

BAB IV
ANALISIS HUKUM PELAKSANAAN PERATURAN
PEMERINTAH NOMOR 05 TAHUN 2018 RI TENTANG
PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

A. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

1. Realisasi Pelaksanaan Penggunaan Dana/Keuangan Haji

Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (PP No.05 Tahun 2018) dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 19, Pasal 48 ayat (3), dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Pasal 19 UU No.34/2014 mengatur tentang penerimaan, pengeluaran dan kekayaan Keuangan Haji. Pasal 48 ayat (3) UU No.34/2014 yang mengatur pelaksanaan penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji. Sedangkan Pasal 51 UU No.34/2014 mengatur tata cara pengelolaan Keuangan Haji, dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Pelaksanaan Pasal 19 UU No.34/2014

1) Penerimaan Dana Haji

Penerimaan dana haji berasal dari beberapa sumber, yaitu penerimaan setoran dari BPIH/atau BPIH Khusus, penerimaan dari Nilai Manfaat, penerimaan dana dari Efisiensi Penyelenggaraan Ibadah Haji, dan penerimaan dari Dana Abadi Umat. Dari beberapa sumber penerimaan haji tersebut dapat disampaikan realisasinya sebagai berikut :

a) Penerimaan Setoran dari BPIH/atau BPIH Khusus

Setoran BPIH merupakan dana titipan Jemaah Haji untuk penyelenggaraan ibadah haji, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1)

Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI yang berasal dari setoran awal dan setoran lunas yang tidak dicatat dalam APBN. Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah bank umum syariah dan/atau unit usaha syariah yang ditunjuk oleh BPKH (Badan Penerima Keuangan Haji). Sebelum dibentuk BPKH, Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji atau sering disebut BPS BPIH adalah bank yang ditunjuk menteri agama setelah mendapatkan pertimbangan rekomendasi dari gubernur bank Indonesia untuk menerima setoran awal dan pelunasan BPIH dan menyetorkan pembayaran BPIH ke rekening Menteri Agama.¹ Sebagai realisasi dari Pasal 1 Nomor 11 Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018, BPKH menetapkan 31 Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS-BPIH) untuk periode April 2018 hingga Maret 2021. BPS-BPIH yang ditetapkan sesuai dengan kompetensi dan fungsi dalam pengelolaan keuangan haji. Adapun jumlah BPS-BPIH yang ditetapkan mencapai 31 BUS/UUS. Jumlah tersebut terdiri dari 23 BPS-BPIH Penerimaan, 3 BPS-BPIH Operasional, 7 BPS-BPIH Likuiditas, 27 BPS-BPM Penempatan, 6 BPS-BPIH Nilai Manfaat dan 11 BPSSPIH Mitra investasi.² Penetapan BPS-BPIH yang dilaksanakan oleh BPKH tersebut adalah juga sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 20 Undang-undang No.34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, dimana dalam Pasal 20

¹ <https://haji.kemenag.go.id/v3/node/1560>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

² Gita Rossiana, CNBC Indonesia, Daftar Terbaru Bank Penerima Setoran Dana Haji, <28/02/2018>, <https://www.cnbcindonesia.com/syariah/20180228180042-29-5821/daftar-terbaru-bank-penerima-setoran-dana-haji>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

tersebut dijelaskan tentang tugas BPKH untuk menerima, mengembangkan, mengatur pengeluaran dan bertanggungjawab atas keuangan haji yang berhasil dihimpun.

Dalam tahap penerimaan dana haji dari setoran BPIH pada BPS-BPIH terdapat ketentuan yang wajib dilaksanakan oleh calon jemaah haji, dimana sesuai ketentuan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI disebutkan, bahwa pembayaran awal BPIH dan/atau BPIH Khusus disertai dengan pengisian dan penandatanganan formulir akad wakalah oleh Jemaah Haji. Menurut kalangan Syafi'iyah arti wakalah adalah ungkapan atau penyerahan kuasa (*al-muwakkil*) kepada orang lain (*al-wakil*) supaya melaksanakan sesuatu dari jenis pekerjaan yang bisa digantikan (*an-naqbalu anniyabah*) dan dapat dilakukan oleh pemberi kuasa, dengan ketentuan pekerjaan tersebut dilaksanakan pada saat pemberi kuasa masih hidup.

b) Penerimaan dari Nilai Manfaat

Penerimaan dana haji yang bersumber dari nilai manfaat diperoleh dari hasil pengembangan Keuangan Haji melalui penempatan dan/atau investasi. Menurut BPKH, realisasi total nilai manfaat atau imbal hasil dari investasi dana haji Tahun 2018 RI mencapai Rp.6 triliun. Jumlah ini meningkat 28% dibandingkan tahun 2017 yang sebesar Rp.4,7 triliun. Nilai manfaat tersebut dialokasikan untuk penyelenggaraan ibadah haji, imbal hasil para calon haji, dan biaya operasional BPKH. Untuk imbal hasil BPKH sudah mendistribusikan nilai manfaat sebesar Rp.500 miliar kepada Calon Jemaah Haji Tunggu mulai Februari 2019. Nilai manfaat dibagikan kepada sekitar 4,1 juta

calon jemaah haji tunggu. Distribusi nilai manfaat sebesar Rp.500 miliar tersebut merupakan tahap pertama dari dua tahap pembagian nilai manfaat.³

Pembagian nilai manfaat tersebut di atas dilaksanakan sesuai amanah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Pasal 22 yaitu BPKH bertugas mengelola Keuangan Haji yang meliputi : penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggung jawaban Keuangan Haji. Dalam pelaksanaan tugas tersebut BPKH menyelenggarakan beberapa fungsi yang salah satunya adalah pelaksanaan, penerimaan, pengembangan, dan pengeluaran Keuangan Haji. Untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, berdasarkan Pasal 26 huruf (c), BPKH wajib memberikan informasi kepada Jemaah Haji mengenai nilai manfaat BPIH dan atau BPIH Khusus melalui rekening virtual setiap Jemaah Haji.

Selanjutnya dalam Pasal 26 huruf (f), BPKH wajib membayar nilai manfaat setoran BPIH dan atau BPIH Khusus secara berkala ke rekening setiap Jemaah Haji. Pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan atau BPIH Khusus tersebut dilakukan melalui rekening virtual Jemaah Haji pada BPS BPIH dengan besaran berdasarkan persentase dari nilai manfaat Keuangan Haji tahun berjalan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018. Calon Jemaah haji tunggu yang telah membayar setoran awal sebesar Rp25 juta bisa melihat besaran nilai manfaat yang mereka dapatkan melalui website

³ BPKH, *Nilai Manfaat Dana Haji Capai Rp6 Triliun Tahun 2018*, <30/04/2019>. <https://bpkh.go.id/detail/indeks/siaran-pers/1181-NILAI-MANFAAT-DANA-HAJI-CAPAI-Rp6-TRILIUN-TAHUN-2018>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

BPKH di va.bpkh.go.id, seperti terlihat di gambar berikut:

Sumber : BPKH

Gambar 4.1 Aplikasi Nilai Manfaat Dana Haji

Nilai manfaat Keuangan Haji yang ditempatkan di rekening nilai manfaat atas nama BPKH pada BPS-BPIH yang ditunjuk oleh BPKH di atas, juga merupakan wujud pelaksanaan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018. Nilai manfaat keuangan haji realisasinya juga digunakan untuk menambah biaya haji yang diperlukan bagi 10 ribu jemaah kuota tambahan pada musim haji tahun 2019.⁴

⁴ Humas, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Dari BPKH dan Efisiensi, Menag Pastikan Biaya 10 Ribu Kuota Haji Tambahan Tidak Gunakan APBN*, <18/05/2019>, <https://setkab.go.id/dari-bpkh-dan-efisiensi-menag-pastikan-biaya-10-ribu-kuota-haji-tambahan-tidak-gunakan-apbn/>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

c) Penerimaan Dana dari Efisiensi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Sumber dana haji lainnya yang berasal dari dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji diperoleh dari hasil efisiensi biaya operasional penyelenggaraan ibadah haji. Penggunaan sumber dana ini, salah satunya direalisasikan guna keperluan tambahan dana untuk menutupi kekurangan untuk biaya penambahan kuota haji sebanyak 10.000 jemaah haji pada musim haji tahun 2019 yang berasal dari relokasi tambahan efisiensi pengadaan layanan di Arab Saudi oleh Kementerian Agama sebanyak 50 milyar.⁵

Sumber penerimaan dana haji yang berasal dari dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, dalam prakteknya banyak memberikan manfaat kepada masyarakat, khususnya bagi calon Jemaah haji. Salah satu contoh dapat dibuktikan dengan penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) 1440 H/2019 M sebesar Rp. 35.235.605 yang tidak mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Menurut Menteri Agama, Lukman Hakim Saifuddin mengungkapkan, bahwa :

“...biaya sebesar Rp. 35,2 juta ini sudah meng-cover kebutuhan jamaah, mulai biaya tinggal, konsumsi, transport dan lainnya, ditambah kualitas pelayan yang lebih baik. Pemerintah berhasil menggunakan dana optimalisasi yang merupakan akumulasi setoran awal calon jamaah haji. Optimalisasi dana tersebut dikelola Badan Pengelola Keuangan Haji, ditambah pula pemerintah punya dana dari hasil efisiensi pada pelaksanaan haji tahun 2017 dan 2018”.⁶

⁵ *Ibid.*

⁶ Nurhayat, *Kualitas Layanan Bertambah, Biaya Haji Tetap Rp 35,2 Juta*, <18/05/2019>, <https://indopos.co.id/read/2019/06/18/178258/kualitas-layanan-bertambah-biaya-haji-tetap-rp-352-juta>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

Menurut Direktur Pengelolaan Dana Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (Dirjen PHU) Kemenag, Maman Saefullah menyebutkan, bahwa :

“...akumulasi nilai manfaat pada tahun 2016 sebesar Rp.1 triliun, nilai manfaat tahun ini, jadi Rp 6,5 triliun, ditambah efisiensi tahun 2017 dan 2018 sebesar Rp 539 miliar, sehingga total nilai manfaat sebesar Rp. 7,03 triliun. Sebagian nilai manfaat tersebut sudah dibagikan ke calon jamaah haji sebesar Rp 1,2 triliun oleh BPKH melalui *virtual account*. Dulu nilai manfaat hanya digunakan untuk operasional penyelenggaraan haji. Sekarang nilai manfaat juga digunakan untuk *virtual account* calon jamaah haji yang menunggu antrean. Tabungan calon jamaah haji yang sedang menunggu antrean akan bertambah setiap tahun dari *virtual account*. Jadi rata-rata tabungan calon jamaah haji bertambah Rp 400 ribu setiap tahunnya”.⁷

Dari kutipan di atas, diketahui bahwa nilai manfaat yang diperoleh dapat memberikan manfaat bagi calon Jemaah haji dalam kaitannya dengan biaya penyelenggaraan haji.

d) Penerimaan dari Dana Abadi Umat

Sumber penerimaan lain dari dana haji adalah Dana Abadi Umat (DAU) yang menurut Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI adalah merupakan alokasi dana tersendiri dalam pengelolaan Keuangan Haji, dimana dari DAU inilah ditempatkan dan/atau diinvestasikan. Merujuk pada

⁷ *Ibid.*

ketentuan Pasal 1 Nomor 2 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RIDAU 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.

Dalam pelaksanaannya, berdasarkan hasil audit per 2016, dana haji baik setoran awal, nilai manfaat, dan dana abadi umat mencapai Rp 95,2 triliun. Akhir tahun ini, diperkirakan total dana haji sekitar Rp.100 Triliun. Adapun penempatannya per 31 Desember 2016 adalah di Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebesar Rp.35,65 triliun, deposito berjangka syariah sebesar Rp.54,57 triliun, dan Surat Utang Negara (SUN) sebesar sebesar 10 juta dollar AS atau Rp.136 miliar.⁸ Penempatan dana abadi umat yang ditempatkan atau untuk diinvestasikan adalah merupakan wujud dari pelaksanaan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018.

2) Pengeluaran Dana Haji

Pengeluaran dana haji meliputi penyelenggaraan ibadah haji, operasional BPKH, penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji.⁹ Pengeluaran dana berkaitan dengan ketentuan yang sudah diatur dalam Pasal 19 sebagai pelaksanaan Pasal 7 ayat (1) huruf b Peraturan

⁸ Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Jumlahnya Mendekati Rp 100 Triliun, Menag: Seluruh Dana Haji Akan Diserahkan Pada BPKH*, <7/08/2017>, <https://setkab.go.id/jumlahnya-mendekati-rp-100-triliun-menag-seluruh-dana-haji-akan-diserahkan-pada-bpkh/>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

⁹ Helmi Karim, *Fiqh Muamalah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 20.

Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018, yang meliputi : penyelenggaraan ibadah haji, operasional BPKH, penempatan dan/atau investasi keuangan haji, pengembalian setoran BPIH dan/atau BPIH khusus jemaah haji yang membatalkan keberangkatan dengan alasan yang sah, pembayaran saldo setoran BPIH khusus ke PIHK, pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus, kegiatan untuk kemaslahatan umat Islam, dan pengembalian selisih saldo setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus dari penetapan BPIH dan/atau BPIH Khusus tahun berjalan.

Ketentuan dan realisasinya pengeluaran dana haji yang dimaksud di atas, dapat disampaikan pembahasannya sebagai berikut :

a) Pengeluaran untuk Ibadah Haji

Dalam pelaksanaannya, pengeluaran untuk penyelenggaraan ibadah haji adalah berkaitan dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Misalnya, BPIH tahun 2019 atau 1440 hijriah diputuskan setelah menghitung besaran anggaran subsidi yang diberikan yang berasal dari hasil optimalisasi dana haji mencapai sekitar Rp. 7 triliun. Rincian BPIH tersebut terdiri dari biaya penerbangan serta biaya tinggal. Biaya tinggal yang dibayar jemaah haji akan dikembalikan saat melaksanakan ibadah haji sebesar SAR 1.500 atau setara Rp 5.680.005 per orang. Sementara biaya penerbangan sebesar Rp 30.079.285. Angka tersebut akan dibagi sebesar Rp. 29.555.597 dibayar oleh jemaah dan Rp 523.688 dibayar dengan dana optimalisasi (*indirect cost*).¹⁰ Pengeluaran Penyelenggaraan Ibadah Haji

¹⁰ Noverius Laoli, *Biaya haji disubsidi dari optimalisasi pengelolaan dana haji sekitar Rp 7 triliun*, <05/02/2019>, <https://nasional.kontan.co.id/news/biaya->

bersumber dari saldo BPIH dan/atau BPIH Khusus dari Jemaah Haji yang menunaikan ibadah haji pada tahun berjalan dan perolehan nilai manfaat tahun berjalan, sebagaimana ketentuan bunyi Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018.

b) Pengeluaran untuk Operasioanl BPKH

Pengeluaran dana haji untuk operasional BPKH diatur tersendiri dalam Peraturan Badan Pengelola Keuangan Haji Nomor 9 Tahun 2018 RI Tentang Belanja Barang Dan Belanja Modal, dimana Pasal 2 (1) disebutkan, bahwa pengeluaran operasional BPKH meliputi : belanja pegawai dan belanja operasional kantor. Berdasarkan ketentuan Pasal 3, bahwa pengeluaran operasional BPKH untuk belanja pegawai adalah untuk pembayaran gaji atau upah dan hak keuangan lainnya yang dibayarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengeluaran untuk belanja operasional kantor adalah untuk keperluan belanja barang dan belanja modal termasuk belanja cadangan dan belanja lain-lain.

c) Pengeluaran untuk Penempatan/Investasi

Pengeluaran dana haji adalah terkait dengan penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI disebutkan, bahwa pengeluaran untuk penempatan Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan syariah, surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya sesuai prinsip syariah dengan

mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas yang wajib dilakukan pengelolaan risiko.

Sebagai tindak lanjut penerapan ketentuan Pasal 26 di atas, Pemerintah akan mulai mengurangi penempatan dana haji di perbankan. Hal ini sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang akan membatasi dana haji di perbankan hanya 50% saja. Saat ini porsi penempatan dana haji masih di kisaran 65%. Hal tersebut seiring dengan kebijakan BPKH untuk mengoptimalkan dana haji,¹¹ sebab penempatan dana harus dapat memberikan nilai manfaat bagi calon Jemaah haji sesuai pemenuhan salah satu prinsip syariah.

d) Pengeluaran untuk Nilai Manfaat

Realisasi pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana telah disinggung di atas, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI dilakukan oleh BPKH secara berkala ke rekening *virtual account* Jemaah Haji pada BPS-BPIH. Virtual Account versi Bank Mandiri adalah nomor identifikasi pelanggan perusahaan (*end user*) yang dibuat oleh Bank untuk selanjutnya diberikan oleh perusahaan kepada pelanggannya (perorangan maupun non perorangan) sebagai identifikasi penerimaan (*collection*).¹² Tampilan infografis

¹¹ Herlina Kartika, *Penempatan dana haji di bank syariah mulai dikurangi, apa efeknya?*, <29/05/2019>, <https://keuangan.kontan.co.id/news/penempatan-dana-haji-di-bank-syariah-mulai-dikurangi-apa-efeknya>. Diunduh pada tanggal 25 Juli 2019.

¹² <https://www.bankmandiri.co.id/virtual-account>. Diunduh tanggal 26 Juli 2019.

virtual account Jemaah Haji pada BPS-BPIH sebagaimana nampak pada gambar di bawah ini :

FREQUENTLY ASKED QUESTIONS (FAQ)

VIRTUAL ACCOUNT BPKH

**Badan Pengelola Keuangan Haji
HAJI FUND MANAGEMENT AGENCY
BPKH**

Apa itu Virtual Account (VA) BPKH?
Adalah rekening bayangan jemaah tunggu yang digunakan untuk menampung nilai manfaat hasil pengembangan dana haji.

- Untuk Apa Saldo Virtual Account BPKH?**
Saldo yang ada di Virtual Account dapat digunakan sebagai pengurang nilai pelunasan pada saat Jemaah melakukan pelunasan.
- Bagaimana mendapatkan nomor Virtual Account BPKH?**
Nomor VA BPKH diperoleh ketika calon Jemaah Haji menyetorkan setoran awal biaya haji pada Bank Penerimaan Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS BPIH).
- Siapa yang menerbitkan dan mengelola Nomor Virtual Account BPKH?**
Nomor VA BPKH diterbitkan dan dikelola oleh Badan Pengelola Keuangan Haji Republik Indonesia (BPKH RI).
- Bagaimana cara mengetahui nilai manfaat Virtual Account BPKH?**
Jemaah haji tunggu dapat melakukan pengecekan saldo awal dan nilai manfaat di Virtual Account BPKH melalui website va.bpkh.go.id dengan memasukkan Nomor Virtual Account/Nomor Porsi dan Tanggal lahir.

BPKH RI | **@BPKHRI** | **BPKHRI** | **BPKH RI** | www.bpkh.go.id

Sumber : <https://bpkh.go.id/>.

Gambar 4.2 *Virtual Account* BPKH

Virtual account BPKH di atas merupakan bentuk pengelolaan dana haji yang terbuka dan transparan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Haji. Sehingga, melalui *virtual account* tersebut, imbal hasil (*return*) yang diterima calon jemaah akan bisa diketahui secara transparan.

e) Pengeluaran untuk Kegiatan Kemaslahatan

Selanjutnya, pengeluaran dana haji untuk kegiatan kemaslahatan umat Islam sebagaimana disebutkan dalam 38 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018. Dalam peraturan pemerintah tersebut tidak jelas disebutkan bentuk kegiatannya. Berdasarkan pasal-pasal Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Haji adalah dilaksanakan dalam bentuk kegiatan pelayanan

ibadah haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi umat, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah.

b. Pelaksanaan Pasal 48 ayat (3) tentang Penempatan/Investasi Keuangan Haji

Penempatan dana-dana haji harus memenuhi 3 kriteria persyaratan, yaitu terjamin keamanannya, memiliki nilai manfaat, dan memiliki likuiditas yang baik artinya likuid. Dana Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) atau dana haji yang disetorkan calon jemaah haji Indonesia saat mendaftar, disimpan pada tiga instrumen keuangan. Ketiga instrumen itu adalah Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), Surat Utang Negara (SUN), dan Deposito Berjangka. ketiga instrumen tersebut dipilih karena memenuhi persyaratan aman, bermanfaat serta likuid alias mudah dicairkan.¹³

Pendapat yang disampaikan di atas, terdapat kesesuaian dengan ketentuan bunyi Pasal 48 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI yang menyebutkan, bahwa “penempatan dan/atau investasi keuangan haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi dan investasi lainnya”. Ayat (2) penempatan dan/atau investasi keuangan haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas yang wajib dilakukan dengan mengoptimalkan pengelolaan risiko.

Berkorelasi dengan ketentuan Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI di atas, maka

¹³ Lukman Hakim Saifuddin (Menteri Agama), *Dana Haji Disimpan pada SBSN, SUN, dan Deposito Berjangka*, 18 Januari 2017, Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://www2.kemenag.go.id/berita/445676/dana-haji-disimpan-pada-sbsn-sun-dan-deposito-berjangka>. Diunduh tanggal 25 Mei 2019.

penempatan dan/atau investasi keuangan haji menurut ketentuan Pasal 49 ayat (1) diatur, bahwa penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dilakukan atas persetujuan dewan pengawas. Dan ayat (2) penempatan dan/atau investasi keuangan haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipindahkan dari kas haji ke kas BPKH. Pasal 50 menyatakan “BPKH dalam pengelolaan keuangan haji menggunakan satuan hitung mata uang rupiah”.¹⁴ Sementara itu, investasi dana haji dalam bentuk produktif, hendaknya menggunakan prinsip-prinsip ekonomi syariah. Dalam pengembangan ekonomi syari’ah, setidaknya terdapat 7 prinsip ekonomi syari’ah yang harus dipenuhi, yaitu prinsip keadilan, maslahat, anti spekulasi, gharar, riba, kebersamaan, produktif dan inovatif.¹⁵

Pelaksanaan penempatan dan/atau investasi keuangan haji sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI di atas, dapat disampaikan penjelasannya sebagai berikut :

1) Penempatan Keuangan Haji Dalam Bentuk Produk Perbankan Syariah.

Penempatan dana haji/keuangan haji sesuai ketentuan Pasal 26a Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan syariah yang meliputi giro, deposito berjangka, dan tabungan (Pasal 27 ayat 1).

Penempatan dana haji yang dilakukan dalam bentuk produk perbankan syariah, yaitu dalam bentuk

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2018, Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji, Pasl 49, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 RINomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6182.

¹⁵ Al Arif, M. Nur Rianto dan Euis Amalia, Teori Mikroekonomi : Suatu Perbandingan Ekonomi Islam dan ekonomi Konvensional, Jakarta : Kencana, 2010, hlm.62.

giro, deposito berjangka, dan tabungan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji ditentukan besarnya maksimal 50% dari total penempatan dan investasi Keuangan Haji dalam hal BPKH terbentuk selama 3 tahun, dan porsinya akan menjadi berkurang menjadi 30% dari total penempatan dan investasi Keuangan Haji dalam hal BPKH sudah terbentuk selama lebih dari 3 tahun.

Berdasarkan penelusuran, sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji, pada akhir tahun 2016, diperkirakan total setoran dana haji ke Kementerian Agama mencapai Rp.76 triliun.¹⁶ sampai dengan 31 Desember 2016 bahwa penempatan dana haji di deposito berjangka syariah sebesar Rp.54,57 trilyun,¹⁷ sehingga komposisi penempatan dana haji pada deposito berjangka syariah sebesar 71,80%.

- 2) Investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya.

Dalam praktek, penempatan dana haji diinvestasikan melalui Surat Berharga Syariah Negara dan termasuk Sukuk Dana Haji Indonesia. Menurut Kepala Divisi Komunikasi dan Humas BPKH, Tanti Widia menyebutkan, bahwa sejak 2009 Kementerian

¹⁶ Eri Hariyanto, pegawai DJPPR Kementerian Keuangan, *Investasi Dana Haji Pada Sukuk Infrastruktur*, <http://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/1823>. Diunduh tanggal 27 Mei 2019.

¹⁷ Direktur Pengelolaan Dana Haji Ramadan Harisman, *Dana Haji Disimpan pada SBSN, SUN, dan Deposito Berjangka*, 18 Januari 2017, <https://www2.kemenag.go.id/berita/445676/dana-haji-disimpan-pada-sbsn-sun-dan-deposito-berjangka>. Diunduh tanggal 27 Mei 2019.

Agama dan sekarang BPKH telah menginvestasikan dana haji melalui instrumen SBSN (Surat Berharga Syariah Negara) termasuk Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI) dengan outstanding per Juni 2018 sebesar Rp.37,9 triliun. Sedangkan menurut keterangan Kementerian Keuangan (30 November 2017) penerbitan SBSN seri SDHI digunakan untuk *general financing* (pembayaran APBN secara umum), dan tidak digunakan untuk pembiayaan proyek infrastruktur secara spesifik.¹⁸

Pembiayaan infrastruktur yang dimaksud adalah melalui penerbitan Sukuk Negara berbasis pembiayaan proyek (*Project Based Sukuk* atau PBS). Salah satu kementerian yang cukup banyak memperoleh pembiayaan dari Sukuk PBS adalah Kementerian Agama. Menurut Direktur Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, Suminto, menjelaskan, bahwa mulai 2014 Kementerian Agama mendapatkan alokasi anggaran dari penerbitan sukuk untuk membiayai proyek-proyek dasar di lingkungan Kemenag. Dari 57 Perguruan Tinggi Agama Islam, sebanyak 54 perguruan tinggi sudah dibiayai pembangunan kampus, perpustakaan, dan laboratorium dari sukuk negara. Selain itu, pembangunan dan renovasi asrama haji, dan pembangunan madrasah.

Dengan demikian, pemanfaatan *proceeds* penerbitan SBSN SDHI maupun SBSN PBS bukan merupakan wilayah dari Kementerian Agama, sehingga tidak dapat secara otomatis dana haji dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur Kementerian Agama.

¹⁸ Amanda Kusumawardhani, BPKH: Dana Haji Rp37,9 Triliun Diinvestasikan di SBSN, 18 Oktober 2018, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20181018/9/850696/bpkh-dana-haji-rp379-triliun-diinvestasikan-di-sbsn>. Diunduh tanggal 27 Mei 2019.

Penentuan penggunaan *proceeds* adalah kewenangan Kementerian Keuangan sebagaimana tersebut dalam UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN. Dalam aturan ini dijelaskan bahwa pemanfaatan dana hasil penerbitan SBSN (*proceeds*) dapat digunakan untuk pembiayaan umum APBN dan pembangunan proyek-proyek Pemerintah. Jadi apabila dana haji ditempatkan dalam SBSN, maka penentuan penggunaannya ada pada Kementerian Keuangan dan tidak dapat diarahkan langsung ke proyek infrastruktur Kementerian Agama. Apabila Kementerian Agama menginginkan proyek infrastrukturnya dibiayai dengan penerbitan SBSN, maka pengusulannya harus sesuai dengan mekanisme APBN yang telah ada.

Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dapat disebut Sukuk Negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara adalah surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Aset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Menurut Pasal 4 undang-undang yang sama disebutkan, bahwa SBSN diterbitkan dengan tujuan untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk membiayai pembangunan proyek.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat

Keberhasilan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji tidak terlepas dari adanya faktor pendukung dan faktor penghambat, yaitu sebagai berikut :

a. Faktor Pendukung

Faktor-faktor yang dapat mendukung terhadap pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji, yaitu :

1) Adanya Instrumen Hukum

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis yang diberi bentuk sejak awal diharapkan bahwa dalam pelaksanaannya akan memberikan kepastian hukum. Adanya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji dijadikan landasan hukum yang memuat adanya kepastian hukum dalam pengelolaan dana haji yang dilaksanakan oleh BPKH berdasarkan prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas. Sebab tujuan yang ingin dicapai oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas dan efisiensi penggunaan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) serta manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.

2) Adanya Kewenangan BPKH

Faktor berikutnya yang dapat mendukung pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji adanya kewenangan absolut yang dimiliki oleh BPKH, yang bukan lagi menjadi kewenangan Kementerian Agama. Hal ini dapat diketahui dengan diberlakukannya

ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014, dimana BPKH berwenang untuk :

- a) menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan
- b) melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan Keuangan Haji.

Secara lebih rinci, kewenangan absolut BPKH dalam menempatkan dan mengelola dana haji adalah dengan lahirnya Surat Keputusan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji, dimana dalam Pasal 18 hingga Pasal 23, BPKH berwenang menempatkan dan investasi keuangan haji, pola kerja sama, struktur organisasi, manajemen kepegawaian, penghasilan, dan ketentuan pengadaan barang. Kemudian dalam Pasal 48 ayat (1) mengatur bentuk kewenangan BPKH dalam menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sebagai berikut: (1) Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya; (2) Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji tersebut dilakukan sesuai dengan prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas.

3) Tersedianya Instrumen Investasi

Dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji mengamanatkan, bahwa tujuan pengelolaan keuangan haji adalah untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah

Haji. *Kedua*, rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH. Dan *ketiga*, manfaat bagi kemaslahatan umat Islam, sehingga investasi atas dana haji harus diarahkan untuk ketiga tujuan tersebut.

Untuk mewujudkan amanat Pasal 3 tersebut di atas, terdapat beberapa instrumen investasi yang dapat dimanfaatkan oleh BPKH. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, terdapat beberapa pilihan instrumen yang bisa digunakan untuk mengelola dana haji. Instrumen dipilih sesuai prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas, seperti produk perbankan syariah seperti giro, deposito berjangka, dan tabungan. Kemudian, sisanya dialokasikan untuk investasi, mulai dalam bentuk surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya.

Instrumen investasi yang dapat dimanfaatkan oleh BPKH adalah berinvestasi ke dalam Surat Berharga Negara (SBN) atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Menurut Wakil Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nurhaida, bahwa ketentuan tersebut dapat dipenuhi ketentuannya sebagian dari instrumen infrastruktur yang diterbitkan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Instrumen investasi lain yang dapat dimanfaatkan oleh BPKH dapat dilakukan melalui pasar modal, yaitu instrument sukuk, reksadana Syariah dan *asset backed security* Syariah, dimana saat ini OJK tengah

mendorong peningkatan instrument investasi modal.¹⁹

b. Faktor Penghambat

Berdasarkan pada hasil penelusuran, peneliti menemukan beberapa masalah yang dapat dinilai menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, diantaranya sebagai berikut :

1) Keterbatasan penempatan dana haji di Bank Syariah

Menurut kepada BPKH Anggito Abimanyu, bahwa sepanjang tahun 2018. Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) mengelola dana haji sebesar Rp 113 triliun yang didapat dari 664.000 calon Jemaah haji. Dana tersebut ditempatkan di bank-bank syariah dan sebagian lainnya untuk investasi di surat berharga.²⁰

Terkait dengan dana yang ditempatkan di Bank Syariah, menurut Direktur Bisnis PT Bank BNI Syariah Imam Teguh Saptono menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang menghambat perkembangan bank syariah di tanah air. *Pertama*, adalah pajak simpanan berjangka atau deposito syariah yang relatif tinggi. Saat ini, menurut Imam, bank syariah dibebani pajak deposito yang besarnya sama dengan bank konvensional, yaitu 20% dari margin suku bunga yang diberikan.

¹⁹ Idealisa Masyrafina, OJK: Investasi Dana Haji Bisa Masuk Pasar Modal, 11 Oct 2018. https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah_ekonomi/18/10/11/pgffob370-ojk-investasi-dana-haji-bisa-masuk-pasar-modal. Diunduh tanggal 30 Mei 2019.

²⁰ Akhdi Martin Pratama, "Sepanjang 2018, BPKH Kelola Dana Haji Sebesar Rp 113 Triliun", <24/01/2019>, <https://ekonomi.kompas.com/read/2019/01/24/140000226/sepanjang-2018-bpkh-kelola-dana-haji-sebesar-rp-113-triliun>. Diunduh tanggal 30 Mei 2019.

Pertimbangan ini karena sifat margin deposito perbankan syariah tidak tetap, berbeda dengan suku bunga deposito bank konvensional yang bersifat tetap atau *fixed* yang seharusnya pajak simpanan berjangka lebih rendah mendekati pajak deviden atau reksadana. *Kedua*, kurangnya dukungan pemerintah untuk dapat memprioritaskan operasional penempatan penerbitan sukuk ke bank syariah, karena selama ini penempatan dana yang dipercayakan khusus di perbankan syariah hanya dana hasil. *Keempat*, masih minimnya kualitas SDM bank syariah. Saat ini, banyak bankir syariah merupakan cabutan dari bank konvensional. Harusnya keterampilan penyaluran pembiayaan dan ilmu mengenai perbankan syariah bisa diaplikasikan lebih jauh, sebagaimana yang sudah diterapkan di negeri Jiran, Malaysia.²¹

2) Animo Masyarakat

Seiring dengan terbentuknya BPKH, pemerintah menaruh harapan pada pengelolaan dana haji yang bersifat jangka panjang dapat diinvestasikan, antara lain pada proyek infrastruktur yang memiliki risiko rendah dan imbal hasil yang cukup baik. Namun, usulan tersebut menyebabkan timbulnya polemik di masyarakat. Menurut Ketua Umum Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI) Indonesia Bambang Brodjonegoro mengungkapkan, bahwa polemik yang berkembang di tengah masyarakat terjadi karena sebagian masyarakat belum memahami perbedaan konsep investasi dan belanja. Banyak anomali masyarakat yang menangkap, bahwa dana haji langsung dipakai untuk infrastruktur. Padahal yang benar adalah, dana

²¹ Havid Vebri, Ini empat faktor penghambat bank syariah, <22/09/2015>, [https:// keuangan.kontan.co.id/news/ini-empat-faktor-penghambat-bank-syariah](https://keuangan.kontan.co.id/news/ini-empat-faktor-penghambat-bank-syariah). Diunduh tanggal 30 Mei 2019.

haji itu diinvestasikan seperti dana haji ditempatkan pada bank syariah atau dibelikan sukuk dengan tujuan agar nilai uangnya tidak habis.²²

3) Risiko Penempatan Dana haji

Ekonom *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), Bhima Yudhistira mengungkapkan, meskipun berpotensi menghasilkan imbal hasil yang tinggi, investasi dana haji pada proyek infrastruktur memiliki risiko. *Pertama*, return proyek infrastruktur komersial, seperti jalan tol, biasanya berjangka panjang. Dalam kasus proyek non komersil, misalnya jembatan atau jalan raya, tentu agak sulit mencari untung. Sementara tujuan utama investasi dana haji adalah untuk diputar di sektor yang produktif, *rate of return*-nya tinggi. *Kedua*, terkait dengan risiko operasional di mana proyek infrastrukturnya terkendala urusan teknis yang menyebabkan penyelesaian proyek mundur atau bahkan mangkrak. Di Indonesia, banyak proyek infrastruktur yang molor karena pembebasan lahannya belum rampung.²³

4) Ketidakpercayaan Masyarakat

Dana haji yang disetorkan oleh masyarakat merupakan dana umat, sehingga dalam pengelolaannya sebaiknya memberikan manfaat bagi kemaslahatan umat dan berdasarkan prinsip syariah. Dibalik munculnya fatwa penggunaan dana haji untuk sektor infrastruktur

²² Safyra Primadhyta, “Untung dan Buntung Investasi Dana Haji ke Infrastruktur”, < 02/08/2017 >, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170802121306-78-231888/untung-dan-buntung-investasi-dana-haji-ke-infrastruktur>. Diunduh tanggal 30 Mei 2019.

²³ Safyra Primadhyta, CNN Indonesia, “Untung dan Buntung Investasi Dana Haji ke Infrastruktur”, <02/08/2017>, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170802121306-78-231888/untung-dan-buntung-investasi-dana-haji-ke-infrastruktur/3>. Diunduh tanggal 30 Juni 2019.

menuai kontroversi dari berbagai pihak. *Pertama*, jemaah haji takut jika pemerintah tidak benar-benar menggunakan dana itu untuk infrastruktur. *Kedua*, pemerintah tidak sesegera mungkin mengembalikan uang jemaah. *Ketiga*, kewaspadaan atas jaminan uang jemaah aman.

Dengan beberapa permasalahan tersebut, sesuai amanat undang bahwa dana haji adalah dana untuk keperluan jemaah haji. Jika memang pembangunan infrastruktur dimaksudkan adalah pembangunan yang mengarah pada kebutuhan haji, seperti asrama haji, ini tidak akan menjadi masalah. Atau, dana haji boleh saja digunakan sebagai investasi infrastruktur selama memenuhi prinsip-prinsip syariah, penuh kehati-hatian (*prudent*), jelas menghasilkan nilai manfaat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan demi kemaslahatan jemaah haji dan masyarakat luas. Alasan tersebut diberlakukan karena uang haji bukanlah uang sembarangan, melainkan dana umat. Pasal 3 UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (PKH) mengamanatkan, bahwa pengelolaan keuangan haji bertujuan meningkatkan: (a) kualitas penyelenggaraan ibadah haji, (b) rasionalitas dan efisiensi penggunaan biaya perjalanan ibadah haji, dan (c) manfaat bagi kemaslahatan umat Islam. Ketiga tujuan itu jelas merujuk pada kebutuhan jemaah haji selama proses melaksanakan ibadah haji.

3. Analisis

Adanya instrumen hukum, dilihat secara sosiologi maka berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang diatur pelaksanaannya oleh Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI adalah untuk menjawab kepastian hukum yang dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya calon Jemaah

haji dalam pengelolaan dana haji untuk tujuan kemaslahatan umat. Artinya keberlakuan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji membawa manfaat atau bermanfaat bagi calon Jemaah haji khususnya, sekaligus dapat menentukan arah kebijakan penggunaan dana haji untuk infrastruktur yang telah sesuai dengan peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat terkait dengan pro kontra penggunaan dana haji untuk membiayai infrastruktur. Kekuatan berlaku filosofis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji sesuai dengan cita-cita hukum, yaitu membawa dan memperjuangkan nilai-nilai yang ada pada ajaran syariat Islam untuk kesejahteraan Jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam secara keseluruhan.

Kekuatan berlaku secara yuridis dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji dapat dilihat dari terpenuhinya syarat formal yang terkandung dalam pasal-pasal yang mengatur penempatan dan pengelolaan dana haji. Oleh sebab itu, dengan dipenuhinya kekuatan berlaku secara Yuridis ini maka diharapkan undang-undang tentang pengelolaan dana haji berikut peraturan pelaksanaannya dapat membawa kepastian hukum dalam masyarakat, khususnya bagi Jemaah haji yang menempatkan dana haji tersebut sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam.

Dengan demikian, dari tiga nilai dasar yang menjadi kekuatan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji akan membawa tujuan dari masing-masing nilai dasar

tersebut, akan terpenuhinya unsur kemanfaatan, keadilan dan kepastian terhadap penempatan dan pengelolaan dana haji.

Dari sisi kewenangan BPKH, maka kewenangan BPKH dapat dijadikan sebagai faktor pendukung Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji, mengingat dalam undang-undang tersebut mengamanatkan pengelolaan keuangan haji dilaksanakan oleh BPKH, badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Organ BPKH terdiri atas badan pelaksana dan dewan pengawas yang bertugas mengelola penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji.

Dilihat dari sisi tersedianya instrumen investasi, SBSN dengan dua jenis sukuk yang dapat dimanfaatkan oleh BPKH, yaitu Surat Perbendaharaan Negara Syariah (SPNS) dan *Project Based Sukuk* (PBS). Seri PBS merupakan suku negara yang diterbitkan oleh pemerintah di mana *underlying* asetnya berupa proyek-proyek infrastruktur. Seri PBS tersebut dibagi menjadi dua, yakni skema yang sejak awal proyek infrastruktur didesain akan dibiayai oleh sukuk. Misalnya, proyek *double track* Kementerian Perhubungan, asrama haji, madrasah, dan lain-lain. Skema kedua yakni, yang sejak awal didesain proyek tersebut tidak didanai dari sukuk, namun dalam perkembangannya dibiayai oleh sukuk. Menurut Direktur Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, Suminto, BPKH dimungkinkan membiayai proyek infrastruktur dengan skema pertama.²⁴

²⁴ Sholikah/ Red: Nur Aini, Kemenkeu Siapkan Instrumen Investasi Dana Haji, 22 Nov 2017, <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariahekonomi/17/11/21/>

B. Pertanggungjawaban dan Pengawasan Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) Terhadap Dana Haji yang Diinvestasikan

1. Pertanggungjawaban Dana Haji

Penggunaan dana haji oleh pemerintah dalam hal ini BPKH harus dapat dipertanggungjawabkan kepada umat muslim di Indonesia khususnya kepada Jemaah haji. Pertanggungjawaban BPKH lahir karena adanya kewenangan BPKH dalam mengelola dan calon jama'ah haji yang berdasarkan pada akad wakalah. Wakalah adalah akad pelimpahan kekuasaan oleh satu pihak kepada pihak lain dalam hal-hal yang boleh dilakukan.²⁵ Artinya, akad pelimpahan kekuasaan dari calon Jemaah haji kepada BPKH pada saat penyeteroran awal BPIH dalam hal-hal pengelolaan dana haji yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan. Dengan akad akad wakalah inilah yang digunakan oleh BPKH dalam mengelola dana haji, karena peran BPKH adalah sebagai wakil dari jamaah haji. Dengan demikian, akad wakalah ini harus disetujui terlebih dahulu di awal kontrak. Sebagai pengelola keuangan haji, maka BPKH wajib memastikan bahwa keuangan haji dikelola dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip-prinsip yang telah diatur Undang-Undang. Dengan demikian, pengelolaan keuangan haji merupakan tanggung jawab BPKH yang harus dijalankan secara professional.

Terdapat beberapa hal terkait pertanggungjawaban BPKH dalam mengelola dana/keuangan haji yang diatur dalam Pasal 52 dan 53 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Pertanggungjawaban BPKH dalam ketentuan Pasal 52 UU No.34/2014 adalah terkait dengan bentuk

ozrvz7382-kemenkeu-siapkan-instrumen-investasi-dana-haji. Diunduh tanggal 27 Mei 2019.

²⁵ Ahmad Ifham Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syari'ah*, (Jakarta: PT. Gramedia. Pustaka Utama, 2010), h. 886

pertanggungjawaban secara administrasi, yaitu sebagai berikut :

- a. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji kepada dewan pengawas secara bulanan, triwulan, semester, dan tahunan yang terdiri atas laporan kinerja dan laporan keuangan, meliputi : laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan arus kas, neraca, dan catatan atas laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku.
- b. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji yang belum diaudit kepada Presiden dan DPR melalui Menteri setiap 6 (enam) bulan.
- c. Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. BPKH wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada Presiden dan DPR melalui Menteri paling lambat tanggal 30 Juni tahun berikutnya dan dipublikasikan dalam bentuk ringkasan eksekutif melalui media elektronik paling sedikit 2 (dua) media cetak yang berskala nasional dan paling lambat tanggal 31 Juli tahun berikutnya.

Sedangkan, pertanggungjawaban BPKH dalam ketentuan Pasal 53 UU No.34/2014 adalah terkait dengan bentuk pertanggungjawaban secara finansial, yaitu sebagai berikut :

- a. BPKH, baik anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas bertanggung jawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya.
- b. Anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian, apabila dapat membuktikan :

- 1) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- 2) telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan pengelolaan Keuangan Haji sesuai ketentuan Pasal 3, yaitu meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, meningkatkan rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH, dan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.
- 3) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengelolaan Keuangan Haji yang mengakibatkan kerugian; dan
- 4) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pertanggungjawaban penempatan dana haji dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji di atur dalam Pasal 41, namun bentuk pertanggungjawabannya lebih bersifat administrasi yang tidak jauh berbeda dengan pertanggungjawaban yang diatur dalam Pasal 52 UU No.34/2014. Namun pertanggungjawaban BPKH secara finansial dalam PP No.05/2018 tidak diatur. Dengan demikian, anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas bertanggung jawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya.

2. Pengawasan Pengelolaan Dana Haji

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji untuk investasi oleh BPKH, sesungguhnya dalam undang-undang ini juga telah terdapat mekanisme kontrol melalui institusi “dewan pengawas”. Bagian ketiga undang-undang ini membagi BPKH menjadi dua bagian yaitu “badan pelaksan”

dan “dewan pengawas” sebagai satu kesatuan organ. Sebagaimana tertuang dalam pasal 27 yang menyatakan “organ BPKH terdiri atas badan pelaksana dan dewan pengawas”.

Sementara mengenai pengawasannya diatur pada pasal 54, menyebutkan; (1) Pengawasan terhadap BPKH dilakukan secara internal dan eksternal. (2) Pengawasan internal BPKH dilakukan oleh dewan pengawas. (3) Pengawasan eksternal BPKH dilakukan oleh DPR berdasarkan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan.²⁶

Dengan demikian, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5 tahun 2018, perihal kepengawasan pada pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji ada pada dewan pengawas. Sejalan dengan itu, UU Nomor 34 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dewan pengawas memiliki fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan haji yang memiliki tugas antara lain; melaksanakan penilaian atas rumusan kebijakan, melaksanakan pengawasan dan pemantauan atas pelaksanaan pengelolaan keuangan haji, serta menilai dan memberikan pertimbangan terhadap laporan pertanggungjawaban BPKH.

Dalam hal pelaksanaan pengawasan, dewan pengawas dapat berkoordinasi kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Pengertian koordinasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur. Dengan kata lain, kata koordinasi di sini lebih cenderung memiliki makna sebelum dilaksanakannya suatu tindakan (*pre-action*), bisa berbentuk meminta nasehat ataupun petunjuk (*advice*). Sementara bidang kepengawasan di sini, jika dilihat berdasar logika hukum peraturan BPKH, dapat bermakna sebelum maupun setelah tindakan. Sebelum tindakan berarti badan pelaksana mengajukan pendapat

²⁶ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014..., Pasal 54

kepada dewan pengawas untuk kemudian meminta persetujuan terhadap suatu agenda kegiatan. Sedangkan setelah kegiatan, dewan pengawas melakukan evaluasi atas setiap kegiatan yang telah dilaksanakan. Hal ini harus difahami secara benar. Sebab jika di kemudian hari terjadi indikasi adanya kerugian bahkan, misalnya sampai kepada tindakan penyimpangan, maka hal seperti itu sudah diantisipasi semenjak dini.²⁷

3. Analisis

Berdasarkan ketentuan pertanggungjawaban penggunaan dana haji di atas, maka tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.²⁸ Dengan merujuk pendapat Abdulkadir Muhammad, bahwa terdapat teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) yang dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:²⁹

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).

²⁷ M. Ali Mubarak, *Manajemen Pengelolaan Dana Haji Republik Indonesia (Studi Kolaborasi Antar Lembaga Bpkh, Kemenag Dan Mitra Keuangan Dalam Pengelolaan Dana Haji)*, Iltizam Journal Of Shariah Economic Research, Vol. 2, No. 2, 2018, UIN STS Jambi.

²⁸ Andi Hamzah, *Kamus Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), h. 26.

²⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), h. 503

- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetapi bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Teori tanggung jawab hukum di atas dihubungkan dengan pertanggungjawaban BPKH dalam mengelola keuangan haji yang dapat dijadikan dasar oleh Jemaah haji untuk meminta pertanggungjawaban secara hukum kepada BPKH atas penempatan dana haji pada instrument investasi sesuai amanah yang tertuang dalam akad wakalah.

Terkait dengan tanggung jawab hukum, pada dasarnya BPKH wajib bertanggung jawab apabila terjadi kesalahan akibat kelalaian dan 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. Misalnya BPKH bertanggung jawab memastikan investasi yang dikelola bebas dari resiko yang menyebabkan dana tidak likuid. Perihal resiko-resiko dalam investasi tentunya sudah harus dipahami oleh BPKH sehingga sebisa mungkin dapat terhindar dari kerugian-kerugian yang tidak diinginkan. Apabila resiko tersebut terjadi maka BPKH tetap harus mengupayakan jaminan-jaminan yang sudah diatur untuk menutup kerugian. Pada dasarnya investasi dana haji adalah investasi yang risikonya 0% karena harus ada jaminan langsung dari pemerintah sehingga tidak boleh ada yang gagal berhaji yang disebabkan tidak adanya dana.

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 misalnya mengambil keuntungan pribadi dari pengelolaan keuangan haji tersebut atau melakukan tindakan korupsi yang bertujuan untuk menambah kekayaan diri sendiri. Perbuatan yang dilakukan dengan sengaja tersebut tentunya dapat menimbulkan kerugian dikemudian hari dimana pada akhirnya calon jamaah haji tidak mendapatkan hak-hak mereka yang seharusnya. Apabila terbukti tidak sengaja mengakibatkan kerugian maka anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas dibebaskan dari tanggung jawab. Oleh karena BPKH perlu melakukan pengelolaan yang terkoordinasi dengan baik dan penuh dengan prinsip kehati-hatian pada kehalalan transaksi, manajemen proyeksi imbal hasil, manajemen risiko investasi.

Pertanggungjawaban dan pengawasan BPKH terhadap penempatan/pengelolaan dana haji harus berdasarkan pada 7 prinsip ekonomi syariah yang harus dipenuhi, yaitu prinsip keadilan, maslahat, anti spekulasi, *gharar*, anti riba, kebersamaan, produktif dan inovatif,³⁰ karena berkaitan dengan kemaslahatan manusia yang mencakup pada keselamatan keyakinan agama, keselamatan jiwa, keselamatan akal, keselamatan keluarga dan keturunan, serta keselamatan harta benda. Hal tersebut sejalan dengan teori kemaslahatan yang disampaikan Ulya Kencana pada bab sebelumnya, bahwa penempatan dan pengelolaan dana haji dengan benar bertujuan untuk mendatangkan kegunaan, kebaikan, manfaat, dan kepentingan bagi umat Islam khususnya calon jemaah haji sebagai pemilik dana

Dengan demikian, UU No.34/2014 Tentang Keuangan Haji dengan peraturan pelaksanaannya PP No.05/2018 harus

³⁰ Al Arif, M. Nur Rianto dan Euis Amalia, *Teori Mikroekonomi : Suatu Perbandingan Ekonomi Islam dan Ekonomi Konvensional*, (Jakarta : Kencana, 2010), h.62.

ditaati oleh BPKH, karena bila merujuk pendapat Soerjono Soekanto (2011:26) yang dikutip **Ulya Kencana**, bahwa fungsi hukum (UU No.34/2014 dan PP No.05/2018) adalah sebagai kaidah, sebagai sikap tindak atau perilaku teratur BPKH dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya mengelola keuangan haji, yang tidak saja menimbulkan ketaatan atau kepatuhan pada hukum tersebut tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku yang bersifat negatif maupun positif.³¹ Demikian pula bila dihubungkan dengan teori kemaslahatan Zaky al-Din Sya'ban dalam penelitian **Ika Rismah Delfi**, bahwa tanggung jawab dan pengawasan BPKH terhadap dana haji yang diinvestasikan merupakan pengendalian dana umat untuk menata kehidupan umat Islam khususnya Jemaah haji dengan jiwa syari'at serta menjadikan *mashlahah mursalah* itu sebagai dasar dan kaidah umum dalam mengatur kepentingan antara sesama, khususnya sesama umat muslim di Indonesia.³²

³¹ Ulya Kencana, *Op.Cit.*

³² Ika Rismah Delfi, *Op.Cit.*