



PERSPEKTIF YURIDIS PENGELOLAAN DANA HAJI UNTUK INVESTASI INFRASTRUKTUR

Sulasi Rongiyati*)

Abstrak

Gagasan Presiden Joko Widodo untuk menempatkan dana haji dalam investasi pembangunan infrastruktur memunculkan pendapat pro dan kontra. Pemanfaatan dana milik jamaah haji dengan jumlah besar tersebut dinilai belum memberikan manfaat yang optimal. Tulisan ini memberikan analisis dari perspektif hukum mengenai pengelolaan dana haji untuk investasi pembangunan infrastruktur. Undang-Undang No. 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan hasil Ijtima Ulama IV Komisi B-2 Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia memungkinkan dana haji dimanfaatkan untuk investasi langsung dan investasi lainnya, sepanjang dilakukan berdasarkan prinsip syariah dan kehati-hatian, memiliki nilai manfaat, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. DPR perlu mendorong pemerintah untuk segera membentuk Peraturan Pemerintah mengenai penempatan dana haji untuk investasi sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 34 Tahun 2014.

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo dalam sambutan pelantikan Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Badan Pelaksana Pengelola Keuangan Haji (BPKH) di Istana Negara, Rabu 26 Juli 2017 mengemukakan gagasan agar dana haji dapat dikelola dan diinvestasikan untuk pembangunan infrastruktur, dengan menempatkan dana tersebut di tempat yang aman dari risiko tetapi memiliki keuntungan yang besar. Seperti diketahui saat ini penempatan dana haji dalam bentuk investasi baru dilakukan pada 3 sektor, yaitu surat utang negara, deposito syariah, dan

surat berharga syariah negara (SBSN) atau yang dikenal dengan sukuk atau obligasi syariah. Saldo penempatan dana haji per 30 Juni 2017 sebesar Rp99 triliun, Rp36,7 triliun di antaranya ditempatkan pada SBSN dan sisanya sebesar Rp62,3 triliun ditempatkan di perbankan syariah.

Pernyataan Presiden mendapat respons positif dari Menteri Agama, Lukman Hakim Saifuddin yang mengatakan bahwa dana setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dapat dikelola untuk hal-hal produktif, termasuk

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: susidhan@yahoo.com



pembangunan infrastruktur selama memenuhi prinsip-prinsip syariah, penuh kehati-hatian, jelas menghasilkan nilai manfaat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta untuk kemaslahatan jemaah haji dan masyarakat luas. Dukungan senada dikemukakan oleh Anggito Abimanyu, anggota BPKH yang menyatakan kesiapan BPKH menjalankan instruksi Presiden untuk menginvestasikan dana haji untuk infrastruktur dan melakukan pemetaan terkait investasi yang akan dilakukan.

Pandangan yang berbeda diungkapkan oleh Ketua Komisi VIII DPR RI, Ali Taher. Sesuai Undang-Undang No. 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU No. 34 Tahun 2014) dana haji tidak boleh dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur yang tidak berkaitan dengan kepentingan calon haji. Jika pemerintah ingin menggunakannya di luar kepentingan umat Islam dan jemaah haji, maka UU No. 34 Tahun 2014 sebagai dasar hukum pengelolaan dana haji perlu direvisi.

Nominal dana haji yang terkumpul dalam rekening Menteri Agama jumlahnya terus bertambah seiring makin panjangnya antrian calon jemaah haji di Indonesia. Menurut Anggito Abimanyu, per audit 2016 jumlah dana milik calon jemaah haji tersebut mencapai Rp95,2 triliun. Jumlah itu diperkirakan akan mencapai Rp100 triliun pada akhir 2017. Berkaitan dengan pengelolaan dana haji, UU No. 34 Tahun 2014 memberi peluang kepada perbankan syariah dan unit usaha syariah untuk mengelola dana haji dan dapat ditempatkan atau diinvestasikan sesuai dengan prinsip syariah dan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas. Tulisan ini akan menganalisis bagaimana pengelolaan dana haji untuk kepentingan investasi pembangunan infrastruktur ditinjau dari perspektif yuridis dan mencoba melihat praktik pengelolaan dana haji di Malaysia sebagai pembandingan.

Perspektif Yuridis Pemanfaatan Dana Haji

Pengertian dana haji berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 34 Tahun 2014 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. Selanjutnya Pasal 5 UU No. 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.

Jumlah daftar tunggu calon jemaah haji yang sangat besar menyebabkan jumlah dana haji yang disimpan dalam rekening pemerintah terus meningkat. Namun, pengelolaan dana haji dinilai belum optimal karena penggunaan investasi terbatas pada surat utang negara, deposito syariah, dan surat berharga syariah negara. Menurut akademisi dari Sekolah Tinggi Ekonomi Islam, 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 jemaah haji dan umat.

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. Menurut Darmin Nasution, imbal hasil investasi dana haji di sektor infrastruktur dapat mencapai 12%, sedangkan deposito hanya mampu memberikan keuntungan sebesar 5%. Namun demikian investasi dana haji harus disikapi dengan hati-hati karena sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 34 Tahun 2014 tujuan pengelolaan keuangan haji adalah untuk meningkatkan: a. kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji; b. rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH; dan c. manfaat bagi kemaslahatan umat Islam, sehingga investasi atas dana haji harus diarahkan untuk ketiga tujuan tersebut.

UU No. 34 Tahun 2014 mengamanatkan pengelolaan keuangan haji dilaksanakan oleh BPKH. 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) UU No. 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. Dengan demikian 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. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah dimaksud belum terbentuk.

Ketentuan Pasal 48 UU No. 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 jemaah 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 (memberikan keuntungan), antara lain penempatan di perbankan syariah atau diinvestasikan dalam bentuk sukuk. Hasil investasi itu menjadi milik jemaah haji.
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 jemaah haji.

Mekanisme pengelolaan dana haji berdasarkan UU No. 34 Tahun 2014 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.

Mengacu pada ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2014 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 jemaah haji, dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip syariah.

Perdebatan selanjutnya adalah mengenai manfaat untuk kemaslahatan bagi jemaah haji. Beberapa pendapat menafsirkan kemaslahatan yang dimaksud harus selalu dikaitkan dengan jemaah haji. Artinya jika dana haji digunakan untuk pembangunan infrastruktur, maka infrastruktur tersebut diperuntukkan bagi kelancaran dan kenyamanan jemaah haji, seperti pembangunan penginapan jemaah 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.

Praktik Pengelolaan Dana Haji di Malaysia

Sebagai negara tetangga dan serumpun, Indonesia dan Malaysia memiliki permasalahan jemaah haji yang mirip, seperti daftar tunggu yang relatif panjang sehingga berdampak pada menumpuknya dana calon jemaah haji pada rekening penyelenggara haji. Praktik pengelolaan dana haji untuk investasi sudah dilakukan Malaysia melalui Lembaga Tabung Haji Malaysia (LTHM). LTHM memiliki total

jumlah dana haji sebesar Rp198,5 triliun, 9% di antaranya diinvestasikan pada sektor konstruksi dan *real estate* berupa investasi langsung dan 17% penempatan dana obligasi juga dimanfaatkan untuk investasi tidak langsung dalam pembangunan properti.

LTHM menasar investasi dana haji Malaysia di sektor-sektor yang menguntungkan, berkelanjutan, kompetitif, dan memiliki tingkat risiko yang wajar dilihat dari kondisi pasar. Di Malaysia, dana haji diinvestasikan ke berbagai sektor mulai perdagangan dan jasa, keuangan, perkebunan, kelistrikan, hingga perumahan. Di luar negeri LTHM berhasil membangun *real estate* dan properti lainnya dengan tingkat imbal hasil yang tinggi dan memiliki keuntungan jangka panjang, seperti pembangunan Hotel Tabung Haji di Keddah dan Bay Pavilions di Sydney. Bahkan LTHM sudah memiliki beberapa anak perusahaan.

Saat ini aset bersih LTHM sudah mencapai 59,5 miliar ringgit, atau sekitar Rp180 triliun. Setiap tahun, keuntungan investasi dana hajinya mencapai Rp8 triliun. Hasil keuntungan dari pengelolaan dana haji di Malaysia sebagian dikembalikan kepada jamaah haji dalam bentuk subsidi. Data per 2015 mengungkap bahwa total subsidi biaya haji Malaysia mencapai Rp391,9 miliar. Berkat investasi dana haji, Malaysia mampu meringankan separuh dari biaya haji yang wajib dibayar oleh jamaah hajinya dari 19.550 ringgit (Rp60 juta) menjadi 9.980 ringgit (Rp30 juta). Besarnya dana subsidi yang kembali ke jamaah haji erat kaitannya dengan performa manajemen penyelenggara ibadah haji dan investasi tabungan haji. Seperti diketahui penyelenggaraan ibadah haji di Malaysia sudah tertata dengan baik, modern, dan berorientasi kepada kepentingan umat. Dana haji di luar biaya penyelenggaraan rutinitas aktivitas kehalihan dapat digunakan untuk investasi langsung pada berbagai sektor, di mana proyek yang dibiayai dengan dana haji tersebut telah memiliki label layak investasi dengan risiko yang terukur.

Penutup

UU No. 34 Tahun 2014 dan Ijtima Ulama Komisi Fatwa MUI membuka peluang pengelolaan dana haji untuk ditempatkan sebagai dana investasi langsung dan investasi lain di luar produk perbankan, surat berharga, dan emas dengan persyaratan harus memenuhi prinsip-prinsip syariah, penuh kehati-hatian, jelas menghasilkan nilai manfaat, dan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun pelaksanaan penempatan dana haji untuk investasi infrastruktur masih perlu didukung dasar hukum yang tegas dan berkepastian hukum dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 48 ayat (3) UU No. 34 Tahun 2014.

Indonesia perlu belajar dari pengelolaan dana haji di Malaysia yang sukses mengelola tabungan haji dan menempatkannya dalam investasi yang produktif. Meskipun pemanfaatan dana haji untuk investasi pembangunan infrastruktur memiliki nilai keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan investasi melalui deposito, surat berharga negara dan sukuk, namun tetap harus memperhatikan nilai risiko serta manajemen pengelolaan investasi yang baik, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kemaslahatan jamaah haji sebagai pemilik dana haji. Oleh karena itu BPKH selaku lembaga pengelola dana haji perlu melakukan pemetaan dan kajian terhadap investasi dana haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk mewujudkan pengelolaan dana haji yang berkepastian hukum, DPR RI melalui Komisi terkait perlu mendorong pemerintah untuk segera membentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji sebagai pelaksanaan dari UU No. 34 Tahun 2017.

Referensi

- “BPKH Utamakan Transparansi Dana Haji”, *Media Indonesia*, 7 Agustus 2017, hlm. 17.
- “Pemerintah Susun Peraturan Investasi Dana Haji”, *Republika*, 2 Agustus 2017, hlm. 20.
- “Perlu Revisi UU Untuk Investasi Dana Haji”, *Media Indonesia*, 2 Agustus 2017, hlm. 1.
- “Jokowi Ingin Dana Haji Diinvestasikan Untuk Infrastruktur”, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/12145401/jokowi-ingin-dana-haji-diinvestasikan-untuk-infrastruktur>, diakses 2 Agustus 2017.
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.