ada ketergantungan kepada suatu hak yang menjadi dasar sah atau tidaknya suatu akad, seperti akad pertanggungan (*kafalah*) dan akad gadai (*rahn*).³⁰³ Model akad seperti ini dapat disebut sebagai multi akad yang alami terbentuknya, karena salah satu akad mempunyai ketergantungan pada akad yang lain (akad pokok).

Multi akad hasil modifikasi merupakan formulasi dari akad-akad yang bersifat mandiri tanpa tergantung dengan akad lainnya. Tujuan memodifikasi akad adalah untuk memudahkan penerapan akad tersebut pada produk keuangan syari'ah serta dengan produk tersebut dapat memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat. Modifikasi akad merupakan bagian dari *ijtihad* agar akad-akad yang terdapat dalam fiqh dapat diterapkan pada transaksi modern. Kebolehan memodifikasi

³⁰² *Ibid*, hlm. 210

³⁰³ Syamsul Anwar, *op. Cit.*, hlm. 76-77

akad harus mendasarkan pada keabsahan berlakunya masing-masing akad yang membentuknya. Artinya, modifikasi akad dikatakan sah apabila rukun-rukun dan syarat-syarat akad yang membentuknya terpenuhi, di samping memperhatikan batasan-batasan yang ditetapkan hadits. Agar rukun-rukun dan syarat-syarat akad terpenuhi, maka beberapa akad tidak boleh melebur menjadi satu. Dalam melakukan modifikasi akad, secara umum ada tiga kemungkinan yang dapat dilakukan, yaitu: *Pertama*, memberlakukan sesama akad *mu'awadhat*. *Kedua*, memberlakukan akad *mu'awadhah* dengan akad *tabarru'*. Dan *ketiga*, memberlakukan sesama akad *tabarru'*.³⁰⁴

Setidaknya ada tiga hadis Nabi yang menjelaskan pelarangan dalam penerapan multi akad dalam transaksi muamalah. Hadis pertama diriwayatkan oleh Turmudzi, Nasa'i dan Abu Daud, yang menjelaskan pelarangan adanya dua transaksi jual beli dalam satu transaksi jual beli. Kata dalam hadis ini jelas, yaitu *بيعتين في بيعة*, penggabungan antara akad jual beli dengan akad jual beli dalam satu transaksi. Hadis ini memberikan contoh pelarangan bentuk transaksi jual beli cash dan cicilan dalam satu transaksi. Hadis tersebut berbunyi;

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

³⁰⁴ Burhanudin Susanto, *op. Cit.*, hlm. 211

“Dari Abu Hurairah: Dari Rasulullah SAW, sesungguhnya beliau melarang dua akad jual beli dalam satu akad jual beli.”³⁰⁵

Hadis kedua menjelaskan tentang pelarangan adanya dua akad dalam satu akad. Maksud dari lafal hadits ini, *shafqatayn fi shafqah wâhidah*, berarti dua kesepakatan akad dalam satu akad adalah akad secara umum sehingga bisa berlaku untuk semua akad secara mutlak tanpa ada batasan-batasan tertentu.³⁰⁶ Mayoritas ulama sepakat bahwa maksud hadis ini dipahami sama seperti pada penjelasan hadis sebelumnya (بيعتين في بيعة).³⁰⁷ Adapun bunyi hadis tersebut adalah sebagai berikut;

عن ابن مسعود نهى رسول الله صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عن صفقتين في صفقة واحدة (رواه أحمد)

“Dari Ibnu Mas’ud: Rasulullah SAW melarang dua akad dalam satu akad” (HR. Ahmad).³⁰⁸

Kemudian hadis yang ketiga menjelaskan pelarangan oleh Nabi Muhammad SAW terhadap praktik akad *bai’* dengan akad *salaf*. Karena *bai’* merupakan salah satu bentuk akad *mu’awadhat* dan *salaf* merupakan bentuk akad *tabarru’*. Yang membedakan kedua bentuk akad ini adalah, *bai’* merupakan akad pertukaran barang, hak, dan kewajiban, sedangkan *salaf* merupakan bentuk akad derma, pihak yang memberikan pinjaman tidak boleh mengambil untung dari orang yang

³⁰⁵ Abu Abdillah Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmad*, Juz I, (Beirut: Dar Ihya’ At-Turast Al-Arabi, 1414 H) Hlm. 246. Sebagaimana dikutip Hasanudin, *op. Cit.*, hlm. 7

³⁰⁶ Burhanuddin Susanto, *op. Cit.*, hlm. 213

³⁰⁷ Ibn al-Qayyim, *Tahdzib Mukhtashar Sunan Abi Dawud*, juz. 5. Dalam *ibid*, hlm. 89

³⁰⁸ *Ibid*, Hlm.6

telah meminjam barangnya tersebut. Berdasarkan hadis di atas, ulama sepakat melarang multi akad antara berbagai jual beli dan *qardh* dalam satu transaksi. Adapun bunyi hadis tersebut yakni;

عن أبي هريرة عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه نهى عن بيع وسلف (رواه احمد)

“Dari Abu Hurairah, Rasulullah SAW melarang jual beli dan pinjaman.”³⁰⁹

Meskipun ada model multi akad yang dilarang, namun pada dasarnya pelaksanaan multi akad adalah boleh karena disamakan dengan hukum akad yang membanggunya. Artinya setiap muamalat yang menghimpun beberapa akad hukumnya halal selama akad yang membanggunya adalah boleh. Menurut Nazih Hammad, kebolehan multi akad berlaku umum, sedangkan beberapa hadis Nabi yang mengharamkan multi akad adalah ketentuan pengecualian. Hukum pengecualian tidak bisa diterapkan dalam segala praktik *mu'amalah* yang mengandung multi akad.³¹⁰

Pada dasarnya, berbagai jenis akad terbentuk secara alami seiring dengan perkembangan interaksi antar manusia atau pihak-pihak untuk memenuhi kebutuhan masing-masing menurut cara yang disepakati bersama. Selaras dengan karakteristik dasar bermuamalah yang bersifat inovatif, juga sejalan dengan kaedah *alaslū fil-mu'amalah al-ibāḥah illā an yadulla dalil 'ala taḥrimiha* (menurut asalnya semua bentuk muamalah hukunya boleh kecuali jika ada dalil

³⁰⁹ Imam Abu Abdillah Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmad*, juz; 2, (Beirut: Dar al-Ihyai al-Turats al-'Araby, 1414 H), cet. ke-3, hal. 178. Dalam *ibid*, hlm. 76-77

³¹⁰ Burhanuddin Susanto, *op. Cit.*, hlm. 215

yang menunjukkan keharamannya).³¹¹ Ali al-Din Za'tari dalam *Fiqh al-Mu'âmalah al-Mâliyah al-Muqâran* mengatakan bahwa tidak ada larangan dalam syari'ah tentang penggabungan dua akad dalam satu transaksi, baik akad *mu'âwadhah* maupun akad *tabarru'*. Hal ini berdasarkan keumuman dalil-dalil yang memerintahkan untuk memenuhi syarat-syarat dan akad-akad.

Corak aplikasi fikih muamalah pada multi akad lebih bersifat formalistis, karena dalam rumusannya lebih banyak dipakai rambu-rambu syarat rukun akad secara formal. Ketika dijumpai Hadis yang melarang multi akad maka itu dispesifikan secara kasuistis pada apa yang disebutkan dalam Hadis tersebut, tidak dicoba dijelaskan *reasoning* makna di balik pelarangan tersebut, seperti yang ditegaskan oleh pihak pendukung teori multi akad.³¹²

Selama ini DSN menggunakan pendekatan modifikasi akad dalam mengeluarkan fatwa-fatwa tentang produk muamalah lembaga keuangan dan bisnis syariah. Dalam fatwa-fatwanya, DSN menerapkan beragam konsep akad, baik itu yang bersifat akad tunggal, maupun multi akad. Inovasi yang dilakukan oleh DSN ini tidak lain adalah untuk memberikan kepastian hukum pada produk yang akan diterpakan oleh lembaga keuangan dan bisnis syariah dalam menjalankan usahanya.

Dari total keseluruhan hingga saat ini tahun 2017, sudah 107 fatwa dikeluarkan oleh DSN.³¹³ Inovasi model multi akad ini diharapkan dalam

³¹¹ Ali Murtadho, Model Aplikadi Fikih Muamalah pada Formulasi Hybrid Contract, *al-Ahkam Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol.23, No.2, Okotober 2013, hlm. 127

³¹² Ali Murtadho, *ibid*, hlm. 139

³¹³ <http://www.dsnmui.or.id/> diakses pada tanggal 2 Maret 2017, pukul 20.52 wib.

penerpannya mampu untuk menjawab kebutuhan ekonomi masyarakat dan mampu bersaing dengan produk-produk lembaga keuangan dan bisnis konvensional serta dapat meyakinkan masyarakat bahwa menggunakan akad berdasarkan prinsip syariah lebih menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun segi sosial. Dari keseluruhan fatwa DSN yang berjumlah 107 fatwa, ternyata ada sekitar 11 fatwa yang masuk ke dalam kategori hasil *ijtihad istinbâthi* untuk mengeluarkan hukum secara murni guna merespon berbagai persoalan ekonomi melalui pendekatan syari'ah.³¹⁴ Sedangkan fatwa yang mengadopsi akad-akad *mu'âmalah* sekitar 96 fatwa. Dari hasil pengamatan penulis, setidaknya ada sekitar 38 fatwa yang menggunakan formulasi model multi akad di dalamnya, dan selebihnya sekitar 56 fatwa menggunakan akad tunggal.

Beberapa fatwa yang menggunakan multi akad antara lain adalah fatwa tentang; *murabahah*, jual beli *salam*, *rahn*, jual beli *istishna'* paralel, pedoman pelaksanaan investasi untuk reksadana syariah, *ijarah muntahiyah bi tamlik*, pengalihan utang, L/C ekspor dan impor syariah, syariah *charge card*, syariah *card*, dana beberapa akad lainnya. Yang paling penting untuk diketahui dalam penelitian ini adalah bahwa fatwa nomor 21 tentang Pedoman Asuransi Syariah, fatwa nomor 51 tentang *Mudharabah Musytarakah* Pada Asuransi Syariah, fatwa nomor 52 tentang *Wakalah Bil Ujrah* Pada Asuransi Syariah, fatwa nomor 53 tentang Akad *Tabarru'* Pada Asuransi Syariah, fatwa nomor 98 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah, dan fatwa nomor 107 tentang pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Berdasarkan Prinsip Syariah adalah

³¹⁴ Burhanuddin Susanto, *op. Cit.*, hlm. 216

fatwa yang menggunakan model multi akad. Sedangkan fatwa nomor 106 tentang Wakaf Manfaat Asuransi dan Manfaat Investasi pada Asuransi Jiwa Syariah tidak mengadopsi konsep multi akad, tetapi menjadi ketentuan yang tidak terpisahkan pada rangkaian konsep pelaksanaan jaminan sosial kesehatan syariah.

B. Analisis Multi Akad dalam Fatwa DSN tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Syariah

1. Beberapa Ketentuan dalam Fatwa

Munculnya fatwa ini berawal dari Ijtima' Ulama Komisi Fatwa ke-V di Pondok pesantren Attauhidiyah pada tanggal 7-10 Juli 2015 yang lalu. Dalam ijtima' tersebut, para peserta ulama dibagi atas tiga komisi, yaitu; komisi A yang membahas tentang masalah kebangsaan, komisi B membahas tentang masalah fikih, dan komisi C membahas tentang masalah hukum. Komisi B tersebut dibagi lagi menjadi dua bagian, B1 dan B2, dan komisi B2 lah yang menghasilkan kesepakatan tentang BPJS kesehatan.³¹⁵

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. Kemudian rumusan masalah yang dibahas oleh komisi B2 tersebut adalah; (1) Apakah konsep dan praktik BPJS Kesehatan yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan telah memenuhi prinsip syariah?, (2) Jika dipandang belum telah memenuhi prinsip syariah, apa solusi

³¹⁵ <http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/penutupan-ijtima-ulama-diiringi-tahlil.html>, diakses pada tanggal 3 maret 2017 pukul 21.11 wib

yang dapat diberikan agar BPJS Kesehatan tersebut dapat memenuhi prinsip syariah?, (3) Apakah denda administratif sebesar 2% (dua persen) per bulan dari total iuran yang dikenakan kepada peserta akibat terlambat membayar iuran tidak bertentangan dengan prinsip syariah?. Dari rumusan masalah tersebut, komisi B2 membuat ketentuan hukum dimana terkait akad antar par apihak dianggap tidak sesuai dengan prinsip syariah karena mengandung unsur *gharar*, *maisir*, dan *riba*. Dan selanjutnya merekomendasikan pemerintah agar membentuk suatu sistem dan aturan agar operasional BPJS Kesehatan sesuai dengan prinsip syariah.³¹⁶

Dikarenakan adanya ketidaksesuaian dengan prinsip syariah dari status akad, sistem iuran, denda, dan beberapa teknis operasional dalam program BPJS Kesehatan saat ini, maka hasil ijtima' tersebut kemudian dikeluarkan menjadi sebuah fatwa yaitu Fatwa DSN-MUI No.98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah yang ditetapkan pada tanggal 22 Desember 2015.

Fatwa ini terdiri dari 10 ketentuan, dimana ketentuan *pertama* yaitu ketentuan umum yang berisi pengertian istilah-istilah yang ada di dalam fatwa, seperti jaminan sosial, BPJS, dan akad-akad antara para pihak. Kemudian, ketentuan *kedua* yaitu ketentuan hukum yang menjelaskan bahwa penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan boleh dilakukan dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur oleh fatwa tersebut. Artinya adalah ketentuan hukum tersebut memberikan

³¹⁶<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 3 maret 2017 pukul 21.31 wib. Hlm.56-61

suatu perintah agar penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan sesuai dengan prinsip syariah sebagaimana diatur dalam fatwa tersebut.³¹⁷

Ketentuan *ketiga* menjelaskan tentang ketentuan akad dan personalia hukum atau pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam program jaminan sosial kesehatan. Dapat dikatakan bahwa ketentuan ini merupakan salah satu ketentuan paling penting dalam fatwa ini, yang menentukan akad apa saja yang diterapkan oleh para pihak dalam kegiatan transaksi jaminan sosial kesehatan. Para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program jaminan sosial kesehatan syariah sesuai dengan fatwa ini adalah;

- a. Peserta Individu, yaitu setiap orang yang membayar iuran, baik membayar sendiri, dibayarkan sebagian atau seluruhnya oleh pemberi kerja, ataupun dibayarkan oleh negara,³¹⁸ guna mengikuti program jaminan sosial kesehatan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Peserta Kolektif, yaitu keseluruhan Peserta Individu yang terhimpun dalam kumpulan peserta jaminan sosial kesehatan;
- c. BPJS Kesehatan, yaitu badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial di bidang kesehatan;
- d. Pemberi Kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan usaha, atau badan lainnya yang mpekerjakan tenaga kerja atau

³¹⁷ Fatwa DSN-MUI No.98/DSN-MUI/XII/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah, hlm. 7-9

³¹⁸ Atau dalam UU SJSN dan UU BPJS disebut yang disebut Penerima Bantuan Iuran (PBI). Lebih lanjut mengenai PBI, diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.101 tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran.

penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri dengan membayar gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya. Dan Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lain. Sebenarnya Pemberi Kerja dan Pekerjaanya dianggap sebagai Peserta karena sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU BPJS, bahwa *Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaanya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti.*

- e. Fasilitas Kesehatan (Faskes) adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan perorangan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan Pemerintah atau masyarakat;
- f. Pemerintah adalah Pemerintah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Perundang-undangan;

Selanjutnya, adapun penjelasan mengenai akad apa saja yang menjadi unsur penting dalam konsep jaminan sosial kesehatan syariah adalah sebagai berikut;

- a. Akad antara Peserta Individu dengan Peserta Kolektif yang diwakili oleh BPJS Kesehatan adalah akad *hibah* dalam rangka saling tolong menolong sesama peserta (*ta 'awun*). Artinya, jika salah seorang sakit dan membutuhkan bantuan dana, maka peserta lainnya mendermakan dananya yang telah dikumpulkan melalui premi dalam akad asuransi syariah yang difasilitasi oleh BPJS Kesehatan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa konsep asuransi jiwa syariah mengenal

dua konsep pengelolaan premi peserta, yaitu produk *saving* dan *non saving*. Asuransi yang menggunakan produk *saving*, ketika peserta membayarkan premi, maka akan dipisah dalam dua rekening, yaitu rekening tabungan dan rekening derma. Dimana rekening tabungan merupakan dana milik peserta dan dana rekening derma (*tabarru'*) dimaksudkan untuk didermakan kepada peserta lain yang membutuhkan. Sedangkan konsep kedua yaitu asuransi yang tidak menggunakan produk *non saving*, maka hanya menggunakan sistem *tabarru'* saja, yakni dana tersebut hanya didermakan pada peserta yang membutuhkan.³¹⁹

- b. Akad antara Pemerintah dengan Peserta Individu sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI)³²⁰ adalah akad *hibah*, yang diserahkan kepada BPJS Kesehatan sebagai wakil dari Peserta Kolektif. Perpres No.12 tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan pada Pasal 2 menjelaskan bahwa peserta jaminan kesehatan meliputi dua golongan, yaitu PBI dan non PBI. Peserta PBI merupakan orang yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang telah ditetapkan oleh

³¹⁹ Muhammad Syakir Sula, *op. Cit.*, hlm. 177-178

³²⁰ Peserta PBI yang pembayarannya ditanggung oleh pemerintah meliputi fakir miskin dan orang tidak mampu. Dana yang digunakan bersumber dari APBN (lihat Pasal 9 PP No.101 tahun 2012 tentang PBI). Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber dana pencaharian tetapi tidak memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan atau keluarganya. Orang Tidak Mampu adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar Iuran bagi dirinya dan keluarganya (lihat Pasal 1 ayat (5) dan (6) No.101 tahun 2012 tentang PBI).

pemerintah dengan ketentuan undang-undang.³²¹ Sedangkan non PBI adalah pekerja penerima upah, pekerja bukan penerima upah, dan bukan pekerja, masing-masing juga termasuk anggota keluarganya. Adapun pekerja penerima upah meliputi; PNS, anggota TNI dan POLRI, pejabat negara, pegawai pemerintah non PNS, pegawai swasta, dan pekerja yang tidak termasuk dalam semua kategori tetapi menerima upah. Selanjutnya pekerja bukan penerima upah adalah; pekerja di luar hubungan kerja atau pekerja mandiri, dan pekerja lain yang bukan penerima upah. Dan kategori bukan pekerja meliputi; investor, pemberi kerja, penerima pensiun, veteran, perintis kemerdekaan, serta orang yang mampu membayar iuran.³²² Pasal 10 PP No.101 tahun 2013 tentang PBI menjelaskan mengenai pendanaan iuran kepada peserta PBI tersebut dengan cara, Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN)³²³ menyampaikan usulan anggaran PBI kepada Menteri Kesehatan, kemudian Menteri Kesehatan mengajukan usulan tersebut kepada Menteri Keuangan yang nantinya akan dicairkan. Bantuan iuran merupakan program pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya terutama fakir miskin dan orang yang tidak mampu dalam membayar iuran wajib program jaminan sosial kesehatan tersebut,

³²¹ Pasal 3 Perpres No. 12 tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan. Untuk peserta PBI, lebih lanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2012 tentang Penerimaan Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan.

³²² Pasal 4 Perpres No. 12 tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan

³²³ Dewan Jaminan Sosial Nasional yang selanjutnya disingkat DJSN adalah dewan yang berfungsi untuk membantu Presiden dalam perumusan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional. Pasal 1 ayat (7) PP No.101 tahun 2013 tentang PBI.

sebagai bentuk tanggungjawab negara dalam menjalankan amanat UUD 1945 Pasal 34.³²⁴

- c. Akad antara Peserta-Kolektif dengan BPJS Kesehatan adalah akad *wakalah* atau akad *wakalah bil ujarah*. *Wakalah bil Ujarah* adalah pemberian kuasa dari peserta kepada perusahaan asuransi untuk mengelola dana peserta dengan imbalan pemberian *ujrah* (imbalan).³²⁵ Akad *wakalah* atau *wakalah bil ujarah* sebagaimana dimaksud pada angka 3 dapat mencakup pemberian kuasa untuk; (a) Kegiatan administrasi, (b) Pengelolaan portofolio risiko, (c) Investasi Pengembangan Dana Jamainan Sosial, (d) Pembayaran klaim (dari BPJS ke Faskes), dan (e) Pemasaran/promosi/sosialisasi. Perusahaan sebagai *wakil* dari pemberi kuasa (*muwakkil*) yaitu peserta asuransi untuk mengelola dana premi yang dibayarkan oleh peserta secara kolektif. Dana tersebut merupakan dana amanat, jadi jika hasil investasi mengalami kerugian, maka *wakili* tidak wajib

³²⁴ Bunyi pasal 34 UUD 1945 pasca amandemen keempat adalah sebagai berikut; (1) *Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.* (2) *Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.* (3) *Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.* (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.* Artinya, tanggungjawab pemerintah untuk memberikan bantuan kepada masyarakatnya yang memang benar-benar membutuhkan bantuan tersebut merupakan sesuatu yang wajib dilakukan sesuai dengan amanat konstitusi. Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa peserta PBI merupakan amanat konstitusi, maka tidak salah apabila dana yang digunakan berasal dari APBN dengan akad *hibah* yang mendasarinya. Karena salah satu penggunaan APBN adalah untuk bantuan sosial demi mengatasi risiko sosial, termasuk didalamnya adalah program jaminan kesehatan dan pendidikan (lihat *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*, Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan, 2013, hlm. 160-165). Jadi, BPJS sebagai yang mewakili peserta PBI akan menerima sejumlah dana yang berasal dari APBN diberikan oleh pemerintah dalam rangka membantu iuran jaminan kesehatan bagi para peserta yang terdaftar sebagai peserta fakir, miskin, dan yang tidak mampu membayar. Dengan begitu, peserta PBI tidak perlu mengiur.

³²⁵ Lihat Fatwa DSN No.52/DSN-MUI/III/2006 tentang Akad *Wakalah bil Ujarah* pada Asuransi Syariah dan Reasuransi Syariah.

menanggungnya dengan mengurangi *fee* yang telah diterimanya, kecuali karena kecerobohan dan wanprestasi yang dilakukan oleh *wakil*. Dan *wakil* tidak berhak menerima bagi hasil dari keuntungan investasi tersebut, karena akad yang digunakan adalah akad *wakalah*, berbeda dengan akad *mudharabah musytarakah* dimana perusahaan juga ikut menyertakan modalnya dalam kegiatan investasi bersama dengan peserta. Dan ketentuan investasinya adalah, investasi wajib dilakukan sesuai dengan prinsip syariah.³²⁶

- d. Akad antara BPJS Kesehatan dengan pihak lain dalam rangka pengembangan DJS adalah akad *mu'awadhat*, baik dalam bentuk jual-beli, *ijarah*, maupun akad yang berbasis bagi hasil (*mudharabah*). Yang dimaksud pada poin ini adalah dalam hal pengembangan DJS oleh BPJS, maka BPJS membutuhkan pihak ketiga untuk mengelola dan mengembangkan dana tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BPJS, BPJS diberikan wewenang untuk menempatkan aset DJS³²⁷ untuk investasi jangka pendek dan panjang dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian,

³²⁶ Dalam fatwa DSN No.20/DSN-MUI/IV/2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Investasi Untuk Reksadana Syariah, diatur bahwa Investasi hanya dapat dilakukan pada instrumen keuangan yang sesuai dengan Syari'ah Islam. Kemudian Instrumen keuangan yang dimaksud ayat 1 meliputi:

- a. Instrumen saham yang sudah melalui penawaran umum dan pembagian dividen didasarkan pada tingkat laba usaha;
- b. Penempatan dalam deposito pada Bank Umum Syariah;
- c. Surat hutang jangka panjang yang sesuai dengan prinsip Syari'ah

³²⁷ Aset Dana Jaminan Sosial bersumber dari: (a) Iuran Jaminan Sosial termasuk Bantuan Iuran, (b) hasil pengembangan DJS, (c) hasil pengalihan aset program jaminan sosial yang menjadi hak Peserta dari BPJS, dan (d) sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Aset Dana Jaminan Sosial digunakan untuk; (a) pembayaran Manfaat atau pembiayaan layanan Jaminan Sosial, (b) dana operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial, dan investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 43 UU No.24 Tahun 2011 tentang BPJS.

keamanan dana, dan hasil yang memadai. Kemudian Pasal 41 ayat (2) huruf d menjelaskan bahwa aset BPJS³²⁸ dapat digunakan untuk investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, DJS yang berasal dari iuran peserta dan aset BPJS yang berasal dari modal pemerintah dapat diinvestasikan. BPJS sebagai *mudharib* dalam ketentuan akad *mudharabah musytarah* adalah sebagai pengelola dana investasi tersebut. Pengelolaannya dapat dikembangkan sendiri dan dapat pula dapat pula dipercayakan pada pihak ketiga, seperti bank. Dengan begitu, kedudukan BPJS adalah sebagai *mudharib* dan juga sebagai *musytarik* (investor), sedangkan peserta BPJS kedudukannya adalah sebagai *shahibul maal* (investor). Dengan akad ini, maka hasil dari keuntungan investasi dapat dibagi sesuai dengan nisbah masing-masing pihak. dalam hubungannya BPJS dengan pihak ketiga yang mengembangkan dana investasi tersebut, sesuai dengan fatwa ini, akad yang digunakan dapat berupa *mudharabah* atau akad *mu'awadhat* lainnya. BPJS Kesehatan wajib memiliki rekening penampungan DJS pada bank syariah. BPJS Kesehatan sebagai wakil Peserta Kolektif wajib melakukan pengelolaan portofolio DJS sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. BPJS Kesehatan sebagai wakil Peserta-Kolektif tidak boleh

³²⁸ Aset BPJS bersumber dari: (a) modal awal dari Pemerintah, yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, (b) hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial, (c) hasil pengembangan aset BPJS, (d) dana operasional yang diambil dari Dana Jaminan Sosial; dan/atau, (e) sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (1) Pasal 41 UU No.24 tahun 2011 tentang BPJS.

mengembangkan DJS pada kegiatan usaha dan/atau transaksi keuangan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah.

- e. Akad antara Pemerintah dengan BPJS Kesehatan sebagai wakil Peserta Kolektif adalah akad *hibah* untuk menanggulangi aset DJS yang bernilai negatif; atau akad *qard* apabila pemerintah belum memiliki anggaran khusus. Artinya bahwa, pemerintah dapat mengalokasikan dana kepada BPJS apabila terjadi kekurangan dana yang sejak awal diajukan oleh DJSN, dana tersebut merupakan dana PBI. Atau jika pemerintah belum memiliki dana khusus dan BPJS mengalami kekurangan dana untuk menanggulangi pelayanan kesehatan peserta, maka pemerintah dapat meminjamkan dana kepada BPJS yang nantinya harus dikembalikan sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak. Pemerintah wajib menghibahkan dana untuk menutupi negatif DJS. Dalam hal Pemerintah belum memiliki alokasi anggaran untuk menanggulangi DJS bernilai negatif, pemerintah dapat menalangnya dengan akad *qardh*. Dan dalam hal pemerintah belum menghibahkan dana untuk mencukupi aset DJS yang bernilai negatif, maka BPJS Kesehatan wajib memberikan dana talangan kepada DJS dengan menggunakan akad *qardh* atau *kafalah*.
- f. Akad antara BPJS Kesehatan dengan Peserta-Kolektif adalah akad *kafalah* atau akad *qardh* untuk menanggulangi DJS yang bernilai negatif atau terjadi likuiditas. Maksudnya adalah, apabila BPJS mengalami kekurangan DJS, maka BPJS dapat memberikan dana

talangan kepada seluruh peserta yang membutuhkan dana tersebut dengan akad *kafalah* atau akad *qard*. Dengan akad *kafalah*³²⁹, maka terjadi pengalihan tanggungjawab, dimana peserta yang membutuhkan dana tersebut untuk keperluan pelayanan kesehatannya akan dijamin oleh peserta kolektif. Atau dengan akad *qardh*³³⁰ yaitu dengan cara BPJS meminjamkan sejumlah dana kepada peserta yang membutuhkan dana tersebut untuk mendapatkan fasilitas pelayanan kesehatan, dengan syarat peserta tersebut mengiur untuk mengembalikan dana tersebut atau peserta PBI dibantu oleh pemerintah. BPJS Kesehatan dapat memberikan talangan berdasarkan akad *kafalah* atau *qardh* kepada aset DJS untuk menanggulangi kesulitan likuiditas. Dalam hal BPJS Kesehatan tidak dapat memberikan talangan, atau dapat memberikan talangan namun tidak mencukupi untuk menanggulangi kesulitan likuiditas aset Dana Jaminan Kesehatan, pemerintah dapat memberikan talangan berdasarkan akad *kafalah* atau *qardh*.

- g. Akad antara Pemerintah dengan BPJS Kesehatan sebagai wakil peserta-kolektif adalah akad *kafalah* atau *qardh* dalam hal BPJS Kesehatan tidak dapat memberikan talangan, atau dapat memberikan talangan namun tidak mencukupi untuk menanggulangi kesulitan likuiditas aset Dana Jarninan Kesehatan. Hal terjadi apabila BPJS tidka

³²⁹ Kafalah merupakan jaminan yang diberikan oleh penanggung kepad apihak ketiga untuk memenuhi kewajiban pihak kedua atau pihak yang ditanggung. Atau kafalah dapat juga dimaksud mengalihkan tanggung jawab seseorang yang dijamin dengan berpegang pada tanggungjawab orang lain sebagai penjamin. Muhammad Syafi'i Aantonio, *op. Cit.*, hlm. 123

³³⁰ *Qardh* yaitu pemberian harta kepada orang lain yang dapat ditagih atau diminta kembali atau dengan kata lain memnjamkan tanpa mengharapakan imbalan. *Ibid*, hlm. 131

mampu untuk memberikan dana talangan kepada peserta, maka pemerintah mengalokasikan sejumlah dana untuk dialokasikan kembali pada peserta jaminan sosial kesehatan.

- h. Akad antara BPJS Kesehatan dengan Faskes adalah akad *ijarah*³³¹. Maksudnya adalah, BPJS dalam hal ini berkedudukan sebagai penerima manfaat dari Faskes sebagai pemberi manfaat. Sesuai dengan Fatwa DSN No. 09/DSN-MUI/VI/2000, bahwa objek *ijarah* adalah manfaat dari penggunaan jasa atau barang. Kewajiban faskes adalah menyediakan fasilitas dan menjamin pada jasa yang ia berikan. Sedangkan kewajiban dari BPJS adalah membayar upah atas jasa tersebut. Kewenangan yang diberikan kepada BPJS oleh UU adalah membuat kesepakatan dengan fasilitas kesehatan mengenai besar pembayaran faskes yang mengacu pada standar tarif yang ditetapkan oleh pemerintah, dan membuat atau menghentikan kontrak kerja dengan faskes.³³² BPJS Kesehatan wajib menunaikan kewajibannya dengan baik kepada Faskes sesuai perjanjian; Faskes wajib memberikan layanan kesehatan kepada Peserta Individu sesuai prinsip-prinsip syariah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku, wajib menolong pasien dan dilarang menolak dan/atau mengabaikannya. Faskes/Rumah Sakit wajib memberikan imbal jasa yang berasal dari BPJS Kesehatan kepada para dokter dan paramedik serta semua unsur di dalam Faskes sesuai dengan prinsip keadilan dan

³³¹ *Ijarah* adalah pemindahan hak guna atas barang atau jasa, melalui pembayaran upah sewa, tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan atas barang itu sendiri. *Ibid*, hlm. 117

³³² Pasal 11 UU No.24 tahun 2011 tentang BPJS.

prinsip-prinsip syariah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Penggunaan Multi Akad di dalam Fatwa

Setelah menganalisa dari beberapa akad diatas, menurut penulis ada beberapa konsep akad yang menggunakan jenis multi akad, yang *pertama* adalah akad antara Peserta Individu, BPJS, dan Peserta Kolektif. Akad ini adalah bentuk asuransi syariah dimana peserta membayarkan premi tertentu kepada perusahaan (BPJS) yang akan mengelola dana tersebut. Praktik asuransi termasuk dalam akad yang tidak bernama dan baru ada dalam literatur fikih.³³³

Asuransi sendiri terdiri dari akad *tabarru'*, yaitu akad yang didasarkan atas pemberian dan pertolongan dari satu pihak kepada pihak yang lain. Dengan akad *tabarru'* berarti peserta telah melaukan persetujuan dengan perusahaan asuransi sebagai pengelola dana untuk menyerahkan pembayaran premi agar dikelola dan dimanfaatkan untuk membenatu peserta lainnya yang kebetulan mengalami kerugian.³³⁴ Lebih spesifiknya, diatur dalam Fatwa DSN No. 21/DSN-MUI/X/2001, bahwa jenis akad *tabarru'* yang digunakan adalah akad *hibah*.

Selain akad *tabarru'*, yang membangun asuransi juga akad *mudharabah*, yaitu bentuk akad yang didasarkan pada pembagian keuntungan dan kerugian, dimana dana yang terkumpul dalam total rekening tabungan dapat diinvestasikan oleh perusahaan asuransi yang risiko investasi ditanggung bersama antara perusahaan asuransi dengan peserta asuransi. Artinya, dapat dikatakan bahwa

³³³ AM. Hasan Ali, *op. Cit.*, hlm. 139

³³⁴ *Ibid*, hlm. 140

asuransi terbentuk dari dua akad, yaitu akad *tabarru'* yang dananya terkumpul dalam rekening sosial dengan tujuan dana tersebut untuk saling menanggung peserta asuransi lain yang terkena musibah kerugian. Dan akad *tijarah* dalam hal ini adalah akad *mudharabah* dimana dananya masuk dalam tabungan peserta, dan dana tersebut akan diinvestasikan oleh perusahaan asuransi. Dari hasil keuntungan yang didapat dari kegiatan investasi tersebut, keuntungan dibagi atas ukuran masing-masing pihak sesuai dengan kontrak yang telah mereka buat.³³⁵

Asuransi Syariah adalah kumpulan perjanjian, yang terdiri atas perjanjian antara perusahaan asuransi syariah dan pemegang polis dan perjanjian di antara para pemegang polis, dalam rangka pengelolaan kontribusi berdasarkan prinsip syariah guna saling menolong dan melindungi dengan cara memberikan penggantian kepada peserta atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita peserta atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti, atau memberikan pembayaran yang didasarkan pada meninggalnya peserta atau pembayaran yang didasarkan pada hidupnya peserta dengan manfaat yang besarnya telah ditetapkan dan/atau didasarkan pada hasil pengelolaan dana.³³⁶ Tertulis dengan jelas yang penulis kutip bahwa “asuransi syariah adalah kumpulan perjanjian” yaitu *pertama* perjanjian antara perusahaan asuransi syariah dengan pemegang polis (peserta asuransi), dan *kedua*, perjanjian di antara para pemegang polis (antara para peserta asuransi). Artinya adalah lebih dari satu jenis akad yang membangun asuransi syariah tersebut.

³³⁵ *Ibid*, hlm. 140-141

³³⁶ Pasal 1 ayat (2) UU No.40 tahun 2014 tentang Perasuransian

Niat dari akad *tabarru'* dimana rekening dananya dipisah dengan rekening tabungan dalam asuransi syariah, merupakan suatu bentuk alternatif yang sah yang dibenarkan oleh *syara'* dalam melepaskan diri dari praktek *gharar* yang dilarang dalam Islam. Akad *tabarru'* dimaksudkan untuk memberikan dana kebajikan dengan niat ikhlas untuk tujuan saling membantu di antara sesama peserta asuransi. Akad *tabarru'* adalah semua bentuk akad yang dilakukan dengan tujuan kebaikan dan tolong menolong, bukan semata untuk tujuan komersial. Dalam akad *tabarru'* "*hibah*", peserta memberikan dana hibah yang akan digunakan untuk menolong peserta lain yang terkena musibah, sedangkan perusahaan asuransi hanya sebagai pengelola.³³⁷

Dalam asuransi syariah sebenarnya dikenal dua bentuk mekanisme pengelolaan dana premi yang dibayarkan oleh peserta, yaitu produk *saving* (tabungan), dan produk *non saving* (tanpa tabungan). Premi merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh peserta asuransi. Dalam asuransi produk *saving*, pengelolaan dana premi tersebut akan dibagi dalam dua rekening, yaitu rekening tabungan peserta dimana dana tersebut akan dibayarkan apabila perjanjian berakhir, peserta mengundurkan diri, dan peserta meninggal dunia. Dan rekening *tabarru'*, yaitu kumpulan dana kebajikan dari premi peserta kolektif yang telah dinitkan sebagai iuran dana kebajikan dengan tujuan untuk saling menolong, dan dana ini akan dibayarkan apabila peserta meninggal dunia, dan perjanjian berakhir. Sedangkan pada produk asuransi *non saving*, setiap premi yang dibayarkan oleh peserta individu akan dimasukkan dalam rekening *tabarru'*

³³⁷ Muhammad Syakir Sula, *op. Cit.*, hlm. 36-37

yang diniatkan oleh peserta untuk digunakan sebagai dana kebajikan dengan tujuan saling tolong dan akan dibayarkan apabila peserta meninggal dan perjanjian berakhir.³³⁸

Penerapan akad *tijarah* “*mudharabah*” pada asuransi syariah diterapkan ketika dana premi yang dibayarkan oleh peserta pada rekening *tabarru'* diinvestasikan oleh perusahaan asuransi sebagai pengelola dana. Maka keuntungan dari kegiatan usaha investasi tersebut dibagi sesuai dengan perjanjian para pihak. Jadi, perusahaan asuransi sebagai *mudharib* akan mengembangkan dana dari akad *tabarru'* tersebut dalam bentuk investasi yang sesuai dengan prinsip syariah, peserta sebagai *shahibul maal* akan mendapatkan keuntungan dari hasil investasi tersebut, begitu juga perusahaan asuransi. Dalam pengelolaan dana *tabarru'*, perusahaan asuransi juga berhak mendapatkan *ujrah* atau fee yang diambil sebagian dari premi yang dibayarkan oleh peserta sesuai dengan perjanjian para pihak di awal.

Karena menggunakan dua akad dalam membangun akad asuransi syariah ini, maka konsep akad asuransi syariah yang digunakan dalam fatwa ini untuk diterapkan pada hubungan hukum antara Peserta Individu-BPJS sebagai perusahaan asuransi dan pengelola dana-serta Peserta Kolektif, dapat dikategorikan sebagai *al-'aqd al-murakkab* atau multi akad. Dimana asuransi syariah secara jelas terbentuk dua akad di dalamnya, bahkan menurut penulis tiga akad, ditambah *wakalah bil ujah* sebagai imbalan atas pengelolaan dana *tabarru'* oleh perusahaan asuransi syariah jika disepakati oleh kedua belah pihak dalam

³³⁸ *Ibid*, hlm. 177-178

perjanjian yang mereka buat. Jika ditinjau dari korelasi antara kedua akad tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa kedua akad (antara akad *tijarah* dan *tabarru'*) mempunyai hubungan dimana keduanya mempunyai objek yang sama, pihak yang sama, dan waktu pelaksanaan yang sama, serta akibat hukum yang saling berkaitan ketika kedua akad tersebut telah melebur menjadi satu akad.³³⁹

Para pihak yang berakad adalah BPJS sebagai perusahaan pengelola DJS yang berasal dari premi peserta dan bantuan pemerintah, kemudian Peserta Individu, dan Peserta Kolektif secara keseluruhan. Kemudian objeknya adalah Dana Jaminan Sosial, baik yang berasal dari premi maupun dari bantuan pemerintah. Akibat hukum yang ditimbulkan dari akad *tabarru'* “hibah” dalam akad asuransi ini adalah perpindahan kepemilikan barang tanpa suatu imbalan atau secara cuma-cuma, sedangkan akibat hukum dari akad *tijarahnya* adalah mendapatkan suatu keuntungan yang akan dibagi. Adanya akad *tijarah* dikarenakan adanya rekening dana *tabarru'*, jadi kedua akad ini saling berkorelasi antara satu dengan lainnya.

Multi akad dinyatakan haram apabila penerapannya mengandung unsur *gharar* atau ketidakjelasan dalam harga, akibat hukum, objek, dan unsur lainnya.

³³⁹ Sebagaimana yang dijelaskan oleh Al-Imrani bahwa; (1) Akad *murakkab* terbentuk dari dua atau lebih akad. (2) Antara dua atau beberapa akad tersebut terdapat korelasi satu dengan yang lain sehingga akad-akad itu terbentuk menjadi satu akad. (3) Dua bentuk utama dari akad *murakkab*, yaitu *isyirâth 'aqdin fi'aqdin* (syaratnya adalah adanya akad lain di dalam suatu akad) yang disebut dengan akad timbal balik (*al-'uqûd al-mutaqâbilah*) dan *ijtima' 'aqdain fi 'aqdin* (terhimpunnya dua akad dalam satu akad), disebut dengan akad gabungan (*al-'uqûd al-mujtami'ah*). (4) Akad *murakkab* dengan kedua bentuknya tersebut (*mutaqâbilah* dan *mujtami'ah*) mempunyai akibat hukum yang tidak dapat dipisahkan, sebagaimana akibat hukum yang timbul dari satu akad tunggal biasa yang sah. (5) Berdasarkan hal-hal di atas, maka terhimpunnya atau terjadinya beberapa akad namun tidak memenuhi syarat diatas, maka tidak dapat disebut akad *al-murakkab*. Lihat Abdullah bin Muhammad bin Abdullah al-Imrani, *op. Cit.*, hlm. 46-47

Apabila hal tersebut dapat dihindari, maka multi akad dianggap boleh. Menurut penulis, jenis multi akad pada bentuk akad asuransi pada konstruksi akad BPJS syariah ini adalah akad terkumpul (*al-uqud al-mujtami'ah*). Maksud jenis multi akad ini adalah (1) terhimpunnya dua akad atau lebih yang memiliki akibat hukum berbeda di dalam satu akad terhadap dua objek dengan satu harga, (2) dua akad atau lebih yang berbeda akibat hukum dalam satu akad terhadap dua objek dengan dua harga, (3) 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.³⁴⁰ Konsep multi akad asuransi ini termasuk dalam kategori penjelasan yang ketiga, yaitu dua akad yang berada dalam satu akad, mempunyai akibat hukum yang berbeda antara *tijarah* dengan *tabarru'*, objeknya satu yaitu Dana Jaminan Sosial, dan dilakukan dalam waktu yang sama yaitu ketika peserta individu mendaftarkan diri sebagai peserta BPJS Kesehatan, maka kedua belah pihak sedang melaksanakan perjanjian dimana perjanjian tersebut merupakan pernyataan kehendak dari kedua belah pihak.

Jadi dapat disimpulkan jika penerapan model multi akad dalam konstruksi akad asuransi antara Peserta Individu, BPJS Kesehatan, dan Peserta Kolektif secara keseluruhan, dibolehkan karena termasuk dari jenis multi akad *mujtami'ah*. Kedua akad yang membangunnya juga status hukumnya boleh, yaitu akad hibah dalam kategori akad *tabarru'* dan akad *mudharabah* dari jenis akad *tijarah*. Dan kemudian akad tersebut dijadikan satu dalam satu akad, tidak menimbulkan ketidakjelasan dari segi apapun, baik harga, objek, atau unsur lainnya. Artinya

³⁴⁰ *Ibid*, hlm. 57

adalah ketika kedua akad tersebut melebur dalam akad asuransi syariah, objeknya jelas, pihaknya jelas, waktu pelaksanaan dan berakhirnya akad jelas, ketentuan lainnya seperti bagi hasil, dan pemberian dana hibah kepada peserta yang membutuhkan juga jelas.

Selanjutnya, ada satu bentuk hubungan hukum lagi yang menggunakan formulasi multi akad, dimana ada dua akad yang membangunnya. Akad yang dimaksud adalah akad antara BPJS sebagai pengelola dana *tabarru'* yang merupakan amanat dari peserta untuk diinvestasikan, dengan pihak ketiga yang mengembangkan dana tersebut dalam bentuk investasi.

Di dalam Fatwa dijelaskan bahwa akad antara BPJS Kesehatan dengan pihak lain dalam rangka pengembangan DJS adalah akad *mu'awadhat*³⁴¹, baik dalam bentuk jual-beli, *ijarah*, maupun akad yang berbasis bagi hasil (*mudharabah*). Yang dimaksud pada poin ini adalah dalam hal pengembangan DJS oleh BPJS, maka BPJS membutuhkan pihak ketiga untuk mengelola dan mengembangkan dana tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BPJS, BPJS diberikan wewenang untuk menempatkan aset DJS³⁴² untuk investasi jangka pendek dan jangka panjang dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana, dan hasil yang memadai. Kemudian Pasal 41 ayat (2)

³⁴¹ Definisi Akad *mu'awadhat* atau akad pertukaran adalah memperoleh sesuatu dengan memberikan sesuatu atau mengganti sesuatu dengan sesuatu yang lain. Mardani, *op. Cit.*, hlm. 119

³⁴² Aset Dana Jaminan Sosial bersumber dari: (a) Iuran Jaminan Sosial termasuk Bantuan Iuran, (b) hasil pengembangan DJS, (c) hasil pengalihan aset program jaminan sosial yang menjadi hak Peserta dari BPJS, dan (d) sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Aset Dana Jaminan Sosial digunakan untuk; (a) pembayaran Manfaat atau pembiayaan layanan Jaminan Sosial, (b) dana operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial, dan investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 43 UU No.24 Tahun 2011 tentang BPJS.

huruf d menjelaskan bahwa aset BPJS³⁴³ dapat digunakan untuk investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, DJS yang berasal dari iuran peserta dan aset BPJS yang berasal dari modal pemerintah dapat diinvestasikan.

Investasi keuangan menurut syariah dapat dikaitkan dengan kegiatan perdagangan atau kegiatan usaha, dimana kegiatan usaha dapat berbentuk usaha suatu produk atau aset maupun usaha jasa. Tetapi kegiatan usaha dalam konsep investasi keuangan syariah harus terkait langsung dengan atas suatu manfaat, karena dari manfaat tersebut dapat dilakukan bagi hasil. Sebagai contoh adalah membeli saham suatu perusahaan.³⁴⁴

Prinsip dasar investasi pada asuransi syariah adalah bahwa perusahaan selaku pemegang amanah dana yang dibayarkan oleh peserta, wajib untuk melakukan investasi terhadap dana tersebut, dan investasi harus sesuai dengan prinsip syariah. Adapun prinsip investasi yang sesuai dengan ajaran Islam adalah;³⁴⁵

- a. *Rabbani*. Artinya adalah seorang investor meyakini bahwa dirinya, dan yang diinvestasikannya, keuntungan dan kerugiannya, serta semua pihak yang terlibat di dalamnya adalah milik Allah.
- b. Investasi yang halal, yaitu investasi yang berbagai aspeknya tidak menyalahi ajaran Islam. Yang *pertama* adalah dari aspek niat, dimana harus diniatkan investasi tersebut memberikan manfaat bagi para pihak

³⁴³ Aset BPJS bersumber dari: (a) modal awal dari Pemerintah, yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, (b) hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial, (c) hasil pengembangan aset BPJS, (d) dana operasional yang diambil dari Dana Jaminan Sosial; dan/atau, (e) sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (1) Pasal 41 UU No.24 tahun 2011 tentang BPJS.

³⁴⁴ Muhammad Syakir Sula, *op. Cit.*, hlm. 359

³⁴⁵ *Ibid*, hlm. 362-366

yang terlibat di dalamnya. Yang *kedua* yaitu aspek transaksi dimana transaksi yang dilakukan dalam kegiatan berinvestasi tersebut tidak boleh dilakukan apa yang sudah dilarang oleh Islam.³⁴⁶ Yang *ketiga* adalah halal dari segi prosedur pelaksanaan investasi tersebut, dimana masing-masing pihak harus bersikap amanah dan beritikad baik dalam berakad. Tidak boleh ada sedikitpun niat untuk saling menjatuhkan, membuat kerugian, kecurangan, apalagi wanprestasi. *Keempat* adalah jenis barang atau jasa yang ditransaksikan harus halal. *Kelima* adalah penggunaan barang dan jasa harus halal, dimana bukan hanya objeknya saja harus halal, tetapi juga penggunaan objek tersebut harus dengan tujuan yang benar.

- c. Dan investasi tersebut harus memberikan manfaat bagi para pihak yang berkepentingan di dalamnya dan juga bagi masyarakat secara umumnya.

Begitu juga sebaliknya, jika ada investasi yang dibolehkan, maka juga ada investasi yang dilarang dalam ajaran Islam, yang meliputi dua hal, yaitu investasi yang *syubhat* dan investasi yang haram. Investasi *syubhat* ialah investasi yang di dalamnya mengandung keraguan kehalalan atau keramahan baik perilaku maupun objek investasi. Kemudian investasi yang diharamkan adalah investasi yang mengandung beberapa aspek yang dilarang oleh ajaran Islam. Beberapa aspek tersebut adalah.³⁴⁷

- a. Haram pada sistem dan prosedurnya, seperti pencurian yang mengambil harta milik suatu lembaga tanpa diketahui oleh lembaga tersebut, atau

³⁴⁶ Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam rukun dan syarat akad, bahwa objek akad harus yang halal dan tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Lihat bab sebelumnya tentang Rukun dan Syarat Akad.

³⁴⁷ *Ibid*, hlm. 368-376

bentuk memperlmainkan harga, penipuan, penimbunan barang, dan perjudian.

- b. Kemudian juga aspek keharaman pada produk dan jasanya. Seperti prostitusi dan perzinahan yang jelas-jelas diharamkan dalam Islam, Pornografi, segala hal yang mengandung praktik riba, *khamar* dan makanan yang haram.

Sebagaimana penjelasan di atas, hubungan hukum antara perusahaan asuransi sebagai pengelola dana amanat yang dibayarkan oleh peserta dengan pihak ketiga yang akan mengembangkan dana tersebut melalui investasi dalam bentuk kegiatan usaha. Begitu juga halnya dengan BPJS yang harus menginvestasikan DJS, investasi tersebut dapat dilakukan dengan akad jual beli saham suatu perusahaan, tapi dengan ketentuan harus sesuai dengan investasi yang dibolehkan dalam ajaran Islam. Jika BPJS menginvestasikan DJS tersebut melalui cara yang dilarang oleh ajaran Islam, maka keuntungan dari kegiatan usaha tersebut juga haram hukumnya untuk dimanfaatkan oleh peserta dan BPJS selaku pengelola.

Apabila akad yang digunakan antara peserta asuransi dengan perusahaan asuransi sebagai pengelola dana adalah akad *wakalah bil ujah*, maka perusahaan tidak menyetorkan modalnya untuk diinvestasikan, dengan konsekuensi perusahaan asuransi juga tidak mendapatkan bagi hasil dari kegiatan usaha investasi, tetapi hanya mendapatkan *fee* sebagai *wakil*.³⁴⁸ Jika menggunakan akad *mudharabah musytarakah*, maka perusahaan asuransi mempunyai kedudukan ganda, yakni sebagai *mudharib* dimana ia mengelola investasi dana premi peserta,

³⁴⁸ Lihat fatwa DSN No.52/DSN-MUI/III/2006 tentang Akad Wakalah Bil Ujah pada Asuransi Syariah dan Reasuransi Syariah

juga sebagai investor karena menyetor asetnya untuk diinvestasikan bersama-sama dengan dana peserta.

BPJS sebagai *mudharib* dalam ketentuan akad *mudharabah musytarah* adalah sebagai pengelola dana investasi tersebut dan juga sebagai investor. Pengelolaannya dapat dikembangkan sendiri dan dapat pula dapat pula dipercayakan pada pihak ketiga, seperti bank. Dengan begitu, kedudukan BPJS adalah sebagai *mudharib* dan juga sebagai *musytarik* (investor), sedangkan peserta BPJS kedudukannya adalah sebagai *shahibul maal* (investor). Dengan akad ini, maka hasil dari keuntungan investasi dapat dibagi sesuai dengan nisbah masing-masing pihak. Dalam hubungannya BPJS dengan pihak ketiga yang mengembangkan dana investasi tersebut, sesuai dengan fatwa ini, akad yang digunakan dapat berupa *mudharabah* atau akad *mu'awadhat* lainnya. BPJS Kesehatan wajib memiliki rekening penampungan DJS pada bank syariah. BPJS Kesehatan sebagai wakil Peserta Kolektif wajib melakukan pengelolaan portofolio DJS sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. BPJS Kesehatan sebagai wakil Peserta Kolektif tidak boleh mengembangkan DJS pada kegiatan usaha dan/atau transaksi keuangan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah.

Jika membahas tentang instrumen investasi dan penyimpanan Dana Jaminan Sosial jika sesuai dengan prinsip syariah, maka secara gamblang dapat kita simpulkan bahwa BPJS harus menyetorkan DJS ke bank yang berbasis syariah. Begitu juga pengembangan DJS dalam bentuk investasi. Bank syariah di Indonesia sedang berkembang seiring dengan berjalannya waktu. Ada yang berbentuk bank umum syariah, ada juga yang masih menyanggah status Unit

Usaha Syariah (UUS). Sebagai contoh, BPJS dapat menginvestasikan DJS pada bank umum syariah seperti Bank Muamalat Indonesia, atau Bank Syariah Mandiri, atau bank umum dengan cabang syariah seperti BNI syariah, BRI syariah, dan lain-lain. Dapat pula pada instrumen yang berbentuk koperasi seperti Baitul Mal wa Tamwil, atau diperusahaan yang jelas menjual produk atau menjalankan jasa yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Dapat juga investasi dikembangkan di reksadana syariah, pegadaian syariah, obligasi syariah, dan lain sebagainya.³⁴⁹

BPJS ketika mendapatkan dana dari peserta maupun bantuan iuran peserta dari pemerintah, maka BPJS harus menginvestasikan dana tersebut dalam suatu kegiatan usaha. Berarti BPJS berkedudukan sebagai *mudharib* (pengelola dana untuk diinvestasikan) dan peserta sebagai *shahibul maal* (investor). Tetapi ketika BPJS juga ikut menginvestasikan asetnya bersama-sama dengan DJS yang dibayarkan oleh peserta,³⁵⁰ maka BPJS selain *mudharib* juga berkedudukan sebagai *musytarik* (investor), sedangkan peserta berkedudukan sebagai *shahibul maal* (investor). Maka dengan begitu, terjadi dua akad yang diterapkan, yaitu *mudharabah musytarakah*.

Akad *mudharabah musytarakah* dapat digunakan dalam asuransi yang mempunyai produk *saving* maupun produk *non saving*. Karena dana yang diinvestasikan adalah dana yang diniatkan untuk menolong sesama peserta yang terkena musibah, maka dari itu BPJS harus memisahkan antara dana tabungan peserta dengan *tabarru'* yang dimaksudkan untuk derma.

³⁴⁹ Muhammad Syakir Sula, *op. Cit.*, hlm. 380

³⁵⁰ Lihat Pasal 41 dan Pasal 43 UU No.24 tahun 2011 tentang BPJS

Jika melihat status hukum akad *mudharabah musytarakah* ini dibolehkan karena hukum akad-akad yang membangunnya adalah boleh. Multi akad ini termasuk dalam kategori multi akad *mujtami'ah* seperti halnya penjelasan akad asuransi syariah diatas yang menggabungkan akad *tijarah (mudharabah)* dengan akad *tabarru' (hibah)*. Karena dengan penggabungan kedua akad ini, tidak menimbulkan ketiakjelasan sebagaimana menggabungkan antara akad jual beli dengan *qardh*, atau bentuk *bai' inah*. Karena hukum multi akad belum tentu sama dengan hukum akad-akad yang membangunnya, bisa jadi akad-akad yang membangun hukumnya boleh, namun dapat menjadi haram ketika kedua akad tersebut menjadi satu.³⁵¹

Dengan begitu dapat penulis simpulkan bahwa penerapan multi akad dalam konstruksi hubungan hukum antara para pihak dalam fatwa tentang Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan Syariah ini tidak menimbulkan suatu masalah apabila diterapkan dalam batas-batas sebagaimana ditetapkan dalam hadis Nabi.³⁵² Karena meskipun multi akad dibolehkan, tetapi dalam penerapannya terdapat rambu-rambu yang harus dipatuhi agar tidak terjerumus dalam praktik yang dilarang oleh ajaran Islam.

³⁵¹ Hasanuddin, *op. Cit.*, hlm. 67

³⁵² Maksudnya adalah ketiga hadis Nabi yang melarang praktik multi akad, yaitu antara akad *bai'* dengan akad *bai'*, antara akad *bai'* dengan akad *qardh*, dan seperti *bai' inah*. Suatu akad dinyatakan sah apabila objek dan harganya jelas dan diketahui oleh para pihak. pelarangan digabungkannya akad *bai'* dengan akad *bai'* karena terjadi *gharar* di dalamnya, akad jual beli manakah yang sah menurut perjanjian tersebut. Larangan penggabungan akad *bai'* dengan *qardh* karena, akad *bai'* kental dengan tujuan profit, sedangkan *qardh* merupakan akad yang berlandaskan sosial.