

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahannya dipilih oleh rakyat. Maka pemerintah dan badan legislatif sebagai pengembal amanah rakyat melalui pemilihan umum bertanggung jawab penuh atas kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan, pemerintah menetapkan berbagai macam kebijakan dengan berbagai progamnya. Jika suatu pemerintahan, tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya, maka akan menaburkan benih-benih kehancuran melalui kegelisahan sosial dan ketidakstabilan politik.¹

Penentu kesejahteraan masyarakat dalam suatu negara salah satunya adalah taraf kesehatannya. Kesehatan merupakan hak dasar bagi masyarakat. Maka negara harus menjamin agar kesejahteraan masyarakat tersebut tercapai. Di Indonesia aturan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pengaturan tentang kesehatan tersebut tercantum dalam Pasal 28H, ayat (3) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagaimana manusia yang bermartabat.”² Selanjutnya Pasal 34 ayat (2) menyatakan sebagai berikut “negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”³

Peraturan tentang kesehatan terus berkembang hingga dibentuknya Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam Pasal 3 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tertulis bahwa pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan

¹ Umer Capra, *Al-Qur'an Menuju Sistem Moneter yang Adil*, (Yogyakarta: PT Dana Bakti, 1997), hlm. 57.

² Pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

masyarakat setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Di dalam mengoptimalkan derajat kesehatan masyarakat tersebut, pembangunan kesehatan diimplementasikan dalam bentuk pelayanan kesehatan Jaminan Sosial bagi masyarakat.⁴

Dalam menjalankan Undang-Undang Dasar tersebut maka pada tahun 2004 Pemerintah membuat Undang-undang tentang Jaminan Sosial yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.⁵ Jaminan sosial ini adalah salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara Republik Indonesia guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak.⁶

Dalam undang-undang ini pemerintah berharap kesehatan masyarakat menjadi terjamin dan masyarakat juga semakin peduli terhadap pentingnya menjaga kesehatan. Selain dari pada itu pemerintah juga dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat miskin yang selama ini sulit dalam mendapatkan layanan kesehatan yang memadai. Sistem ini memberi jaminan perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Setiap warga negara dijamin haknya untuk hidup layak apabila terjadi situasi yang tidak menguntungkan serta dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, baik karena sakit, kecelakaan, kehilangan pekerjaan, usia lanjut dan pensiun. Undang-Undang tersebut mengatur jaminan sosial dengan pendekatan skema asuransi yang mewajibkan bagi pekerja formal untuk mengikuti jaminan sosial pada aspek jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, pemutusan hubungan kerja, jaminan hari tua dan pensiun serta jaminan kematian.⁷

Jaminan sosial pertama kali digunakan untuk mengatasi masalah-masalah pengangguran, manula, orang-orang sakit dan anak-anak akibat depresi

⁴ Titon Slamet Kurnia, *Hak Atas Kesehatan Optimal Sebagai HAM di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2007), hlm. 49.

⁵ Muh. Kadarisman, "Analisis Tentang Pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial Kesehatan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 07/PUU-III/2005", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 3, 2015, hlm. 467.

⁶ http://sjsn.menkokesra.go.id/dokumen/publikasi/buku_reformasi_sjsn_ind. Diakses 16 Desember 2018.

⁷ Muh. Kadarisman, "Analisis Tentang...", hlm. 468-469.

ekonomi.⁸ Penyelenggaraan jaminan sosial pada hakikatnya difahami sebagai bentuk nyata perlindungan negara terhadap rakyatnya. Jaminan sosial pada dasarnya adalah pelaksana fungsi sosial dari negara. Negara menjalankan fungsi perlindungan kepada warga negara yang lemah melalui pemberian dukungan finansial, tepatnya santunan. Mereka dianggap berhak untuk mendapatkan santunan ini karena mekanisme pasar gagal dalam menyediakan sumber-sumber pendapatan seperti lapangan kerja yang langka. Disamping itu santunan juga diberikan kepada kelompok lemah yang lain, meskipun kelemahan mereka bukan disebabkan oleh kegagalan pasar. Yang masuk dalam kategori ini adalah mereka yang karena kondisi fisiknya tidak mampu memperoleh pendapatan sebagaimana telah disediakan pasar.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tertulis bahwa dalam penerapan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) berbasis asuransi. Selain itu, dalam program Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS), setiap peserta yang dinilai mampu, seperti buruh, wajib membayar iuran yang besarnya ditetapkan pemerintah. Padahal, dalam sistem asuransi yang dikelola Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja) saat ini, pekerja tidak harus membayar iuran karena sudah ditanggung oleh perusahaan atau pemberi kerja. Oleh karena itu, penggunaan mekanisme asuransi sosial atau tabungan sosial bersifat wajib atau *compulsory insurance*, adalah dibiayai dari kontribusi atau iuran yang dibayarkan oleh peserta. Dengan kewajiban menjadi peserta, sistem ini dapat terselenggaranya secara luas bagi seluruh rakyat, terjamin kesinambungannya dan profesionalisme penyelenggaranya.⁹

⁸ Mudiyono, "Jaminan Sosial Di Indonesia, Relevansi Pendekatan Informal", *Jurnal, Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, Vol. 6, No. 1, 2002.

⁹ *Ibid*, hlm. 470.

Jaminan sosial tersebut di dalam islam juga diatur yang tertuang di dalam Al-Qur'an Surat An-Nahl: 90¹⁰

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۗ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya: “sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebijakan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

Dalam ayat ini ada tiga hal yang diperintahkan oleh Allah SWT, supaya dilakukan sepanjang waktu sebagai alamat dari taat kepada Tuhan. Pertama, jalan adil yaitu menimbang yang sama berat, menyalahkan yang salah dan membenarkan yang benar, mengembalikan hak kepada yang punya dan jangan belaku zhalim atau aniaya.¹¹

Namun hingga kini jaminan pelayanan kesehatan oleh pemerintah belum terlaksana sesuai harapan. Program Asuransi Kesehatan yang dijalankan pemerintah masih menuai banyak kendala. Masih banyak masyarakat yang belum memiliki kesadaran betapa pentingnya jaminan kesehatan. Pemerintah berusaha sebaik mungkin untuk memberikan pelayanan kesehatan dengan memberikan terobosan-terobosan baru. Namun masyarakat masih menganggap asuransi kesehatan belum dianggap penting jika mereka belum sakit.

Hal ini banyak terjadi di masyarakat Tulungagung. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala BPJS Kabupaten Tulungagung, keikutsertaannya

¹⁰ Departemen Agama Republik Indonesia, *AL-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: CV Penerbit J-Art, 2014), hlm, 277.

¹¹ Hamka, *Tafsir Al-Azhar*, (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1993), hlm. 283.

masyarakat Tulungagung dalam program BPJS Kesehatan masih pada prosentase 45 persen. Hal ini dikarenakan rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut BPJS Kesehatan. Masyarakat memandang BPJS kurang penting dan selain itu faktor keuangan yang menyebabkan peserta BPJS Kesehatan yang terlambat membayar iuran hingga berbulan-bulan.¹² berdasarkan informasi dari Kepala BPJS Kabupaten Tulungagung, Jumlah penunggakan iuran Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) di wilayah BPJS Kesehatan Cabang Tulungagung, Jawa Timur, tinggi dengan persentase rata-rata mencapai 37 persen. Kolektivitas iuran atau kesadaran membayar premi asuransi JKN-KIS di BPJS Cabang Tulungagung berfluktuasi di angka 61-64 persen. Dari jumlah peserta JKN-KIS yang bergabung dari jalur mandiri, sekitar 63 persen tertib membayar iuran dan kurang dari 37 persen peserta menunggak.¹³

Hal ini juga terjadi di Desa Sukodono Kecamatan Karangrejo Kabupaten Tulungagung yang dimana masyarakat Desa Sukodono masih banyak yang tidak mengenal Program Jaminan Kesehatan dan juga tidak pernah mendapatkan sosialisasi terkait Program Jaminan Kesehatan.

Berdasarkan pemaparan masalah diatas penulis sangat tertarik untuk meneliti tentang pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat di Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan hukum islam (Studi di Desa Sukodono Kecamatan karangrejo Kabupaten Tulungagung). Dan belum ada

¹² <http://jatim.tribunnews.com/2017/06/16/warga-tulungagung-masih-minim-ikut-bpjs-penyebabnya-ini>. Diakses pada tanggal 08 Oktober 2018 pukul 12.45 Wib.

¹³ <http://jatim.antaranews.com/berita/203929/37-persen-peserta-jkn-kis-tulungagung-tunggak-iuran>. Diakses tanggal 08 Oktober 2018 pukul 13.15 Wib.

penelitian yang mengangkat tentang jaminan kesehatan dalam perspektif hukum islam. Dengan hal itu peneliti mengangkat judul:

“Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Tulungagung dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Di Desa Sukodono Kecamatan Karangejo Kabupaten Tulungagung)”

B. Fokus dan Pernyataan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan di kaji penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum positif?
3. Bagaimana pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum islam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka tujuan penelitian yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat di Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum positif

3. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum islam

D. Kegunaan Penelitian

Secara garis besar manfaat penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai jaminan kesehatan masyarakat Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan perspektif hukum islam

2. Manfaat praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Bagi akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmu hukum khususnya di bidang ketatanegaraan tentang Jaminan Kesehatan dalam pandangan hukum Islam. Dan sebagai bahan pertimbangan lebih lanjut mengenai fiqh muamalah terutama dalam hal Jaminan Kesehatan Nasional dalam pandangan hukum Islam.

- b) Bagi Masyarakat Umum

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi kepada masyarakat khususnya tentang Jaminan Kesehatan Nasional dan menumbuhkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya Jaminan Kesehatan Nasioanal

c) Bagi Pemerintah

Dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan pejabat dalam hal ini adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial agar memberikan pengarahannya kepada masyarakat betapa pentingnya jaminan kesehatan nasional.

E. Penegasan Istilah

Untuk memudahkan dalam memahami judul penelitian tentang “Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Tulungagung Dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Desa Sukodono Kecamatan Karangrejo Kabupaten Tulungagung)” maka diperlukan penegasan istilah yang di antara lain:

a. Jaminan kesehatan

Jaminan kesehatan merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang diselenggarakan dengan menggunakan mekanisme asuransi kesehatan sosial yang bersifat wajib (*mandatory*) berdasarkan UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat yang layak yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran dibayar oleh pemerintah.¹⁴ Berdasarkan Peraturan Presiden Tentang Jaminan Kesehatan, Jaminan Kesehatan adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan yang diberikan kepada

¹⁴ Pusat Pembinaan dan Jaminan Kesehatan Sekretariat Jenderal Kementerian Kesehatan RI, Gedung Prof. Dr. Sujudi Lantai 14 Jl. Rasuna Said Blok X-5 Kav. 4-9 Kuningan Jakarta Selatan, 12950.

setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah.¹⁵

b. Jaminan kesehatan nasional

Jaminan kesehatan masyarakat merupakan jaminan perlindungan untuk pelayanan kesehatan secara menyeluruh (komprehensif) yang mencakup pelayanan *promotif*, *preventif* serta *kuratif* dan *rehabilitatif* yang diberikan secara berjenjang bagi masyarakat atau peserta yang iurannya dibayar oleh pemerintah. program ini bertujuan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu agar dapat mencapai derajat kesehatan yang optimal secara efektif dan efisien.¹⁶

c. Hukum positif

Hukum positif atau *ius constitutum* yang berarti kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam Negara Indonesia.¹⁷

d. Hukum Islam

Hukum islam adalah sistem hukum yang bersumber dari wahyu agama, sehingga istilah hukum islam mencerminkan konsep yang jauh

¹⁵ Pasal 1 ayat (1), Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Jaminan Kesehatan.

¹⁶ Hubaib Alif Khariza, “ Progam Jaminan Kesehatan Nasional: Studi Deskriptif Tentang Faktor-Faktor yang Dapat Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Projam Jaminan Kesehatan Nasional Di Rumah Sakit Jiwa Menur Surabaya”, *Jurnal, Kebijakan dan Menejemen Publi* ISSN 2003-341X, Vol. 3 No. 01, 2015.

¹⁷ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 56.

berbeda jika dibandingkan dengan konsep, sifat dan fungsi hukum biasa.¹⁸

Sedangkan Joseph Schacht mengartikan Hukum Islam sebagai totalitas perintah Allah yang mengatur kehidupan untuk Islam dalam keseluruhan aspek menyangkut penyembahan dan ritual, politik, dan hukum.¹⁹

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi dasar dalam pembahasan penulis dalam melakukan skripsi ini, maka penulis mencoba memberikan gambaran tentang isi penelitian ini melalui sistematika yang telah dirancang sedemikian rupa menjadi sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan yang memuat: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, penegasan istilah dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II Kajian pustaka, terdiri dari: Dalam bab ini penulis akan memaparkan tentang teori yang dipakai pada penelitian ini. Pada bab ini akan berisi tentang analisis tentang jaminan kesehatan, jaminan kesehatan dalam perspektif hukum positif dan hukum islam, penelitian terdahulu dan kerangka berfikir.

¹⁸ Muhammad Kamal Hasan, *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*, (Jakarta: P3M, 1979), hlm. 136.

¹⁹ Nourzzaman Shiddiqi, *Hukum Islam*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1993), hlm. 603.

- BAB III Metode penelitian, terdiri dari: jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, tahap-tahap penelitian.
- BAB IV Paparan hasil penelitian, terdiri dari: paparan data, temuan penelitian, pembahasan.
- BAB V Penutup. Pada bab ini akan disimpulkan dari keseluruhan pembahasan yang telah dibatasi melalui rumusan masalah, sekaligus juga akan dituliskan saran-saran yang berkaitan dengan penulisan ini. Sehingga secara komprehensif mampu memberikan gambaran secara umum mengenai isi dan harapan dari tulisan yang akan diteliti.