

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Agama Islam adalah agama yang dibawa oleh Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam*. Dengan agama Islam inilah Allah SWT menutup agama-agama sebelumnya. Allah telah menyempurnakan agama ini bagi hamba-hambaNya. Dengan agama Islam ini pula Allah menyempurnakan nikmat atas mereka. Allah hanya meridhoi Islam sebagai agama yang harus mereka peluk. Oleh sebab itu tidak ada suatu agama pun yang diterima selain Islam. Sebagaimana hal tersebut dinyatakan dalam Al Qur'an Surat Surah Ali Imran ayat 19 :

إِنَّ الدِّينَ عِنْدَ اللَّهِ الْإِسْلَامُ

“Sesungguhnya agama yang benar di sisi Allah hanyalah Islam.”¹

Kemudian dalam Al Qur'an Surat Al Maa'idah ayat 3 disebutkan pula :

الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتَمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيْتُ لَكُمُ
الْإِسْلَامَ دِينًا

“Pada hari ini Aku telah sempurnakan bagi kalian agama kalian, dan Aku telah cukupkan nikmat-Ku atas kalian dan Aku pun telah ridha Islam menjadi agama bagi kalian.”²

Islam adalah agama yang *kaffah* dan *syamil* (komprehensif dan integratif) yang diturunkan dan memuat segala sesuatu yang bersifat mendasar penting bagi manusia. Konsep *kaffah* dan *syamil* inilah yang

¹ Departemen Agama, *AlQuran dan Terjemahannya*, (Bandung: J-ART 2004), h 52.

² Departemen Agama, *AlQuran*, h 107.

mendorong manusia untuk bekerja sama satu sama lain. Kerjasama dilihat sebagai nilai dasar dalam filosofis ekonomi Islam. Pada dasarnya Islam adalah sebuah *mainstream* dalam mewujudkan kerjasama ekonomi. Kerjasama ekonomi yang prinsip-prinsipnyanya didasarkan pada motif normatif-religius dan empiris-pragmatif pada dasarnya adalah sebuah kewajiban (*fardu*) yang disebutkan dalam Al-Qur'an.³ Dengan demikian Islam adalah suatu pandangan atau cara hidup yang mengatur semua sisi kehidupan manusia di muka bumi, salahsatunya adalah melaksanakan kewajiban melaksanakan ibadah haji.

Ibadah haji merupakan syari'at telah ditetapkan oleh Allah SWT berdasarkan ketentuan yang sudah ada, yaitu diwajibkan kepada umat Islam untyuk menjalankan ibadah haji tersebut bagi mereka yang memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Sebagaimana hal tersebut telah disebutkan dalam firman Allah SWT surat Al-Hajj ayat 27 :

وَأَذِّنْ فِي النَّاسِ بِالْحَجِّ يَأْتُوكَ رِجَالًا وَعَلَىٰ كُلِّ ضَامِرٍ يَأْتِينَ مِنْ كُلِّ
فَجٍّ عَمِيقٍ

*“Dan berserulah kepada manusia untuk mengerjakan haji, niscaya mereka akan datang dengan berjalan kaki, dan mengendarai unta yang kurus yang datang dari segenap penjuru yang jauh”.*⁴

Dari ketentuan firman Allah SWT tersebut di atas, haji merupakan salah satu ibadah yang diwajibkan bagi setiap muslim yang mampu.⁵ Dengan demikian, menunaikan ibadah haji merupakan bentuk ritual tahunan yang dilaksanakan oleh setiap muslim sedunia yang memiliki kemampuan, baik materi, fisik, dan keilmuan dengan berkunjung dan melaksanakan beberapa kegiatan di beberapa tempat di Arab Saudi pada

³ Jusmaliani, dkk. *Bisnis Berbasis Syariah'ah*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2008), h.96.

⁴ Departemen Agama, *AlQuran*, hlm 335.

⁵ Abdurachman Rochimi, *Segala Hal Tentang Haji dan Umrah*, (Jakarta : PT Gelora Aksara Pratama, 2010), h.9.

suatu waktu yang telah ditentukan pada bulan Dzulhijah.⁶ Sebagaimana hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 Nomor 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 bahwa, “Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya”.

Untuk dapat melaksanakan ibadah haji, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh calon Jemaah haji yang hendak melaksanakan ibadah haji tersebut, salah satunya adalah membayar biaya perjalanan ibadah haji (BPIH) yang telah ditentukan oleh pemerintah. Merujuk Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji Pasal 1 Nomor 12, bahwa “biaya penyelenggaraan ibadah haji adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji”. BPIH tersebut disetorkan melalui bank penerima setoran sesuai dengan ketentuan bunyi Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009.

Pelaksanaan kegiatan ibadah haji sudah menjadi ritual tahunan yang sudah dilaksanakan bertahun-tahun sampai dengan sekarang dengan berbagai bentuk permasalahan yang ada, setidaknya terdapat dua masalah yang pada umumnya terjadi dan sudah menjadi rahasia umum. *Pertama*, banyak para calon haji yang ingin melakukan ibadah haji namun biaya yang tersedia tidak mencukupi untuk pembayaran BPIH, sehingga tidak seluruhnya BPIH dapat dibayar lunas oleh calon Jemaah haji. Pelunasan BPIH dikondisikan dengan kemampuan dari masing-masing calon Jemaah haji yang bersangkutan hingga pada waktunya BPIH tersebut dapat dibayar lunas. *Kedua*, masalah lain yang dihadapi oleh para calon jemaah haji adalah jumlah calon Jemaah haji yang mendaftar untuk menunaikan ibadah haji terus meningkat sedangkan kuota haji terbatas, konsekuensinya jumlah jemaah haji yang masuk dalam daftar tunggu dari tahun ke tahun terus

⁶ A. Rahman Ritonga dan Zaenuddin, *Fiqh Ibadah*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2002), h.209.

meningkat, dan memakan waktu cukup lama mendapat giliran untuk diberangkatkan ke tanah suci.

Dari dua hal tersebut di atas, nampak bahwa biaya ongkos haji yang sudah disetorkan oleh para calon Jemaah haji dengan waktu keberangkatan memakan waktu bertahun-tahun ditambah dengan calon jemaah haji yang mendaftar setiap tahunnya terus berjalan, maka mengakibatkan terjadinya penumpukan akumulasi dana haji yang telah disetorkan oleh calon Jemaah haji pada bank penerima setoran BPIH yang setiap tahunnya mengalami peningkatan pula.

Berdasarkan penelusuran peneliti, pada tahun 2012 diketahui, bahwa akumulasi dana haji mencapai Rp 53,9 triliun. Pada tahun 2013 meningkat menjadi Rp 64,5 triliun, tahun 2014 meningkat menjadi Rp 68,5 triliun, sedangkan pada tahun 2015 menjadi Rp 81,6 triliun, lalu pada tahun 2016 mencapai Rp 90,6 triliun. Pada tahun 2017 diperkirakan mencapai angka Rp 100 triliun. Bahkan tercatat dana yang terkumpul per 30 juni 2017 mencapai angka Rp 99,34 trilun,⁷ dan pada bulan Desember 2018, terkumpul 110 triliun.⁸ Menurut Kepala BPKH, Anggito Abimanyu menyebutkan, bahwa pada tahun 2019 dana haji terkumpul sebesar Rp. 115,1 triliun, dan di 2020 dana terkumpul sebesar Rp. 125,8 triliun. Sedangkan di tahun 2021 sasaran dana haji sebesar Rp.135,3 triliun dan 2022 Rp 145,4 triliun.⁹ Terjadinya akumulasi dana haji tersebut, nampak adanya dana tidak produktif yang mengendap di bank penerima yang nilainya sangat besar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji (selanjutnya disebut UU No.34/2014) disebutkan beberapa hal yang mengatur tentang penggunaan

⁷ Erry Ftriya Primadhany, "*Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Dalam Melakukan Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji*", "juridictie"Jurnal hukum dan syariah, Vol. 8 No. 2 Tahun 2017, h.135.

⁸ <https://nasional.kontan.co.id/news/hingga-desember-bpkh-mengelola-dana-haji-sebesar-rp-110-triliun>, 22 Februari 2019. Diunduh tanggal 22 April 2019.

⁹ Harwanto Bimo Pratomo, *5 Hal perlu diketahui soal pengelolaan triliunan Rupiah dana haji di era Jokowi*, 22 Desember 2017, <https://www.merdeka.com/uang/5-hal-perlu-diketahui-soal-pengelolaan-triliunan-rupiah-dana-haji-di-era-jokowi/per-2017-dana-haji-terkumpul-rp-95-triliun.html>. Diunduh pada tanggal 25 April 2019.

keuangan/dana haji calon Jemaah haji. *Pertama*, Pengelolaan Keuangan Haji harus menganut prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel (Pasal 2). *Kedua*, Pengelolaan dana haji memiliki tujuan untuk meningkatkan, kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH, dan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam (Pasal 3). *Ketiga*, Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan secara korporatif dan nirlaba (Pasal 20 ayat 4).

Agar pengelolaan dana haji dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diamanatkan oleh UU No.34/2014, maka pengelolaan dana haji dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UU No.34/2014, yaitu dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Badan Pengelola Keuangan Haji (selanjutnya disebut Perpres No.110/2017) untuk melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan Keuangan Haji (Pasal 28 ayat 1), dan menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Keuangan Haji (Pasal 30 ayat 1) UU No.34/2014.

Dalam praktek yang terjadi di tengah-tengah masyarakat muncul berbagai spekulasi dari berbagai pihak, kemana larinya dana haji yang telah terakumulasi di bank yang nilainya sangat besar tersebut?, sedangkan pada sisi lain, kualitas pelayanan penyelenggaraan haji di Indonesia masih belum memenuhi harapan para calon jemaah haji, karena menurut hasil survei Badan Pusat Statistik (BPS) yang merilis indeks kepuasan haji Indonesia (IKJHI) 2018 hanya naik 0,38 poin dari tahun sebelumnya atau 84,85 persen menjadi 85,23 persen.¹⁰

Polemik yang terjadi di masyarakat adalah terkait dengan penggunaan dana haji, bahwa sebagian dana setoran haji dipergunakan untuk membiayai infrastruktur. Namun, menurut Kepala Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Anggito Abimanyu mengatakan bahwa, “tak ada dana haji yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Dana yang didapat pada 2018 sebanyak Rp.113 triliun

¹⁰ Suhariyanto (Kepala BPS), *Indeks Kepuasan Haji 2018 Hanya Naik 0,38 Poin*, 22 Nov 2018, <https://www.republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/18/11/22/pili76384-indeks-kepuasan-haji-2018-hanya-naik-038-poin>. Diunduh tanggal 22 April 2019.

ditempatkan untuk deposito di perbankan syariah dan digunakan untuk membeli surat berharga. Lebih lanjut Anggito Abimanyu menyebutkan, "Tidak ada satu rupiah pun dana haji untuk infrastruktur. Investasi kita hanya di surat berharga. Jadi rasio invest kita di 2018 sebesar 50 persen di bank dan 50 persen di surat berharga".¹¹ Namun bertolak belakang dengan pendapat Salamuddin Daeng (Peneliti Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI) yang menyebutkan bahwa, "Rp.38,5 Triliun Dana Haji Sudah Dipakai Pemerintah Jokowi", dengan rinciannya sebagai berikut :¹²

1. Pada tahun 2014 dana haji dipakai oleh Kementerian Perhubungan sebesar Rp.1,371 triliun untuk pembangunan proyek-proyek :
 - a. Jalur Kereta Api Ganda (Cirebon-Kroya);
 - b. Jalur Kereta 4 track/double-double (Manggarai-Jatinegara);
 - c. Jalur Kereta Api Ganda (Jatinegara-Bekasi).

Kemudian dipakai oleh Kementerian Agama sebesar Rp.200 miliar untuk pembangunan proyek revitalisasi dan pengembangan asrama haji di Kota Medan, Padang, Jakarta dan Balikpapan.

2. Pada tahun 2015 dana haji dipakai oleh Kementerian Perhubungan sebesar Rp.2,92 triliun untuk pembangunan proyek-proyek :
 - a. Jalur Kereta Api Ditinggikan (Medan – Kualanamu);
 - b. Jalur Kereta Ganda (Martapura – Baturaja dan Cirebon – Kroya);
 - c. Fasilitas Kereta Api (Manggarai – Jatinegara dan Jatinegara – Bekasi)

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) juga memakai sebesar Rp.3,51 triliun untuk proyek pembangunan jalan dan jembatan di Pulau Sumatera, Jawa. NTB, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua. Pada tahun ini juga, Kementerian Agama menggunakan sebesar Rp.675 miliar untuk pembangunan proyek-proyek :

¹¹ Akhdi Martin Pratama, "BPKH: Tidak Ada Satu Rupiah Dana Haji untuk Infrastruktur", 24/01/2019

¹² Biren Muhammad, "Rp.38,5 Triliun Dana Haji Sudah Dipakai Pemerintah Jokowi", 14 Nopenber 2018, <https://swararakyat.com/rp-385-triliun-dana-haji-sudah-dipakai-pemerintah-jokowi/>. Diunduh pada tanggal 27 April 2019.

- a. Revitalisasi dan pengembangan asrama haji di 8 lokasi di Indonesia.
 - b. Pembangunan/Rehabilitasi 19 Kantor Urusan Agama (KUA).
 - c. Pembangunan Gedung dan Fasilitas 7 kampus pendidikan tinggi islam negeri (PTKIN).
3. Pada tahun 2016, dana haji digunakan oleh :
- a. Kementerian Perhubungan sebesar Rp.4,983 triliun untuk pembangunan proyek jalur kereta api tinggi dan ganda di Jabodetabek, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sumatera.
 - b. Kementerian PUPR sebesar Rp. 7,226 triliun untuk proyek pembangunan jalan layang, underpass/terowongan dan jembatan di Pulau Sumatera, Jawa, NTB, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua.
 - c. Kementrian Agama sebesar Rp. 1,468 triliun untuk sejumlah proyek :
 - 1) Revitalisasi dan Pengembangan asrama Haji di 7 lokasi.
 - 2) Pembangunan/Rehabilitasi 181 kantor KUA.
 - 3) Pembangunan gedung dan fasilitas 25 kampus PTKIN.
4. Sepanjang tahun 2017, dana haji digunakan oleh instansi Kementerian Perhubungan, Kementerian PUPR dan Kementerian Agama, yaitu :
- a. Kementerian Perhubungan sebesar Rp. 7,543 triliun untuk pembangunan proyek jalur Kereta Api dan Ganda di JABODETABEK, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera dan Sulawesi.
 - b. Kementerian PUPR menggunakan sebesar Rp. 7,429 triliun untuk pembangunan proyek-proyek :
 - 1) Pembangunan jalan, jembatan layang, jalan layang, jembatan di Sumatera, Jawa, NTB, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua.
 - 2) Pengendalian banjir dan lava, pengelolaan drainase utama kota, dan keamanan garis pantai.
 - 3) Pengelolaan bendungan dan bangunan container air lainnya.
 - 4) Pasokan air baku dan manajemen.

- c. Kementrian Agama menggunakan dana haji sebesar Rp. 1,192 triliun untuk pembangunan proyek-proyek :
- 1) Revitalisasi dan pengembangan asrama haji di 11 lokasi/kota.
 - 2) Pembangunan/rehabilitasi 256 Kantor KUA.
 - 3) Pembangunan Gedung dan Fasilitas 32 Kampus PTKIN.

Dari penggunaan dana haji yang digunakan untuk membiayai investasi infrastruktur dan investasi lainnya sebagaimana digambarkan di atas, menurut Anggota Komisi VIII DPR, Khatibul Umam Wiranu menyebut, bahwa “menginvestasikan dana haji ke sektor infrastruktur menyalahi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Sebab, dalam undang-undang tersebut dana haji tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan¹³. Namun, pada sisi lain Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) menilai, bahwa rencana pemerintah menginvestasikan dana setoran BPIH sudah tepat, dengan catatan BPKH berhati-hati dalam menggunakan dana tersebut. Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, investasi dana haji tersebut sesuai Pasal 3 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014, dimana dalam undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa BPKH selaku wakil dari calon jemaah haji berwenang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji dengan maksud agar dana haji tersebut produktif dan jika diinvestasikan harus yang aman, investasi paling aman adalah proyek infrastruktur pemerintah, karena proyek infrastruktur pemerintah pasti untung, tidak ada ruginya, misalnya jalan tol.¹⁴

Permasalahan lain muncul ketika pemerintah berhasil memperoleh penambahan 10.000 kuota jemaah haji, yang akan berangkat ke Tanah Suci setiap tahunnya. Dalam pertemuan dengan Raja Arab Saudi, Raja Salman Bin Abdulaziz Al Saud, pemerintah

¹³ Syifa Hanifah, *DPR sebut haram dana haji digunakan untuk bangun infrastruktur*, , 6 Agustus 2017, <https://www.merdeka.com/uang/dpr-sebut-haram-dana-gaji-digunakan-untuk-bangun-infrastruktur.html>. Diunduh tanggal 26 April 2019.

¹⁴ Nurul Afrida, *ICMI dukung pemerintah investasikan dana haji*, 9 Agustus 2017, <https://www.merdeka.com/peristiwa/icmi-dukung-pemerintah-investasikan-dana-haji.html>. Diunduh tanggal 26 April 2019.

berhasil meningkatkan kuota haji dari sebelumnya 221.000 menjadi 231.000 orang.¹⁵ Dengan penambahan kuota haji 10.000 calon Jemaah haji tersebut, Komisi VIII DPR setuju anggaran sebesar Rp.353,7 milyar atas usulan Menteri Agama mengenai tambahan anggaran BPIH tahun 1440 Hijriah atau tahun 2019 yang dibiayai dari APBN.¹⁶ Pada sisi lain, Kepala Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Anggito Abimanyu mengatakan uang setoran haji yang dikelola BPKH sudah semakin menipis. Dia mengatakan, BPKH tidak memiliki kemampuan lagi jika diminta membiayai semua kuota tambahan sebesar 10 ribu. Hal tersebut dikarenakan kemampuan BPKH saat ini masih sangat terbatas. Karena nilai manfaat yang dipergunakan pada tahun berjalan di 2019 sangat besar sekitar Rp.7 triliun. Sehingga masih terlalu dini jika nilai manfaat yang ada di BPKH diproyeksikan untuk BPIH kuota tambahan.¹⁷

Dengan munculnya polemik pro-kontra tentang pengelolaan dan penggunaan dana haji, maka keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (selanjutnya disebut PP No.05 Tahun 2018), dimana dalam ketentuan Pasal 26 disebutkan, bahwa pengeluaran untuk investasi dana haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, emas, surat berharga syari'ah negara, investasi langsung, dan investasi lainnya. Berkaitan dengan ketentuan Pasal 26 tersebut, maka dalam Pasal 30 ayat (3) PP Nomor 05 Tahun 2018 RIDisebutkan, bahwa guna kemaslahatan investasi secara langsung keuangan haji pada sektor

¹⁵ NEWS - CNBC Indonesia, *Indonesia Raih 10.000 Kuota Haji Tambahan*, 24 April 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190424130631-868549/indonesia-raih-10000-kuota-haji-tambahan>. Diunduh pada tanggal 27 April 2019.

¹⁶ Tsarina Maharani – detikNews, *Kuota Haji Bertambah 10.000, DPR Setujui Anggaran Rp 353,7 M*, 23 April 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4521534/kuota-haji-bertambah-10000-dpr-setujui-anggaran-rp-3537-m>. Diunduh pada tanggal 27 April 2019.

¹⁷ Eramuslim, *Keuangan BPKH Menipis Tak Mampu Biayai Kuota Tambahan 10 Ribu*, Netizen: Duit ONH yang Udah Disetor Kemana?, 25 April 2019, https://www.erauslim.com/berita/nasional/keuangan-bpkh-menipis-tak-mampu-biayai-kuota-tambahan-10-ribu-netizen-duit-onh-yang-udah-disetor-kemana.htm#.XMR9_4kzblU. Diunduh pada tanggal 27 April 2019.

infrastruktur sesuai ketentuan sebesar 20 % dari total keuangan haji yang tersimpan.

Merujuk pada ketentuan Pasal 30 ayat (3) PP No.05 Tahun 2018 RIdi atas, bahwa penggunaan dana haji untuk membiayai investasi infrastruktur ditetapkan sebesar 20% dari dana haji yang tersimpan, dihubungkan dengan adanya penambahan quota haji sebanyak 10.000 orang Jemaah haji, maka seyogyanya kebutuhan dana untuk biaya perjalanan haji untuk 10.000 orang dinilai cukup, dan pemerintah tidak perlu mengalami kesulitan mendapat dana talangan, terlebih harus sampai menggunakan dana APBN sebagaimana telah disampaikan di atas, karena dana haji yang terakumulasi yang tersimpan di bank memiliki nilai yang relatif besar, namun kondisi sebaliknya keuangan BPKH menipis tak mampu biayai kuota tambahan 10 ribu. Hal ini menurut hemat peneliti, tidak ada kejelasan penggunaan dana haji yang digunakan untuk investasi infrastruktur. Sebab menurut UU No. 34 Tahun 2014 *jo* PP No.05 Tahun 2018 RImengamanatkan, bahwa penggunaan dana haji harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian, optimal, manfaat, syariah, transparan, dan professional dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan kemaslahatan umat Islam.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam tentang pelaksanaan PP No. 05 Tahun 2018 RIterkait dengan pelaksanaan penggunaan dana haji untuk investasi, sebab tujuan investasi dari dana haji yang dikelola oleh pemerintah pada dasarnya adalah untuk menciptakan kemajuan di bidang sosial dan ekonomi secara berkesinambungan, tanpa mengabaikan persamaan hak dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan bagi masyarakat Indonesia secara keseluruhan,¹⁸ khususnya kemaslahatan bagi umat Islam terutama calon Jemaah haji. Oleh sebab itu, penelitian ini mengambil judul : **“Analisis Hukum Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pengelolaan Keuangan Haji”**.

¹⁸ Rahardjo Adisasmita, *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi ; Pertumbuhan Ekonomi dan Pertumbuhan Wilayah*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013), h.35.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, setidaknya-tidaknya terdapat dua hal yang perlu dikaji. *Pertama*, perlu dilakukan evaluasi pelaksanaan penggunaan dan pengelolaan dana haji dihubungkan dengan penerapan prinsip-prinsip syariah dan kemaslahatan bagi umat Islam, khususnya bagi calon Jemaah haji sekaligus analisis terhadap faktor-faktor yang mendukung dan penghambat dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. *Kedua*, implikasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap penggunaan dana haji yang digunakan untuk membiayai infrastruktur, karena dari implikasi yang ditimbulkan akan melahirkan pertanggungjawaban Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) kepada jemaah haji terhadap dana haji yang diinvestasikan dalam proyek infrastruktur.

Sehubungan dengan hal di atas, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap pengelolaan penggunaan dana haji ditinjau menurut prinsip syariah dan kemaslahatan umat Islam, khususnya bagi Jemaah haji Indonesia ?,
2. Bagaimana pertanggungjawaban dan pengawasan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) terhadap penggunaan/pengelolaan dana haji kepada Jemaah haji?.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap pengelolaan penggunaan dana haji ditinjau menurut prinsip

syariah dan kemaslahatan umat Islam, khususnya bagi Jemaah haji Indonesia.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertanggungjawaban dan pengawasan Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) terhadap penggunaan/pengelolaan dana haji kepada Jemaah haji.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat, baik secara teori maupun praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis sebagai berikut:

- a. Menambah khazanah ilmiah kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara.
- b. Memberikan sumbangan terhadap pengembangan teori dalam cabang ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan informasi kepada masyarakat pada umumnya, dan secara khusus kepada aktivis akademik, praktisi hukum, dan pelaku investor mengenai penggunaan dana haji untuk investasi.
- b. Diharapkan menjadi bahan masukan (berupa ide atau saran) bagi para pemangku kepentingan.
- c. Kegunaan praktis untuk lembaga yang diamanahkan Pemerintah untuk mengelola dana biaya penyelenggaraan ibadah haji untuk kemaslahatan umat.

E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan konstruksi pemikiran (*logical construct*) yang dibangun sebagai susunan pola pikir yang sistematis, yang berdasarkan pada konsep-konsep penelitian atau berdasarkan teori-teori yang akan digunakan untuk menjawab atau memecahkan permasalahan yang diteliti. Dengan kata lain, kerangka teori adalah teori-teori hukum yang digunakan untuk membedah permasalahan yang ada dalam tesis, sebagai alat analisis dalam menemukan jawaban dari

permasalahan hukum.¹⁹ Oleh karena itu, teori yang relevan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah **Teori Masalah**.

Berbagai perkembangan produk dan inovasi ekonomi syariah memerlukan landasan hukum yang kuat sehingga tetap sejalan dengan prinsip-prinsip syaria'ah. Masalah mursalah merupakan salah satu dari sekian banyak metode yang dapat dipergunakan untuk penetapan hukum tersebut. Hal ini terutama dikarenakan seluruh hukum yang termuat dalam Alqur'an maupun hadis mengandung masalah sehingga tidak berlebihan jika kemudian dikatakan bahwa dalam setiap aturan dan penetapan hukum terkandung masalah.²⁰

Terlebih, dalam arus globalisasi sekarang ini, berbagai masalah kehidupan yang ditimbulkan oleh manusia yang memerlukan jawaban dan penyelesaian dari hukum *syara'*, teori *masalah* merupakan sebagian dari instrumen *fiqh* yang berfungsi membawa kebaikan dan mengelakkan kemudharatan dalam mengurai permasalahan modern yang bersifat global, sesuai dengan falsafah syari'at yang senantiasa mengalami perubahan dan pembaharuan sebagai manifestasi kepada realitas dan keperluan masyarakat yang semakin kompleks.²¹ Kemaslahatan sebagai sendi utama hukum Islam. Asas kemaslahatan berperan bagi ditetapkan hukum Islam yang baru di suatu masyarakat. Di sisi lain, salah satu prinsip umum dan kaidah dasar dalam Islam dan tujuan pokok persyariatan hukum Islam adalah mewujudkan kemaslahatan (*jalb al-masalih*).²²

Menurut Al-Syatibi yang dimaksud dengan Al-Maslahah dalam pengertian syar'i mengambil manfaat dan menolak mafsadat yang tidak hanya berdasarkan kepada akal sehat semata, tapi dalam rangka

¹⁹ Panduan Penulisan Tesis Prodi Magister Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, 2019, h.9.

²⁰ Ahmad Qorib dan Isnaini Harahap, *Penerapan Masalah Mursalah Dalam Ekonomi Islam*, Analytica Islamica, Vol. 5, No. 1, 2016, UIN SU Medan, h.55-56.

²¹ Ika Rismah Delfi, "Nilai-Nilai Mashalah Mursalah Dalam Pembagian Harta Bersama Karena Perceraian Berdasarkan Kompilasi Hukum Islam (KHI)", *Tesis*, Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Raden Fatah, 2013, h.68.

²² Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 15, h.2. Dikutip dari Ulya Kencana, *Status Harta Benda Wakaf Bagi Kemaslahatan Masyarakat, Dalam Perspektif Hukum (Studi Kasus di Palembang dan Banyuasin, Sumatera Selatan)*, Cetakan I, (Palembang : Rafah Press, 2008), h.23.

pemeliharaan hak hamba. Sehubungan dengan hal inilah, justifikasi pendapat al-Syatibi patut dikemukakan bahwa akal tidak menjadi subjek atas syariat. Di sini sebenarnya dapat dipahami bahwa al-Syatibi dalam membicarakan masalah memberikan dua dlawabith masalah (kriteria masalah) sebagai batasan. *Pertama*, masalah itu harus bersifat mutlak, artinya bukan relatif atau subyektif yang akan membuatnya tunduk pada hawa nafsu. *Kedua*, masalah itu bersifat universal (kuliyah) dan universalitas ini tidak bertentangan dengan sebagian juziyat-nya.²³ al-Syatibi mengklarifikasikan masalah menjadi dua bagian, masalah dari keberadaannya di dunia dan dari aspek hubungannya dengan statement syari'ah (khitab syari'ah). Dalam kaitannya dengan keberadaan dunia, masalah berarti sesuatu yang membicarakan penegakan kehidupan manusia dan pencapaian segala sesuatu yang dianut oleh kualitas intelektual dan emosinya. Oleh karena itu dalam dataran praktis, masalah berhubungan erat dengan sesuatu yang lazim dimasyarakat yang disebut adat. Sedangkan aspek kedua, segala sesuatu kembali lagi keketentuan ketentuan syari'ah. Dalam hal ini, apabila syar'i memerintahkan sesuatu itu dikerjakan oleh manusia berarti masalah dan apabila dilarang berarti mafsadah.²⁴

Adapun menurut Al-Ghazali, memformulasikan teori kemaslahatan dalam kerangka mengambil manfaat dan menolak kemudharatan untuk memelihara tujuan-tujuan syara'. Suatu kemaslahatan, menurut al-Ghazali, harus seiring dengan tujuan syara', meskipun bertentangan dengan tujuan manusia. Atas dasar ini, yang menjadi tolak ukur dari maslahat itu adalah tujuan dan kehendak syara', bukan didasarkan pada kehendak hawa nafsu manusia. Tujuan syara' dalam menetapkan hukum itu pada prinsipnya mengacu pada aspek perwujudan kemaslahatan dalam kehidupan manusia. Muatan maslahat itu mencakup kemaslahatan hidup di dunia maupun kemaslahatan hidup di akhirat. Atas dasar ini, kemaslahatan bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam mengambil sikap penilaian terhadap sesuatu

²³ Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah menurut al-syatibi*, (Jakarta: Rajawali Press, 1996), h.69.

²⁴ Sakirman, *Urgensi Masalah dalam Konsep Ekonomi Syariah*, Palita: Journal of SocialReligi Research 1, No.1 (April 2016), h.20.

itu baik atau buruk, tetapi lebih jauh dari itu ialah sesuatu yang baik secara rasional juga harus berdasarkan tujuan syara'.²⁵

Dalam kitab *Irsyad al-Fahul*, menjelaskan bahwa esensi maslahat sesungguhnya memelihara tujuan syari'at yaitu mempertahankan eksistensi kebaikan dan menolak terjadinya kerusakan dalam kehidupan umat manusia. Sementara itu, Husen Hamid Hasan mengatakan, bahwa maslahat adalah perbuatan yang mengandung kebaikan, yaitu sesuatu yang bermanfaat bagi manusia. Jalaluddin menjelaskan, bahwa secara terminologis maslahat berarti memelihara maksud syara' yakni kebaikan yang mendatangkan manfaat yang diletakan atas kerangka dan batasan-batasan yang jelas, bukan atas dasar keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Sejalan dengan hal tersebut, al-Gazali menjelaskan bahwa maslahat ialah memelihara maksud atau tujuan syara' dalam pengertian meraih kemslahatan dan menolak kerusakan.²⁶

Abdullah al-Kamali menyebutkan, bahwa kemaslahatan berkaitan dengan lima perkara pokok, yaitu terpeliharanya agama, jiwa, keturunan akal dan harta benda. *Pertama*, kemaslahatan yang berkaitan dengan agama merupakan hak asasi setiap manusia serta melindungi agama dari berbagai ancaman, seperti disyariatkan untuk berjihad dan memerangi orang-orang yang murtad. *Kedua*, kemaslahatan yang berkaitan dengan perlindungan jiwa manusia, dimana Allah SWT menyariatkan hukum *qishash* bagi pelaku pembunuhan. Adanya hukum *qishash* adalah dalam rangka melindungi jiwa manusia dari ancaman pembunuhan. *Ketiga*, berkaitan dengan kemaslahatan keturunan adalah terpeliharanya kelestarian keturunan yang baik, yaitu diyariatkan untuk menikah dan diharamkan zina. *Keempat*, kemaslahatan yang berkaitan dengan pemeliharaan akal adalah diharamkan meminum khamar dan minuman lainnya yang memabukkan dan menghukum pelakunya. Pemberian sanksi hukuman bagi peminum khamar adalah bertujuan untuk terpeliharanya akal dari kerusakan. *Kelima*, kemaslahatan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap harta adalah disyariatkan ada

²⁵ Efrinaldi, *Rekonstruksi Teori Kemaslahatan Dalam Wacana Pembaharuan Hukum Islam Telaah Kritis Pemikiran Najm Din Thufi*, (2008), h.3.

²⁶ Romli, *Konsep Maslahat dan Kedudukannya dalam Pembinaan Tasyri'*, (Palembang : Rafah Press, 2010), h.17-18.

jual beli dan dilarang mencuri. Adanya sanksi hukuman berupa potong tangan bagi pelaku pencurian bertujuan untuk melindungi harta dan hak milik manusia dari berbagai gangguan serta kezaliman dalam kehidupan.²⁷

Dilihat dari kepentingannya, menurut pandangan Syatibi bahwa masalah dibedakan kepada tiga tingkatan, yaitu masalah *dlruriyat*, *hijiyat* dan *tahsiniyat* yang masing-masing tingkatan menunjukkan peringkat kepentingannya. *Pertama*, Masalah dlaruriyat merupakan peringkat pertama atau menyangkut kepentingan pokok atau primer, yaitu kemaslahatan yang tidak dapat tidak mesti ada dan jika sekiranya tidak ada akan menimbulkan kerusakan bagi kelangsungan hidup manusia. Ada lima kepentingan pokok yang termasuk ke dalam masalah dlaruriyat ini, yaitu terpeliharanya agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. *Kedua*, masalah hajijat ialah menyangkut kepentingan yang sifatnya sekunder. Sekiranya belum/tidak dapat diwujudkan tidaklah menimbulkan kerusakan atau bencana, tetapi dapat menimbulkan kesulitan bagi manusia. Misalnya dalam lapangan ibadah Allah memberikan jalan keluarnya, yaitu adanya rukhshah, seperti boleh tidak berpuasa jika sakit atau safar dalam jarak tertentu, dan boleh mengkasar shalat dalam perjalanan. *Ketiga*, masalah tahsiniyat adalah menyangkut kepentingan yang sifatnya pelengkap dan kesempurnaan saja. Sekiranya tidak atau belum dapat terpenuhi tidaklah sampai menimbulkan kesulitan dan tidak pula mengancam salah satu dari lima kepentingan pokok di atas. Syatibi menyebutkan bahwa masalah tahsiniyat ini hanya berkaitan dengan dengan kepatutan dan kepantasan menurut adat kebiasaan, keindahan yang sesuai dengan ketentuan akhlak dalam kehidupan.²⁸

Maslahah merupakan tujuan yang dikehendaki oleh al-Syâri' dalam hukum-hukum yang ditetapkan-Nya melalui teks-teks suci Syariah (nusûs al-syarî'ah) berupa al-Qur'an dan Hadis. Tujuan tersebut mencakup 6 (enam) hal pokok, yaitu perlindungan terhadap agama, perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap akal budi, perlindungan terhadap keturunan, perlindungan terhadap kehormatan

²⁷ *Ibid.*, h.82-83.

²⁸ *Ibid.*, h.142-143.

diri, dan perlindungan terhadap harta kekayaan. Dengan demikian dapat dipahami, bahwa masalah adalah mengambil segala bentuk kemanfaatan dan menolak segala hal yang dapat mendatangkan kemudharatan/mafsadat dengan mengamalkan tujuan-tujuan syariat.

Teori masalah memiliki relevansinya dengan masalah yang akan diteliti. Merujuk pada teori tersebut dapat dijelaskan, bahwa pengelolaan dana haji harus dapat memberikan manfaat bagi para Jemaah haji dan memberikan kebaikan bagi umat Islam di Indonesia. Menurut teori masalah, bahwa penggunaan dana haji harus ditolak yang dapat mendatangkan mudharatan bagi umat muslim.

F. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah menjelaskan konsep atau istilah yang digunakan dalam judul Tesis. Kerangka konseptual merupakan penjelasan tentang istilah atau variabel yang dipakai dalam judul tesis, untuk memudahkan bagi peneliti dan pembaca memahami tesis yang ditulis.²⁹ Sehubungan dengan judul penelitian, “Analisis Hukum Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji”, maka kerangka konseptual yang memiliki relevansinya dengan judul tersebut adalah sebagai berikut :

1. Keuangan Haji (dana haji)

Keuangan Haji adalah semua hak dan kewajiban pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji serta semua kekayaan dalam bentuk uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, baik yang bersumber dari jemaah haji maupun sumber lain yang sah dan tidak mengikat.³⁰

²⁹ Panduan Penulisan Tesis Prodi Magister Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, 2019, h.9.

³⁰ Pasal 1 Nomor 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Pengelolaan Keuangan Salinan Tahun 2014 Tentang Haji.

2. Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan Ibadah Haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah Haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.³¹

3. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.³²

4. Dana Abadi Umat

Dana Abadi Umat (DAU) adalah sejumlah dana yang sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji diperoleh dari hasil pengembangan DAU dan/atau sisa biaya operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji serta sumber lain yang halal dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

G. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran peneliti, terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan topik yang akan diteliti, yaitu :

1. M. Zainul Abidin (2016) melakukan penelitian dengan judul : **“Analisis Investasi Dana Haji dalam Pembiayaan Infrastruktur dan Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji”**. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :³⁴
 - a. Untuk mengetahui kesesuaian pengelolaan keuangan haji untuk diinvestasikan dalam proyek pembangunan/penyediaan

³¹ *Ibid.*, Pasal 1 Nomor 3.

³² *Ibid.*, Pasal 1 Nomor 5.

³³ *Ibid.*, Pasal 1 Nomor 2.

³⁴ M. Zainul Abidin, “Analisis Investasi Dana Haji dalam Pembiayaan Infrastruktur dan Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji”, *Jurnal Harmoni*, Edisi Mei - Agustus 2016, Kementerian Keuangan RI, 2016.

infrastruktur berdasarkan prinsip Islam/syariah dan peraturan perundang-undangan.

- b. Untuk mengetahui alternatif investasi keuangan haji dalam pembiayaan infrastruktur yang dapat mendukung peningkatan kualitas penyelenggaraan haji.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan melalui kajian pustaka. Sedangkan teori yang digunakan sebagai bahan analisisnya menggunakan teori *Kebijakan Fiskal dan Penyediaan nfrastruktur dan Aspek Investasi Dalam Pengelolaan Keuangan Haji*.

Dalam penelitiannya menyimpulkan : pertama, keuangan haji dapat diinvestasikan untuk mendukung pembiayaan/penyediaan infrastruktur karena keuangan haji memiliki sifat sebagai dana titipan sehingga menyerupai penggunaan prinsip wadiah yadh dhamanah dalam perspektif keuangan islam/syariah sehingga memungkinkan bagi pengelola (BPKH) untuk melakukan optimasi nilai manfaat dana haji dan tetap mengutamakan keamanan/keutuhan dana jamaah haji. Mengingat keuangan haji dalam UU 34/2014 bersifat dana titipan (wadiah yadh dhamamah), maka pelaksanaan investasi untuk pembiayaan infrastruktur terbatas pada jenis-jenis investasi yang sangat aman dan mendapatkan kepastian pengembalian penuh, seperti sukuk negara.

Kedua, berdasarkan UU 34/2014, investasi keuangan haji dalam pembiayaan infrastruktur ditujukan untuk mendapatkan nilai manfaat optimal bagi peningkatan penyelenggaraan ibadah haji dengan mengutamakan aspek keamanan/keutuhan dana calon jamaah haji. Di samping itu, investasi keuangan haji diprioritaskan pada infrastruktur yang mendukung peningkatan pelayanan haji.

2. Sulasi Rongiyati (2017), melakukan pengkajian dengan judul : **“Perspektif Yuridis Pengelolaan Dana Haji Untuk Investasi Infrastruktur”**. Dalam kajiannya menyimpulkan sebagai berikut :³⁵
 - a. UU No. 34 Tahun 2014 dan Ijtima Ulama Komisi Fatwa MUI membuka peluang pengelolaan dana haji untuk ditempatkan sebagai dana investasi langsung dan investasi lain di luar produk perbankan, surat berharga, dan emas dengan persyaratan harus memenuhi prinsip-prinsip syariah, penuh kehati-hatian, jelas menghasilkan nilai manfaat, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Namun pelaksanaan penempatan dana haji untuk investasi infrastruktur masih perlu didukung dasar hukum yang tegas dan berkepastian hukum dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 48 ayat (3) UU No. 34 Tahun 2014.
 - b. Indonesia perlu belajar dari pengelolaan dana haji di Malaysia yang sukses mengelola tabungan haji dan menempatkannya dalam investasi yang produktif. Meskipun pemanfaatan dana haji untuk investasi pembangunan infrastruktur memiliki nilai keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan investasi melalui deposito, surat berharga negara dan sukuk, namun tetap harus memperhatikan nilai risiko serta manajemen pengelolaan investasi yang baik, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kemaslahatan jamaah haji sebagai pemilik dana haji. Oleh karena itu BPKH selaku lembaga pengelola dana haji perlu melakukan pemetaan dan kajian terhadap investasi dana haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk mewujudkan pengelolaan dana haji yang berkepastian hukum, DPR RI melalui Komisi terkait perlu mendorong pemerintah untuk segera membentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji sebagai pelaksanaan dari UU No. 34 Tahun 2017.

³⁵ Sulasi Rongiyati, “Perspektif Yuridis Pengelolaan Dana Haji Untuk Investasi Infrastruktur”, *Jurnal*, Volume IX, Nomor 15/1/Puslit/Ahustus, 2017, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.

3. Erry Fitriya Primadhany (2017) dengan judul penelitian : **“Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Dalam Melakukan Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji”**. Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan metode penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundangundangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan bahan hukum sekunder meliputi buku-buku dan hasil penelitian. Bahan hukum akan dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini menggunakan kerangka teoritik yang digunakan sebagai pisau analisis yaitu teori tanggung jawab hukum. Sedangkan teori yang digunakan sebagai pisau analisisnya menggunakan Teori Tanggung Jawab Hukum.

Dalam penelitian yang dilakukan Erry Fitriya Primadhany (2017) menyimpulkan sebagai berikut :³⁶

- a. Kesalahan yang dilakukan dengan sengaja. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*) adalah terkait dengan kesalahan BPKH yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip dan aspek-aspek dalam mengelola keuangan dengan baik dan benar sehingga menyebabkan timbulnya kerugian. Untuk tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), BPKH yang terdiri dari anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas harus terbukti telah melakukan pengelolaan keuangan yang dapat merugikan calon jamaah haji. Apabila terbukti tidak sengaja mengakibatkan kerugian maka anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas dibebaskan dari tanggung jawab. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 pasal 53 telah mengatur mekanisme

³⁶ Erry Fitriya Primadhany, “Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Dalam Melakukan Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji”, *Jurisdiction: Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol. 8 No.2 Tahun 2017, Fakultas Syaria’ah IAIN Palangka Raya.

pertanggungjawaban BPKH Undang-Undang No. 34 Tahun 2014 telah mengamanatkan mengenai pengelolaan keuangan haji.

b. BPKH bertanggung jawab mengelola keuangan haji yang bisa dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya berdasarkan prinsip syariah dan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas.

4. Seksi Informasi Hukum, Badan Pemeriksan Keuangan (2015), dengan judul penelitian : **“Pengelolaan Keuangan Haji Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014”**.³⁷ Tujuan penelitiannya adalah menjelaskan keuangan haji, dan menjelaskan Pelaksana Pengelolaan Keuangan Haji, serta menjelaskan tata cara pengelolaan keuangan haji.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akumulasi jumlah dana Jemaah Haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Untuk menjamin terwujudnya idealitis pengelolaan Keuangan Haji, dibentuk Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang mengatur pengelolaan setoran BPIH jemaah haji, DAU dan sumber lain yang tidak mengikat. Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas, efisiensi BPIH, dan kemaslahatan umat Islam sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel. Untuk melakukan pengelolaan Keuangan Haji dibentuk BPKH sebagai badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden

³⁷Seksi Informasi Hukum, 2015, *“Pengelolaan Keuangan Haji Berdasarkan Undang Undang Nomor 34 Tahun 2014”*, <http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/09/TulisanHukum-PengelolaanKeuanganHaji.pdf> . Diunduh tanggal 21 April 2019.

melalui Menteri, yang berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dan dapat memiliki kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota. Struktur organisasi BPKH terdiri atas badan pelaksana dan dewan pengawas. BPKH bertugas mengelola Keuangan Haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban Keuangan Haji. BPKH juga berwenang menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, nilai manfaat, dan likuiditas dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

5. M. Zainul Abidin melakukan penelitian dengan judul : **“Analisis Investasi Dana Haji dalam Pembiayaan Infrastruktur dan Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji”**.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa keuangan haji dapat diinvestasikan untuk mendukung pembiayaan/penyediaan infrastruktur karena keuangan haji memiliki sifat sebagai dana titipan sehingga menyerupai penggunaan prinsip wadiah yadh dhamanah dalam perspektif keuangan islam/syariah sehingga memungkinkan bagi pengelola (BPKH) untuk melakukan optimasi nilai manfaat dana haji dan tetap mengutamakan keamanan/keutuhan dana jamaah haji. Mengingat keuangan haji dalam UU 34/2014 bersifat dana titipan (wadiah yadh dhamamah), maka pelaksanaan investasi untuk pembiayaan infrastruktur terbatas pada jenis-jenis investasi yang sangat aman dan mendapatkan kepastian pengembalian penuh, seperti sukuk negara. Selanjutnya, berdasarkan UU 34/2014, investasi keuangan haji dalam pembiayaan infrastruktur ditujukan untuk mendapatkan nilai manfaat optimal bagi peningkatan penyelenggaraan ibadah haji dengan mengutamakan aspek keamanan/keutuhan dana calon jamaah haji. Di samping itu, investasi keuangan haji diprioritaskan pada infrastruktur yang mendukung peningkatan pelayanan haji.³⁸

³⁸ M. Zainal Abidin, “Analisis Investasi Dana Haji dalam Pembiayaan Infrastruktur dan Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji”, *Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. XV, No. 2, (Oktober, 2016).

Dari kelima penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang dilakukan peneliti terdapat kesamaan dan perbedaannya sebagai berikut :

a. Kesamaan

Kesamaan dengan penelitian terdahulu terletak pada metode penelitian yang digunakan, yaitu jenis penelitian bersifat yuridis normatif dengan metode pendekatan melalui peraturan perundang-undangan. Data penelitian diperoleh melalui data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif.

b. Perbedaan

Perbedaan dengan penelitian terdahulu terletak pada beberapa hal, sebagai berikut :

- 1) Perbedaan dalam judul penelitian, dimana peneliti mengambil judul : **“Analisis Hukum Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 2018 RI Tentang Pengelolaan Keuangan Haji”**.
- 2) Teori yang dipergunakan oleh peneliti sebagai pisau analisis menggunakan teori kemaslahatan, dimana teori tersebut tidak diterapkan atau tidak digunakan dalam penelitian terdahulu.
- 3) Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti mengangkat dua permasalahan yang tidak diteliti oleh beberapa peneliti terdahulu. *Pertama*, implikasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap dana haji yang digunakan untuk membiayai infrastruktur yang berakibat pada pertanggungjawaban pengelolaan dana haji kepada Jemaah haji. *Kedua*, factor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, dimana faktor

pendukung dan penghambat tersebut tidak dikaji atau dianalisis oleh peneliti terdahulu.

H. Metodologi Penelitian

Metodologi yaitu pemahaman peneliti tentang cara untuk mencapai tujuan penelitiannya, yaitu target goal dari permasalahan tesis yang akan diteliti. Untuk penelitian yuridis normatif menggunakan istilah bahan hukum, sedangkan penelitian sosiologis empiris menggunakan istilah data. Sedangkan Metode penelitian adalah prosedur atau cara memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui langkah-langkah yang sistematis.³⁹ Metode yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Yang dimaksud dengan metode **penelitian kualitatif** adalah sebuah metode riset yang sifatnya deskriptif, menggunakan analisis, mengacu pada data, memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan pendukung, serta menghasilkan suatu teori.

2. Sumber Bahan Hukum.

Bahan hukum bersumber dari data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.⁴⁰ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³⁹ Panduan Penulisan Tesis Prodi Magister Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, 2019, h.10.

⁴⁰ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), h.181.

- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009.
- 3) Undang-Undang Nomor 34 Tentang Pengelolaan Keuangan Tahun 2014 Tentang Haji
- 4) Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Badan Pengelola Keuangan Haji.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tentang Pengelolaan Keuangan Tahun 2014 Tentang Haji.
- 6) Peraturan-peraturan lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi : buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum.⁴¹

c. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.⁴²

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis-normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma. Pendekatan yuridis-normatif dikenal pula dengan istilah pendekatan atau penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif. Tahap penelitian Yuridis-Normatif dilakukan melalui studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur). Namun sepanjang diperlukan, dapat dilakukan interview untuk melangkapi studi kepustakaan. Termasuk ke dalam

⁴¹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*.....h.181..

⁴² Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 5, (Jakarta : Sinar Grafika : 2014), hlm.106.

kajian/pendekatan Yuridis-Normatif di antaranya adalah sejarah hukum dan perbandingan hukum, juga filsafat hukum.⁴³

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti adalah teknik studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian hukum, baik dalam penelitian ilmu hukum dengan aspek normatif maupun dalam penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris, karena meskipun aspeknya berbeda namun keduanya adalah penelitian ilmu hukum yang selalu bertolak dari premis normatif. Studi kepustakaan dilakukan atas bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.⁴⁴

5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pada sifat penelitian, analisis bahan yang digunakan adalah melalui pendekatan kualitatif terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang meliputi isi hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁴⁵ Oleh karena itu, analisis dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif.

I. Sistematika Pembahasan

Penyusunan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisannya sebagai berikut :

⁴³ Panduan Penulisan Tesis Prodi Magister Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, 2019, h.12.

⁴⁴ I Made Pasek Diantha, *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan ke 2, (Kencana, Cetakan ke 2, Jakarta, 2017), h.192.

⁴⁵ Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*h.107.

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan latar belakang masalah, indentifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penelitian terdahulu, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN TEORI PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

Dalam bab ini menguraikan tentang konsep ibadah haji, ruang lingkup penyelenggaraan ibadah haji, dan teori masalah.

BAB III : PENGGUNAAN DANA HAJI BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 5 TAHUN 2018 RI TENTANG INVESTASI DANA HAJI

Dalam bab ini menguraikan tentang objek penelitian tentang **penggunaan dana haji berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Investasi Dana Haji**

BAB IV : ANALISIS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 5 TAHUN 2018 RI TENTANG DANA HAJI

Dalam bab ini menganalisis pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap penggunaan dana haji ditinjau menurut prinsip-prinsip syariah dan kemaslahatan umat Islam, sekaligus yang menjadi faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan PP tersebut. Dilanjut dengan menganalisis pertanggungjawaban dan pengawasan Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) terhadap

dana haji yang dipergunakan untuk investasi kepada Jemaah haji.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan kesimpulan hasil penelitian yang sekaligus menjawab rumusan masalah dan sekaligus memberikan saran-saran yang dapat disampaikan sehubungan dengan hasil penelitian.

