

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan rangkaian kegiatan yang beragam dengan melibatkan banyak pihak dan orang. Penyelenggaraan haji termasuk juga adalah aktifitas mengelola banyak uang (dana) calon jamaah haji yang cakupan kegiatannya yaitu di dalam negeri dan ketika di Arab Saudi. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan ibadah haji ada keterlibatan banyak pihak yang membutuhkan kerjasama dan koordinasi. Penyelenggaraan ibadah haji membutuhkan penanganan yang cermat dan dukungan sumber daya manusia yang handal dan amanah.

Penyelenggaraan ibadah haji mengacu pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2009. Adapun prinsip dalam penyelenggaraan ibadah haji yaitu: 1) mengedepankan kepentingan jamaah; memberikan rasa keadilan dan kepastian; efisiensi dan efektivitas; transparansi dan akuntabilitas; profesionalitas dan nirlaba.

Penyelenggaraan ibadah haji Indonesia dibagi dalam dua kategori, yaitu haji reguler yang sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah, dan haji khusus yang dilaksanakan oleh Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang telah mendapat izin dari Menteri Agama. Pada dasarnya, penyelenggaraan ibadah

haji menganut prinsip yang mengutamakan kepentingan dan kebutuhan para jemaah, serta memberikan pelayanan yang adil, efektif, aman, dan profesional. Adapun perbedaan antara ibadah haji reguler dan khusus selain terletak pada penyelenggaranya juga dapat dilihat dari biaya dan fasilitas yang akan didapatkan oleh calon jemaah haji pada saat berada di Tanah Suci.

Secara umum, syarat pendaftaran haji reguler adalah sebagai berikut:

1. Beragama Islam
2. Berusia 12 tahun saat mendaftar
3. Memiliki Kartu Keluarga
4. Memiliki Akta Kelahiran/Kutipan Akta Nikah/Ijazah
5. Memiliki tabungan BPS-BPIH

Adapun prosedur pendaftaran ibadah haji hingga pelunasan dana haji dapat dijelaskan sebagai berikut:¹

1. Membuka Rekening Haji

Tidak semua bank memiliki layanan tabungan haji. Beberapa bank di Indonesia yang menerima setoran tabungan ibadah haji di antaranya: Bank Mandiri Syariah, BRI, BRI Syariah, Bank Mega Syariah, Bank BTN, Bank Mandiri, BNI, serta Bank Muamalat. Untuk membuka tabungan haji, Anda perlu datang ke bank terkait lalu langsung mendaftar ke Customer Service dengan membawa KTP, serta saldo awal pembukaan rekening mulai Rp100.000,00-Rp500.000,00. Tabungan haji tidak dikenakan biaya administrasi serta bunga imbal. Anda pun tidak akan mendapatkan kartu ATM

¹ “Pendaftara Haji”, dalam [https://yogyakarta2.kemenag.go.id/files/yogyakarta/file/dokumen/brosur pendaftaran haji.pdf](https://yogyakarta2.kemenag.go.id/files/yogyakarta/file/dokumen/brosur%20pendaftaran%20haji.pdf), diakses pada 12 Maret 2018

sebab debit yang masuk ke tabungan hanya diperuntukkan sebagai dana setoran haji.

Apabila saldo tabungan haji Anda sudah mencapai angka Rp25.000.000,00 maka Anda sudah diperbolehkan untuk mendaftarkan diri ke Kementerian Agama. Setelah mendaftarkan diri, Anda akan mendapatkan Surat Permohonan Pergi Haji (SPPH) dan Nomor Porsi.

2. Membuat Surat Keterangan Sehat

Surat Keterangan Sehat dapat Anda buat di Puskesmas atau Rumah Sakit terdekat. Jelaskan secara spesifik kepada petugas Puskesmas bahwa Anda memerlukan pemeriksaan kesehatan beserta Surat Keterangan Sehat untuk keperluan pendaftaran ibadah haji. Setelah Surat Keterangan Sehat berhasil didapat, Anda dapat membawa surat tersebut bersama buku Tabungan Haji ke Kantor Perwakilan Kementerian Agama di Kota atau Kabupaten tempat tinggal Anda.

Surat Keterangan Sehat dapat Anda buat di Puskesmas atau Rumah Sakit terdekat, dengan menjelaskan secara spesifik kepada petugas Puskesmas bahwa Anda memerlukan pemeriksaan kesehatan beserta Surat Keterangan Sehat untuk keperluan pendaftaran ibadah haji

3. Mengisi Surat Pendaftaran Pergi Haji di kantor Kementerian Agama

Sebelum mendaftarkan diri ke Kantor Kementerian Agama, pastikan Anda sudah menyiapkan segala persyaratan dokumen yang diperlukan. Dokumen yang perlu Anda bawa untuk daftar haji antara lain: Surat

Keterangan Sehat, salinan KTP yang masih berlaku, salinan Kartu Keluarga, Salinan buku Tabungan Haji, salinan Akta Kelahiran, serta foto berwarna ukuran 3×4 sebanyak sepuluh lembar.

Jika seluruh syarat dan dokumen sudah terpenuhi, Anda dapat langsung pergi ke kantor Kementerian Agama untuk mendaftarkan diri sebagai peserta ibadah haji. Di sana, Anda akan diberikan formulir SPPH. Anda perlu mengisi formulir tersebut sesuai dengan data diri Anda. Dalam formulir tersebut, terdapat beberapa kolom yang perlu Anda isi seperti Nomor Rekening Tabungan Haji, Nomor KTP, golongan darah, serta data pribadi Anda.

4. Meminta Nomor Porsi Haji

Setelah mengisi SPPH, kemudian calon jamaah haji diberikan nomor porsi. Nomor porsi merupakan nomor urut pendaftaran yang akan Anda dapatkan setelah melakukan setoran awal pendaftaran haji ke rekening Kementerian Agama sebesar Rp25.000.000,00. Nomor porsi dapat menjadi perkiraan tahun keberangkatan Anda ke Tanah Suci dan dapat dilihat di situs resmi Kementerian Agama.

5. Pelunasan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)

Pelunasan BPIH dapat dilakukan di tahun keberangkatan haji atau setelah ada pengumuman mengenai besaran biaya yang harus Anda bayarkan agar segera berangkat ke Tanah Suci. Pembatalan pendaftaran haji orang lain dapat memengaruhi jadwal keberangkatan haji Anda yang dapat berubah lebih

cepat dari jadwal seharusnya. Kementerian Agama menetapkan beberapa syarat pelunasan BPIH, yakni calon jemaah belum pernah menunaikan ibadah haji sebelumnya dan telah berusia minimal 18 tahun, atau sudah menikah.

Oleh sebab itu, apabila calon jemaah telah memiliki kemampuan secara finansial, sebaiknya segera melunasi BPIH pada tahun yang telah ditentukan. Sebab, jika dalam jangka waktu yang sudah ditentukan belum melunasi BPIH, maka jadwal keberangkatan haji akan tertunda semakin lama.

B. Pengelolaan Dana Haji Oleh Badan Pengelola Keuangan Haji

Dana haji merupakan dana yang dibayarkan oleh calon jemaah haji untuk biaya pendaftaran untuk mendapat porsi keberangkatan. Dana ini yang biasa disebut dengan dana awal Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH). Setiap tahun kuota jemaah haji Indonesia sekitar 210.000 orang. Pemerintah mengeluarkan dana sekitar Rp6-7 triliun untuk membiayai operasional haji tahunan. Pendaftar calon haji setiap bulan mencapai 40.000 orang. Sampai akhir 2017, akumulasi BPIH diperkirakan sebesar Rp97,18 triliun.² Dengan demikian, terdapat dana mengendap yang setiap tahun potensinya terus mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya pendaftar haji.

Indonesia termasuk salah satu Negara dengan jumlah jama'ah haji terbesar dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Hal tersebut juga didukung oleh meningkatnya pertumbuhan ekonomi, sehingga jumlah jama'ah haji Indonesia semakin mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

² Untung dan Buntung Investasi Dana Haji ke Infrastruktur, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170802121306-78-231888/untung-dan-buntung-investasi-dana-haji-ke-infrastruktur/>, diakses pada 12 Desember 2017

Selama ini dalam proses pendaftaran jamaah haji, BPIH yang disetorkan ke rekening Menteri Agama melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional yang ditunjuk dan dikelola oleh menteri. Menurut Kepala Biro Humas Kementerian Agama Mastuki, dana yang disetorkan oleh jamaah tersebut telah diinvestasikan sebelum beleid itu muncul atau sejak Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Haji disahkan. Lebih lanjut dijelaskan oleh Mastuki bahwa pihaknya menjelaskan bahwa saat itu kementerian agama memasukkan DAU ke tiga instrumen investasi, yakni surat utang negara, deposito syariah, dan surat berharga syariah negara (SBSN) alias sukuk atau obligasi syariah.

Menurut Kepala Boro Humas Kemenag tersebut saat ini dana haji berjumlah kurang lebih Rp 99 triliun dengan perincian sebagai berikut, sebesar Rp 36,7 triliun ditempatkan ke SUKUK, sisanya sebesar Rp 62,3 triliun ditempatkan di perbankan syariah. Pada saat ini, Pertahun kuota haji Indonesia sekitar 210.000 orang, hanya Rp 6-7 triliun yang digunakan untuk operasional haji tahunan. Ada dana mengendap yang setiap tahun potensinya meningkat seiring bertambahnya pendaftar haji.³

Selama tujuh tahun terakhir, kata Mastuki, Kementerian Agama telah menggunakan hasil investasi dana haji sebagai subsidi menutup selisih total biaya penyelenggaraan haji dan setoran yang dibayarkan calon jamaah kepada pemerintah. Calon jamaah tidak membayar seluruh biaya haji. Yang

³ “Lima hal tentang Dana Haji dan Kontroversinya”, <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40778194>, diakses pada 12 Maret 2018

ditanggung calon jemaah, kata dia, hanya tiket pesawat pulang-pergi, sebagian ongkos pemondokan dan biaya hidup selama di tanah suci.

Pemerintah sejak tahun 2010 telah menempatkan dana haji pada produk investasi surat berharga syariah atau sukuk. Berdasarkan MoU 22 April 2009, antara Kementerian Keuangan dan Agama menyepakati penempatan dana haji dan dana abadi umat ke Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dengan cara *private placement*. *Private placement* adalah penempatan sejumlah modal dalam suatu perusahaan melalui pembelian aset yang transaksinya terjadi pada pasar negosiasi. Surat berharga syariah tersebut dikenal dengan sebutan SDHI (Sukuk Dana Haji Indonesia) hingga 12 Januari 2017, *outstanding* SDHI senilai Rp 36,7 triliun.⁴

Pada 2010, penempatan investasi dalam bentuk sukuk berjumlah Rp12 triliun. Pada 2013, terjadi peningkatan penempatan investasi menjadi Rp31,1 triliun. Pada 2015, penempatan investasi pada sukuk sebesar Rp 35,83 triliun. Selain melalui sukuk, penempatan investasi dana haji juga dilakukan melalui deposito. Pada 2010, nilai penempatan pada deposito sebesar Rp9,85 triliun dan meningkat menjadi Rp 26,2 triliun pada 2013.

Peningkatan nilai penempatan deposito pada 2013 karena peningkatan *return* perbankan dan berlakunya program penjaminan LPS untuk dana jemaah. Selain itu, pada periode tersebut ada pengalihan penempatan dana haji dari kas kepada produk perbankan. Bahkan, pada 2015, nilai dana haji yang ditempatkan pada deposito mencapai Rp43 triliun.

⁴ “Menkeu dan Menag Tandatangani MPU Penempatan dana Haji”, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-dan-menag-tandatangani-mou-penempatan-dana-haji/>, diakses pada 20 Maret 2018

Pada 2016, nilai dana haji, untuk setoran awal, nilai manfaat dan dana abadi umat, diperkirakan mencapai Rp 100 Triliun. Penempatannya per 31 Desember 2016 SBSN sebesar Rp 35,65 triliun, deposito berjangka syariah sebesar Rp54,57 triliun dan Surat Utang Negara (SUN) sebesar sebesar US\$10 juta atau setara dengan Rp136 miliar. Sesuai dengan UU No.34 Tahun 2014, dana haji yang terhimpun dari masyarakat dapat ditempatkan dan diinvestasikan baik pada produk perbankan hingga surat berharga. Perlu diperhatikan, penempatan dana haji ini harus sesuai dengan hukum syariah.

Mengenai dana yang dikelola oleh Kementerian Agama tersebut, saat ini dirasakan masih belum optimal. Hal tersebut disebabkan karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014, seharusnya ada peningkatan hasil investasi dana haji. Oleh karena pengelolaan dana haji didasarkan pada prinsip syariah, maka dana haji tidak boleh diendapkan atau didiamkan. Investasi dana haji merupakan cara yang tepat untuk memberikan manfaat lebih kepada calon jemaah dan masyarakat luas. Dengan mempertimbangkan nilai manfaat, kemudian sebagian dana tersebut diinvestasikan pada Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau sukuk negara. Selanjutnya, nilai manfaat tersebut digunakan membayar berbagai pengeluaran operasional jemaah haji di Arab Saudi. Adapun hasil efisiensi penyelenggaraan haji masuk ke rekening Kementerian Agama dan dimanfaatkan untuk pelayanan ibadah haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan,serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah.

Sementara itu, pengelolaan dana haji yang mengetahui nilai optimalisasi dari dana haji tersebut hanya Menteri Agama dan atau pejabat/aparat yang terkait dengan pengelolaan dana haji. Oleh karena itu, perlu dipikirkan apakah pengelolaan dana haji cukup menggunakan satu rekening atas nama Menteri Agama seperti sekarang atau perlu dibuat semacam virtual account, sehingga setiap calon haji tahu berapa jumlah dana yang ada pada masing-masing rekening tersebut.

Selain itu, BPIH maupun DAU dikelola secara konvensional melalui penempatan di perbankan konvensional dan secara syariah melalui penempatan di perbankan syariah dan investasi di SUKUK. Oleh karena dana tersebut diniatkan dan didedikasikan untuk ibadah haji, sepatutnya dana haji dikelola sesuai prinsip syariah. Dalam konteks tersebut, perlu diperhatikan berbagai akad mulai dari penerimaan setoran awal, penempatan, investasi dan pengeluaran, pemanfaatan hasil efisiensi, serta kerja sama para pihak.

Selanjutnya dari segi regulasi, pengelolaan dana haji mulai dari penerimaan setoran awal, penempatan, investasi, pengeluaran, pemanfaatan hasil efisiensi oleh pemerintah didasarkan pada sejumlah aturan baik UU, PP, Kepres, PMA, atau Pedoman Dirjen sebagaimana diuraikan di bawah ini:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Penyelenggaraan kegiatan ibadah haji dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal (Dirjen) Penyelenggaraan Haji, sedangkan ibadah

Umrah di bawah naungan Kementerian Agama Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan amanat UU No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menetapkan bahwa penyelenggaraan haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama.

Calon jamaah haji untuk mendapatkan antrian melakukan setoran awal dana haji (BPIH). Dana yang disetorkan calon jamaah haji tersebut oleh pemerintah diinvestasikan ke instrument-instrumen keuangan tabungan deposito di Bank Indonesia maupun di beberapa Bank Penerima Setoran (BPS) dan diinvestasikan pula ke Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau sukuk yang setiap tahunnya memperoleh laba sebesar 1,5 triliun atau sebesar 7,5 %.⁵

2. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Pada tahun 2008 Pemerintah mengeluarkan instrument hukum yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai dasar untuk pengelolaan dan pemanfaatan optimalisasi dana haji Indonesia. Dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 pasal 4 ayat (1) setiap warga negara yang beragama islam berhak untuk menunaikan ibadah haji dengan syarat: berusia paling rendah 18 tahun atausudah menikah, dan mampu membayar BPIH.

⁵ Lihat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/143517-ID-none.pdf>, diakses pada 12 Desember 2017 pada pukul 09.00 WIB

Kewajiban jamaah haji menurut undang-undang nomor 13 tahun 2008 pasal 5: setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji berkewajiban sebagai berikut:

- a. Mendaftarkan diri kepada panitia penyelenggara ibadah haji kantor departemen agama kabupaten/kota setempat.
- b. Membayar BPIH yang di setorkan melalui bank penerima setoran, dan
- c. Memenuhi dan mematuhi persyaratan dan ketentuan yang berlaku dalam penyelenggaraan ibadah haji.⁶

Beberapa persyaratan dan ketentuan yang wajib di penuhi di atur dalam peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler dan peraturan menteri agama nomor 23 tahun 2016 tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus. Di dalam PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler berisikan 3 pasal yang berbunyi:

- a. Pendaftaran jamaah haji di lakukan setiap hari kerja sepanjang tahun.
- b. Pendaftaran jamaah haji dilakukan di kantor Kementerian Agama kabupaten/kota domisili jamaah haji ssesuai kartu tanda penduduk (KTP).
- c. Pendaftaran haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib di lakukan sendiri oleh yang bersangkutan untuk mengambil foto dan sidik jari.⁷

⁶ Undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji pasal 5

⁷ Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012 tetang penyelenggaraan ibadah haji reguler

Di dalam PMA nomor 29 tahun 2016 tentang penyelenggaraan haji khusus pasal 14:

- a. Pendaftaran haji khusus dibuka setiap hari kerja sepanjang tahun
- b. Pendaftaran haji khusus dilakukan secara langsung oleh calon jemaah haji yang bersangkutan
- c. Pendaftaran calon jemaah haji dilakukan pada kantor wilayah.⁸

Persyaratan lainnya yang harus di penuhi adalah untuk prosedur pendaftaran ibadah haji terdapat pada Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler pasal 7.

Hak dan kewajiban pemerintah atau penyelenggara ibadah haji Hak yang dimaksud sebagaimana pemerintah maka sama dengan hak yang diperoleh oleh setiap individu atau warga negara dan badan hukum sebagaimana telah di jabarkan pada hak dari warga negara. Sementara kewajiban dari pemerintah sendiri telah tercantum dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggraan ibadah haji pasal 6: “pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan kesehatan, keamanan dan lain-lain yang diperlukan oleh jemaah haji.⁹

Walaupun banyak pihak yang menganggap landasan hukum tersebut belum cukup, dan perlu diatur dala peraturan tersendiri yang mengatur tentang tata kelola dana haji. Namun dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut

⁸ Peraturan menteri agama nomor 29 tahun 2016 tentang penyelenggraan ibadah haji khusus pasal 14

⁹ Undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji pasal 6

pengelolaan hanya terbatas pada pemanfaatan optimalisasinya dan pengembangannya dalam bentuk instrument bank yang benar-benar terjamin keamanannya. Seperti dalam tabungan deposito serta dalam SBSN (Surat Berharga Syariah Negara) atau sukuk dengan nilai optimalisasi sebesar 7,5 % pertahun.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dijelaskan bahwa pengelolaan dana haji di Indonesia hanya bersifat nirlaba, tidak ada aturan bahwa dana setoran awal haji boleh diproduktifkan untuk memperoleh profit/laba. UU tersebut hanya terfokus pada penyelenggaraan ibadah haji, karena setoran awal merupakan bagian dari penyelenggaraan haji, maka disinggung sedikit di dalamnya.

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan pelaksanaan undang-undang tersebut oleh menteri agama, para calon haji sebagai pemilik sah dari dana tersebut tidak pernah mengetahui nilai optimalisasi dari dana haji yang mengendap/diinvestasikan tersebut, termasuk seandainya yang bersangkutan mendapat subsidi pembiayaan haji dari hasil optimalisasi tersebut.

Dengan regulasi yang baik, komprehensif, dan prudent diharapkan pengelolaan dana haji dapat dilakukan dengan baik, benar, profesional, transparan dan amanah, serta terhindar dari terjadinya dispute (permasalahan hukum).

Dana haji yang disetorkan ke rekening Menteri agama tersebut dikelola melalui instrument keuangan yang dikelola secara syariat. Sementara sebetulnya adanya polemic dana haji, pengelolaan dan pengembangan dana haji tidak dikelola menurut prinsip-prinsip atau sistem ekonomi Islam. Berdasarkan data dari Kemenag, hanya tiga bank Syariah dari sekitar 22 bank yang ditunjuk untuk mengelola dana haji, diantaranya yaitu Bank Muamalat Indonesia (BMI), Bank Syariah Mandiri (BSM), dan Bank Mega Syariah (BMS).

Dengan rentang waktu yang lama dan banyaknya umat Islam yang ingin melaksanakan Ibadah Haji maka tidak terpungkiri jika dana awal haji yang disetorkan Calon Jamaah Haji (CHJ) di Indonesia untuk mendapatkan porsi berangkat ke tanah suci sangat besar jumlahnya. Mempertimbangkan hal ini, Presiden telah membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) yang bertugas mengelola Keuangan Haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban Keuangan Haji.

3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) telah terbentuk sebagai amanat dari terbitnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014. Setelah BPKH terbentuk, pengelolaan keuangan haji nantinya tidak lagi menjadi

kewenangan Kementerian Agama. Bukan hanya itu, BPKH juga memiliki kewenangan mengembangkan dana haji dalam berbagai sektor.

Pada Pasal 20 dijelaskan mengenai pengelolaan keuangan haji dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Dalam hal ini, BPKH menjalankan tugas yaitu menerima, mengembangkan, mengatur pengeluaran dan bertanggungjawab atas keuangan haji yang berhasil dihimpun. BPKH juga bertugas untuk mengurus investasi keuangan haji yang sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, aman dan bermanfaat. Badan ini pun berwenang untuk bekerjasama dengan lembaga lain dalam pengelolaan keuangan haji.

Selanjutnya, hasil penghimpunan keuangan haji dapat diinvestasikan ke dalam beberapa bentuk, yaitu produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya. Investasi ini dapat dilakukan selama sesuai dengan prinsip syariah yang mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat dan likuiditas.

4. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2017

Keanggotaan BPKH terbentuk melalui terbitnya Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2017. Pada Keppres yang terbit pada pertengahan 2017 tersebut diputuskan keanggotaan BPKH yang terdiri atas Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana yang masing-masing terdiri dari tujuh orang. Keanggotaannya merupakan representasi dari unsur pemerintah, masyarakat,

dan professional. Penetapan keanggotaannya pun harus melalui persetujuan DPR dan melalui seleksi yang cukup ketat.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 74P tahun 2017, pada tanggal 26 Juli 2017 Presiden Joko Widodo melantik anggota Dewan Pengawas dan Anggota Badan Pelaksana Pengelola Keuangan Haji (BPKH) di Istana Negara. Pelantikan Dewan Pengawas dan Anggota BPKH ini sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 74P tahun 2017. Berikut Dewan Pengawas dan anggota BPKH yang dilantik Presiden Jokowi:¹⁰

- a. Yuslam Fauzi Ketua merangkap anggota dewan pengawas
- b. Khasan Faozi sebagai dewan pengawas
- c. Moh. Hatta sebagai anggota dewan pengawas
- d. Marsudi Syuhud anggota dewan pengawas
- e. Suhaji Lestiadi Anggota Dewan Pengawas
- f. Muhammad Akhyar Adnan Anggota Dewan Pengawas
- g. Hamid Paddu Anggota Dewan Pengawas
- h. Ajar Susanto Broto Anggota Badan Pelaksana
- i. Rahmat Hidayat Anggota Badan Pelaksana
- j. Anggito Abimanyu Anggota Badan Pelaksana
- k. Beny Witjaksono Anggota Badan Pelaksana
- l. Acep Riana Jayaprawira Anggota Badan Pelaksana.
- m. Iskandar Zulkarnain Anggota Badan Pelaksana
- n. Hurriyah El Islamy Anggota Badan Pelaksana

¹⁰ Ihsanuddin, "Jokowi Lantik 14 Pengawas dan Pengelola Keuangan Haji", <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/11300501/jokowi-lantik-14-pengawas-dan-pengelola-keuangan-haji>, diakses pada 10 Maret 2018

5. Surat Keputusan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 BPKH

Sedangkan menurut Surat Keputusan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 BPKH merupakan badan publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Pasal 9 Perpres tersebut menjelaskan fungsi, tugas, dan kewenangan Badan Pelaksana (BP). BPKH melalui BP memiliki fungsi perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban dan pelaporan keuangan haji. Sedangkan untuk melaksanakan fungsinya BPKH bertugas merumuskan kebijakan, menyiapkan rencana strategis, dan menyiapkan rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 17.

Sementara wewenang BPKH dijabarkan pada Pasal 18 hingga Pasal 23. Kewenangan BP meliputi menempatkan dan investasi keuangan haji, pola kerja sama, struktur organisasi, manajemen kepegawain, penghasilan, dan ketentuan pengadaan barang. Pada 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) Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Fungsi, tugas, dan wewenang Dewan Pengawas (DP) juga diatur secara khusus. DP sesuai dengan nomenklaturnya memiliki fungsi pengawasan terhadap perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban dan pelaporan keuangan haji. DP bertugas melaksanakan penilaian atas rumusan, pengawasan dan pemantauan, serta menilai dan memberikan pertimbangan laporan pertanggung jawaban. Lalu wewenang DP mulai dari memberikan persetujuan, meminta laporan, mengakses data, melakukan telaah data, sampai pada pemberian saran kepada Presiden mengenai kinerja BP.

Mengenai ide Presiden untuk menginvestasikan dana haji yang dikelola oleh BPKH untuk kepentingan infrastruktur tersebut, penulis akan mengkaji menggunakan perspektif ilmu ekonomi Islam.

C. Tinjauan Hukum Ekonomi Islam Terhadap Pemanfaatan Dana Haji Untuk Investasi Infrastruktur Oleh Pemerintah

Pemanfaatan dana haji merupakan salah satu amanat dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 bahwa dana haji adalah dana setoran biaya penyelenggaraan ibadah haji, dana efisiensi penyelenggaraan haji, dana abadi umat, serta nilai manfaat yang dikuasai oleh negara dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaan program kegiatan untuk kemaslahatan umat Islam.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 memuat jenis-jenis penerimaan keuangan haji yang terdiri dari: (1) setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus; (2) nilai manfaat keuangan haji; (3) dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji; (4) Dana Abadi Umat; dan/atau; (5) sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Pengelolaan dana haji selama ini dinilai belum optimal karena penggunaan investasi terbatas pada surat utang negara, deposito syariah, dan surat berharga syariah negara. Menurut Aziz Setyawan, investasi dana haji yang dilakukan Kementerian Agama belum optimal karena pengelolaannya didasarkan pada prinsip syariah. Lebih lanjut dikemukakan bahwa dana haji tidak boleh diendapkan atau didiamkan agar dapat memberikan manfaat lebih kepada calon jamaah haji dan umat.

Permasalahan muncul ketika Presiden Joko Widodo mengemukakan ide untuk menginvestasikan dana calon jamaah haji untuk infrastruktur. Keinginan Presiden untuk memanfaatkan dana haji dalam investasi pembangunan infrastruktur dipandang oleh beberapa kalangan sebagai langkah yang tepat karena akan lebih banyak memberikan manfaat dan keuntungan dari investasi tersebut jauh lebih banyak. Menanggapi usulan presiden tersebut, Menteri perekonomian Darmin Nasution mengemukakan bahwa apabila dana haji tersebut diinvestasikan ke sector infrastruktur dapat menghasilkan hasil investasi dana haji tersebut mencapai 12%, sedangkan deposito hanya mampu memberikan keuntungan sebesar 5%.

Usulan presiden Joko Widodo untuk menginvestasikan dana haji dalam bidang infrastruktur tersebut menuntut kehati-hatian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 undang-undang nomor 34 Tahun 2014 tujuan pengelolaan keuangan haji yaitu untuk meningkatkan: *Pertama*, 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.

Berdasarkan uraian di atas, penulis akan membahas pemanfaatan dana haji untuk infrastruktur oleh pemerintah dengan perspektif ekonomi Islam. Membahas perspektif ekonomi Islam terhadap dana haji, maka tidak dapat dilepaskan dari akad. Merujuk pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 bahwa akad yaitu kesepakatan tertulis antara Bank dengan nasabah dan/atau pihak lain yang memuat hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak sesuai dengan prinsip syariah.¹¹

Akad merupakan salah satu unsure penting dalam setiap tindakan transaksi umat Islam. Keabsahan suatu transaksi tergantung pada sejauhmana terpenuhinya unsure-unsur dalam syarat dan rukun pada saat akad. Oleh karena itu, membahas tentang penggunaan dana haji untuk infrastruktur sebagaimana diutarakan oleh pemerintah, maka terlebih dahulu harus dilihat pada akad awal dana haji antara calon jamaah haji dan pemerintah.

Dalam pembahasan mengenai pemanfaatan dana haji untuk investasi infrastruktur oleh pemerintah, ada dua hal yang akan dibahas yaitu: *Pertama*,

¹¹ PBI Nomor : 9/19/PBI/2007, Op.Cit, Pasal 1 angka 4

mengenai kedudukan dana haji; dan *kedua*, kewenangan pemerintah dalam memanfaatkan dana haji untuk infrastruktur ditinjau dari perspektif hukum ekonomi Islam.

1. Kedudukan Dana Haji

Berdasarkan UU PKH mengenai defenisi Keuangan Haji yang eksplisit menyebut Keuangan Haji adalah hak dan kewajiban Pemerintah (Pasal 1 angka 1). Ketentuan ini tidak tepat jika merujuk Pasal 1 angka 1 Jo. Pasal 5 UU PKH tidak menyebutkan sumber Keuangan Haji berasal dari APBN ataupun APBD. Artinya, tidak ada keuangan negara dalam Keuangan Haji. Tidak pula dicatatkan sebagai kas Menteri Keuangan.

Padahal, sumber dana dari Keuangan Haji itu jelas dan limitatif berasal dari setoran jamaah (BPIH atau BPIH Khusus). Selain itu, dana haji juga bersumber dari nilai manfaat Keuangan Haji, dana efisiensi Penyelenggaraan Ibadah Haji, Dana Abadi Umat (DAU), dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Sekali lagi, tidak ada sumbernya dari APBN dan/atau APBD.

Hal tersebut juga disebutkan dalam pasal 7 bahwa status hukum BPIH atau PBIH Khusus itu “dana titipan” jamaah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka secara hukum dana haji adalah milik jamaah. Dengan demikian, apabila ada pihak ketiga yang menginginkan untuk mengalihkan dana haji untuk kepentingan bukan tanpa persetujuan dari pemilik dana haji maka tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan.

Pemilik dana adalah orang yang menguasai dananya secara sah dan bebas menentukan obyek akadnya, sedangkan pemerintah adalah wakil yang diberikan kewenangan untuk mengelola dana haji tersebut. Para pihak yang berakad pada akad pengelolaan dana haji secara umum telah memenuhi persyaratan untuk melakukan akad. Pemilik dana maupun pemerintah selaku wakil adalah orang dewasa, mampu berbuat hukum, tidak dalam keadaan hilang akal (mabuk atau gila), tidak dalam keadaan dipaksa (atas kemauan sendiri) dan dilakukan atas dasar suka rela.

Dalam hukum Islam syarat *'aqid* (orang yang bertransaksi) secara umum adalah harus adil dan memiliki kemampuan untuk melakukan akad atau mampu menjadi pengganti orang lain jika ia menjadi wakil.² Menurut ulama Hanafiyah orang yang berakad disyaratkan harus berakal yakni sudah mumayyis dan berbilang, sehingga tidak sah apabila akad dilakukan seorang diri. Menurut ulama Malikiyah syarat orang yang berakal disamping harus mumayyis, keduanya merupakan pemilik barang yang sah, suka rela dan dalam keadaan sadar. Ulama Syafi'iyah mensyaratkan orang yang berakad harus dewasa, tidak dipaksa, Islam dan bukan musuh. Dipandang tidak sah orang kafir membeli kitab al-Qur'an atau kitab yang berkaitan dengan agama. Ulama Hanabilah mensyaratkan orang yang berakad harus dewasa dan ada kerelaan.³

² *Ibid.*, hlm. 53.

³ *Ibid.*, hlm. 76-84.

Menurut Sayyid Sabiq dalam Fiqh Sunnah mensyaratkan orang yang berakad harus berakal dan dapat membedakan (memilih). Akad orang gila, mabuk dan anak kecil yang belum dapat membedakan tidak sah, sedang akad anak kecil yang sudah dapat membedakan dinyatakan sah hanya sahnya tergantung kepada walinya.⁴

Akad pengelolaan dana haji yang dilakukan oleh kedua pihak yaitu pemilik dana dan pemerintah dilakukan oleh orang dewasa, akad tersebut dilakukan atas dasar suka rela dan kedua pihak mampu berbuat hukum. Dengan demikian para pihak yang berakad pada akad pengelolaan dana haji untuk infrastruktur telah memenuhi persyaratan tentang subyeknya *'aqid* dalam hukum Islam.

2. Kewenangan Pemerintah Dalam Memanfaatkan Dana Haji Untuk Infrastruktur Ditinjau Dari Perspektif Hukum Ekonomi Islam

a. Kewenangan yang Lahir dari Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2017 sesuai dengan Hasil Ijtima Ulama IV Komisi B-2 Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia yang berlangsung pada 2012 antara lain menyebutkan:

1) Dana setoran haji yang ditampung dalam rekening Menteri Agama yang pendaftarnya termasuk daftar tunggu (waiting list) secara syar'i adalah milik pendaftar (calon jamaah haji); 2) Dana setoran BPIH bagi calon haji yang termasuk daftar tunggu dalam rekening Menteri Agama boleh di-tasharruf-kan (dikelola) untuk hal-hal yang produktif

⁴ as-Sayyid Sabiq, *Fiqh as-Sunnah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1977) III: 128

(memberikan keuntungan), antara lain penempatan di perbankan syariah atau diinvestasikan dalam bentuk sukuk. Hasil investasi itu menjadi milik jamaah haji; dan 3) Pengelola berhak mendapatkan imbalan yang wajar dan tidak berlebihan. Namun, dana BPIH tidak boleh digunakan untuk keperluan apa pun kecuali untuk membiayai keperluan yang bersangkutan. Hasil Ijtima Ulama tersebut juga memperbolehkan pemanfaatan dana haji untuk investasi yang bersifat produktif dengan keharusan menerapkan prinsip syariah dalam pengelolaannya dan peruntukan hasil investasi untuk kepentingan jamaah haji.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 yang menyebutkan bentuk investasi dana haji dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya, maka dapat dimaknai bahwa pembentuk undang-undang memberi peluang bentuk investasi langsung dan investasi lainnya di luar investasi produk perbankan, surat berharga, dan emas.

Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 UU tersebut menjelaskan definisi keuangan haji, dana haji, dan lebih khusus lagi soal dana abadi umat. “Keuangan haji adalah semua hak dan kewajiban Pemerintah 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 jamaah haji maupun sumber lain

yang sah dan tidak mengikat,” bunyi poin pertama dari Pasal 1 UU Nomor 34 Tahun 2014.

Adapun dana haji, dijelaskan pada poin 2, mencakup BPIH, dana efisiensi penyelenggaraan haji, dana abadi umat, serta nilai manfaat yang dikuasai oleh negara dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaan program kegiatan untuk kemaslahatan umat Islam.

Terkait pengelolaan dana haji ini, Pasal 3 UU Nomor 34 Tahun 2014 menyatakan pengelolaan keuangan haji diamanatkan untuk tujuan meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji; rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH; dan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.

Berdasarkan Pasal 20, pengelolaan keuangan haji dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). BPKH memiliki tugas untuk menerima, mengembangkan, mengatur pengeluaran dan bertanggungjawab atas keuangan haji yang berhasil dihimpun. BPKH juga bertugas untuk mengurus investasi keuangan haji yang sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, aman dan bermanfaat. Badan ini pun berwenang untuk bekerjasama dengan lembaga lain dalam pengelolaan keuangan haji.

Selain semua rincian tentang definisi dan kewenangan soal pengelolaan dan pemanfaatan dana haji, Pasal 26 UU Nomor 34 Tahun 2014 mengharuskan Badan Pengelola Keuangan Haji untuk:

- a) mengelola Keuangan Haji secara transparan dan akuntabel untuk sebesar-besarnya kepentingan Jemaah Haji dan kemaslahatan umat Islam;
- b) memberikan informasi melalui media mengenai kinerja, kondisi keuangan, serta kekayaan dan hasil pengembangannya secara berkala setiap 6 (enam) bulan;
- c) memberikan informasi kepada Jemaah haji mengenai nilai manfaat BPIH dan/atau BPIH Khusus melalui rekening virtual setiap Jemaah Haji;
- d) melakukan pembukuan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku;
- e) melaporkan pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji, secara berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Menteri dan DPR;
- f) membayar nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus secara berkala ke rekening virtual setiap Jemaah Haji; dan
- g) mengembalikan selisih saldo setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus dari penetapan BPIH dan/atau BPIH Khusus tahun berjalan kepada Jemaah Haji.

Berdasarkan amanat Pasal 3 huruf c Jo. Pasal 26 huruf a Undang-undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan haji, bahwa dana haji dimungkinkan untuk dikelola dan hasil kemanfaatannya digunakan untuk kepentingan rakyat banyak. Dalam hal ini, pemerintah melalui UU tersebut menunjuk BPKH sebagai badan

hukum publik (Pasal 20 ayat (2) UU PKH) untuk mengelola dana haji. Kelembagaan BPKH mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 20 ayat (3) UU PKH). Mandiri itu (mungkin) maksudnya sebagai alasan untuk tidak dibiayai Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UU PKH, BPKH diposisikan sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji yang diberikan kewenangan untuk mengelola dana haji. Akan tetapi norma tersebut hanya dalam konteks menerima setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus pada Kas Haji. BPKH hanya ditempatkan sebagai penerima setoran dana haji dari calon jamaah.

Kata wakil menunjukkan adanya pengalihan kekuasaan. Karena obyek setoran dana titipan Jamaah Haji itu dan domein setoran adalah hukum keperdataan. Hal tersebut sebetulnya tidak menunjukkan pemberian kewenangan secara jelas bahwa BPKH adalah wakil yang sah dari Jamaah Haji dalam melakukan pengelolaan dana titipan Jamaah Haji. Ketentuan tersebut juga tidak merupakan klausula yang memberikan kuasa sebagai wakil yang sah dari Jamaah Haji melakukan pengelolaan dana titipan Jamaah Haji.

Status dana titipan itu bersifat hukum keperdataan, seperti menitipkan uang kepada bank atau lembaga pembiayaan. Oleh karena itu, BPKH sudah melakukan fungsi intermediasi seperti halnya bank, dengan wewenang melakukan penempatan dan investasi Keuangan Haji. Ini termasuk isu pengawasan jasa keuangan, sebagaimana juga

diatur dalam UU PKH tidak menormakan kegiatan BPKH sebagai obyek pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Adapun mengenai keinginan pemerintah menginvestasikan Keuangan Haji untuk kepentingan investasi infrastruktur, maka perlu dilihat kewenangan BPKH untuk mengelola, bukan menjadi kewenangan Presiden, apalagi Menteri. Secara kelembagaan, terlebih dahulu perlu disusun rumusan kebijakan, rencana strategis, dan rencana kerja lebih dulu seperti amanat Pasal 28 ayat (2) huruf a UU BPKH.

Merujuk Pasal 45 ayat (4) UU PKH, rencana strategis serta rencana kerja dan anggaran tahunan ditetapkan oleh badan pelaksana, setelah mendapat persetujuan dari DPR. Oleh karena itu, belum ada dasar hukum untuk menggunakan dana Haji, utamanya dana setoran BPIH dan BPIH Khusus yang dikelola BPKH untuk kepentingan infrastruktur. Hal tersebut juga selaras dengan kedudukan penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji yang termasuk dana haji itu hanya bisa setelah persetujuan Dewan Pengawas. Mengenai penempatan dana haji ini, tidak ada norma yang eksplisit bahwa untuk penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dengan persetujuan DPR.

Pengelolaan Haji tidak hanya soal Keuangan Haji namun pengelolaan dan regulasi serta proteksi jamaah, pun demikian selaku konsumen. UU PKH itu hanya urusan Keuangan Haji yang mengelola Keuangan Haji, yang mencakup dana yang dititipkan melalui setoran

bakal calon jamaah haji. Sekali lagi, konstruksi hukum dan hubungan hukumnya adalah penitipan uang.

Hal tersebut Merujuk Pasal 7 ayat (1) UU PKH yang menyebutkan bahwa dana setoran haji itu status hukumnya adalah penitipan sebagaimana disebut dengan dana titipan Jamaah Haji. Hal ini berarti bahwa secara negasi dana titipan itu bukan dana Pemerintah dan bukan dana milik BPKH. Tidak ada diksi apalagi norma dan klasula dalam UU PKH yang menyebut adanya pemberian kuasa dari pemilik dana kepada sang penerima kuasa untuk mengelola.

Berdasarkan pembahasan tersebut, dalam Pasal 1 angka 4 UU PKH hanya disebutkan bahwa BPKH merupakan lembaga yang melakukan pengelolaan Keuangan Haji. Dalam ketentuan tersebut, BPKH disebut sebagai penerima kuasa atas dana titipan Jamaah Haji untuk dikelola sendiri, yang demi hukum dianggap telah menerima kuasa dari penyetor calon jamaah haji yang menyetorkan BPIH dan/atau BPIH Khusus.

Kewenangan BPKH terbatas hanya menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan dan nilai manfaat. Selain itu, melakukan kerjasama dengan lembaga lain untuk pengelolaan Keuangan Haji. Hemat penulis, BPKH hanya lembaga teknis operasional pengelolaan Keuangan Haji saja, yang didalamnya termasuk dana titipan Jamaah Haji yang bertitel

BPIH dan BPIH Khusus. Kiranya, tidak ada kepastian normatif kehadiran BPKH akan menurunkan tarif BPIH itu sendiri.

Sebab, hasil nilai manfaat Keuangan Haji disetorkan BPKH sebagai pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus yang dibayarkan secara berkala ke rekening virtual Jemaah Haji. Bukan diakumulasi untuk menurunkan tarif BPIH.

Berdasarkan gambaran di atas, investasi dana haji melalui sektor infrastruktur juga dimungkinkan, sepanjang didasarkan pada prinsip syariah dan memperhatikan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat serta likuiditas. Hal ini mengingat dana haji adalah dana titipan masyarakat yang akan melaksanakan ibadah haji. Namun, sesuai dengan ketentuan Pasal 48 ayat (3), penerapan pengelolaan dana haji melalui investasi sektor infrastruktur harus juga didasarkan pada Peraturan Pemerintah. Menteri Agama Lukman Hakim Syaifudin menilai permintaan Presiden RI Joko Widodo agar BPKH menginvestasikan dana haji untuk pembangunan infrastruktur, sesuai dengan Undang-Undang telah menjadi kewenangan dari BPKH.

b. Kewenangan Pemerintah Mengelola Dana Haji untuk Infrastruktur Lahir dari Akad

Akad adalah kesepakatan tertulis antara Bank dengan nasabah dan/atau pihak lain yang memuat hak dan kewajiban bagi masing-

masing pihak sesuai dengan prinsip syariah.¹² Sedangkan menurut PBI Nomor. 10/16/PBI/2008 Akad adalah kesepakatan tertulis antara Bank Syariah atau UUS dan pihak lain yang memuat adanya hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak sesuai dengan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Bank Syariah.¹³

Akad dianggap sah apabila berdasarkan kesepakatan para pihak sehingga melahirkan perjanjian yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya, akan tetapi harus sesuai dengan asas serta rukun dan syarat yang telah ditentukan oleh syari'at. Adapun rukun akad menurut jumhur fuqaha, terdiri atas:¹⁴ *Pertama, Al-'Aqidain*, yakni para pihak yang terlibat langsung dengan akad; *Kedua, Mahallul Akad*, yakni objek akad, yakni sesuatu yang hendak diakadkan; *Ketiga, Sighat Akad*, pernyataan kalimat akad yang lazimnya dilaksanakan melalui pernyataan ijab dan qabul.

Pengelolaan dana haji untuk infrastruktur terkait erat dengan sighat akad antara calon jamaah haji yang merupakan pemilik dana dengan pemerintah sebagai wakil yang mengurus ibadah haji. Sigat akad adalah sesuatu yang disandarkan dari dua pihak yang berakad yang menunjukkan atas apa yang ada dalam hati keduanya tentang terjadinya suatu akad. Sigat akad dapat dilakukan dengan cara lisan,

¹² PBI Nomor : 9/19/PBI/2007, Op.Cit, Pasal 1 angka 4

¹³ PBI Nomor : 10/16/PBI/2008, Op.Cit, Pasal 1 angka 7

¹⁴ Wahbah Az-Zuhaili. *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*. (Damaskus: Dar al-Fikr. 1989), IV, hlm. 92

tulisan, atau isyarat yang memberi pengertian dengan jelas tentang adanya ijab qabul, dan dapat berupa perbuatan yang telah menjadi kebiasaan dalam ijab dan qabul.¹⁰

Dalam membuat akad harus selalu memperhatikan asas-asas berakad dalam islam. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, akad berasal dari bahasa arab *asasun* yang berarti dasar, basis dan pondasi. Prinsip yaitu dasar atau kebenaran yang menjadi pokok dasar berfikir, bertindak dan sebagainya.¹⁵

Terapat tujuh asas berakad dalam Islam yaitu :

1) Asas Ketuhanan (*Al - ulu>hiyah*)

Kegiatan muamalah, tidak akan pernah lepas dari nilai-nilai ketuhanan (ketauhidan). Dengan demikian, manusia memiliki tanggung jawab akan hal ini. Tanggung jawab kepada masyarakat, tanggung jawab kepada pihak kedua, tanggung jawab kepada diri sendiri, dan tanggung jawab kepada Allah SWT.

2) Asas Kebebasan (*Al-H}urriyah*)

Asas ini merupakan prinsip dasar dalam bermuamalah (berakad). Pihak-pihak yang melakukan akad mempunyai kebebasan untuk membuat perjanjian (*freedom of making contract*), baik dari segi objek perjanjian maupun menentukan persyarata-

¹⁰ Ahmad Azhar Basir, *Asas-asas Hukum Muamalat*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1998), hlm. 44

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm.70

persyaratan lain, termasuk menetapkan cara-cara penyelesaian bila terjadi sengketa.

3) Asas Persamaan atau Kesetaraan (*Al-Musa>wa*)

Setiap manusia memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan suatu perikatan. Dalam melakukan perikatan ini, para pihak menentukan hak dan kesetaraan, tidak boleh ada suatu kezaliman yang dilakukan dalam perikatan tersebut.

4) Asas Keadilan (*Al-'Ada>lah*)

Keadilan adalah keseimbangan antara berbagai potensi individu, baik moral maupun materiil, antara individu dan masyarakat, dan antara masyarakat satu dan lainnya yang berlandaskan pada syariah Islam.¹⁶

5) Asas Kerelaan (*Ar-Ridha>u*)

Segala transaksi yang dilakukan harus atas dasar suka sama suka atau kerelaan antara pihak-pihak, tidak boleh ada tekanan, paksaan, penipuan, dan mis-statement.

6) Asas Kejujuran dan Kebenaran (*Ash}-Sh}idiq*)

Kejujuran merupakan hal yang harus dilakukan oleh manusia dalam segala bidang kehidupan, termasuk dalam pelaksanaan muamalah. Jika kejujuran ini tidak dapat diterapkan dalam perikatan, maka akan merusak legalitas perikatan itu sendiri.

¹⁶ Yusuf Qordhawi, *Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, diterjemahkan oleh Didin Hafidhuddin, Setiawan Budi utomo, dan Aumur Rofiq Shaleh Tamhid, Cetakan 1, (Jakarta: Robbani Press, 1977), hlm.396

7) Asas Tertulis (*Al-Kita>bah*)

Manusia hendaknya suatu perikatan dilakukan secara tertulis, dihadiri oleh saksi-saksi dan diberikan tanggung jawab individu yang melakukan perikatan dan yang menjadi saksi.

Untuk itu rukun dan syarat dalam ekonomi Islam khususnya terkait transaksi merupakan hal yang sangat vital. Selama rukun dan syaratnya tidak terpenuhi maka aktivitas muamalah tersebut berupa transaksi bisnis menjadi batal. Jika dana haji ini betul-betul ingin dikelola untuk pembangunan infrastruktur maka harus disepakati dulu terkait produknya, apakah akan menggunakan produk *mudharabah* (*trust financing, trust investment*), *musyarakah* (*partnership, project financing participation*) atau *Ijarah* (*operational lease*).

Produk-produk inilah yang mewakili investasi yang bersifat produktif. Tentunya harus melewati rukun dan syaratnya terlebih dahulu. Sebagai contoh rukun dari produk *mudharabah* (*al-Qiradh*/pemberian modal) adalah pelaku (pemilik modal dan pelaksana usaha), adanya modal dan kerja, persetujuan kedua belah pihak (jamaah haji-pemerintah dalam *ijab* dan *qobul*), pembagian nisbah (keuntungan).

Ketentuan mengenai pengisian dan penandatanganan akad wakalah tersebut diatur dalam Perjanjian Kerja Sama antara Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Kementerian Agama, dengan Bank Penerima Setoran BPIH tentang penerimaan dan pembayaran BPIH.¹⁷

¹⁷ “Sudah Akad Wakalah Pengelolaan BPIH Tak Haru Ijin Jamaah Lagi”,

Dalam formulir akad wakalah tersebut, calon jemaah haji selaku Muwakkil memberikan kuasa kepada Kementerian Agama selaku Wakil, untuk menerima dan mengelola dana setoran awal BPIH yang telah disetorkan melalui Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Penerapan akad wakalah juga diatur ketika keuangan haji dikelola oleh BPKH. UU Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan UU tersebut mengatur bahwa BPKH selaku Wakil akan menerima mandat dari calon jemaah haji selaku Muwakkil untuk menerima dan mengelola dana setoran BPIH.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji 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.

BPKH melalui akad wakalah yang sudah ditandatangani oleh setiap CJH, berwenang menempatkan keuangan haji di berbagai investasi. Nilai manfaat (imbal hasil) atas hasil pengelolaan keuangan haji ini dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kepentingan jemaah haji.

Hal ini lanjutnya, mengacu pada aturan perundangan terkait pengelolaan dana haji. Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang mengatur bahwa Badan Pengelola Keuangan Haji BPKH selaku Wakil akan menerima mandat dari Calon Jemaah Haji (CJH) selaku Muwakkil untuk menerima dan mengelola dana setoran BPIH.

Melalui akad wakalah, calon jemaah haji selaku Muwakkil telah memberikan kuasa kepada Kementerian Agama selaku Wakil untuk menerima dan mengelola dana setoran awal BPIH yang telah disetorkan melalui Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pengelolaan dana haji juga bisa juga melalui produk Wakalah, di mana pemerintah sebagai wakil dari jemaah haji untuk melakukan pengelolaan terhadap harta jemaah. Ibn Rusyd dalam kitabnya Bidayatul Mujtahid berpendapat, boleh saja wakalah itu bergerak di bidang jual beli, pemindahan hutang, tanggungan, semua bentuk transaksi, serikat dagang, pemberian kuasa, penukaran mata uang, pemberian gaji, akad bagi hasil (*al-Musaqoh*). Menurut pendapat ini, dana haji bisa masuk dalam kategori semua transaksi yang bersifat muamalah. Tentunya harus melalui rukun dan syaratnya, salah satu yang vital adalah ijab dan qobul antara pemilik dana (jemaah haji) dengan calon pengelola (pemerintah).

Ijab dan qobulnya mesti melibatkan banyak pihak. Secara efektif pemerintah tetap membutuhkan mekanisme yang dilalui di legislatif, konsensus atau fatwa MUI dan tentunya Kementerian Agama. Tiga unsur ini penulis pikir sangat efektif untuk menjembatani antara keinginan presiden dengan jamaah haji seluruh Indonesia. Secara teknis, mekanisme wakalah ini terdapat pada Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah pasal 452.

Dalam akad wakalah, dimana wakil diberikan kewenangannya untuk mengelola dana yang dititipkan. Adapun nilai manfaat (imbal hasil) atas hasil pengelolaan keuangan haji oleh BPKH dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kepentingan jamaah haji. Kepentingan dimaksud antara lain dalam bentuk peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas dan efisiensi BPIH, serta kemaslahatan umat Islam.

Ramadan menambahkan, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, BPKH berwenang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji. Sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, opsi pengembangan keuangan haji oleh BPKH dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya.

Dalam melakukan penempatan dan/atau investasi keuangan haji, BPKH harus senantiasa mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-

hatian, nilai manfaat, dan likuiditas serta kesesuaian dengan prinsip syariah. Hal ini mengingat dana haji adalah dana titipan masyarakat yang akan melaksanakan ibadah haji. 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.¹⁸

Mekanisme pengelolaan dana haji berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan oleh BPKH selaku wakil yang menerima mandat dari calon jemaah haji selaku muwakkil untuk menerima dan mengelola dana setoran BPIH. Mandat itu merupakan pelaksanaan dari akad wakalah (pelimpahan wewenang) yang diatur dalam Perjanjian Kerja Sama antara Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Kementerian Agama, dan Bank Penerima Setoran BPIH tentang Penerimaan dan Pembayaran BPIH.

Melalui akad wakalah yang ditandatangani setiap calon jemaah haji ketika membayar setoran awal BPIH, calon jemaah haji selaku muwakkil memberikan kuasa kepada Kementerian Agama selaku wakil untuk menerima dan mengelola dana setoran awal BPIH yang telah disetorkan melalui Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁸ *Ibid.*

Mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan hasil Ijtima Ulama IV Komisi B-2 Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tahun 2012, pengelolaan dana haji untuk keperluan investasi sektor produktif seperti pembangunan infrastruktur masih dimungkinkan. Syaratnya investasi tersebut memiliki tingkat risiko yang rendah, memiliki nilai kemaslahatan bagi jamaah haji, dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip syariah. Perdebatan selanjutnya adalah mengenai manfaat untuk kemaslahatan bagi jamaah haji.

Beberapa pendapat menafsirkan kemaslahatan yang dimaksud harus selalu dikaitkan dengan jamaah haji. Artinya jika dana haji digunakan untuk pembangunan infrastruktur, maka infrastruktur tersebut diperuntukkan bagi kelancaran dan kenyamanan jamaah haji, seperti pembangunan penginapan jamaah haji di sekitar Masjidil Haram. Pendapat lain menyatakan kemaslahatan yang dimaksud adalah dalam arti luas, yaitu untuk masyarakat luas. Oleh karena itu perlu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara tegas batasan kemaslahatan umat.

Berdasarkan kaidah ushuliyah bahwa “Al-Ashlu fil’uqudi wal mu’amalati ash-shihhatu hatta yaqumu dalil alal butlani wa tahrimi (segala sesuatu yang bersifat mualamah itu boleh-boleh saja sampai ada dalil yang mengharamkannya)”.

الْأَصْلُ فِي الْمُعَامَلَةِ الْإِبَاحَةُ إِلَّا أَنْ يَدُلَّ دَلِيلٌ عَلَى تَحْرِيمِهَا

Artinya: “Hukum asal semua bentuk muamalah adalah mubah (boleh), kecuali ada dalil yang mengharamkannya (melarang)”¹⁹.

Berdasarkan kaidah ini, bahwa pengelolaan dana haji untuk investasi pembangunan infrastruktur boleh-boleh saja selama belum ada dalil yang mengharamkannya. Akan tetapi kaidah ini tidak bisa berselancar sendiri tanpa memperhatikan Alquran dan al-hadis sebagai rujukan utama dalam Islam seperti sa bahwa Allah melarang memakan harta sesama yang diperoleh dengan cara yang batil kecuali dengan perniagaan yang suka sama suka (sama-sama ridho).

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ
تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ

رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu (QS. An-Nisa ayat 29)²⁰.

¹⁹ Hendi Suhendi. Fiqih Muamalah. (Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2005), Hal. 1-3

²⁰ QS. An-Nisa - ayat (29) [Percetakan UII]

Berdasarkan ayat di atas, bahwa tidak dibenarkan memakan harta yang diperoleh dengan cara yang batil. Begitu juga segala macam transaksi harus terbebas dari unsur bunga seperti yang tergambar pada QS. Ar-Rum ayat 39.

وَمَا آتَيْتُمْ مِّن رَّبًّا لِّيَرْبُوًّا فِى أَمْوَالِ النَّاسِ فَلَا يَرْبُوا عِنْدَ اللَّهِ
وَمَا آتَيْتُمْ مِّن زَكَاةٍ تُرِيدُونَ وَجْهَ اللَّهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُضْعِفُونَ

Artinya : Dan sesuatu riba (tambahan) yang kamu berikan agar dia bertambah pada harta manusia, maka riba itu tidak menambah pada sisi Allah. Dan apa yang kamu berikan berupa zakat yang kamu maksudkan untuk mencapai keridhaan Allah, maka (yang berbuat demikian) itulah orang-orang yang melipat gandakan (pahalanya) (QS. Ar-Rum ayat 39)²¹.

فَبِظُلْمٍ مِّنَ الَّذِينَ هَادُوا حَرَّمْنَا عَلَيْهِمْ طَيِّبَاتٍ أُحِلَّتْ لَهُمْ وَبِصَدِّهِمْ
عَنِ سَبِيلِ اللَّهِ كَثِيرًا ﴿١٦٠﴾
وَأَخَذْنَاهُم بِالرِّبَا وَقَدُّنَاهُ عَنْهُمْ وَأَكَلِهِمْ أَمْوَالِ النَّاسِ
بِالْبَطْلِ وَأَعْتَدْنَا لِلْكَافِرِينَ مِنْهُمْ عَذَابًا أَلِيمًا ﴿١٦١﴾

Artinya : Maka disebabkan kezaliman orang-orang Yahudi, kami haramkan atas (memakan makanan) yang baik-baik (yang dahulunya) dihalalkan bagi mereka, dan karena mereka banyak menghalangi (manusia) dari jalan Allah(160). Dan disebabkan mereka memakan riba, padahal sesungguhnya mereka telah dilarang daripadanya, dan karena mereka memakan harta benda

²¹ QS. Ar-Rum - ayat (39) [Percetakan UII]

orang dengan jalan yang batil. Kami telah menyediakan untuk orang-orang yang kafir di antara mereka itu siksa yang pedih. (QS. An-Nisa ayat 160-161)²².

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا الرِّبَا أَضْعَافًا مُّضَاعَفَةً
وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴿١٣٠﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan riba dengan berlipat ganda 228 dan bertakwalah kamu kepada Allah supaya kamu mendapat keberuntungan.(QS. Ali Imran ayat 130)²³

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا
إِن كُنْتُمْ مُّؤْمِنِينَ ﴿٢٧٨﴾
فَإِن لَّمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِّنَ اللَّهِ وَرَسُولِهِ ۗ وَإِن تُبْتِغُوا فَلََكُمْ رُدُّوسُ
أَمْوَالِكُمْ لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ ﴿٢٧٩﴾

²² QS. An-Nisa - ayat (160-161)[Percetakan UII]

²³ QS. Ali Imran - ayat (130) [Percetakan UII]

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan tinggalkan sisa riba (yang belum dipungut) jika kamu orang-orang yang beriman(QS.Al-Baqarahayat278-279)²⁴.

²⁴ QS. Al-Baqarah - ayat (278-279) [Percetakan UII]