



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014
TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2024

SUSUNAN TIM KERJA

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 34

TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

Pengarah	:	Dr. Inosentius Samsul. S.H., M.Hum. (Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Penanggung Jawab	:	Dr. Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H. (Plt. Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat Badan Keahlian DPR RI)
Ketua	:	Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
Wakil Ketua	:	Woro Wulaningrum, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
Sekretaris	:	Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagus Prasetyo, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 2. Arrista Trimaya, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 3. Nita Ariyulinda, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 4. Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda) 5. Dr. Achmad Muchaddam F, S.Ag., M.A. (Analisis Legislatif Ahli Madya)

6. Lisnawati, S.Si., M.S.E.
(Analisis Legislatif Ahli Muda)
7. Riza Aditya Syafri, S.AK., M.E.
(Analisis APBN Ahli Pertama)
8. Suratman, S.H., M.H.
(Tenaga Ahli Komisi VIII)

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Badan Keahlian DPR RI sebagai sistem pendukung mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas MPR, DPR, DPD, dan DPRD), Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang).

Berdasarkan beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan haji, masuknya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keenam Tahun 2020 – 2024 nomor urut 67 (enam puluh tujuh) dengan judul “Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji”, serta hasil pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, Badan Keahlian DPR RI bermaksud untuk menyusun konsep Naskah Akademik (NA)

dan draf RUU tentang Perubahan atas Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Kami menyadari terdapat kekurangan dalam penyusunan naskah akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan naskah akademik berikutnya dapat lebih baik.

Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dapat menjadi acuan dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

Jakarta, 23 September 2024

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

NIP. 19650710 199003 1 007

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dapat diselesaikan dengan baik dan lancar. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang disusun Badan Keahlian DPR RI guna menyempurnakan ketentuan terkait pengelolaan keuangan haji dikarenakan terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan haji, masuknya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keenam Tahun 2020 – 2024 nomor urut 67 (enam puluh tujuh) dengan judul “Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji”, serta hasil pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepuustakaan), website, maupun diskusi yang dilakukan secara komprehensif. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerja samanya.

Terima kasih kepada seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI yang telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dengan penuh tanggung jawab. Terima kasih juga kami sampaikan kepada semua pihak yang telah

memberikan sumbangan saran dan pemikiran hingga tersusunnya Naskah Akademik ini.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 13 September 2024

Plt. Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri,
Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat,

Dr. Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H.

NIP. 19790119 200212 2 002

DAFTAR ISI

NASKAH AKADEMIK.....	i
SUSUNAN TIM KERJA	ii
KATA SAMBUTAN	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
BAB I <u>PENDAHULUAN</u>	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode.....	7
BAB II <u>KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</u>	8
A. Kajian Teoretis.....	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma	40
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain	41
D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	84
BAB III <u>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT</u>	106
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ..	106
B. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	107
C. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara	109
D. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	112
E. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.....	115
F. Undang-Undang Nomor 8 Nomor 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti	

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	118
G.Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji	122
BAB IV <u>LANDASAN</u> FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	126
A. Landasan Filosofis	126
B. Landasan Sosiologis.....	127
C. Landasan Yuridis.....	129
BAB V <u>JANGKAUAN</u> , ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	131
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	131
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	131
BAB VI <u>PENUTUP</u>	139
A. Simpulan.....	139
B. Saran.....	142
DAFTAR PUSTAKA	143
LAMPIRAN	147
DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	147

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Pengaturan Pengelolaan Keuangan Haji.....	50
Tabel 2. Perbandingan Pelayanan Haji Indonesia dengan Malaysia Tahun 2024	78
Tabel 3. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat dana Haji dengan Skema Perhitungan Eksisting	88
Tabel 4. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat Dana Haji Dengan Asumsi Pertumbuhan Nilai Manfaat 10% per Tahun	90
Tabel 5. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat Dana Haji Dengan Asumsi Pertumbuhan Nilai Manfaat 10% per Tahun, dan ditetapkan mekanisme topup atas cicilan pelunasan	93
Tabel 6. Matriks Analisis Biaya dan Manfaat.....	97

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Perkembangan Biaya Perjalanan Ibadah Haji Tahun 2018-2024	17
Gambar 2. Perkembangan Pendaftar Haji.....	44
Gambar 3. Potensi Pendaftar Haji	45
Gambar 4. Perkembangan Dana Kelolaan	47
Gambar 5. Perkembangan Nilai Manfaat 2019-2023	49
Gambar 6. Perkembangan BPIH 2010 – 2023.....	53
Gambar 7. Struktur Organisasi Badan Pelaksana BPKH 2022 – 2027	70
Gambar 8. Struktur Organisasi Dewan Pengawas BPKH 2022-2027	71
Gambar 9. Diagram Manajemen Pelayanan Haji di Malaysia	77
Gambar 10. Modus Operandi Tabung Haj	79
Gambar 10. Struktur Diyanet	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara Indonesia memiliki kemerdekaan dan kebebasan untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Kemerdekaan dan kebebasan warga negara tersebut dijamin oleh negara dan secara konstitusional diatur dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mengamanatkan bahwa *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*. Ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Ketentuan Pasal 28E ayat (1) ini terdapat dalam Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia.¹ Hal ini semakin menekankan bahwa kemerdekaan dan kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama merupakan lingkup dari hak asasi manusia.

Bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam, jaminan negara atas kemerdekaan dan kebebasan beribadah tersebut salah satunya diwujudkan dalam melaksanakan rangkaian ibadah haji. Ibadah haji merupakan salah satu rukun Islam dan menjadi suatu kewajiban dalam syariat Islam.² Ibadah haji wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mampu, baik secara fisik, mental, spiritual, maupun finansial (*istitha'ah*). Peran dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan oleh pemerintah dengan memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi warga negara Indonesia yang menunaikan ibadah haji agar dapat dilaksanakan secara aman, nyaman, tertib, dan sesuai dengan ketentuan syariat.

¹Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah Jilid 3*, diterjemahkan oleh Khairul Amru Harahap, Jakarta: Cakrawala Publishing, 2008, hal. 2.

Antusiasme warga negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji sangat tinggi namun disisi lain kuota haji yang diberikan oleh Pemerintah Arab Saudi terbatas sehingga jumlah calon jemaah haji tunggu semakin meningkat. Berdasarkan data dari Kementerian Agama Republik Indonesia, kuota jemaah haji Indonesia tahun 2024 sebanyak 241.000 jemaah, dengan rincian 213.320 jemaah haji reguler dan 27.680 jemaah haji khusus.³ Berdasarkan hal tersebut maka tergambar bahwa jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji tidak sebanding dengan ketersediaan kuota haji yang terbatas.

Selanjutnya peningkatan jumlah jemaah haji tunggu dalam jumlah besar menimbulkan terjadinya penumpukan akumulasi dana jemaah haji dalam jumlah besar yang berasal dari setoran awal dana haji dari para calon jemaah haji tersebut. Akumulasi dana haji ini berpotensi dikelola dan ditingkatkan nilai manfaatnya sehingga dapat memberikan kemaslahatan bagi jemaah haji dan guna mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas melalui pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemanfaatan dana haji pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU tentang PKH). Salah satu poin penting dalam UU tentang PKH tersebut yakni adanya pemisahan fungsi regulator dan operator penyelenggaraan ibadah haji oleh Kementerian Agama dengan fungsi pengelolaan keuangan haji oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Melalui pemisahan fungsi ini diharapkan pemanfaatan dana haji akan dapat dikelola oleh BPKH secara lebih profesional demi kemaslahatan umat. Dalam Pasal 22 UU tentang PKH disebutkan bahwa “BPKH bertugas mengelola Keuangan Haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban Keuangan Haji.” Selanjutnya

³Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, *Kuota 2024 Terbesar Sepanjang Sejarah Penyelenggaraan Ibadah Haji*, dimuat dalam <https://haji.kemenag.go.id/v5/detail/kuota-2024-terbesar-sepanjang-sejarah-penyelenggaraan-ibadah-haji>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

dalam Pasal 24 UU tentang PKH juga disebutkan bahwa BPKH dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU tentang PKH, berwenang untuk menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat. Selain itu, dalam lingkup pelaksanaan pengelolaan keuangan haji, BPKH juga berwenang melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan UU tentang PKH masih ditemukan beberapa permasalahan baik disebabkan faktor internal maupun eksternal, yakni *pertama* BPKH dinilai belum optimal melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam pengelolaan keuangan haji. Saat dana haji dikelola oleh BPKH, saldo dana haji mengalami peningkatan nilai manfaat. Pada tahun 2021, BPKH mendapat nilai manfaat sebesar Rp10,55 triliun atau bertambah 41,99% dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp7,43 triliun. Nilai tersebut didapat dari pengelolaan keuangan haji 2021 yang sudah mencapai Rp158,88 triliun atau meningkat 9,64% dibandingkan tahun 2020 sebesar Rp144,91 triliun.⁴ Namun, nilai manfaat dana haji tersebut masih belum diberikan secara proporsional kepada setiap jemaah haji. Adapun aspek yang mendasarinya yakni masih hati-hatinya BPKH dalam menempatkan dan menginvestasikan dana haji dan belum adanya modal atau kekayaan BPKH yang terpisah dari dana haji serta perlindungan asuransi yang berfungsi sebagai penyangga (*buffer*) apabila terjadi kerugian investasi. Aspek ini yang setidaknya mendasari belum optimalnya pengelolaan keuangan haji sehingga nilai manfaat yang diperoleh belum berdampak secara signifikan pemanfaatannya bagi jemaah haji maupun penyelenggaraan ibadah haji.

Kedua, kelembagaan BPKH. Sebagai badan pengelola keuangan haji, BPKH masih dianggap lemah secara entitas kelembagaan serta dalam pelaksanaan tugas dan wewenang. Secara entitas kelembagaan, BPKH belum ada kejelasan apakah sebagai lembaga pengelola keuangan

⁴Badan Keahlian DPR RI, *Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Keuangan Haji*, Jakarta: Badan Keahlian DPR RI: Jakarta, 2022, hal 1.

atau lembaga sosial keagamaan. Hal ini penting karena terkait dengan mitra afiliasi dan mekanisme pengawasan eksternal terhadap BPKH. Selanjutnya, terkait dengan tugas dan wewenang BPKH belum sepenuhnya terlibat dalam ekosistem penyelenggaraan ibadah haji, terutama terkait dalam pembahasan penetapan besaran BPIH.⁵

Ketiga, beberapa materi muatan dari UU tentang PKH perlu disinkronisasikan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang PIHU). Hal ini dikarenakan pada saat pembentukan UU tentang PKH beberapa ketentuannya masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang telah dicabut dan diganti melalui UU tentang PIHU. Beberapa materi muatan yang perlu disinkronisasi antara lain mengenai penyelenggaraan ibadah haji, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), penyelenggaraan ibadah haji reguler, Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih), serta keterlibatan BPKH dalam ekosistem penyelenggaraan ibadah haji.

Keempat, adanya perubahan paradigma sistem penyelenggaraan ibadah haji dari Kerajaan Arab Saudi yang menjadikan haji sebagai bagian bisnis dan pariwisata. Perubahan paradigma ini dinilai sudah tidak sejalan dengan kebijakan konvensional Pemerintah Indonesia terhadap penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini jelas akan berdampak pada pembiayaan penyelenggaraan ibadah haji ke depan.⁶ Perubahan paradigma kebijakan penyelenggaraan haji dan umrah di Arab Saudi melalui Visi 2030 Kerajaan Arab Saudi perlu diantisipasi dan diadaptasi

⁵Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

⁶Komisi VIII Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Diah Pitaloka Nilai Perlu Adanya Revisi UU Pengelolaan Keuangan Haji dan UU Haji*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39044/t/Diah%20Pitaloka%20Nilai%20Perlu%20Adanya%20Revisi%20UU%20Pengelolaan%20Keuangan%20Haji%20dan%20UU%20Haji>, diakses pada tanggal 24 April 2024.

oleh regulasi di Indonesia. Melalui Visi 2030, Kerajaan Arab Saudi di antaranya akan memberi kemudahan masuknya jemaah haji dan umrah ke Arab Saudi, kebijakan inklusif dalam penyelenggaraan haji dan umrah, melakukan digitalisasi proses penyelenggaraan haji dan umrah, alokasi kuota haji dan umrah yang bisa menembus batas negara, dan mendorong kompetisi antar perusahaan pelayan haji dan umrah.⁷ Kondisi ini akan berdampak pada pengaturan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah serta aspek keuangan haji di Indonesia.

Berdasarkan beberapa permasalahan tersebut maka perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang PKH agar pengelolaan keuangan haji dapat dilaksanakan secara optimal sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Perubahan terhadap undang-undang tersebut juga dimaksudkan untuk mengantisipasi dinamika serta perubahan penyelenggaraan ibadah haji yang akan berdampak terhadap pengelolaan keuangan haji.

Berdasarkan beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan haji tersebut serta masuknya UU No. 34 Tahun 2014 dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keenam Tahun 2020 – 2024 nomor urut 67 (enam puluh tujuh) dengan judul “Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji”, Badan Keahlian DPR RI bermaksud untuk menyusun konsep Naskah Akademik (NA) dan draf RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH). Rancangan undang-undang ini diharapkan mampu mengatasi permasalahan pengelolaan keuangan haji dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, khususnya bagi jemaah haji.

⁷Forum SATHU, *Tantangan Penyelenggaraan Haji dan Umrah ke Depan serta Perubahan Kebijakan di Saudi Arabia Implementasi Visi 2030*, disampaikan dalam diskusi pengumpulan data RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah pada 9 Desember 2022 di Universitas Islam Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini yaitu:

1. bagaimana perkembangan teori dan praktik empiris tentang pengelolaan keuangan haji?
2. bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan haji saat ini?
3. apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH yaitu sebagai berikut:

1. mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris tentang pengelolaan keuangan haji;
2. mengetahui peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan haji saat ini;
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH;
4. merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH adalah sebagai acuan atau dasar bagi penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi dan konsultasi publik serta wawancara dengan berbagai narasumber dan pemangku kepentingan (*terlampir*).

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Keuangan Haji

Dalam UU tentang PKH, keuangan haji didefinisikan sebagai 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 jemaah haji maupun sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Manajemen pengelolaan keuangan haji di Indonesia telah mengalami perkembangan. Awalnya, keuangan haji dikelola secara langsung oleh Kementerian Agama berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Namun, dengan adanya tantangan berupa cakupan tanggungjawab yang terlalu luas dan kemampuan pengelolaan yang belum mumpuni, tanggung jawab pengelolaan keuangan haji berubah menjadi tanggungjawab BPKH berdasarkan UU tentang PKH. BPKH didirikan untuk mengoptimalkan penggunaan dana haji dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam.

BPKH menghadapi beberapa tantangan utama dalam pengelolaan keuangan haji, antara lain:⁸

Pertama, ketidaksesuaian nilai tukar. Pergerakan nilai tukar yang tidak stabil dapat berpengaruh pada pengelolaan keuangan haji, yang sebagian besar dikelola dalam bentuk valuta asing. *Kedua*, kebutuhan biaya yang tidak stabil. Biaya haji yang diperlukan dapat berubah-ubah dan bersifat mutlak, seperti keputusan Kerajaan Saudi Arabia (KSA) terkait biaya *masyair*, sehingga BPKH harus mengantisipasi kebutuhan biaya yang

⁸Ajang Nurdin, *Kelola Dana Haji Rp 168 Triliun, BPKH Ungkap Tantangan yang Dihadapi*, dimuat dalam <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5283167/kelola-dana-haji-rp-168-triliun-bpkh-ungkap-tantangan-yang-dihadapi>, diakses pada tanggal 31 Mei 2024.

diperlukan. Ketiga, pengelolaan dana yang berbeda. BPKH harus mengelola dana haji yang berbeda-beda, seperti dana yang bersumber dari jemaah haji dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat, serta menghadapi kebutuhan biaya yang diperlukan. Keempat, penggunaan nilai manfaat yang adil. BPKH harus mempertimbangkan nilai manfaat yang masih menjadi hak jemaah tunggu dalam penggunaan nilai manfaat hasil pengelolaan dana haji. Kelima, investasi yang syariah. BPKH harus menjaga pilihan investasi yang syariah dan jeli melihat peluang investasi yang sesuai dengan prinsip keadilan dan keberlanjutan keuangan haji. Keenam, pengelolaan risiko. BPKH harus melakukan berbagai mitigasi risiko agar pengelolaan dana haji tetap aman, efisien, dan likuid. Ketujuh, sinergi dan inovasi. BPKH harus meningkatkan sinergi dan inovasi dalam investasi dana haji untuk meningkatkan kemaslahatan yang berkesinambungan.

Dalam UU tentang PKH, dana haji didefinisikan sebagai 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. Dana haji mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Berdasarkan laporan keuangan BPKH, dana haji yang dikelola oleh BPKH mengalami pertumbuhan sejak tahun 2017 sampai 2024. Pada akhir tahun 2017, dana kelolaan keuangan haji mencapai Rp 144,91 triliun. Pada tahun 2019, dana kelolaan haji mencapai Rp 158,8 triliun, mencatat peningkatan sebesar 9,6% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Pada tahun 2020, dana kelolaan haji mencapai Rp 166,5 triliun, meningkat sebesar 4,8% dibandingkan tahun sebelumnya. Pada tahun 2021, dana kelolaan haji mencapai Rp 161,94 triliun. Pada semester pertama tahun 2023, dana kelolaan keuangan haji mencapai Rp 161,94 triliun dan BPKH menargetkan dana kelolaan haji di akhir 2024 dapat

mencapai Rp 169,95 triliun dan nilai manfaat sebesar Rp 11,52 triliun.⁹

Pengelolaan dana haji tentu harus menghasilkan nilai manfaat yang lebih besar ke depannya. Terdapat beberapa alasan mengapa peningkatan dana haji menjadi penting, diantaranya:

- a. kepentingan jemaah haji berupa pelayanan, kenyamanan, dan kelancaran ibadah haji;
- b. biaya operasional yang relatif meningkat setiap tahun;
- c. investasi dan imbal hasil;
- d. resesi dan ketidakpastian global;
- e. peningkatan jumlah jemaah; dan
- f. pengembangan infrastruktur.

BPKH telah melakukan beberapa langkah konkret untuk meningkatkan hasil pengelolaan dana haji, diantaranya:

- a. Melakukan diversifikasi investasi

BPKH mengelola dana haji dengan berinvestasi dalam berbagai instrumen, termasuk saham, obligasi, real estate, dan komoditas. Diversifikasi ini membantu mengurangi risiko dan meningkatkan potensi keuntungan.¹⁰

- b. Transparansi dan Akuntabilitas

BPKH secara rutin menyusun laporan keuangan yang mencakup neraca, laporan operasional, laporan arus kas, dan laporan operasional. Laporan ini menjadi acuan untuk menggambarkan kesehatan keuangan BPKH dan memastikan transparansi dalam pengelolaan dana haji.¹¹

- c. Pengawasan Ketat

BPKH tunduk pada pengawasan ketat oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil audit BPK menjadi bukti bahwa dana

⁹ Laporan Keuangan BPKH, 2017-2023.

¹⁰Ignacio Geordi Oswaldo, *Jemaah Perlu Tahu, Begini Cara Dana Haji Dikelola BPKH*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6843415/jemaah-perlu-tahu-begini-cara-dana-haji-dikelola-bpkh>, diakses pada tanggal 2 Juni 2024.

¹¹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Tiga Cara BPKH Jalankan Transparansi Pengelolaan Dana Haji*, dimuat dalam <https://bpkh.go.id/tiga-cara-bpkh-jalankan-transparansi-pengelolaan-dana-haji/>, diakses pada tanggal 1 Juni 2024.

haji dikelola dengan baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹²

d. Rasio Solvabilitas dan Rasio Likuiditas

BPKH memantau rasio solvabilitas dan rasio likuiditas. Rasio solvabilitas mengukur kemampuan BPKH dalam pelunasan utang dan kewajiban dengan menggunakan jaminan aktiva dan aset netto. Rasio likuiditas mengukur kemampuan BPKH menyediakan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dalam tahun berjalan. BPKH telah menjaga rasio likuiditas wajib sebesar 2,22x BPIH, yang berarti dana telah dipersiapkan melebihi dua kali pelaksanaan haji.¹³

e. Pengelolaan Dana *Virtual Account*

BPKH telah menyalurkan dana sebesar Rp2 triliun dalam bentuk *virtual account* bagi jemaah tunda dan jemaah tunggu. *Virtual account* ini memudahkan proses distribusi dana dan mendukung penyelenggaraan ibadah haji.

f. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

BPKH telah mendapatkan Opini WTP dari BPK atas Laporan Keuangan BPKH. Ini menunjukkan kualitas pengelolaan keuangan haji yang baik dan transparansi dalam pelaporan.¹⁴

Dalam UU tentang PKH, Dana Abadi Umat (DAU) didefinisikan sebagai sejumlah dana yang sebelum berlakunya undang-undang ini 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.

Pengumpulan dana ini awalnya ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2001 tentang Badan Pengelola Dana Abadi Umat yang kemudian dicabut dan digantikan

¹²*Ibid.*

¹³Ignacio Geordi Oswaldo, *Jemaah Perlu Tahu, Begini Cara Dana Haji Dikelola BPKH*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6843415/jemaah-perlu-tahu-begini-cara-dana-haji-dikelola-bpkh>, diakses pada tanggal 2 Juni 2024.

¹⁴ *Ibid.*

dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2008 tentang Badan Pengelola Dana Abadi Umat. Dengan lahirnya UU tentang PIHU maka Badan Pengelolaan DAU dibubarkan dan pengelolaannya dilakukan oleh BPKH.

DAU digunakan untuk kemaslahatan umat yang mencakup enam aspek yaitu ibadah haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi umat serta sarana dan prasarana ibadah. Bantuan disalurkan secara langsung dan tidak langsung (kerja sama dengan mitra kemaslahatan). Pemberian manfaat ini dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, nirlaba, transparan dan akuntabel.¹⁵ Bunga dari dana ini boleh digunakan, sedangkan dana pokoknya tidak. DAU termasuk kategori non-APBN.

Penggunaan DAU dalam pelayanan ibadah haji adalah untuk meningkatkan layanan bagi jemaah haji baik sebelum, selama, dan pasca ibadah haji, dengan tujuan agar pelayanan haji baik di dalam maupun di luar negeri. Selain itu, dilakukan bimbingan manasik haji dan penyediaan sarana dan prasarana untuk ibadah haji. Salah satu hasil dari penggunaan DAU dalam pelayanan ibadah haji adalah penambahan tempat tinggal bagi jemaah lanjut usia.

Kegiatan kemaslahatan dalam bidang pendidikan berkaitan dengan pengembangan, pemberdayaan umat Islam, dan penyediaan infrastruktur pendidikan. Ditunjukkan dengan meningkatkan kualitas pendidikan, mendukung peningkatan kemampuan pendidik, menyediakan berbagai program pelatihan keterampilan atau vokasi yang diperlukan, program pendidikan yang berkaitan dengan ibadah haji, mendukung pendidikan non-formal, dan memberikan beasiswa pendidikan termasuk santri dan hafiz.

¹⁵Badan Pengelola Keuangan Haji, *Menguak Kemana Larinya Dana Abadi Umat*, dimuat dalam <https://bpkh.go.id/bpkh-writing-competition-menguak-kemana-larinya-dana-abadi-umat/>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

Pada aspek dakwah, berkaitan dengan syiar agama Islam dan mendukung berbagai aspek dakwah. Memberikan pendidikan untuk para mubaligh, memastikan layanan dakwah, meningkatkan manajemen pengelolaan masjid, dan memberikan perjalanan ibadah haji untuk mendorong aktivis dakwah atau marbot masjid.

Kemaslahatan yang dialokasikan pada bidang kesehatan dicapai melalui peningkatan kualitas kesehatan, yang mencakup pencegahan dan pengobatan. Selain itu, membangun atau melakukan rehabilitasi di klinik kesehatan, griya sehat, rumah sakit, dan fasilitas kesehatan lainnya. Salah satunya adalah menyediakan ambulans; menyediakan mobil untuk jemaah haji yang lebih tua atau yang membutuhkan toilet portabel; menyediakan rumah sehat yang layak huni dari segi kebersihan, kesehatan, dan lingkungan; dan menyediakan sistem air bersih dan pengolahan limbah dan sampah.

Bidang sosial keagamaan terdiri dari memberikan bantuan sosial keagamaan, pengurangan kesenjangan sosial keagamaan, pemberdayaan anak jalanan, fakir miskin, anak yatim dan anak terlantar, memberikan layanan penyuluhan dan rehabilitasi bagi penyandang disabilitas, kecanduan zat aditif atau narkoba serta penyerahan bantuan sosial kepada para mualaf.

Mengenai ekonomi umat, BPKH melalui DAU memberikan pendidikan atau pembinaan kewirausahaan. Melakukan akad *Qordhul Hasan* (Perjanjian pembiayaan berupa transaksi pinjam meminjam dana tanpa imbalan, kewajiban pihak peminjam hanya mengembalikan pokok pinjaman secara sekaligus atau cicilan dalam jangka waktu tertentu). Akad ini dilaksanakan melalui Bank Unit Syariah (BUS)/Unit Usaha Syariah (UUS). Pemberian fasilitas usaha mikro melalui BUS/UUS, pendampingan wirausaha muslim, peningkatan aktivitas wirausaha masyarakat melalui usaha mikro, membangun kampung percontohan ekonomi umat, pengembangan wisata, produk dan jasa serta pembangunan pasar. Kemaslahatan ini dilaksanakan dalam rangka membangun kemandirian ekonomi

umat. Sarana dan prasarana ibadah diimplementasikan melalui pendirian, rehabilitasi dan penyediaan instrumen pendukung masjid dan mushola.

DAU setiap tahunnya berkembang mencapai 100 miliar lebih, dengan total dana pokok mencapai Rp3,8 triliun. Berdasarkan data dari BPKH, pada tahun 2018 nominal DAU yang dikelola berjumlah Rp3,516 triliun. Kemudian pada tahun 2019 DAU berkembang menjadi Rp3,583 triliun. Selanjutnya berkembang menjadi Rp3,681 triliun pada tahun 2020, Rp3,736 triliun pada tahun 2021, dan menjadi Rp3,832 triliun pada 2022.¹⁶

Mandat BPKH adalah menginvestasikan dana haji dari calon jemaah haji secara syariah dan memberikan nilai manfaat yang optimal bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat. Tugas dari BPKH adalah mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji. BPKH mengelola dana haji dengan proses yang transparan, profesional, syariah, efisien, dan nirlaba. Tahapan pengelolaan dana haji yang dilakukan oleh BPKH adalah:

a. penerimaan dana

BPKH menerima dana haji dari setoran calon jemaah haji, baik setoran awal maupun setoran lunas.

b. pengeluaran dana

Dana haji digunakan untuk penyelenggaraan ibadah haji, operasional BPKH, penempatan/investasi keuangan haji, pengembalian setoran yang dibatalkan, dan lain-lain.

c. penempatan dan investasi

Dana haji diinvestasikan dalam berbagai instrumen, seperti produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung, dan lain-lain, dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas.

¹⁶Hilmi Setiawan, *Berkembang Ratusan Miliar Per Tahun, Dana Abadi Umat Tembus Rp 3,8 Triliun*, dimuat dalam <https://www.jawapos.com/nasional/014542510/berkembang-ratusan-miliar-per-tahun-dana-abadi-umat-tembus-rp-38-triliun>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

d. Pengawasan dan pelaporan

Pengelolaan dana haji dilakukan secara transparan dan diawasi oleh DPR RI. BPKH juga melakukan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan dana haji.

e. Pengembalian nilai manfaat

BPKH memberikan nilai manfaat yang optimal bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat, dengan mengembalikan pokok sukur dana haji pada saat jatuh tempo dan memberikan imbal hasil tepat waktu dan jumlah.

Pengelolaan keuangan haji yang dilakukan oleh BPKH bertujuan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan haji, nilai manfaat dan efisiensi BPH dan meningkatkan manfaat bagi kemaslahatan umat islam.¹⁷ Dalam Pasal 24 UU tentang PKH disebutkan beberapa kewenangan yang dimiliki BPKH, yaitu: (i) menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan (ii) melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan keuangan haji. Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan BPKH hanya terbatas pada lingkup penempatan investasi dana haji. Sedangkan BPH sangat bergantung pada pengelolaan yang dilakukan oleh BPKH, sehingga BPKH perlu turut andil dalam pengambilan keputusan terkait besaran penerimaan dan pengeluaran keuangan haji.¹⁸ Sehingga wewenang BPKH dalam UU tentang PKH ini yaitu: (i) menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; (ii) mengambil keputusan terkait besaran penerimaan dan

¹⁷Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

¹⁸Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

pengeluaran keuangan haji; dan (iii) melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan keuangan haji.

BPKH harus memastikan transparansi dalam pengelolaan dana haji. Hal ini dilakukan dengan tiga cara utama, yaitu¹⁹:

a. Diseminasi informasi

BPKH menyebarluaskan informasi tentang pengelolaan dana haji melalui media massa yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Hal ini dilakukan untuk memberikan transparansi kepada publik tentang penggunaan dana haji.

b. Standar pelaporan

BPKH membuat standar pelaporan yang diatur dengan standar laporan keuangan syariah. Pelaporan ini meliputi laporan neraca, laporan operasional, laporan arus kas, dan laporan operasional BPKH. Hal ini memungkinkan transparansi dalam pengelolaan dana haji dan memastikan bahwa dana haji digunakan secara efektif dan efisien.

c. Konten pelaporan yang sesuai

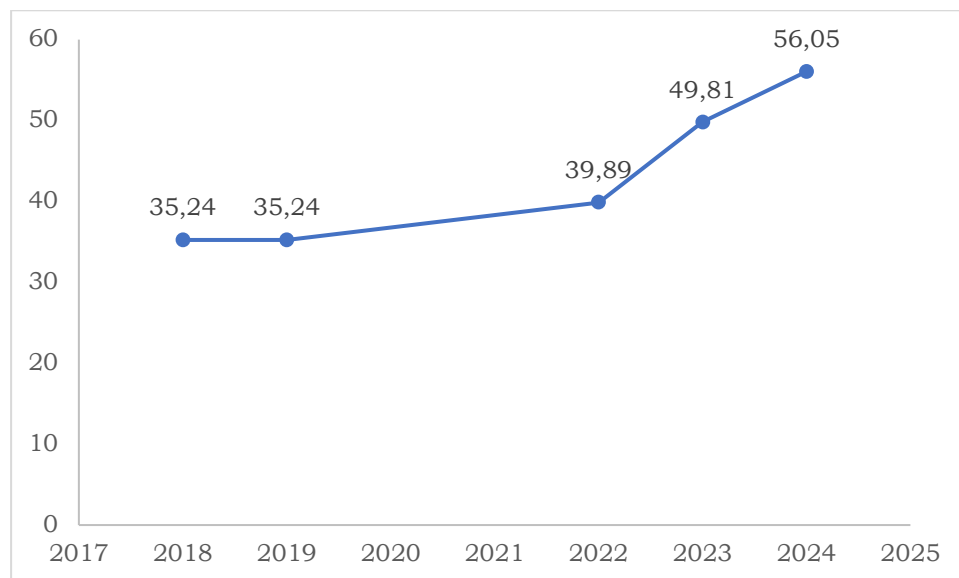
BPKH membuat konten pelaporan yang disesuaikan dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku. Hal ini memastikan bahwa laporan pengelolaan dana haji sesuai dengan standar dan dapat dipahami oleh publik.

Selain itu, keuangan BPKH juga diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK melakukan pemeriksaan laporan keuangan BPKH setiap tahun, termasuk Laporan Keuangan Badan Pengelola Ibadah Haji (LK BPIH) dan Laporan Keuangan Dana Abadi Umat (LK DAU). Pemeriksaan ini dilakukan untuk memastikan bahwa laporan keuangan BPKH sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dan tidak terdapat kesalahan atau kecurangan. Hal ini

¹⁹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Tiga Cara BPKH Jalankan Transparansi Pengelolaan Dana Haji*, dimuat dalam <https://bpkh.go.id/tiga-cara-bpkh-jalankan-transparansi-pengelolaan-dana-haji/>, diakses pada tanggal 1 Juni 2024.

memastikan bahwa pengelolaan dana haji BPKH dilakukan secara profesional dan akuntabel.

Bank Umum Syariah dalam UU tentang PKH didefinisikan sebagai bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Bank Umum Syariah memiliki peran penting dalam pengelolaan keuangan haji. BPKH bekerja sama dengan perbankan syariah untuk mengelola dana haji. BPKH mengimplementasikan pengelolaan dana haji melalui penempatan dan investasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan dan akuntabel. Komposisi dana penempatan maksimal sebesar 30 persen dan dana investasi sebesar 70 persen dari total dana kelolaan BPKH.²⁰ Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih didefinisikan dalam UU tentang PKH sebagai sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.



Gambar 1. Perkembangan Biaya Perjalanan Ibadah Haji Tahun 2018-2024

Sumber: Kemenag, 2024 (dalam juta rupiah).

²⁰Muhamad Ibrahim, *Menakar Peran Perbankan Syariah dalam Pengelolaan Dana Haji*, dimuat dalam <https://infobanknews.com/menakar-peran-perbankan-syariah-dalam-pengelolaan-dana-haji/>, diakses pada tanggal 2 Juni 2024.

Banyak faktor yang menyebabkan kenaikan biyah setiap tahunnya, diantaranya:

a. Kenaikan biaya operasional.

Biaya operasional untuk pelaksanaan ibadah haji, seperti biaya penerbangan, akomodasi, dan biaya hidup, terus meningkat setiap tahun. Kenaikan biaya operasional ini disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kenaikan biaya bahan bakar, kenaikan harga akomodasi, dan kenaikan biaya lainnya.

b. Kenaikan biaya visa.

Biaya visa untuk perjalanan haji juga terus meningkat setiap tahun. Kenaikan biaya visa ini disebabkan oleh perubahan kebijakan pemerintah Arab Saudi terkait biaya visa haji.

c. Kenaikan biaya akomodasi.

Biaya akomodasi di Mekkah dan Madinah juga terus meningkat setiap tahun. Kenaikan biaya akomodasi ini disebabkan oleh kenaikan harga akomodasi dan kenaikan biaya lainnya.

d. Kenaikan biaya penerbangan.

Biaya penerbangan untuk perjalanan haji juga terus meningkat setiap tahun. Kenaikan biaya penerbangan ini disebabkan oleh kenaikan biaya bahan bakar dan kenaikan biaya lainnya.

e. Kenaikan biaya hidup.

Biaya hidup selama perjalanan haji juga terus meningkat setiap tahun. Kenaikan biaya hidup ini disebabkan oleh kenaikan harga makanan, kenaikan biaya lainnya, dan kenaikan biaya lainnya.

f. Kenaikan biaya layanan.

Biaya layanan lainnya, seperti biaya paket layanan masyair, juga terus meningkat setiap tahun.

g. Perubahan nilai tukar mata uang terhadap rupiah.

Karena sebagian besar biaya haji dikeluarkan dalam valuta asing, seperti dollar AS dan Riyal Arab Saudi, maka jika terjadi kenaikan nilai tukar mata uang, maka akan menyebabkan kenaikan biyah.²¹

Dalam Pasal 50 UU tentang PKH, BPKH dalam melakukan pengelolaan masih menggunakan satuan hitung mata uang rupiah. Sebaiknya BPKH diperbolehkan menggunakan mata uang asing dengan mekanisme *multi-currency* dalam pengelolaan keuangan haji. Terdapat beberapa manfaat jika BPKH diperbolehkan menggunakan mekanisme *multi currency* dalam pengelolaan keuangan haji diantaranya:²²

a. Diversifikasi investasi

BPKH dapat berinvestasi dalam berbagai mata uang. Hal ini memungkinkan diversifikasi portofolio dan mengurangi risiko terkait fluktuasi nilai tukar.

b. Optimalisasi imbal hasil

BPKH dapat memilih instrumen investasi yang memberikan imbal hasil optimal di berbagai mata uang. Dengan demikian, potensi keuntungan dapat ditingkatkan.

c. Lindung nilai (*hedging*)

Mekanisme *multi currency* memungkinkan BPKH untuk melindungi nilai portofolio dari risiko perubahan nilai tukar. Ini penting karena investasi haji dilakukan dalam jangka panjang.

d. Efisiensi transaksi

Dengan menggunakan mata uang yang sesuai dengan lokasi investasi, BPKH dapat mengurangi biaya transaksi dan meningkatkan efisiensi.

²¹Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

²²*Ibid.*

e. Kemudahan akses

Mekanisme *multi currency* memungkinkan BPKH untuk mengakses pasar global dengan lebih mudah. Ini membuka peluang investasi yang lebih luas.

Namun perlu menjadi catatan bahwa penggunaan mekanisme *multi currency* tetap harus memperhatikan prinsip syariah dan memastikan transparansi serta akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan haji.

2. Teori Investasi

Manusia, dalam pandangan Islam diciptakan untuk beribadah kepada Allah. Ada bentuk ibadah dalam Islam, pertama dikenal ibadah mahdlah, bentuk ini berupa ritus-ritus wajib yang telah ditentukan tata cara pelaksanaannya oleh Allah dan Rasul-Nya, seperti syahadat, salat, puasa, zakat dan haji. Dalam melakukan amal perbuatan tersebut umat Islam hanya mengikuti petunjuk agama (Alquran dan Sunnah) tanpa sedikit pun hak umat Islam untuk menciptakan sendiri cara dan pola pengerjaannya.²³ Bentuk kedua dikenal sebagai muamalah, yakni praksis interaksi sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang dilandasi oleh Alquran dan Sunnah. Namun ketentuan-ketentuannya tidak tercantum secara rinci baik di Alquran maupun Sunnah. Karena itu, ketentuan-ketentuan rincinya bergantung pada ijtihad para ulama.²⁴

Sebagai praksis interaksi sosial yakni hubungan antara manusia dengan manusia, bentuk muamalah bisa sangat beragam yang berbeda antara satu umat muslim di satu tempat dengan umat muslim di tempat lainnya, yang sama dalam konteks muamalah adalah landasan tauhidnya. Ada beragam bentuk dalam muamalah, di antaranya adalah transaksi ekonomi seperti

²³Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1993, hal. 58.

²⁴Syaikh, Ariyadi, & Norwili, *Fikih Muamalah: Memahami Konsep dan Dialektika Kontemporer* (Yogyakarta: K-Media, 2020), hal. 1.

perjanjian, jual beli, sewa menyewa, gadai, dan segala jenis transaksi ekonomi lainnya seperti investasi.

Islam adalah agama yang mendorong umat Islam untuk aktif melakukan transaksi jual-beli dan melarang riba. Berbagai transaksi ekonomi kontemporer boleh dilakukan asal berlandaskan pada nilai-nilai Islam. Salah satu bentuk transaksi ekonomi kontemporer yang saat ini banyak dilakukan oleh umat Islam adalah investasi.

Secara bahasa, investasi berasal dari kata invest yang berarti menanamkan atau menempatkan. Dalam bahasa Arab, kata yang sering digunakan untuk menggambarkan konsep investasi adalah *istithmār* yang berarti "mengembangkan" atau "menumbuhkan". Kata ini berasal dari akar kata *thamara* yang berarti buah atau hasil.²⁵ Jadi, secara bahasa, investasi dapat diartikan sebagai usaha untuk menumbuhkan atau mengembangkan sesuatu agar menghasilkan keuntungan di masa depan.

Secara istilah, investasi berarti penempatan sejumlah dana atau aset dalam satu atau beberapa jenis instrumen investasi dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa mendatang. Sementara dalam konteks ekonomi Islam, investasi memiliki beberapa karakteristik khusus yang berbeda dengan investasi konvensional, antara lain:

Pertama, kepatuhan terhadap prinsip syariah, investasi harus mematuhi prinsip-prinsip syariah, yang melarang riba (bunga), gharar (ketidakpastian berlebihan), dan maysir (perjudian). Artinya, investasi harus dilakukan dalam sektor-sektor yang halal dan tidak mengandung unsur-unsur yang dilarang dalam Islam.

Kedua, keuntungan yang halal, keuntungan yang diperoleh dari investasi harus berasal dari kegiatan yang halal dan bermanfaat bagi masyarakat. Contohnya, investasi dalam bisnis

²⁵Sakinah, *Investasi dalam Islam*, Iqtishodia Vol. 1 No. 2 Desember 2014, hal. 249.

properti, pertanian, dan sektor industri yang memproduksi barang dan jasa yang halal.

Ketiga, adanya risiko dan usaha, dalam Islam, keuntungan yang diperoleh harus merupakan hasil dari usaha dan adanya risiko. Ini berarti konsep profit sharing (bagi hasil) seperti yang diterapkan dalam mudharabah (kemitraan bisnis) dan musyarakah (kerjasama usaha) sangat dianjurkan.

Keempat, tanggung jawab sosial, investasi dalam Islam juga memperhatikan aspek tanggung jawab sosial. Investasi tidak hanya bertujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, tetapi juga harus memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan lingkungan.²⁶

Prinsip-Prinsip Dasar Investasi dalam Islam

Investasi dalam Islam didasarkan pada prinsip-prinsip syariah yang diturunkan dari Al-Qur'an, Hadits, serta ijtihad para ulama. Landasan hukum Islam tentang investasi mencakup beberapa aspek utama yang memastikan bahwa kegiatan investasi tersebut halal dan sesuai dengan etika Islam.

a. Larangan Riba (*usury*)

Riba adalah pengambilan tambahan, baik dalam transaksi jual beli maupun pinjam-meminjam, yang bertentangan dengan prinsip keadilan. Al-Qur'an mengharamkan riba secara tegas dalam surah Al-Baqarah ayat 275: "Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba."

b. Larangan Gharar (ketidakpastian berlebihan)

Gharar adalah transaksi yang mengandung unsur ketidakpastian atau spekulasi berlebihan yang dapat merugikan salah satu pihak. Hadits yang diriwayatkan oleh Muslim dari Abu Hurairah: "Nabi melarang jual beli yang mengandung gharar."

²⁶Karakteristik tersebut secara umum sama dengan apa yang diungkap para penulis tentang investasi dalam Islam. Lihat Elif Pardiansyah, *Investasi dalam Perspektif Ekonomi Islam: Pendekatan Teoretis dan Praktis*, *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, Volume 8, Nomor 2 (2017), hal. 337-373.

c. Larangan Maysir (perjudian)

Maysir adalah segala bentuk transaksi yang bergantung pada keberuntungan atau spekulasi yang tidak jelas. Al-Qur'an dalam surah Al-Maidah ayat 90 melarang maysir: "Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah termasuk perbuatan syaitan."

d. Investasi dalam Kegiatan yang Halal

Investasi harus dilakukan dalam sektor yang halal dan tidak bertentangan dengan prinsip Islam. Al-Qur'an dalam surah Al-Baqarah ayat 168: "Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi."

e. Prinsip Bagi Hasil (*Profit and Loss Sharing*)

Prinsip ini mengedepankan kerjasama antara investor dan pengelola modal dengan pembagian keuntungan yang adil sesuai dengan kesepakatan awal. Praktik bagi hasil seperti mudharabah dan musyarakah sangat dianjurkan dalam Islam karena mencerminkan keadilan dan kerja sama.

Jenis Investasi

Ada dua jenis investasi, yakni investasi langsung dan investasi tidak langsung. Investasi langsung adalah jenis investasi di mana investor secara langsung menanamkan dana ke dalam suatu aset atau projek dan biasanya memiliki kontrol atau pengaruh signifikan terhadap pengelolaan dan operasi aset tersebut. Dalam investasi langsung, investor sering kali terlibat secara aktif dalam manajemen atau pengambilan keputusan. Investasi Langsung dapat dilakukan dengan: mendirikan usaha atau bisnis sendiri, seperti restoran, toko ritel, atau perusahaan manufaktur. Membeli real estate seperti gedung komersial, apartemen, atau tanah untuk disewakan atau dikembangkan. Menanamkan modal dalam

kemitraan atau usaha patungan (*joint venture*) di mana investor memiliki hak untuk turut serta dalam pengambilan keputusan.²⁷

Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang PKH dinyatakan bahwa investasi langsung dilakukan dengan cara memiliki usaha sendiri, penyertaan modal, kerja sama investasi, dan investasi langsung lainnya. Investasi langsung dapat dilakukan dalam bentuk kerja sama antara BPKH dengan badan usaha dan/atau lembaga di dalam negeri dan/atau di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Investasi langsung paling banyak 20% (dua puluh persen) dari total penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji.

Investasi tidak langsung adalah jenis investasi di mana investor menempatkan dananya melalui perantara atau instrumen investasi, tanpa terlibat langsung dalam pengelolaan atau operasi dari aset yang diinvestasikan. Dalam investasi tidak langsung, investor biasanya tidak memiliki kontrol signifikan terhadap aset yang mendasarinya. Investasi tidak langsung dapat dilakukan dengan membeli saham perusahaan melalui pasar saham. Investor menjadi pemilik sebagian perusahaan tetapi tidak terlibat langsung dalam operasional sehari-hari. Menempatkan dana pada reksa dana yang dikelola oleh manajer investasi profesional yang menginvestasikan dana tersebut dalam portofolio yang beragam. Membeli obligasi atau surat utang yang diterbitkan oleh perusahaan atau pemerintah, yang memberikan pendapatan tetap dalam bentuk bunga.²⁸

Dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang PKH dinyatakan bahwa selama 3 (tiga) tahun sejak BPKH terbentuk, pengeluaran Keuangan Haji dalam bentuk penempatan

²⁷Hulwati dan Roni Andespa, *Tata Kelola Investasi Dana Haji di Indonesia*, Padang: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Imam Bonjol Padang, 2019, hal. 9.

²⁸*Ibid.*

pada produk perbankan syariah paling banyak 50% (lima puluh persen) dari total penempatan dan investasi Keuangan Haji. Untuk selanjutnya setelah 3 (tiga) tahun BPKH terbentuk, pengeluaran Keuangan Haji dalam bentuk penempatan produk perbankan syariah paling banyak 30% (tiga puluh persen) dari total penempatan dan investasi Keuangan Haji. Sisa dari total penempatan Keuangan Haji pada produk perbankan syariah dialokasikan untuk investasi.

Dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang PKH, investasi keuangan haji dalam bentuk surat berharga meliputi:

- a. surat berharga syariah negara yang diterbitkan oleh pemerintah pusat;
- b. surat berharga syariah yang diterbitkan oleh Bank Indonesia; dan
- c. efek syariah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan.

Efek syariah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan meliputi:

- a. saham syariah yang dicatatkan di bursa efek;
- b. sukuk;
- c. reksadana syariah;
- d. efek beragun aset syariah;
- e. dana investasi real estat syariah; dan
- f. efek syariah lainnya.

Perbedaan utama kedua jenis investasi di atas terletak pada keterlibatan, kontrol, risiko dan pengembalian. Pada investasi langsung investor terlibat langsung dalam pengelolaan dan pengambilan keputusan. Sementara dalam investasi tidak langsung investor tidak terlibat langsung dan hanya memberikan modal. Pada investasi langsung investor biasanya memiliki kontrol atau pengaruh signifikan terhadap aset. Sementara dalam investasi

tidak langsung investor tidak memiliki kontrol langsung terhadap aset, hanya memiliki hak atas keuntungan atau pendapatan yang dihasilkan. Selanjutnya soal risiko dan pengembalian, pada investasi langsung potensi risiko dan pengembalian lebih tinggi karena keterlibatan langsung dan kontrol penuh. Sementara pada investasi tidak langsung, risiko lebih terdiversifikasi karena investasi melalui instrumen yang dikelola secara profesional.²⁹

Jenis-Jenis Investasi dalam Islam

Ada beberapa jenis investasi dalam Islam, seperti *mudharabah* (kemitraan bisnis), *musyarakah* (kerja sama usaha), dan *ijarah* (sewa menyewa). *Mudharabah* (Kemitraan Bisnis) adalah kemitraan di mana satu pihak menyediakan modal, dan pihak lain menyediakan keahlian atau tenaga kerja dengan pembagian keuntungan berdasarkan kesepakatan. Praktik *mudharabah* didasarkan pada banyak hadits yang mendukung kerjasama bisnis ini, seperti hadits yang diriwayatkan oleh Ibnu Majah: "Rasulullah SAW berkata kepada Ibnu Abbas: Berbagilah keuntungan dan kerugian."

Musyarakah (kerjasama usaha) adalah bentuk kerjasama di mana semua pihak menyediakan modal dan berbagi keuntungan serta risiko sesuai dengan kontribusi modal masing-masing. Berdasarkan hadits yang diriwayatkan oleh Abu Daud: "Rasulullah SAW berkata: Allah memberkati orang yang bersekutu selama mereka tidak berkhianat satu sama lain."

Ijarah (sewa menyewa) adalah kontrak sewa di mana satu pihak menyewakan aset kepada pihak lain untuk jangka waktu tertentu dengan imbalan pembayaran sewa. Dalam Alquran surat al-Baqarah ayat 233: "Ibu-ibu hendaklah menyusui anak-anaknya selama dua tahun penuh, bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Kewajiban ayah menanggung makan dan pakaian mereka dengan cara yang patut. Seseorang tidak dibebani, kecuali

²⁹*Ibid.*

sesuai dengan kemampuannya. Janganlah seorang ibu dibuat menderita karena anaknya dan jangan pula ayahnya dibuat menderita karena anaknya. Ahli waris pun seperti itu pula. Apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) berdasarkan persetujuan dan musyawarah antara keduanya, tidak ada dosa atas keduanya. Apabila kamu ingin menyusukan anakmu (kepada orang lain), tidak ada dosa bagimu jika kamu memberikan pembayaran dengan cara yang patut. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan." ³⁰

Investasi dalam Islam harus mematuhi prinsip-prinsip syariah yang memastikan kehalalan, keadilan, dan keberkahan dalam setiap transaksi. Hal ini mencakup larangan riba, gharar, dan maysir, serta kewajiban untuk berinvestasi dalam kegiatan yang halal dan berdasarkan prinsip bagi hasil. Dengan demikian, investasi syariah tidak hanya berfokus pada keuntungan finansial, tetapi juga pada etika dan tanggung jawab sosial. ³¹

Saham, Reksa Dana, Obligasi, dan Emas

Islam membolehkan jenis investasi tak langsung seperti membeli saham, reksa dana, obligasi, surat berharga, dan emas, selama investasi tersebut mematuhi prinsip-prinsip syariah. Prinsip-prinsip ini harus dipenuhi untuk memastikan bahwa investasi tersebut halal dan sesuai dengan ajaran Islam.

a. Saham

Dalam konteks Islam, investasi dalam bentuk saham boleh dilakukan dengan syarat bahwa saham tersebut sesuai dengan prinsip syariah, tidak mengandung riba, gharar, atau maysir. Perusahaan yang menjual saham tidak bergerak pada bidang yang haram, misalnya, alkohol, perjudian. Struktur keuangan perusahaan harus sesuai dengan kriteria syariah,

³⁰Syaikh, Ariyadi, & Norwili, *Fikih Muamalah: Memahami Konsep dan Dialektika Kontemporer*, Yogyakarta: K-Media, 2020, hal. 135.

³¹Ina Nur Inayah, *Prinsip-prinsip Ekonomi dalam Investasi Syariah*, Jurnal Ilmu Akutansi dan Bisnis Syariah Volume II Nomor 02 Juli 2020.

seperti rasio utang berbasis bunga yang rendah, misalnya Indeks Saham Syariah Indonesia (ISSI) yang terdiri dari saham-saham yang memenuhi kriteria syariah.³²

b. Reksa Dana

Reksa dana yang sesuai dengan prinsip syariah adalah reksa dana yang mengumpulkan dana dari banyak investor untuk diinvestasikan dalam portofolio efek syariah yang dikelola oleh manajer investasi. Portofolio investasi hanya mencakup instrumen yang halal, seperti saham syariah dan sukuk. Manajer investasi harus mengikuti prinsip-prinsip syariah dalam pengelolaan dana. Beberapa jenis reksa dana berbasis syariah adalah Reksa Dana Syariah Mandiri, Reksa Dana Syariah BNP Paribas.³³

c. Obligasi

Dalam ekonomi Islam obligasi dikenal sebagai sukuk yakni instrumen investasi yang diterbitkan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dan tidak mengandung riba. Pembayaran imbal hasil sukuk didasarkan pada keuntungan yang dihasilkan dari aset yang mendasarinya, bukan bunga tetap. Sukuk harus didukung oleh aset yang riil dan halal. Diantara contoh obligasi atau sukuk adalah sukuk negara Indonesia, sukuk perusahaan.³⁴

d. Surat Berharga

Investasi dalam surat berharga yang sesuai dengan prinsip syariah. Instrumen yang digunakan harus sesuai dengan syariah, seperti sukuk dan surat berharga lainnya yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah. Harus ada kepastian

³²Wawan Setiawan, Akhmad Faozan, *Investasi Saham di Bursa Efek Indonesia Perspektif Hukum Ekonomi Syariah*, Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis, 12(2), November 2021, hal. 209-213.

³³Choirunnisak, *Saham Syariah: Teori dan Implementasi*, Islamic Banking Volume 4 Nomor 2 Februari 2019.

³⁴Muhammad Kamal Zubair, *Obligasi dan Sukuk dalam Perspektif Keuangan Islam: Suatu Kajian Perbandingan*, Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum Vol. 46 No. I, Januari-Juni 2012.

bahwa transaksi tidak melibatkan unsur riba, gharar, atau maysir. Surat berharga yang populer dalam investasi surat berharga yang berbasis syariah adalah surat berharga syariah Negara (SBSN).

e. Emas

Salah satu komoditas yang halal diinvestasikan dan sering digunakan sebagai alat lindung nilai terhadap inflasi adalah emas. Investasi dalam emas harus dilakukan dengan cara yang sesuai syariah, seperti pembelian emas fisik atau rekening emas yang dijamin keberadaannya. Transaksi harus dilakukan secara tunai dan tanpa unsur spekulasi berlebihan. Dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang PKH dinyatakan bahwa Investasi Keuangan Haji dalam bentuk emas hanya dapat dilakukan dalam bentuk emas batangan bersertifikat yang diproduksi dan/atau dijual di dalam negeri dan/atau dalam bentuk rekening emas yang dikelola oleh lembaga keuangan syariah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan. Investasi dalam bentuk emas paling banyak 5% (lima persen) dari total penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji.

Hukum Memanfaatkan Hasil Investasi Setoran Awal Bipih Calon Jamaah Haji Untuk Membiayai Penyelenggaraan Haji Jamaah Lain

Dalam Ijtima Ulama Komisi Fatwa IV Tahun 2012 menetapkan bahwa dana setoran haji yang pendaftarnya termasuk daftar tunggu (waiting list), yang sekarang dikeolal BPKH secara syar'i adalah milik pendaftar (calon haji). Dana tersebut boleh ditasharruf-kan untuk hal-hal yang produktif (memberikan keuntungan), antara lain penempatan di perbankan syariah atau diinvestasikan dalam bentuk sukuk. Hasil penempatan/investasi tersebut merupakan milik calon haji secara individu, tidak boleh

digunakan untuk keperluan apapun kecuali untuk membiayai keperluan yang bersangkutan. Dana hasil investasi tersebut dapat menjadi penambah dana simpanan calon haji atau pengurang biaya haji yang riil/nyata.

Keputusan Ijtima Ulama ini lantas diperkuat dengan ketentuan Pasal 7 UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang PKH yang menyatakan bahwa “setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus merupakan dana titipan Jemaah Haji untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji”. Sebelumnya, di Pasal 6 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana diperoleh dari Jemaah Haji, dibayarkan ke rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji pada Kas Haji melalui BPS BPIH, dan ayat (3) menjelaskan bahwa saldo setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus terdiri atas setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus beserta nilai manfaatnya. Karenanya dipahami bahwa nilai manfaat setoran BPIH ini milik jamaah tersebut. Karenanya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2), dalam hal saldo setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus lebih besar daripada penetapan BPIH dan/atau BPIH Khusus tahun berjalan, BPKH wajib mengembalikan selisihnya kepada Jemaah Haji.

Selanjutnya, Pasal 8 UU tentang PKH mengatur bahwa nilai manfaat Keuangan Haji dari hasil pengembangan Keuangan Haji, dan ditempatkan pada Kas Haji. Selanjutnya, Pasal 16 lebih eksplisit mengatur bahwa “(1) Pengeluaran pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf f dilakukan oleh BPKH secara berkala ke rekening virtual Jemaah Haji; (2) Besaran pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan persentase dari nilai manfaat Keuangan Haji.

Berdasarkan Keputusan Ijtima’ Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia VIII Nomor 09/Ijtima’ Ulama/VIII/2024 Tentang Hukum Memanfaatkan Hasil Investasi Setoran Awal Bipi Calan Jamaah

Haji Untuk Membiayai Penyelenggaraan Haji Jamaah Lain menyatakan bahwa hukum memanfaatkan hasil investasi setoran awal BIPIH calon jamaah haji untuk membiayai penyelenggaraan haji jamaah lain adalah Haram. Pengelola keuangan haji yang menggunakan hasil investasi dari setoran awal BIPIH calon jamaah haji untuk membiayai penyelenggaraan ibadah haji jamaah lainnya berdosa. Hal yang menjadi dasar penetapan hukum ini adalah berdasarkan:

a. Al-Quran, antara lain:

- 1) Surat Al-Baqarah ayat 188 tentang larangan memakan harta dengan cara yang bathil,

“Janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui.”

- 2) Surat Al-Baqarah ayat 196 tentang perintah menyempurnakan haji,

“Dan sempurnakanlah ibadah haji dan ‘umrah karena Allah. Jika kamu terkepung (terhalang oleh musuh atau karena sakit), maka (sembelihlah) korban yang mudah didapat, dan jangan kamu mencukur kepalamu, sebelum korban sampai di tempat penyembelihannya. Jika ada di antaramu yang sakit atau ada gangguan di kepalanya (lalu ia bercukur), maka wajiblah atasnya berfidyah, yaitu: berpuasa atau bersedekah atau berkorban. Apabila kamu telah (merasa) aman, maka bagi siapa yang ingin mengerjakan ‘umrah sebelum haji (di dalam bulan haji), (wajiblah ia menyembelih) korban yang mudah didapat. Tetapi jika ia tidak menemukan (binatang korban atau tidak mampu), maka wajib berpuasa tiga hari dalam masa haji dan tujuh hari (lagi) apabila kamu telah pulang kembali. Itulah sepuluh (hari) yang sempurna. Demikian itu (kewajiban membayar fidyah) bagi orang-orang yang keluarganya tidak berada (di sekitar) Masjidil Haram (orang-orang yang bukan penduduk kota Mekah). Dan bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah sangat keras siksaan-Nya.”

- 3) Surat al-Nisa ayat 58 tentang perintah untuk menunaikan amanah.

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia

supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.“

b. Hadis-hadis Nabi SAW, antara lain:

- 1) Hadis tentang tidak halal menggunakan harta orang lain tanpa seizinnya.

“Rasulullah saw. menyampaikan khutbah kepada kami; sabdanya: ‘Ketahuilah: tidak halal bagi seseorang sedikit pun dari harta saudaranya kecuali dengan kerelaan hatinya...’” (H.R. Ahmad).

- 2) Hadis tentang perintah menunaikan Amanah.

Dari Abu Hurairah radhiyallahu’anhua ia berkata, “Rasulullah bersabda, “Tunaikanlah amanah kepada orang yang mempercayaimu dan jangan engkau mengkhianati orang yang mengkhianatimu!” (HR. Abu Dawud dan Turmudzi)

- 3) Hadis tentang akad wakalah.

“Seorang laki-laki datang kepada Nabi SAW untuk menagih hutang kepada beliau dengan cara kasar, sehingga para sahabat berniat untuk “menanganinya”. Beliau bersabda, ‘Biarkan ia, sebab pemilik hak berhak untuk berbicara;’ lalu sabdanya, ‘Berikanlah (bayarkanlah) kepada orang ini unta umur setahun seperti untanya (yang dihutang itu)’. Mereka menjawab, ‘Kami tidak mendapatkannya kecuali yang lebih tua.’ Rasulullah kemudian bersabda: ‘Berikanlah kepadanya. Sesungguhnya orang yang paling baik di antara kalian adalah orang yang paling baik di dalam membayar.” (HR. Bukhari dari Abu Hurairah).“

- 4) Hadis tentang kerja sama

Dari Abu Musa Al Asy’ari ra. dari Nabi Muhammad saw bersabda: “Orang mukmin itu bagi mukmin lainnya seperti bangunan, sebagiannya menguatkan sebagian yang lain. Kemudian Nabi Muhammad menggabungkan jari-jari tangannya. Ketika itu Nabi Muhammad duduk, tiba-tiba datang seorang lelaki meminta bantuan. Nabi hadapkan wajahnya kepada kami dan bersabda: Tolonglah dia, maka kamu akan mendapatkan pahala. Dan Allah menetapkan lewat lisan Nabi-Nya apa yang dikehendaki.” (HR. Imam Bukhari, Muslim, dan An Nasa’i)

c. Kaidah Fikih

“Hukum asal itu tetapnya sesuatu atas sesuatu.”

“Sarana suatu perbuatan itu dihukumi sama dengan maksud/tujuannya.”

“Segala Mudharat (bahaya) harus dihilangkan”.

“Segala mudharat (bahaya) harus dihindarkan sedapat mungkin”.

“Mencegah kerusakan (mafsadah) harus didahulukan daripada mengambil kemashlahatan”.

- d. Pendapat *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institution* (AAO IFI)

“Pihak pemberi sewa boleh meminta pihak yang berjanji untuk menyewa agar membayar uang muka kepada Lembaga sebagai jaminan keseriusan dalam menunaikan janji dan kewajibannya, dengan syarat dana tersebut hanya sebagai pengganti kerugian riil apabila penyewa cidera janji. Uang muka tersebut boleh dijadikan wadi’ah yang tidak dapat digunakan oleh pemberi sewa, atau dapat dijadikan modal investasi dengan syarat pihak penyewa memberikan izin kepada pihak pemberi sewa untuk menginvestasikan dana tersebut dengan akad Mudharabah. Penyewa dan Pemberi Sewa dapat membuat kesepakatan bahwa dana wadi’ah tersebut sebagai bagian dari cicilan ujarah.”

3. Teori Manajemen Risiko

Pengelolaan keuangan haji merupakan hal yang krusial mengingat besarnya dana yang dikelola dan tujuan mulia di baliknya. Salah satu aspek penting dalam pengelolaan ini adalah manajemen risiko. Manajemen risiko dalam pengelolaan keuangan haji adalah proses yang dilakukan oleh BPKH untuk mengelola risiko yang mungkin timbul dari penempatan dan/atau investasi keuangan haji maupun kegiatan, aktivitas, dan/atau operasional dari BPKH. Terdapat bentuk-bentuk potensi risiko investasi keuangan haji pada BPKH meliputi: risiko gagal bayar, risiko nilai tukar, risiko reputasi, risiko hukum, risiko kepatuhan, risiko strategis, risiko operasional, risiko imbal hasil, risiko investasi, risiko likuiditas, risiko pasar dan risiko kredit.³⁵

a. Risiko Kredit

Risiko Kredit adalah potensi terjadinya gagal bayar (*default*) pihak lawan (*counterparty*) dalam memenuhi kewajibannya kepada BPKH pada saat jatuh tempo. BPKH dalam melakukan

³⁵Muhammad Bafadhal dkk, *Analisis Manajemen Risiko dan Investasi Dana Haji Pada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Perspektif Ekonomi Islam*, Jurnal Studi Keislaman Volume 4 Nomor 2 2023.

penempatan dan/atau investasi mengedepankan aspek keamanan dan kehati-hatian. Proses penempatan dan/atau investasi BPKH dimulai dengan menentukan Rencana Investasi Tahunan. Penentuan mitra investasi/*counterparty* dilakukan melalui *Risk Acceptance Criteria* (RAC). Setiap usulan penempatan dan/investasi akan dilakukan kajian risiko yang akan menghasilkan peringkat risiko. Persetujuan penempatan dan/atau investasi dilakukan oleh Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas. Proses monitoring dilakukan secara portofolio oleh Bidang Manajemen Risiko dan disampaikan kepada Anggota Badan Pelaksana.³⁶

b. Risiko Pasar

Risiko pasar adalah risiko pada posisi neraca dan rekening administratif akibat perubahan harga pasar antara lain risiko berupa perubahan nilai dari aset yang dapat diperdagangkan atau disewakan. Risiko pasar meliputi risiko nilai tukar, risiko benchmark suku bunga, risiko komoditas dan risiko ekuitas. Risiko pasar BPKH muncul seiring kepemilikan valuta asing (USD) yang terbentuk akibat pembelian valuta asing untuk keperluan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dan setoran jemaah haji khusus, meskipun demikian BPKH menerapkan manajemen risiko pasar yang memadai, pengawasan serta analisa pergerakan harga pasar yang berpotensi berlawanan dengan posisi eksposur yang dimiliki. BPKH telah melakukan pengukuran terhadap risiko valuta asing dengan menggunakan pendekatan Posisi Devisa Neto (PDN) dengan posisi akhir Long (posisi aset valas lebih besar dari posisi aset kewajiban).³⁷

c. Risiko Likuiditas

Risiko likuiditas adalah risiko akibat ketidakmampuan BPKH untuk memenuhi kewajiban yang jatuh tempo dari sumber

³⁶*Ibid.*

³⁷*Ibid.*

pendanaan arus kas dan/atau dari aset likuid berkualitas tinggi (penempatan dana pada produk perbankan syariah. Mengacu kepada UU tentang PKH pasal 47 dimana BPKH wajib mengelola dan menyediakan Keuangan Haji yang setara dengan kebutuhan 2 (dua) kali Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Salah satu tantangan dan menjadi masalah dalam pengelolaan dana haji adalah kebutuhan pemasukan menggunakan mata uang asing sebesar 90% sedangkan selama ini penerimaan BPKH 95% menggunakan rupiah. Dampak yang ditimbulkan dari keadaan ini adalah adanya peningkatan risiko likuiditas BPKH di masa depan. Kebijakan terkait risiko likuiditas Potensi kenaikan indirect cost setiap tahun diprediksi akan selalu ada, selain itu, potensi terhadapnya tambahan kuota juga memungkinkan. Oleh sebab itu, perencanaan investasi BPKH mesti mempertimbangkan jangka waktu investasi dengan kebutuhan likuiditas pengeluaran untuk BPIH. Jangka waktu investasi (*investment horizon*) dana BPKH pada berbagai instrumen investasi hendaknya diselaraskan dengan profil estimasi kebutuhan likuiditas pengeluaran untuk penyelenggaraan ibadah haji untuk mencapai kesesuaian antara kebutuhan likuiditas pengeluaran untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji dan pencairan dana investasi, baik yang bersifat jangka pendek, menengah maupun panjang. Investasi jangka pendek harus dilakukan sesuai dengan prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas.³⁸

d. Risiko Investasi

Risiko investasi adalah risiko akibat BPKH ikut menanggung kerugian atas penempatan investasi yang berbasis bagi hasil. Sumber risiko berasal dari aktivitas bisnis BPKH yang menggunakan akad bagi hasil. Mekanisme pemantauan dan

³⁸*Ibid.*

pengendalian risiko investasi: melakukan pemantauan risiko investasi untuk mengetahui komposisi dan kondisi setiap nasabah atau counterparty pada seluruh portofolio BPKH, melakukan pengendalian risiko investasi antara lain melalui pengelolaan portofolio, penetapan limit konsentrasi dan proses persetujuan investasi yang cukup ketat melalui persetujuan seluruh anggota Dewan Pengawas dan seluruh anggota Badan Pelaksana.³⁹

e. Risiko Imbal Hasil

Risiko imbal hasil adalah risiko akibat perubahan tingkat imbal hasil (nilai manfaat) yang dibayarkan kepada jemaah haji, karena terjadi perubahan tingkat imbal hasil yang diterima dari penyaluran dana. Mekanisme Pemantauan dan Pengendalian Pemantauan risiko imbal hasil dilakukan melalui: reviu tingkat imbal hasil dan evaluasi kinerja melalui performance review secara berkala. Potensi berkurangnya pendapatan karena ketidakmampuan menyesuaikan nilai imbal hasil yang telah ditetapkan, ketika terdapat potensi penempatan dan/atau investasi baru yang memiliki imbal hasil tinggi yang menyebabkan potensi nilai manfaat tidak tercapai. BPKH melakukan penempatan dan/atau investasi pada produk yang lebih stabil dan tidak terkena dampak langsung dari penurunan imbal hasil untuk meminimalkan dampak kerugian akibat pergerakan tingkat imbal hasil.⁴⁰

f. Risiko Operasional

Risiko operasional adalah risiko kerugian akibat proses internal yang kurang memadai, kesalahan manusia, kegagalan sistem dan/atau adanya kejadian eksternal yang mempengaruhi operasional BPKH. Pengelolaan risiko operasional bertujuan untuk meminimalkan eksposur risiko yang disebabkan faktor kesalahan manusia, tidak cukupan prosedur internal,

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*

kegagalan sistem dan kejadian eksternal. BPKH telah melakukan pengelolaan Risiko Operasional melalui *Risk Control Self Assessment* (RCSA), *Key Risk Indicator* (KRI), Profil Risiko Operasional dan *Business Continuity Management* (BCM) untuk menjamin keberlangsungan operasional BPKH. Risiko operasional yang mempengaruhi BPKH sepanjang tahun 2021 adalah pandemi COVID-19. BPKH telah melakukan mitigasi untuk menjaga keselamatan dan Kesehatan insan BPKH dengan diberlakukannya kerja dari rumah (*Work from Home/ WFH*), pemberian vaksin dan fasilitas COVID kits.⁴¹

g. Risiko Strategis

Risiko strategis adalah risiko akibat tidak tepatnya dalam pengambilan dan/atau pelaksanaan suatu keputusan strategis serta kegagalan dalam mengantisipasi perubahan lingkungan bisnis. Pengukuran risiko strategis bertujuan untuk mengetahui potensi tidak terealisasi atau tidak efektifnya pelaksanaan strategi usaha maupun rencana bisnis yang telah ditetapkan. BPKH menggunakan indikator/parameter pengukuran risiko strategis antara lain monitoring pencapaian rencana bisnis BPKH sesuai RKAT dan *Balance scorecard*, kesesuaian strategi dengan kondisi lingkungan bisnis, visi misi BPKH serta sasaran strategis yang telah ditetapkan. BPKH memastikan bahwa proses manajemen risiko dapat meminimalisir kemungkinan dampak negatif dan ketidaktepatan pengambilan keputusan strategis dan kegagalan dalam mengantisipasi perubahan lingkungan bisnis. BPKH melakukan identifikasi risiko strategis dengan menggunakan beberapa informasi antara lain data dari regulator/media massa dan laporan realisasi terhadap target bisnis/ kinerja unit kerja juga berperan aktif dan melakukan komunikasi

⁴¹*Ibid.*

kelembagaan yang intensif dengan stakeholder yang terlibat dalam pelaksanaan ibadah haji seperti Kementerian Agama.⁴²

h. Risiko Kepatuhan

Risiko kepatuhan adalah risiko akibat tidak mematuhi dan/atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku termasuk yang berkaitan dengan penerapan prinsip syariah. (Alswaidan, 2017) Risiko kepatuhan syariah pada sukuk dijabarkan sebagai risiko hilangnya nilai aset karena penerbitan Sukuk yang sesuai dengan syariah maupun tidak tersebut dapat mempengaruhi reputasi Sukuk sendiri serta dapat mempengaruhi kepercayaan investor terhadap Sukuk. Penyusunan sukuk perlu dilakukan bukan hanya oleh penerbit sukuk namun juga oleh Dewan Pengawas Syariah untuk melihat risiko kepatuhan yang terjadi, juga perlu ditinjau oleh penasihat internal dan eksternalnya dalam proses pengembangan produk sukuk, sebab jika pun terdapat fatwa yang mendasari sukuk tersebut dikatakan halal atau tidak namun tidak semua orang akan sependapat, akan ada pihak yang menentang serta memberikan pemahamannya sehingga menjadi pertimbangan bagi semua pihak.⁴³

i. Risiko Hukum

Risiko hukum adalah risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis yang antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung, atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhinya syarat sahnya kontrak dan pengikatan agunan yang tidak sempurna. Pengelolaan risiko hukum dilakukan oleh Unit Kerja yang membidangi fungsi Hukum. Proses Manajemen Risiko Hukum meliputi proses identifikasi, pengukuran, pengendalian dan pemantauan. Pengelolaan risiko hukum bersifat preventif dan represif dengan mengutamakan

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

kepentingan BPKH untuk menghindari dampak kerugian yang signifikan baik finansial maupun non finansial (reputasi).⁴⁴

Sangat penting menerapkan penentuan kerugian akibat penempatan, investasi, maupun operasional. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa keuangan haji tetap aman dan berkelanjutan, bahkan ketika terjadi penurunan nilai aset. Kerugian merupakan berkurangnya nilai dari sesuatu baik berbentuk uang, barang atau komoditas lainnya. Kewajiban untuk bertanggungjawab secara tanggung renteng harus ditanggung oleh anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas apabila kerugian timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaan dalam 1 periode pembukuan.⁴⁵

Cadangan modal harus dibentuk oleh BPKH. Cadangan modal merupakan sejumlah dana yang disisihkan untuk mengantisipasi kerugian yang timbul dari penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji yang berkategori investasi berisiko tinggi. Yang dimaksud dengan “kerugian” adalah penurunan nilai aset yang disebabkan oleh risiko pasar, risiko kredit, atau risiko lainnya. Cadangan modal dikelola secara terpisah dan ditempatkan dalam kas cadangan modal. Cadangan modal ditempatkan dan/atau diinvestasikan berdasarkan kategori investasi berisiko rendah. Penggunaan cadangan modal harus mendapat persetujuan dari dewan pengawas.

Manajemen risiko di BPKH merupakan bagian dari penerapan *Governance, Risk, and Compliance* (GRC). Fokus penerapan manajemen risiko harus menciptakan nilai tambah, terintegrasi, dan efektif dalam pengelolaan keuangan haji. BPKH harus mengelola dana haji dengan cermat, teliti, aman, dan tertib, serta mempertimbangkan aspek risiko keuangan.

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵ Peraturan Badan Pengelola Keuangan Haji Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Menentukan Kerugian Penempatan dan/atau Investasi Dalam Pengelolaan Keuangan Haji.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

Asas/prinsip yang menjiwai pengaturan mengenai pengelolaan keuangan haji yang akan diatur dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH adalah sebagai berikut:

1. prinsip syariah

Pada dasarnya setiap aspek dalam pengelolaan keuangan haji tidak terlepas dari bagian ibadah haji itu sendiri, sehingga pengelolaan keuangan haji harus dilaksanakan berdasarkan prinsip syariat Islam yang kafah atau menyeluruh.

2. prinsip kehati-hatian

Pengelolaan keuangan haji harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, sehingga dana haji yang dikelola berdasarkan Undang-Undang ini harus dilakukan dengan baik, cermat, teliti, aman, dan tertib serta dengan mempertimbangkan aspek risiko keuangan.

3. asas manfaat

Asas ini menjelaskan bahwa hasil pengelolaan keuangan haji yang diperoleh harus dapat memberikan manfaat dan maslahat sebesar-besarnya, khususnya bagi jemaah haji dan umumnya kepada umat Islam.

4. asas nirlaba

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan haji dilakukan melalui pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana haji untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam, namun dengan tidak ada pembagian deviden atau keuntungan bagi pengelolanya.

5. asas transparan

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan haji dapat diawasi pelaksanaannya serta harus dilakukan secara terbuka dan jujur melalui pemberian informasi secara berkala kepada masyarakat, khususnya kepada jemaah haji tentang pelaksanaan dan hasil pengelolaan keuangan haji.

6. asas akuntabel

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan haji harus dilakukan secara akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, khususnya kepada jemaah haji.

7. asas kepastian hukum

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan haji yang diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum, baik bagi pengelola maupun bagi jemaah haji dan masyarakat.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Praktik Penyelenggaraan dalam Pengelolaan Keuangan Haji

Keuangan haji berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU tentang PKH dimaknai sebagai 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 jemaah haji maupun sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Adapun dana haji dimaknai sebagai 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.

Keuangan haji sebagaimana amanat UU tentang PKH dikelola oleh BPKH, yang merupakan badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. BPKH bertugas untuk melaksanakan pengelolaan keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji.

Adapun alasan historis dibalik lahirnya BPKH dilakukan atas dasar berbagai pertimbangan, yaitu: *pertama*, adanya rekomendasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait banyaknya kelemahan dalam pengelolaan dana haji. *Kedua*, tidak optimalnya pengelolaan dana haji oleh Kementerian Agama melalui Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (Ditjen PHU). Keberadaan Kementerian Agama pada saat mengelola dana haji yang tidak bisa melakukan investasi langsung terhadap dana haji, sehingga dana haji hanya tersimpan dan mengendap di Bank Penerima Setoran (BPS) Indonesia. Dana haji yang tersimpan di bank tersebut tidak banyak memberikan manfaat bagi upaya untuk mengoptimalkan dana jemaah haji. *Ketiga*, perlu pembuatan cabang kekuasaan yang memisahkan peran eksekutor penyelenggaraan ibadah haji dari regulator atau *legal policy* penyelenggaraan ibadah haji. Selain itu, peran evaluator akan dapat lebih efektif jika menyatu/melekat dengan regulator, karena selama ini regulasi dan eksekusi serta evaluasi penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh Kementerian Agama, di mana hal ini akan memunculkan *abuse of power*.⁴⁶

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut maka dibentuk BPKH berdasarkan UU tentang PKH. Walaupun undang-undang tersebut telah diterbitkan sejak tahun 2014, namun eksistensi BPKH baru terbentuk pada tahun 2017 berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji. Pelimpahan keuangan haji dari Kementerian Agama kepada BPKH mulai dilakukan pada tanggal 12 Januari 2018, sehingga sejak saat itu BPKH mulai melakukan penempatan dana haji di Perbankan Syariah.⁴⁷

⁴⁶Paparan Abdul G dalam RDPU Panja Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Tahun 2012, "*Pengelolaan Keuangan/Dana Haji*".

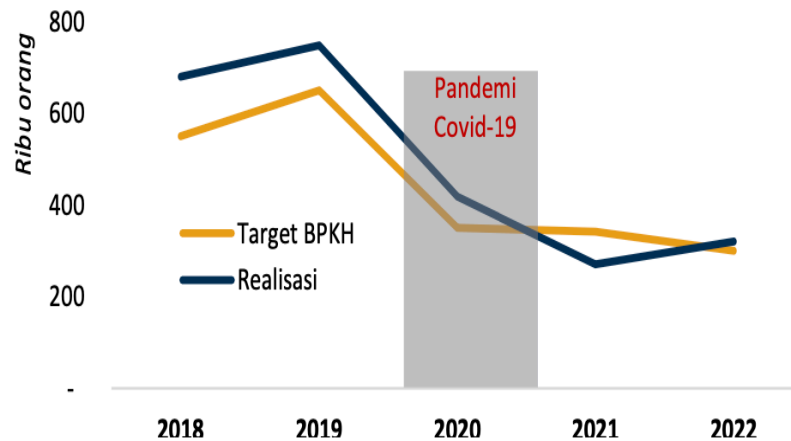
⁴⁷Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji (Lampiran)*, Jakarta: BPKH, 2023, hal. 11.

Dengan beralihnya pengelolaan keuangan haji dari Kementerian Agama kepada BPKH, kegiatan pemilihan portofolio investasi pada berbagai instrumen keuangan diharapkan akan mampu memberikan tingkat pengembalian yang lebih optimal. Berdasarkan UU tentang PKH, BPKH memiliki kewenangan mendiversifikasi portofolio investasi ke dalam kegiatan yang lebih produktif sehingga dapat memberikan manfaat lebih bagi calon jemaah haji sebagai penerima manfaat utama dan meningkatkan kesejahteraan umat Islam. Namun, BPKH perlu mempertimbangkan beberapa faktor seperti pemilihan instrumen yang berisiko rendah, penciptaan nilai tambah bagi calon jemaah haji, dan pengoperasiannya harus sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan dan memberikan nilai manfaat yang sebesar-besarnya.

Pengelolaan keuangan haji meliputi penerimaan, pengeluaran, dan kekayaan. Salah satu sumber penerimaan keuangan haji adalah setoran Bipih dan/atau Bipih Khusus dari calon jemaah haji yang ingin menunaikan ibadah haji. Sumber dana haji di Indonesia yang utama berasal dari setoran awal jemaah haji. Besaran setoran awal ditentukan oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Persyaratan Pendaftaran Jemaah Haji. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama tersebut setoran awal jemaah haji dinaikkan, yaitu bagi jama'ah haji reguler yang semula sebesar Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) menjadi Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) serta bagi jemaah haji khusus dari USD 3.000 menjadi USD 4.000.

Jumlah dana haji yang dapat dikelola oleh BPKH salah satunya ditentukan oleh jumlah calon jemaah haji yang telah mendaftar dan berada dalam masa tunggu (*waiting list*). Jumlah pendaftar haji merupakan salah satu sumber utama pemasukan bagi BPKH selain dari hasil nilai manfaat atas investasi. Dilihat dari jumlah pendaftar haji secara historis, khususnya sebelum masa pandemi, realisasi pendaftar haji tercatat secara konsisten

mencapai bahkan melebihi target BPKH. Namun situasi pandemi mendorong turunnya jumlah pendaftar haji akibat kondisi perekonomian yang cenderung mengalami perubahan drastis sehingga mempengaruhi pengambilan keputusan pengeluaran keuangan.⁴⁸ Realisasi pendaftar haji dapat dilihat dari gambar berikut ini.



Gambar 2. Perkembangan Pendaftar Haji
Sumber: BPKH, 2023

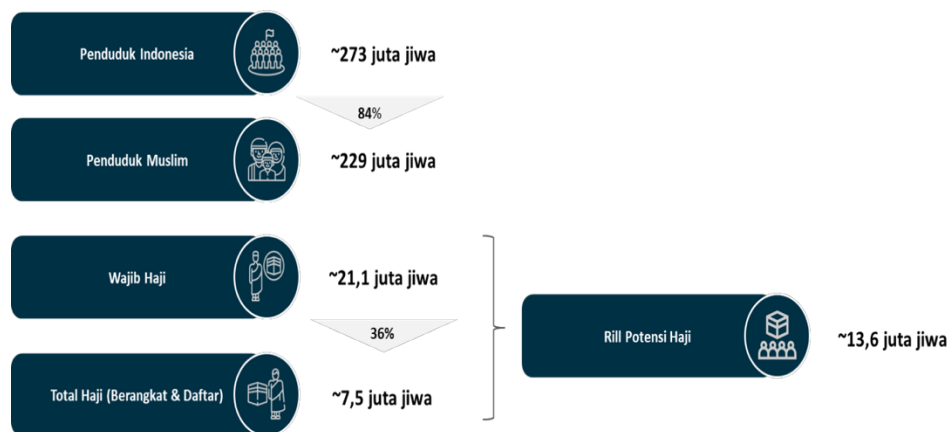
Sampai dengan akhir tahun 2022, jumlah jemaah haji tunggu yang terdaftar di BPKH telah mencapai 5.358.778 jemaah, yang terdiri dari 5.250.784 jemaah haji reguler dan 107.994 jemaah haji khusus.⁴⁹ Berkenaan dengan daftar tunggu jemaah haji tersebut, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk muslim Indonesia wajib haji yang pada tahun 2022 yang berkisar pada 21 juta jiwa maka rasio pendaftar haji masih relatif kecil.

Perhitungan perkiraan pertambahan penduduk muslim Indonesia yang telah wajib haji dilakukan dengan mempertimbangkan 4 (empat) aspek yaitu pembobotan dengan persentase penduduk miskin, pembobotan dengan persentase penduduk dengan tipe generasi yang sesuai dengan demografi

⁴⁸Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, Jakarta: BPKH, 2023, hal. 20.

⁴⁹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji (Lampiran)*, hal. 218.

pendaftar haji, pembobotan dengan persentase penduduk tingkat partisipasi angkatan kerja, dan pembobotan dengan persentase rasio jumlah rumah tangga terhadap jumlah penduduk Indonesia.⁵⁰ Analisis penghitungan potensi pendaftar haji pada tahun 2022 dapat dilihat dari gambar berikut ini.



Gambar 3. Potensi Pendaftar Haji

Sumber: Kajian Demografi Penduduk Indonesia yang Wajib Haji (BPKH, 2022)

Berdasarkan hasil analisis demografi dari BPKH, menunjukkan bahwa masih terdapat potensi sekitar 13,6 juta muslim yang *baligh* dan mampu, dihitung dari total wajib haji dikurangi dengan total haji yang sudah berangkat dan mendaftar. Dengan potensi pendaftar haji tersebut, maka masih terdapat peluang besar bagi BPKH untuk menjaring pendaftar haji sehingga dapat meningkatkan dana kelolaan haji.

Selanjutnya, BPKH berwenang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan dan nilai manfaat. Nilai manfaat yang diperoleh dari kegiatan investasi tersebut digunakan untuk mendukung penyelenggaraan ibadah haji bagi jemaah yang berangkat, didistribusikan dalam bentuk rekening virtual bagi

⁵⁰Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 18.

jemaah yang belum berangkat, dan mendanai kebutuhan operasional BPKH.

Adapun pertumbuhan dana kelolaan keuangan haji menunjukkan pertumbuhan dari tahun ke tahun. Dana haji atau aset kelolaan terdiri atas dana setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), dana efisiensi penyelenggaraan haji, dana abadi umat, dan nilai manfaat. Saldo dana haji pada akhir tahun 2018 (tahun awal BPKH beroperasi) mencapai Rp112,35 Triliun, meningkat 9,6% dibandingkan dengan tahun 2017 (saat masih dikelola Kementerian Agama) sebesar Rp102,51 Triliun.⁵¹ Selanjutnya, jumlah dana haji pada tahun 2019 tercatat sebesar Rp124,32 triliun.⁵² Selanjutnya, dana kelolaan keuangan haji per tanggal 31 Desember 2020 tercatat sebesar Rp144,91 triliun, atau 103,83% dari target RKAT-P/II 2020 sebesar Rp139,57 triliun. Jika dibandingkan dengan posisi per tanggal 31 Desember 2019 sebesar Rp124,32 triliun, dana haji tersebut meningkat sebesar Rp20,59 triliun atau tumbuh sebesar 16,56%.⁵³

Kemudian, posisi dana kelolaan keuangan haji pada akhir tahun 2021 tercatat sebesar 158,8 triliun rupiah, meningkat sebesar 9,6% dibandingkan tahun sebelumnya.⁵⁴ Adapun di tahun 2022, perolehan dana haji per tanggal 31 Desember 2022 mencapai Rp166,54 triliun, meningkat sebesar Rp7,75 triliun atau tumbuh sebesar 4,88% dibandingkan dana haji per 31 Desember 2021 sebesar Rp158,79 triliun.⁵⁵ Pada prognosa Desember 2023, posisi dana kelolaan telah mencapai Rp166,7 triliun atau meningkat

⁵¹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2018: Meraih Kepercayaan Umat*, Jakarta: BPKH, 2020, hal. 4.

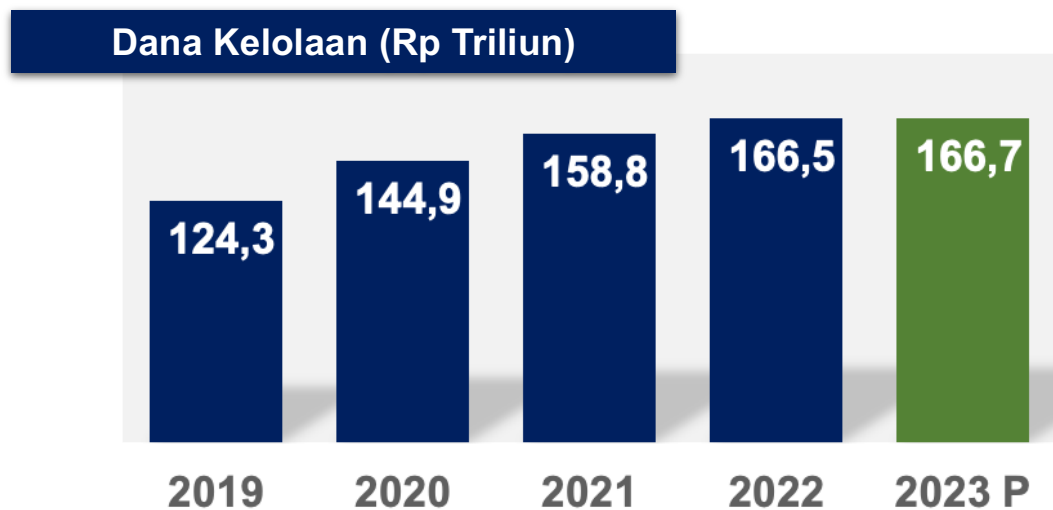
⁵²Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2019: Meningkatkan Kinerja Melayani Umat*, Jakarta: BPKH, 2020, hal. 22.

⁵³Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2020: Bersinergi dan Beradaptasi di Tengah Tantangan*, Jakarta: BPKH, 2021, hal. 48.

⁵⁴Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 17.

⁵⁵Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji*, hal. 51.

sebesar 0,12% dari tahun 2022.⁵⁶ Perkembangan jumlah dana kelolaan haji yang dikelola BPKH per tahunnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 4. Perkembangan Dana Kelolaan

Sumber: Laporan Keuangan BPKH 2021 dan 2022 (*audited*),
Laporan Keuangan BPKH Triwulan III 2023 (*Inhouse*)

Selanjutnya dari sisi perolehan nilai manfaatnya, jumlah nilai manfaat yang dibukukan BPKH dari pengelolaan keuangan haji tahun 2018 mencapai Rp5,70 Triliun, meningkat 7,9% dibandingkan tahun sebelumnya sebesar Rp5,28 Triliun.⁵⁷ Pada tahun 2019 nilai manfaat yang diperoleh BPKH tercatat sebesar Rp7,37 triliun. Jika dibandingkan dengan realisasi selama tahun 2018 sebesar Rp5,28 triliun, realisasi tahun 2019 meningkat sebesar Rp2,09 triliun (39,58%), dengan capaian *return on investment* (ROI) sebesar 6,23%.⁵⁸ Kemudian, perolehan nilai manfaat tahun 2020 tercatat sebesar Rp7,43 triliun. Jika

⁵⁶Berdasarkan diskusi dengan Komite Nasional Ekonomis Syariah (KNEKS) dalam rangka diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 25 Juni 2024.

⁵⁷Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2018: Meraih Kepercayaan Umat*, hal. 4.

⁵⁸Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2019: Meningkatkan Kinerja Melayani Umat*, hal. 22.

dibandingkan dengan realisasi selama tahun 2019 sebesar Rp7,37 triliun, realisasi tahun 2020 meningkat sebesar Rp0,06 miliar (0,81%), dengan capaian *return on investment* (ROI) sebesar 5,38%.⁵⁹

Pada akhir tahun 2021, BPKH berhasil mencapai nilai manfaat sebesar 10,5 triliun rupiah atau imbal hasil sebesar 6,9% dari total keseluruhan dana kelolaan haji sebesar 158,8 triliun rupiah. Alokasi dana haji di akhir tahun 2022 terkonsentrasi sebesar 29,5% pada portofolio penempatan dana BPS-BPIH atau sebesar 48,9 triliun rupiah dengan mayoritas penempatan pada deposito, dan sebesar 70,5% pada portofolio investasi sebesar 117,1 triliun rupiah dengan mayoritas investasi pada surat berharga.⁶⁰

Sedangkan perolehan nilai manfaat pada tahun 2022 mencapai Rp10,13 triliun. Dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2021 sebesar Rp10,50 triliun, realisasi tahun 2022 mengalami penurunan sebesar Rp0,37 triliun atau -3,52%. Dari sisi *return on investment* (ROI), kinerja tahun 2022 mengalami penurunan yaitu menjadi 6,31% dari 6,88% pada tahun 2021.⁶¹ Kemudian prognosa pencapaian nilai manfaat sampai dengan Desember 2023 adalah sebesar Rp10,9 triliun atau meningkat sebesar 7,18% dari pencapaian nilai manfaat tahun 2022.⁶²

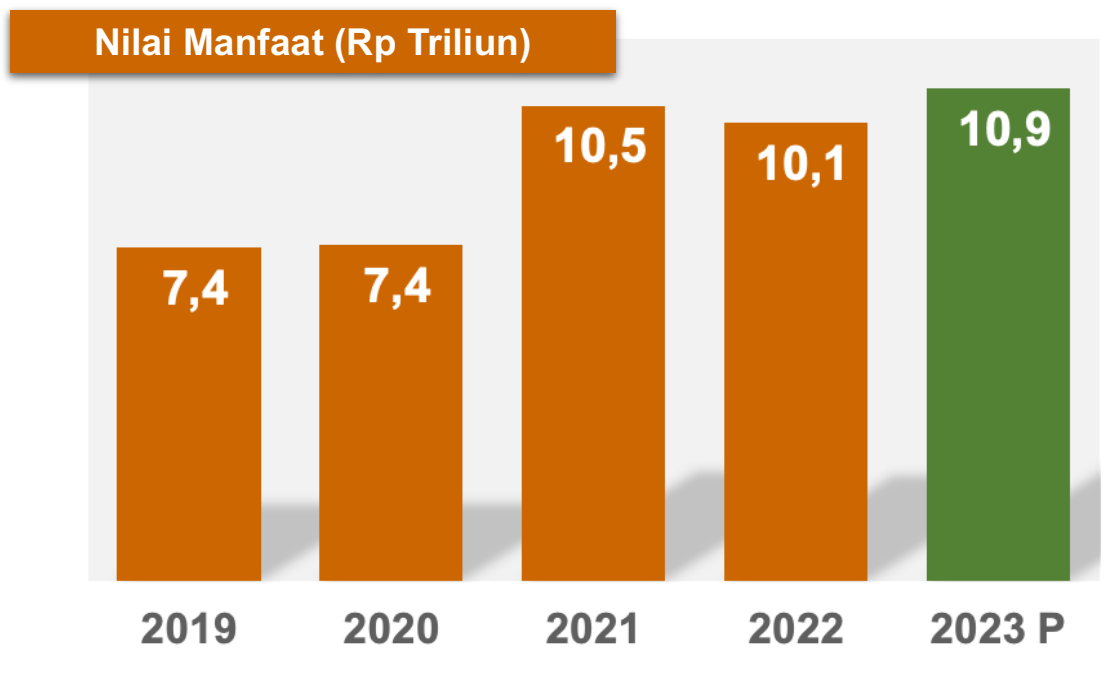
Perkembangan jumlah perolehan nilai manfaat dari hasil investasi BPKH mulai tahun 2019 sampai dengan tahun 2023 selengkapnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.

⁵⁹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2020: Bersinergi dan Beradaptasi di Tengah Tantangan*, hal. 49.

⁶⁰Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 19.

⁶¹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji*, hal. 52.

⁶²Berdasarkan diskusi dengan Komite Nasional Ekonomis Syariah (KNEKS) dalam rangka diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 25 Juni 2024.



Gambar 5. Perkembangan Nilai Manfaat 2019-2023

Sumber: Laporan Keuangan BPKH 2021 dan 2022 (*audited*),
Laporan Keuangan BPKH Triwulan III 2023 (*Inhouse*)

Selanjutnya, dalam menyusun manajemen portofolio sebagai pengelola keuangan haji, BPKH juga memperhatikan tingkat likuiditas. Sebagaimana diamanatkan ketentuan Pasal 47 UU tentang PKH. Ketentuan Pasal 47 mengatur bahwa BPKH wajib mengelola dan menyediakan keuangan haji yang setara dengan kebutuhan 2 (dua) kali BPIH. Penetapan mengenai besaran kebutuhan biaya tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Agama. Pada tahun 2018 likuiditas wajib sebanyak 5,2 triliun, tahun 2019 sebesar 3,8 triliun, 2020 sebesar 3,3 triliun, tahun 2021 sebesar 2,9 triliun, dan tahun 2022 sebesar 2,2 triliun. Berdasarkan rencana strategis BPKH, tingkat likuiditas keuangan haji selanjutnya diproyeksikan akan mengalami penurunan terkait dengan penerapan batasan penempatan pada bank paling tinggi sebesar 30%, yang menyebabkan *time horizon* investasi BPKH mengalami perubahan dari kecenderungan investasi jangka pendek

menjadi jangka panjang, sehingga berdampak pada tingkat likuiditas keuangan haji.⁶³

2. Permasalahan dalam Pengelolaan Keuangan Haji

Beberapa kendala atau permasalahan dalam pengelolaan keuangan haji yang diatur dalam UU tentang PKH, baik yang dihadapi oleh BPKH maupun Kementerian Agama dan lembaga lainnya antara lain berkaitan dengan hal sebagai berikut:

a. Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Keuangan Haji

Implementasi UU tentang PKH belum dapat terlaksana secara maksimal karena masih adanya perbedaan pengaturan antara UU tentang PKH dengan UU tentang PIHU. Menurut Misnen Ardiansyah,⁶⁴ ketidakselarasan tersebut antara lain: *Pertama*, dari sisi norma untuk ketentuan yang relatif sama ternyata digunakan definisi yang berbeda. Hal tersebut tampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perbedaan Pengaturan Pengelolaan Keuangan Haji

Undang-Undang No. 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU tentang PKH)	Undang-Undang No. 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (UU tentang PIHU)
Pasal 1 angka 9	Pasal 1 angka 3
Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.	Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Umrah.

⁶³Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 19.

⁶⁴Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

Pasal 1 angka 12	Pasal 1 angka 13
Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.	Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
Tidak diatur	Pasal 1 angka 12
	Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.
Pasal 7 ayat (1)	Pasal 44
Setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a merupakan dana titipan Jemaah Haji untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji.	BPIH bersumber dari Bipih, anggaran pendapatan dan belanja negara, Nilai Manfaat, Dana Efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan

Kedua, meski UU tentang PKH memberikan amanat kepada BPKH untuk mengelola keuangan haji, di mana BPIH merupakan bagian dari penerimaan keuangan haji, tetapi dalam menyampaikan usulan dan menentukan besaran BPIH, UU tentang PIHU tidak memberikan ruang ke BPKH untuk terlibat. Bahkan, dalam undang-undang tersebut, sama sekali tidak disebutkan keberadaan BPKH. Padahal, UU tentang PKH memberikan amanat ke BPKH untuk melakukan pengelolaan keuangan haji untuk meningkatkan rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH.

Selanjutnya, sebagai akibat dari perubahan definisi BPIH dan adanya penambahan terminologi Bipih dalam penyelenggaraan ibadah haji maka menurut BPKH, ketentuan mengenai BPIH yang masih diatur dalam UU tentang PKH

harus diganti dan disesuaikan. Penggantian frasa “BPIH” tersebut tercantum dalam ketentuan sebagai berikut: Pasal 1 angka 7; Pasal 1 angka 12; Pasal 1 angka 13; Pasal 3 huruf b; Pasal 5 huruf a; Pasal 6; Pasal 7; Pasal 10 huruf d, e, f, dan h; Pasal 14; Pasal 15; Pasal 16 ayat (1); serta Pasal 26 huruf c, f, dan g.⁶⁵

Berdasarkan pada permasalahan tersebut, maka perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang PKH sehingga bersesuaian antara norma yang diatur dalam pengelolaan keuangan haji dengan norma penyelenggaraan ibadah haji.

b. Tata Kelola Keuangan Haji

Dalam rangka meningkatkan nilai manfaat dari dana haji, pengelolaan dana haji tersebut diinvestasikan oleh BPKH dalam berbagai bentuk instrumen investasi, antara lain surat berharga syariah, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya. Investasi keuangan haji dilakukan sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, nilai manfaat, dan likuiditas.

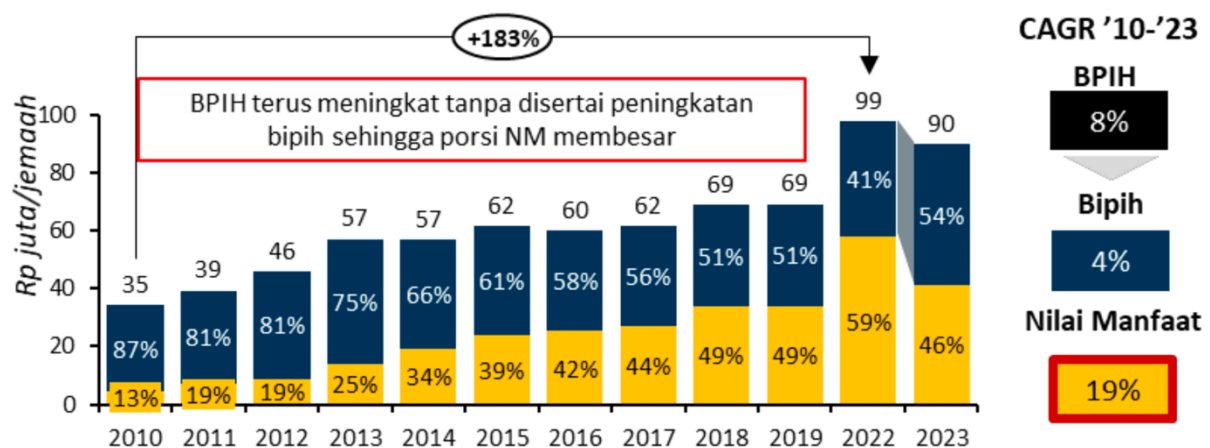
Dari sisi pertumbuhan dana kelolaan keuangan haji dan perolehan nilai manfaatnya, memang terdapat peningkatan jumlah dana haji setiap tahunnya. Namun, pengelolaan dana haji yang dilakukan oleh BPKH memerlukan perluasan jangkauan investasi dan terobosan kebijakan investasi pada instrumen yang produktif, mengingat besarnya jumlah dana haji yang dikelola dan meningkatnya kebutuhan BPIH setiap tahunnya.

Selama ini terjadi selisih negatif antara pendapatan utama (setoran lunas dan nilai manfaat) dengan beban utama (BPIH), sehingga jika biaya haji (BPIH) meningkat tinggi maka keberlanjutan dana haji yang dikelola BPKH dapat terganggu.

⁶⁵Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

Pada tahun 2022, terjadi lonjakan signifikan BPIH, dimana BPIH tahun 2022 telah naik 41,3% dibanding BPIH tahun 2019. Hal tersebut disebabkan diantaranya kenaikan kurs dan inflasi atas harga komponen-komponen BPIH akibat berbagai polemik ekonomi dan sosial selama pandemi. Kenaikan BPIH ini tidak diikuti dengan kenaikan setoran lunas jemaah berangkat sehingga tanggung jawab BPKH menjadi semakin tinggi untuk dapat menutup selisih kenaikan BPIH tersebut.⁶⁶

Kondisi ini menyebabkan porsi nilai manfaat di dalam BPIH, mengalami tren kenaikan untuk menutupi selisih antara BPIH dengan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih). Kenaikan ini mencapai titik tertingginya di tahun 2022, yaitu sebesar 59% seperti yang terlihat pada gambar berikut ini.



Gambar 6. Perkembangan BPIH 2010 – 2023

Sumber: BPKH

Jika lonjakan kenaikan BPIH seperti ini dibiarkan maka pada tahun-tahun mendatang diproyeksikan jumlah nilai manfaat yang dihasilkan dan tersedia untuk jemaah berangkat akan lebih kecil dibandingkan dengan nilai manfaat yang dibutuhkan untuk dukungan BPIH. Hal ini menyebabkan adanya potensi keadaan dimana nilai manfaat dan setoran yang menjadi hak jemaah tunggu sepenuhnya akan digunakan

⁶⁶Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 21.

untuk membiayai dukungan pembiayaan jemaah berangkat (menutup selisih/*gap*).⁶⁷

Sampai saat ini UU tentang PKH belum mengatur berapa besar nilai manfaat yang dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan ibadah haji pada tahun berjalan. Akibatnya ada kecendungan pada saat pembahasan BPIH dalam menggunakan nilai manfaat dijadikan instrumen untuk mengurangi beban biaya jemaah haji yang akan berangkat. Bahkan ada potensi ancaman terhadap dana jemaah haji dalam jangka waktu tertentu kedepannya dapat tergerus oleh penggunaan nilai manfaat yang berlebihan dan biaya operasional BPKH. Kondisi ini tentu akan merugikan jemaah haji yang belum berangkat karena ia telah menanggung biaya jemaah haji yang telah berangkat.

Menurut Dece Kurniadi, fakta dan praktik saat ini, dimana pemerintah dalam beberapa tahun menerapkan kebijakan *pooling fund* dan menggunakan dana imbal hasil yang merupakan milik jemaah haji dalam antrian (masa tunggu), secara tidak langsung memposisikan jemaah haji yang berangkat menggunakan hak jemaah haji tunggu tanpa adanya izin. Secara konseptual hal ini menyisakan permasalahan soal kehalalan pendanaan yang berakibat pada kualitas kemabruran ibadah haji. Seharusnya hasil dari pengelolaan dana haji yang ditempatkan selama masa tunggu harus dikembalikan kepada *virtual account* milik jemaah haji untuk menambah jumlah atau mengurangi beban biaya haji yang seharusnya dibayarkan. Kebijakan dan praktik yang tersistematis seperti ini termasuk dalam kategori pelanggaran hak serius oleh negara kepada warga negara.⁶⁸

⁶⁷*Ibid*, hal. 22.

⁶⁸Berdasarkan diskusi dengan Komite Nasional Ekonomi Syariah (KNEKS), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 25 Juni 2024.

Selanjutnya, di sisi lainnya terdapat kondisi dan tantangan terhadap keuangan haji yang memerlukan antisipasi, yaitu: *pertama*, adanya kemungkinan terjadi pembayaran penyelenggaraan haji sebanyak dua kali pada tahun 2027. Hal ini disebabkan waktu pembayaran penyelenggaraan haji dilakukan sekitar 4-5 bulan sebelum bulan Dzulhijjah. Bulan Dzulhijjah di tahun 1448 H jatuh di bulan April 2027 dan bulan Dzulhijjah 1449 H jatuh di akhir bulan Maret 2028. Sehingga waktu pembayaran penyelenggaraan haji tahun 2027 jatuh di bulan Januari 2027 dan pembayaran penyelenggaraan haji tahun 2028 jatuh di bulan Desember 2027. Artinya, BPKH diproyeksikan akan melakukan pembayaran BPIH dalam jumlah yang besar di tahun 2027, karena harus menyiapkan pembayaran BPIH sebanyak dua kali, yaitu pada bulan Januari dan Desember 2027.⁶⁹

Kedua, Kerajaan Arab Saudi memiliki program untuk meningkatkan kuota umrah dan haji melalui Visi Kerajaan Saudi Arabia 2030 (*Saudi Vision 2030*).⁷⁰ Peningkatan kuota ini diperkirakan dapat mencapai 400%. Kerajaan menerbitkan *Vision 2030* yang menargetkan peningkatan kuota haji yang signifikan antara 2 (dua) kali hingga 4 (empat) kali lipat kuota haji Indonesia di tahun 2030. Saat ini kuota haji Indonesia berjumlah 221.000 orang, maka diperkirakan terdapat

⁶⁹Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 22-23.

⁷⁰Kerajaan Saudi Arabia memiliki visi untuk mengurangi ketergantungan negara tersebut pada sektor minyak bumi melalui diversifikasi ekonomi dengan pembangunan di sektor pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur, rekreasi, dan pariwisata yang dirumuskan dalam *Saudi Vision 2030*. Kerangka strategis yang akan menjadi arah kebijakan Kerajaan Saudi Arabia ini dicetuskan oleh putra mahkota Arab Saudi, Muhammad bin Salman pada tahun 2016 dan ditargetkan untuk tercapai secara keseluruhan pada tahun 2030. Salah satu bentuk implementasi peningkatan sektor pariwisata dari visi ini adalah peningkatan fasilitas wisata keagamaan melalui kegiatan haji dan umrah. Pemerintah Kerajaan Saudi Arabia menargetkan bahwa pada tahun 2030, jumlah kapasitas jemaah haji akan mencapai 10 (sepuluh) juta jemaah haji per tahun, setelah pada tahun-tahun sebelumnya mencapai 2,5 juta jemaah haji per tahun. Lihat Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 39.

kemungkinan peningkatan kuota Indonesia hingga mencapai hampir satu juta orang.⁷¹

Ketiga, penyelenggaraan haji pada tahun 2039 memiliki keunikan berupa adanya 2 (dua) musim haji dalam satu tahun syamsiah. Bulan Dzulhijjah 1460 dan 1461 akan jatuh pada bulan Januari dan Desember 2039. Kondisi ini tentunya dengan jumlah kuota yang sudah meningkat secara eksponensial akibat *vision* Kerajaan Saudi Arabia 2030.⁷²

Kondisi tersebut merupakan tantangan yang perlu menjadi perhatian dalam mengelola keuangan haji, khususnya berkaitan dengan pengembangan nilai manfaat agar dapat memenuhi kebutuhan pembayaran BPIH. Jika BPKH terus menjalankan investasi dan operasional organisasi tanpa dilakukannya perubahan atau *business as usual (BaU)*, maka akan mengancam keberlanjutan keuangan haji. Hal ini akibat dari akumulasi nilai manfaat yang akan terus terpakai dan tergerus guna pembayaran BPIH.⁷³

Sudah seharusnya BPKH menempatkan dana haji pada investasi yang berbasis syariah dengan nilai risiko yang wajar sesuai dengan kondisi pasar. Selain itu, BPKH juga dapat menginvestasikan dalam bentuk investasi langsung berupa penyeteroran modal, memiliki usaha sendiri, kerjasama investasi dan investasi langsung lainnya agar pengelolaan dana haji lebih optimal sehingga nilai manfaat yang dirasakan oleh jemaah juga bisa semakin dirasakan.

Dalam upaya meningkatkan investasi dana haji tersebut, masih terdapat beberapa kendala dan permasalahan dalam ketentuan UU tentang PKH. Kendala dan permasalahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

⁷¹*Ibid*, hal. 23.

⁷²*Ibid*, hal. 13.

⁷³*Ibid*, hal. 89.

1) Pemangkasan Birokrasi Penempatan Investasi Keuangan Haji.

Ketentuan Pasal 13 UU tentang PKH mengatur bahwa *“Pengeluaran penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf c dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dewan pengawas.”* Berdasarkan ketentuan Pasal 13 dapat dipahami bahwa untuk pengeluaran penempatan dan/atau investasi keuangan haji harus mendapatkan persetujuan seluruh dewan pengawas, sedangkan tidak semua dewan pengawas memiliki pandangan yang sama sehingga proses persetujuan tersebut membutuhkan waktu yang lama.

Oleh karena itu, menurut Nur Hidayah perlu dicantumkan ketentuan terkait persentase minimal persetujuan dewan pengawas terhadap usulan penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang telah diajukan oleh Badan Pelaksana.⁷⁴ Sedangkan menurut BPKH, pengeluaran penempatan dan/atau investasi keuangan haji oleh Badan Pelaksana dapat dilaksanakan setelah disetujui oleh 50%+1 atau setengah plus 1 anggota Dewan Pengawas.⁷⁵

2) Cadangan Kerugian Penempatan dan Investasi

Saat ini sumber modal BPKH berasal dari surplus pengelolaan keuangan haji, Dana Abadi Umat (DAU), dan bagian nilai manfaat. Dalam pengelolaan keuangan haji belum ada pasal yang mengatur tentang adanya pencadangan dana haji untuk mengganti rugi akibat

⁷⁴Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

⁷⁵Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dalam rangka diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

business judgment. Menurut BPKH, perlu dibuka opsi sekiranya Pemerintah akan menyertakan modalnya. Penambahan ketentuan mengenai permodalan BPKH oleh Pemerintah tersebut dimaksudkan sebagai instrumen untuk membentuk cadangan investasi dalam kategori investasi berisiko.⁷⁶

Menurut Misnen Ardiansyah, dalam rangka mengurangi risiko kerugian yang mungkin terjadi, BPKH mestinya diperbolehkan melakukan pencadangan agar tidak menimbulkan kerugian atau beban berat bagi pihak-pihak yang terkait atas kegagalan penanaman dana. Pencadangan tersebut menjadi krusial mengingat risiko yang melekat pada setiap instrumen investasi yang digunakan dalam pengelolaan dana haji. Dengan demikian, perlu adanya penambahan pasal dalam undang-undang yang mengatur tentang dana cadangan yang disiapkan guna memitigasi kerugian ataupun risiko yang timbul akibat *business judgement* dalam pengelolaan dana haji.⁷⁷

3) Pelaporan dan Pertanggungjawaban BPKH

UU tentang PKH belum memasukkan model pelaporan keuangan haji oleh BPKH yang terintegrasi dengan laporan pertanggungjawaban keuangan penyelenggaraan ibadah haji oleh Kementerian Agama. Oleh karena itu, menurut BPKH, perlu menambah ketentuan dalam Pasal 52 UU tentang PKH yang pada pokoknya menjelaskan bahwa laporan pertanggungjawaban keuangan Penyelenggaraan Ibadah

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

Haji menjadi bagian dari laporan keuangan BPKH.⁷⁸ Menurut Misnen Ardiansyah, penambahan ketentuan ini dimaksudkan untuk mengakomodir tugas dan fungsi BPKH dalam mengendalikan dan mengawasi pengeluaran dana haji yang dipindahkan ke Kementerian Agama.⁷⁹

Selanjutnya terkait dengan pertanggungjawaban BPKH, ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU tentang PKH menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas bertanggungjawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya. Namun, dalam ayat (2) ketentuan Pasal 53 tersebut dinyatakan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggungjawab tersebut apabila dapat membuktikan: (a) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; (b) telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan pengelolaan keuangan haji; (c) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengelolaan keuangan haji yang mengakibatkan kerugian; dan (d) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

⁷⁸Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

⁷⁹Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

Menurut Misnen Ardiansyah, perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) UU tentang PKH, yang meliputi:⁸⁰

- a) kerugian penempatan dan/atau investasi dibebankan kepada BPKH apabila terdapat kesalahan administratif yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang;
 - b) kerugian penempatan dan/atau investasi dibebankan kepada Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas apabila terdapat kesalahan administratif yang diakibatkan oleh adanya unsur penyalahgunaan wewenang; dan
 - c) perlu ditambahkan ketentuan yang pada pokoknya menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggungjawab atas kerugian apabila tidak terdapat kesalahan administratif, tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, dan telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.
- 4) Manajemen Risiko Investasi

Untuk menjaga prinsip kehati-hatian dalam penempatan keuangan haji pada beberapa pilihan instrumen investasi maka diperlukannya manajemen risiko atas kemungkinan kerugian yang akan terjadi pada pengelolaan keuangan haji. Berdasarkan ISO 31000:2018 *Risk Management Guideline*, proses manajemen risiko adalah proses sistematis penerapan kebijakan, prosedur, dan praktik terkait aktivitas komunikasi dan konsultasi risiko, penetapan cakupan, konteks, dan kriteria risiko, pelaksanaan penilaian risiko (*risk assessment*) yang terdiri dari identifikasi risiko, analisis risiko, dan evaluasi risiko,

⁸⁰*Ibid.*

perlakuan risiko (*risk treatment*), pemantauan dan peninjauan, perekaman, dan pelaporan.

Menurut Riduwan, salah satu ketentuan yang belum diatur dalam UU tentang PKH, yaitu mengenai Komite Manajemen Risiko. Dalam Pasal 24 dan Pasal 46 UU tentang PKH sudah disebutkan mengenai prinsip kehati-hatian, namun dalam penjabaran dan penjelasan undang-undang *a quo* belum muncul ketentuan mengenai manajemen risiko. Oleh karena itu, dalam revisi UU tentang PKH harus mengatur mengenai pengawasan oleh komite manajemen risiko. Komite Manajemen Risiko berbeda dengan Dewan Pengawas yang ada saat ini, karena komite ini harus menghitung secara detil mulai dari pemantauan, pengukuran, pengendalian, dan pengawasan.⁸¹

Menurut Nur Hidayah, BPKH dapat bekerjasama dengan BEI untuk penempatan investasi pada instrumen saham dan menerapkan ISO 31000:2018 atau SNI ISO 31000:2018. ISO 31000:2018 atau SNI ISO 31000:2018 yang merupakan standar internasional untuk memberikan prinsip dan pedoman manajemen risiko.⁸² Sedangkan menurut Misnen Ardiansyah, terkait manajemen risiko perlu menambah pengaturan mengenai kewenangan Dewan Pengawas yang pada pokoknya membolehkan Dewan Pengawas membentuk Komite untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Pengawas. Komite yang dapat dibentuk antara lain: Komite Audit, Komite

⁸¹Berdasarkan diskusi dengan Riduwan, Akademisi Fakultas Agama Islam Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 27 Mei 2024.

⁸²Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

Investasi dan Penempatan Keuangan Haji, dan Komite Manajemen Risiko dan Syariah.⁸³

5) Peningkatan Investasi Langsung BPKH di Dalam Negeri dan Luar Negeri

BPKH dapat melakukan investasi langsung dana haji, baik di Indonesia maupun di Arab Saudi dengan berbagai skema. Pada tanggal 31 Desember 2022, BPKH mencatat jumlah investasi langsung dan lainnya sebesar Rp1,13 triliun, mengalami peningkatan sebesar Rp162,24 miliar atau 16,83% dibandingkan posisi tanggal 31 Desember 2021.⁸⁴ Peningkatan berasal dari entitas anak usaha BPKH yang baru dikonsolidasikan pada tanggal 31 Desember 2022 yaitu sebesar Rp347,47 miliar. Sedangkan pada entitas induk mengalami penurunan sebesar Rp185,22 miliar atau 19,21%, terutama karena perubahan nilai aset bersih. Adapun Nilai manfaat investasi langsung bersih yang diperoleh BPKH pada tahun 2022, yaitu sebesar 179.246.965.136,00.

Dengan membandingkan BPKH dengan lembaga/badan serupa lokal dan regional, dapat terlihat bahwa badan-badan serupa telah melakukan investasi yang relatif lebih luas melalui berbagai instrumen seperti ekuitas, *fixed income*, deposito, dan investasi langsung di berbagai sektor seperti Tabung Haji kepada sektor-sektor *real estate*, *islamic finance*, *hospitality*, dan lain-lain. TAIB juga telah melakukan investasi langsung di beberapa sektor seperti *finance*, *commercial*, dan *industrial*.

⁸³Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

⁸⁴Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji (Lampiran)*, hal. 188.

BPJAMSOSTEK memiliki investasi langsung di bisnis ketenagakerjaan dan pengelolaan gedung, serta membentuk *joint venture* dengan PT Pembangunan Perumahan di sektor properti.⁸⁵

Peningkatan target nilai manfaat tersebut dengan pertimbangan dilakukannya eksplorasi terhadap investasi langsung dan investasi lainnya yang saat ini masih memiliki proporsi yang terbatas. Investasi langsung dan lainnya dilaksanakan di dalam negeri, termasuk investasi pada Bank Syariah (BPS BPIH). Adapun investasi langsung di luar negeri dilakukan dalam obyek investasi pelayanan ibadah haji di Arab Saudi.

BPKH dapat menjajaki peluang investasi langsung luar negeri yang mendukung perjalanan haji seperti catering, *real estate*, dan infrastruktur yang berpotensi didukung pertumbuhannya terkait dengan Visi Saudi 2030 untuk dapat menaikkan kuota haji dunia; selain itu, dapat juga melakukan perluasan investasi melalui pasar saham dan *corporate venture & alliances*.

Menurut BPKH, perlu penambahan ketentuan yang menegaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BPKH dapat melakukan pengadaan aset di Arab Saudi.⁸⁶ Lebih lanjut menurut Misnen Ardiansyah, pengadaan aset di Arab Saudi tersebut akan mampu meningkatkan efisiensi operasional dan juga mengurangi biaya akomodasi dan transportasi selama menunaikan ibadah haji. Dengan adanya efisiensi tersebut maka bisa

⁸⁵Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 63.

⁸⁶Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

dimanfaatkan kembali oleh BPKH.⁸⁷ Selain itu menurut Yuli Heriyanti, investasi di sektor riil yang langsung berhubungan dengan kebutuhan penyelenggaraan ibadah haji misalnya pembelian hotel atau pemondokan di Negara Arab Saudi, nantinya akan bisa dimanfaatkan juga bagi jemaah umrah melalui bekerjasama dengan agen perjalanan umrah yang ada di Indonesia.⁸⁸

Adapun menurut Nur Hidayah, untuk meningkatkan besaran penerimaan dari nilai manfaat keuangan haji, maka harus dilakukannya perluasan pilihan instrumen investasi salah satunya dengan melakukan investasi di luar negeri yang menghasilkan keuntungan yang lebih besar serta sektor usaha di Saudi Arab yang mengakomodasi pelaksanaan ibadah haji. Untuk memenuhi hal tersebut maka perlu dicantumkannya ketentuan pembentukan kantor perwakilan BPKH pada negara yang menjadi sasaran investasi tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk keperluan penyesuaian investasi dengan iklim usaha negara luar yang menjadi target investasi.⁸⁹

Sedangkan menurut BPKH, untuk mendukung investasi yang dilakukan BPKH di Arab Saudi maka perlu menambah ketentuan mengenai diperbolehkannya BPKH mengusulkan staf teknis pengelolaan keuangan haji di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Kerajaan Arab

⁸⁷Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

⁸⁸Berdasarkan diskusi dengan Yuli Heriyanti, Akademisi Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai Riau, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 6 Juni 2024.

⁸⁹Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

Saudi. Staf teknis pengelolaan keuangan haji tersebut diusulkan oleh BPKH dan diangkat oleh Menteri Luar Negeri.⁹⁰

6) Dapat Dicicilnya Setoran Pelunasan Bipih

Dana setoran pelunasan selama ini dilakukan sekali setelah jemaah haji mendapatkan kepastian pemberangkatan. Menurut BPKH, perlu menambah satu ketentuan dalam Pasal 6 yang pada pokoknya menyatakan bahwa setoran pelunasan Bipih dapat dibayarkan dengan dicicil pada waktu tunggu dan calon jemaah haji akan mendapatkan nilai manfaat.

Lebih lanjut menurut Misnen Ardiansyah, penambahan pengaturan mengenai mekanisme cicilan Bipih atau pembayaran secara bertahap tersebut dilakukan dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, jika setoran pelunasan juga dilakukan secara bertahap maka akan meringankan jemaah untuk melunasi kekurangan biaya haji. *Kedua*, jika setoran pelunasan dilakukan secara bertahap maka dana yang masuk dan dikelola oleh BPKH akan lebih banyak, sehingga menghasilkan nilai manfaat investasi yang lebih maksimal.

7) Mata Uang dalam Pengelolaan Keuangan Haji

Ketentuan dalam Pasal 50 UU tentang PKH menyatakan bahwa *“BPKH dalam pengelolaan keuangan haji menggunakan satuan hitung mata uang rupiah”*. Padahal, selama ini biaya penyelenggaraan ibadah haji menggunakan *multi- currency* (Rupiah, USD, dan SAR).

Menurut BPKH, perlu mengubah ketentuan Pasal 50 sehingga BPKH diperbolehkan menggunakan mata uang asing dengan mekanisme *multi-currency* dalam pengelolaan

⁹⁰Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

keuangan haji.⁹¹ Lebih lanjut menurut Misnen Ardiansyah, mekanisme *multi-currency* diperlukan untuk meminimalisir risiko *currency*. Dengan adanya *multi-currency* dalam pengelolaan dana haji maka BPKH bisa melakukan *hedging* (lindung nilai) secara syariah, sehingga pengelolaan dana haji akan lebih maksimal dan risiko risiko yang melekat di dalamnya bisa diminimalkan.⁹²

c. Kelembagaan BPKH

BPKH merupakan lembaga yang menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang mengelola keuangan haji. Dalam UU tentang PKH dinyatakan bahwa BPKH merupakan badan hukum publik yang berkedudukan di Ibukota negara dan dapat memiliki kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota.

Menurut Dece Kurniadi, BPKH merupakan badan publik sebagaimana telah diatur undang-undang, tetapi perbuatan hukumnya berada dalam kriteria perbuatan hukum privat. Hal ini karena adanya akad wakalah yang dilakukan antara BPKH dengan jemaah haji dapat dikategorikan sebagai Surat Kuasa (dalam hukum positif), sehingga mengikat antara kedua belah pihak dalam ranah hukum perdata. Surat kuasa tersebut berlaku antara para pihak dan mengatur secara spesifik hal-hal yang dikuasakan, tidak berlaku umum kepada seluruh rakyat Indonesia yang hendak berhaji karena kehendak aturan.⁹³

Hal yang menjadi permasalahan menurut Dece Kurniadi adalah BPKH mengalihkan dana tersebut untuk kegiatan

⁹¹*Ibid.*

⁹²Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

⁹³Berdasarkan diskusi dengan Komite Nasional Ekonomi Syariah (KNEKS), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 25 Juni 2024.

usaha produktif sehingga uang tersebut berkembang nilainya lalu mengeluarkan hasilnya untuk menutup kekurangan biaya berhaji. Akan tetapi rasionalisasi keuntungan tidak bisa mencukupi setelah diperhitungkan dengan jatuh tempo keberangkatan, maka BPKH mengambil simpanan calon jemaah haji lain untuk menutupi kekurangan tersebut. Sedangkan tindakan atau perbuatan ‘mengambil’ tersebut tidak dinyatakan sebagai klausula dalam akad wakalah antara BPKH dan jemaah haji.⁹⁴

Selanjutnya, sampai saat ini BPKH terus berupaya untuk melakukan ekspansi penempatan dan/atau investasi dana haji demi mengejar nilai manfaat dana haji. Akan tetapi, BPKH juga terkendala oleh beberapa batasan yang diatur dalam UU tentang PKH, khususnya soal kedudukan BPKH. Menurut Riduwan, Posisi BPKH saat ini dinilai masih belum pas, karena BPKH merupakan badan yang mengelola keuangan, tetapi tidak masuk dalam rezim pengaturan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Saat ini BPKH tidak memiliki perlindungan dari aspek kelembagaan, karena BPKH bukan lembaga keuangan yang berada di bawah pengawasan OJK. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI merupakan pengawasan yang bersifat politis dan temporal.⁹⁵

Adapun menurut Misnen Ardiansyah, apabila dilihat dari sudut pandang tugas, fungsi, dan kewenangan yang diemban oleh BPKH, pola pertanggungjawaban BPKH kepada Presiden yang dilakukan melalui Menteri Agama adalah pola yang belum tepat. BPKH ditugaskan untuk mengelola keuangan haji, sedangkan Kementerian Agama menurut Pasal 21 UU tentang PIHU merupakan pihak yang ditugaskan untuk

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵Berdasarkan diskusi dengan Riduwan, Akademisi Fakultas Agama Islam Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 27 Mei 2024.

mengelola penyelenggaraan ibadah haji. Meskipun tugas keduanya beririsan dan saling terhubung, tetapi pengelolaan keuangan haji dengan penyelenggaraan ibadah haji adalah dua kegiatan yang berada di layer yang berbeda.⁹⁶

Menurut Nur Hidayah, fungsi dan tugas BPKH sebagai pengelola keuangan haji berbeda dengan Menteri Agama sebagai penyelenggara pelaksanaan haji (meliputi pelaksanaan, pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah haji). Berdasarkan lingkup ketentuan-ketentuan pemasukan dan pengeluaran haji, penyelenggaraan ibadah haji hanya masuk ke dalam salah satu bagian dari lingkup pengeluaran haji. Artinya, dapat dikatakan penyelenggaraan ibadah haji adalah bagian dalam pengelolaan keuangan haji. Sedangkan, pengelolaan keuangan haji tidak masuk dalam bagian penyelenggaraan ibadah haji.⁹⁷

Dengan kata lain, dalam pengelolaan keuangan haji, BPKH selayaknya langsung bertanggungjawab kepada Presiden. Sedangkan hubungan kelembagaannya dengan Kementerian Agama adalah berkoordinasi tentang jumlah Jemaah Haji yang telah melunasi Biph untuk selanjutnya dijadikan dasar perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan ibadah haji.⁹⁸

Selanjutnya, mengacu pada ketentuan Pasal 27 UU tentang PKH, organ BPKH terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas. Badan Pelaksana merupakan organ BPKH

⁹⁶Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

⁹⁷Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

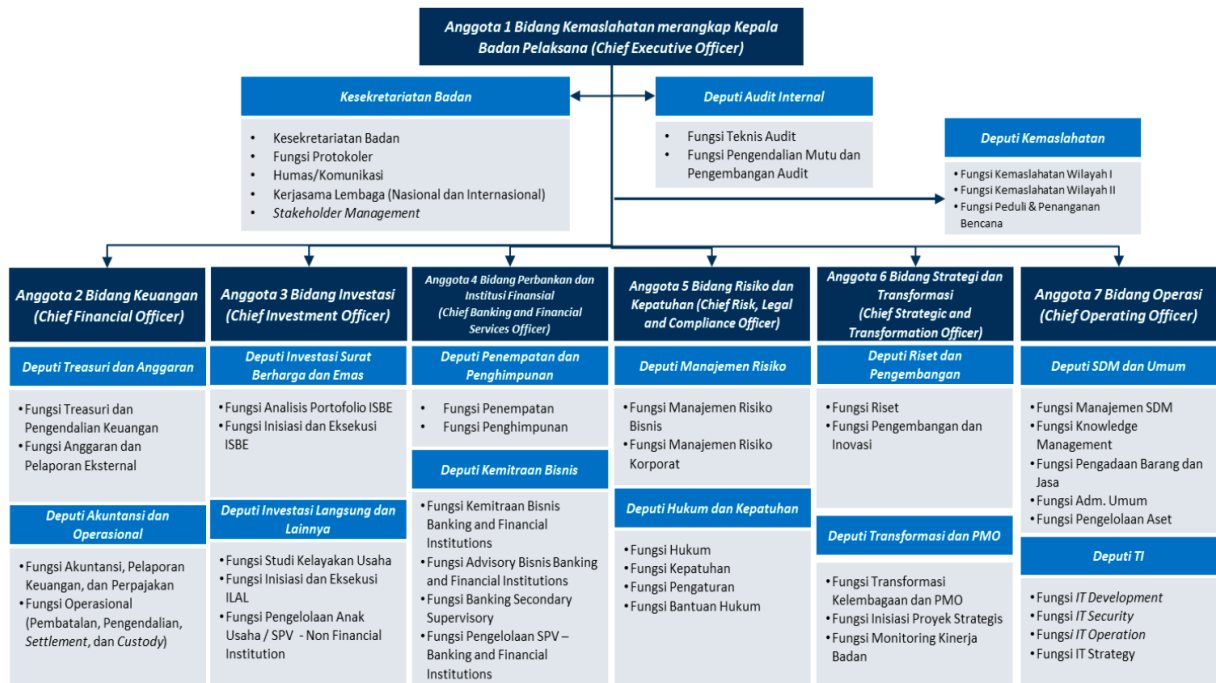
⁹⁸Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

yang melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban, dan pelaporan Keuangan Haji. Adapun susunan organisasi Badan Pelaksana BPKH terdiri atas:⁹⁹

- 1) Anggota 1 Badan Pelaksana Bidang Kemaslahatan merangkap Kepala Badan Pelaksana (*Chief Executive Officer* (CEO)) membidangi fungsi Bidang Kemaslahatan, Kesekretariatan Badan, dan Audit Internal;
- 2) Anggota 2 Badan Pelaksana Bidang Keuangan (*Chief Financial Officer* (CFO)) membidangi fungsi Bidang Akuntansi, Treasuri, Keuangan, dan Anggaran;
- 3) Anggota 3 Badan Pelaksana Bidang Investasi (*Chief Investment Officer* (CIO)) membidangi fungsi Bidang Investasi Surat Berharga, Emas, Investasi Langsung, dan Investasi Lainnya;
- 4) Anggota 4 Badan Pelaksana Bidang Perbankan dan Institusi Finansial (*Chief Banking and Financial Services Officer* (CBFSO)) yang membidangi fungsi Bidang Penempatan, Penghimpunan, dan Kemitraan Bisnis;
- 5) Anggota 5 Badan Pelaksana Bidang Risiko, Hukum dan Kepatuhan (*Chief Risk, Legal and Compliance Officer* (CRLCO)) yang membidangi fungsi Bidang Manajemen Risiko, Hukum, dan Kepatuhan;
- 6) Anggota 6 Badan Pelaksana Bidang Strategi dan Transformasi (*Chief Strategic and Transformation Officer* (CSTO)) yang membidangi fungsi Bidang Riset, Pengembangan, Transformasi, dan *Project Management Office* (PMO); dan
- 7) Anggota 7 Badan Pelaksana bidang Operasi (*Chief Operating Officer* (COO)) yang membidangi fungsi Bidang

⁹⁹Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 101/P Tahun 2022 tentang Pemberhentian, dan Pengangkatan Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Badan Pelaksana BPKH yang ditetapkan di Jakarta pada 14 Oktober 2022, dan disusul dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 117/P tahun 2022 tentang Pengangkatan Kepala Badan Pelaksana BPKH Periode 2022–2027 yang ditetapkan di Jakarta pada 28 November 2022. Lihat *Renstra BPKH 2022-2027*, hal. 80-81,

Sumber Daya Manusia, Umum, dan Teknologi Informasi (TI).



Gambar 7. Struktur Organisasi Badan Pelaksana BPKH 2022 – 2027

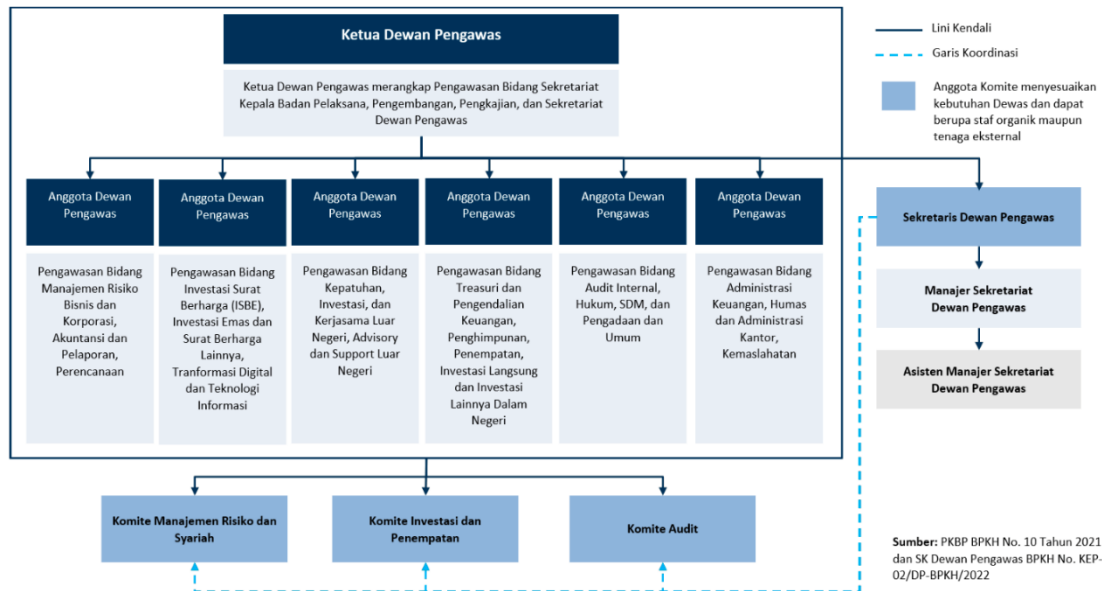
Sumber: BPKH, 2023

Sedangkan Dewan Pengawas BPKH memiliki fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan haji. Pengawasan yang dilakukan Dewan Pengawas dimaksudkan agar tercipta kesesuaian dan konsistensi pelaksanaan kegiatan BPKH dengan kebijakan, Renstra dan RKAT, implementasi prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), dan manajemen risiko pada seluruh unit organisasi serta operasional pengelolaan keuangan haji.¹⁰⁰

Untuk pelaksanaan tugas dan tanggung jawab tersebut, Anggota Dewan Pengawas memiliki wewenang bidang pengawasannya masing-masing, dan didukung oleh organ pendukung yaitu Sekretariat Dewan Pengawas, Komite Audit,

¹⁰⁰Badan Pengelola Keuangan Haji, *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*, hal. 83-85.

Komite Manajemen Risiko dan Syariah, Komite Investasi dan Penempatan. Adapun struktur organisasi Dewan Pengawas BPKH 2022–2027 dapat dilihat pada gambar berikut ini.¹⁰¹



Gambar 8. Struktur Organisasi Dewan Pengawas BPKH 2022-2027

Sumber: Peraturan Kepala Badan Pelaksana No. 10 Tahun 2021 dan SK Dewan Pengawas BPKH No. KEP 02/DP-BPKH/2022

Adapun dari aspek pengisian jabatan yang ada di BPKH, ketentuan saat ini dalam Pasal 31 UU tentang PKH menyatakan bahwa Dewan Pengawas terdiri atas 7 (tujuh) orang anggota yang berasal dari unsur profesional yang terdiri atas 2 (dua) orang dari unsur pemerintah dan 5 (lima) orang dari unsur masyarakat. Anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah tersebut terdiri atas satu orang dari Kementerian Agama dan satu orang dari Kementerian Keuangan.

Menurut BPKH, perlu ditambahkan ketentuan baru yang pada pokoknya menyatakan bahwa anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah dipilih sebagai perwakilan

¹⁰¹ *Ibid.*

efektif dalam bentuk *ex-officio*.¹⁰² Lebih lanjut menurut Misnen Ardiansyah, anggota Dewan Pengawas dari unsur pemerintah tersebut haruslah pejabat yang masih aktif di kementerian *ex-officio* sehingga benar-benar mewakili kepentingan pemerintah dan berada dalam koordinasi langsung Menteri Agama maupun Menteri Keuangan. Perwakilan *ex-officio* dimaksudkan untuk memaksimalkan peran strategis BPKH dalam mendukung pelaksanaan koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan antara BPKH, Kementerian Agama, dan Kementerian Keuangan secara rutin.¹⁰³

Dengan model perwakilan efektif dalam bentuk *ex-officio*, diharapkan pejabat *ex-officio* Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan menyampaikan *assessment* terhadap kondisi perekonomian terkini, stabilitas sistem keuangan, Sistem Pembayaran dan Pengelolaan Uang Rupiah (SP-PUR) serta kebijakan yang telah dan/atau akan ditempuh oleh BPKH dalam menyikapi kondisi perekonomian, baik domestik maupun global, sebagai landasan pengambilan keputusan. Hal ini sejalan dengan perintah Pasal 55 ayat (1) UU tentang PKH yang pada intinya mengatakan bahwa BPKH harus berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait dengan pengelolaan ibadah haji dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.¹⁰⁴

Sedangkan pengisian jabatan yang berasal dari masyarakat, menurut Riduwan dinilai lebih kental nuansa politiknya. Hal ini disebabkan karena pengisian jabatan di BPKH masih diangkat dan diberhentikan oleh presiden serta

¹⁰²Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

¹⁰³Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

¹⁰⁴*Ibid.*

melalui *fit and proper test* di lembaga politik (DPR RI). Untuk menghindari hal tersebut, BPKH perlu diarahkan menjadi Industri Jasa Keuangan (IJK) Non-Bank Syariah (*investment management*).¹⁰⁵

d. Kewenangan BPKH dan Koordinasi

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan lingkup dimana BPKH mendukung Kementerian Agama. Lingkup dukungan yang diperlukan berdasarkan kompetensi BPKH khususnya terkait perumusan komposisi BPIH dan Bipih yaitu komponen-komponen biaya penyelenggaraan haji baik secara keseluruhan maupun yang langsung ditangani oleh jemaah haji sebagai biaya langsung.

Ketentuan Pasal 24 UU tentang PKH menyebutkan beberapa kewenangan yang dimiliki BPKH, yaitu:

- 1) menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan
- 2) melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan keuangan haji.

Menurut Nur Hidayah, berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan BPKH hanya terbatas pada lingkup penempatan investasi dana haji. Sedangkan BPIH sangat bergantung pada pengelolaan yang dilakukan oleh BPKH, sehingga BPKH perlu turut andil dalam pengambilan keputusan terkait besaran BPIH.¹⁰⁶

Hal yang sama juga disampaikan BPKH, bahwa penambahan pengaturan agar BPKH dapat memberikan

¹⁰⁵Berdasarkan diskusi dengan Riduwan, Akademisi Fakultas Agama Islam Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 27 Mei 2024.

¹⁰⁶Berdasarkan diskusi dengan Nur Hidayah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

usulan, pertimbangan, pembahasan, dan penetapan besaran pengeluaran keuangan haji.¹⁰⁷ Selain itu menurut Admiral, BPKH sebagai lembaga yang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji seharusnya tidak hanya terlibat dalam investasi keuangan haji saja, tetapi juga ikut terlibat dalam ekosistem dan penyelenggaraan ibadah haji.¹⁰⁸

Kemudian menurut Misnen Ardiansyah, untuk memperjelas garis koordinasi BPKH dalam menjalankan tugas dan fungsinya, perluditambahkan beberapa ketentuan yang pada pokoknya menyebutkan kementerian dan/atau lembaga yang harus menjadi tempat koordinasi bagi BPKH.¹⁰⁹

Pertama, koordinasi dengan Kementerian Keuangan dalam hal melakukan perencanaan penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodir kesamaan model pengelolaan keuangan negara melalui definisi keuangan negara dengan model pengelolaan keuangan haji melalui definisi keuangan haji. *Kedua*, koordinasi BPKH dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pendayagunaan aparatur negara dalam hal pelaksanaan wewenang untuk menetapkan struktur organisasi beserta tugas dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian.

Ketiga, koordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pengadaan barang dan jasa dalam hal pelaksanaan wewenang BPKH untuk menetapkan ketentuan pengadaan barang dan jasa. *Keempat*,

¹⁰⁷Berdasarkan diskusi dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 21 Mei 2024.

¹⁰⁸Berdasarkan diskusi dengan Admiral, Akademisi Universitas Islam Riau, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 6 Juni 2024.

¹⁰⁹Berdasarkan diskusi dengan Misnen Ardiansyah, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji pada tanggal 28 Mei 2024.

koordinasi dengan Kementerian Agama dalam hal penetapan kuota jemaah haji, penetapan BPIH, dan penetapan besaran pengeluaran Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH).

3. Perbandingan dengan Negara Lain

Perbandingan pengelolaan keuangan haji di berbagai negara diperlukan untuk mengetahui kesamaan, kesesuaian tujuan, mekanisme baik aspek kelembagaan, regulasi dan pengelolaan dana haji di berbagai sektor. Dengan melakukan perbandingan tersebut maka akan mendapat gambaran atau deskripsi yang tepat bagaimana mengelola dana haji di Indonesia.

Dana haji merupakan sejumlah dana yang harus dibayarkan oleh calon jemaah haji yang diperuntukkan membayar akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan dan lain sebagainya, baik selama proses di negara asal maupun selama di Arab Saudi. Beberapa negara yang mengelola dana haji memiliki karakteristik beragama, misal Tabung Haji di Malaysia, *Maldives Hajj Corporation Ltd* (MHCL) di Maladewa, dan Diyanet di Turki.

a. Lembaga Pengelola Dana Haji di Malaysia

Pengelolaan dana jemaah haji di Malaysia dikelola oleh Tabung Haji Malaysia. Tabung Haji Malaysia tersebut sebuah lembaga atau perusahaan yang mempunyai hubungan dengan Kerajaan Malaysia di bawah naungan Menteri Agama Islam Malaysia. Tabung Haji Malaysia beroperasi seperti korporasi dengan organisasi manajemen perusahaan sendiri. Sistem pengelolaan dana haji di Malaysia berorientasi pada pendekatan bisnis di dalam pengembangannya, meskipun lembaga ini dikelola oleh aparat pemerintahan.

Menurut Haji Mohd Khalid bin Mohn Noordin, ketua Tabung Haji Malaysia dalam sebuah wawancara dengan Harian Umum Pelita seusai seminar “Pengelolaan Dana Umat dengan Prinsip Syariah” di Jakarta, mengatakan bahwa investasi Tabung Haji mestilah yang menepati syariah dan

pertimbangannya adalah keuntungan yang kompetitif dan berlanjut kepada jemaah di perusahaan atau di tempat-tempat yang tidak sesuai dengan prinsip syariah. Semua dana dijalankan dengan sangat hati-hati dengan melihat sektor usaha yang Islami.

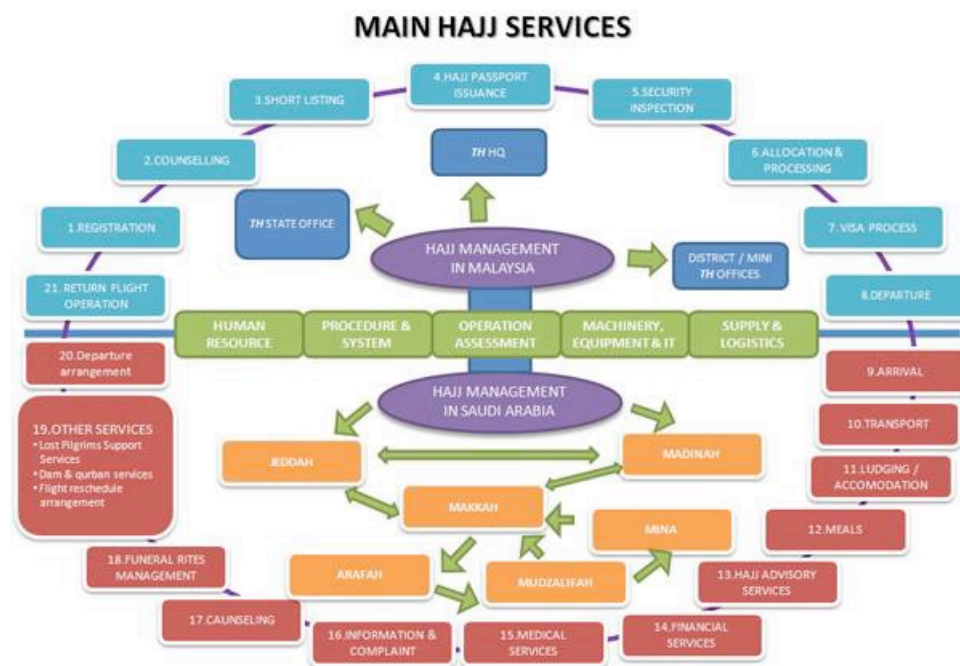
Setiap tahunnya Tabung Haji sudah membayarkan zakat nasabah kepada Pusat Zakat pemerintah sebesar 2,5 persen. Jadi nasabah haji tidak perlu bingung menghitung berapa zakatnya pada tahun tersebut karena masalah tersebut sudah diurus oleh Tabung Haji. Jadi semua fasilitas dan manfaat dirasakan langsung oleh nasabah secara terus-menerus, karena selain mereka mendapatkan uang dari hasil keuntungan, zakatnya pun sudah dibayarkan, dan bila mau berangkat haji semuanya diurus penuh oleh Tabung Haji Malaysia. Selain itu nasabah tabung haji juga dapat belajar tata cara ibadah haji dari berbagai kursus ibadah haji yang disediakan oleh Tabung Haji di masjid-masjid terpilih di seluruh negara bagian, karena semuanya sudah dipersiapkan oleh Tabung Haji Malaysia. Dalam menetapkan ONH agar setiap tahunnya tidak terjadi kenaikan yang mendadak, Tabung Haji juga bekerja sama dengan Pemerintah Arab Saudi dengan menyewa pondokan dalam jangka waktu yang lama.

Tujuan didirikannya Tabung Haji oleh Pemerintah Malaysia diantaranya untuk:

- 1) memberikan pelayanan terbaik kepada jama'ah haji Malaysia melalui berbagai fasilitas dan jasa yang disediakan Tabung Haji;
- 2) mendorong umat muslim mempersiapkan tabungan haji mereka dari semenjak dini; dan

- 3) mendorong umat muslim untuk ikut berinvestasi di sektor pertanian, perdagangan, industri, dan *real estate* yang berdasarkan prinsip syariah.¹¹⁰

Dalam segi pelayanan haji, Tabung Haji Malaysia memiliki struktur yang tersusun sistematis yang satu dengan yang lainnya saling membentuk satu kesatuan. Hal ini bisa kita lihat dalam diagram grafik di bawah ini:



Gambar 9. Diagram Manajemen Pelayanan Haji di Malaysia

Berikut ini adalah beberapa perbedaan pelayanan haji antara Pemerintah Indonesia yang dikelola oleh BPKH dengan Pemerintah Malaysia yang dikelola oleh Lembaga Tabung Haji.

¹¹⁰Riko Nazri, *Bank Haji Indonesia: Optimalisasi Pengelolaan Dana Haji Untuk Kesejahteraan Jama'ah Haji Indonesia (Sebuah Gagasan)*, Jurnal Khazanah, Jurusan Ekonomi Islam FIAI Universitas Islam Indonesia, Vol. 6 No.1 Juni 2013, hal. 20.

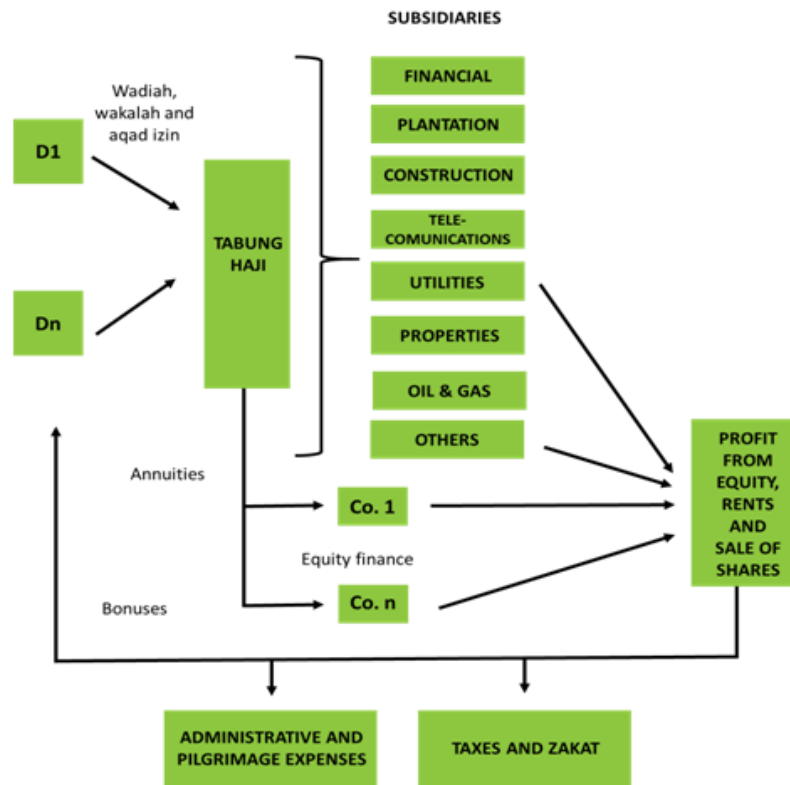
Tabel 2. Perbandingan Pelayanan Haji Indonesia dengan Malaysia Tahun 2024

NO	URAIAN	INDONESIA	MALAYSIA
1	Kuota pertahun	221.000 orang	26.000 orang
2	Biaya Keseluruhan per	Rp 93.410.286	Rp 101.800.000
3	Dibayarkan langsung	Rp 56.046.172	-
4	Dibayarkan di nilai manfaat	Rp 37.364.114	-
5	Penabung / calon jemaah haji	5.300.000 orang	31.600
6	Waiting list tertinggi	47 tahun	149 tahun
8	Prinsip pengelolaan keuangan	Nirlaba	Komersial.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Sejak tahun 1980-an, portofolio investasi Tabung Haji terdiversifikasi, dengan keterlibatan di bidang pertanian, konstruksi, dan manufaktur. Pada tahun 2010-an, Tabung Haji telah mendirikan 17 anak perusahaan dengan investasi langsung dalam bentuk deposito, dan anak-anak perusahaan ini tersebar di berbagai sektor, termasuk keuangan, perkebunan, konstruksi, telekomunikasi, utilitas, pengembangan properti, minyak dan gas, dan lainnya.¹¹¹ Modus operandi Tabung Haji digambarkan:

¹¹¹Aishath Muneeza, dkk, *A Comparative Study of Hajj Fund Management Institutions in Malaysia, Indonesia, and Maldives*, International Journal of Management and Applied Research, 2018, Vol. 5, No. 3.



Gambar 10. Modus Operandi Tabung Haji

D1 dan Dn melambangkan setoran yang dilakukan calon jemaah haji. Mereka menggunakan wadiah yad dhamanah, simpanan tanpa bunga untuk disimpan. Penabung memberikan kuasa kepada Tabung Haji dengan dokumen wakalah untuk menginvestasikan simpanannya. Penyimpan, seorang Muslim Malaysia, membuat kontrak dengan mengisi formulir pribadi dan nominasi penyimpan dan yang mencakup pernyataan akad izin. Pernyataan akad izin berarti para penabung setuju untuk menabung pada Tabung Haji dan memberikan persetujuannya untuk mengelola tabungannya untuk tujuan investasi.

Biaya operasional atau administrasi dan haji mencakup semua biaya pengiriman jemaah ke Mekah serta penyelenggaraan pelatihan dan penerbitan materi yang berkaitan dengan persiapan haji. Meskipun pengeluaran untuk setiap jemaah haji meningkat setiap tahunnya, Tabung Haji tetap mempertahankan pembayaran untuk setiap jemaah haji

pada tahun 2023 sebesar RM19,270 dan mensubsidi sisa biaya untuk menunaikan haji. Sementara seseorang dengan pendapatan di atas RM10.960 tergolong ke dalam kategori T20, perlu membayar biaya haji secara penuh sebesar RM30.850 atau sekitar US\$6.590 (Rp102 juta), adapun sebagai perbandingan¹¹²:

1. Malaysia

Secara rata-rata, biaya haji di Malaysia dikalkulasikan sebesar RM19.270 atau sekitar US\$4.117 (63,7 juta) untuk tahun 2023.

2. Singapura

Adapun biaya perjalanan haji di Singapura yakni rata-rata mencapai SGD14.150 atau setara Rp156 juta. Meskipun ada juga jemaah yang mendapat harga murah untuk melakukan perjalanan haji yakni SGD8.490 atau setara Rp94 juta per orang.

3. Brunei Darussalam

Mengutip dari Darussalam Holdings, salah satu agen travel resmi, biaya perjalanan ibadah haji di Brunei mencapai angka Rp176 juta per jemaah di tahun 2022. Ada juga biaya perjalanan yang mematok harga Rp200-250 juta per jemaah. Dengan pembeda yakni living cost jemaah.

4. Filipina

Menjadi negara dengan tingkat populasi muslim terendah, Filipina justru mencatatkan biaya haji yang relatif lebih murah ketimbang negara lain. Mengutip dari 2023 Hajj Advisory, rincian biaya haji di Filipina mencapai US\$3,5 ribu atau sekitar Rp52 juta.

¹¹²Himpunan Penyelenggara Umrah dan Haji, *Perbandingan Biaya Haji Negara ASEAN, Indonesia Termasuk yang Termurah*, dimuat dalam <https://himpuh.or.id/blog/detail/1098/perbandingan-biaya-haji-negara-asean-indonesia-termasuk-yang-termurah#:~:diakses>, diakses pada tanggal 10 September 2024.

5. Thailand

Thailand berada di urutan selanjutnya dengan rata-rata biaya haji di tahun 2023 sebesar TH฿250 ribu atau sekitar US\$7 ribu untuk paket perjalanan haji 40 hari.

b. Lembaga Pengelola Dana Haji di Maladewa

Sebelum terbentuknya *Maldives Hajj Corporation Ltd* (MHCL) pengelolaan dana haji tidak diatur di Maladewa. Badan eksekutif yang membidangi agama memberikan kewenangan kepada penyelenggara perjalanan haji swasta tertentu. Namun, operator tur haji swasta memberikan layanan yang buruk kepada jemaah atau melakukan penipuan dalam mengumpulkan dana dari jemaah. Banyak peristiwa yang pernah terjadi di masa lalu, yaitu skandal Grup Haji Maleesha dan Grup Haji dan Umrah Al-Fath'h. Karena kejadian-kejadian ini, Wakil Menteri Kementerian Urusan Islam dan ketua pertama MHCL membuat pernyataan publik yang mengatakan bahwa pemerintah harus berhenti memberikan izin kepada kelompok haji swasta untuk mengantar jemaah haji.

Selanjutnya, jumlah 50% kuota haji yang masuk ke dalam negeri dikelola oleh MHCL dan 50% sisanya diberikan kepada penyedia haji swasta untuk dikelola. Risiko melakukan hal ini terlihat jelas akibat skandal Grup Haji dan Umrah Al-Fath'h. Untuk melindungi kepentingan masyarakat dan mencegah penyelewengan dana, dibentuklah MHCL. MHCL merupakan badan usaha milik negara yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden pada tanggal 07 November 2013. Yang Mulia Presiden Dr. Mohamed Waheed Hassan Manik meratifikasi deklarasi 05/2013 dan membentuk *Maldives Hajj Corporation Limited*, sesuai dengan pasal 95 UU perusahaan 96/10. Misi MHCL adalah untuk menjaga keuangan masyarakat Maladewa yang berencana melaksanakan haji dan umrah dan visinya adalah untuk menyediakan sarana ibadah

haji dan umrah yang terjangkau bagi warga Maladewa dan untuk meningkatkan administrasi haji.

Ada dua jenis paket yang tersedia bagi calon jemaah haji yang ingin menjadi anggota MHCL: paket *lump sum* dan paket hemat. Untuk dapat menerima paket lump sum, calon haji harus mendaftar dan membayar minimal 75% dari harga haji (MVR 69.965) dan calon haji akan diberikan kuota haji dengan memesan slot pada tahun tertentu yang akan diberitahukan. MHCL akan mengantar jemaah haji sesuai urutan pendaftarannya.

Untuk paket hemat, jumlah minimum yang harus dibayar untuk mendaftar adalah MVR 500 dan orang tersebut mempunyai keleluasaan untuk membayar sisanya sampai harga haji penuh tercapai. Namun kuota haji baru akan dialokasikan ketika saldo mencapai 75% dari harga haji. Keuntungan mendaftar paket ini adalah uang yang diterima dalam kategori ini akan diinvestasikan dalam investasi sesuai syariah dan keuntungan yang diterima akan didistribusikan di antara pemegang akun. Hal ini pada gilirannya mengurangi durasi menunggu untuk menunaikan ibadah haji. Keuntungan dari investasi tersebut akan didistribusikan dengan perbandingan 95:5 antara MHCL dan pemegang paket tabungan. MHCL juga memperkenalkan skema haji karyawan untuk mendorong partisipasi dalam skema tabungan haji dengan memotong gaji secara otomatis setiap bulan.

c. Penyelenggaraan Ibadah Haji di Turki

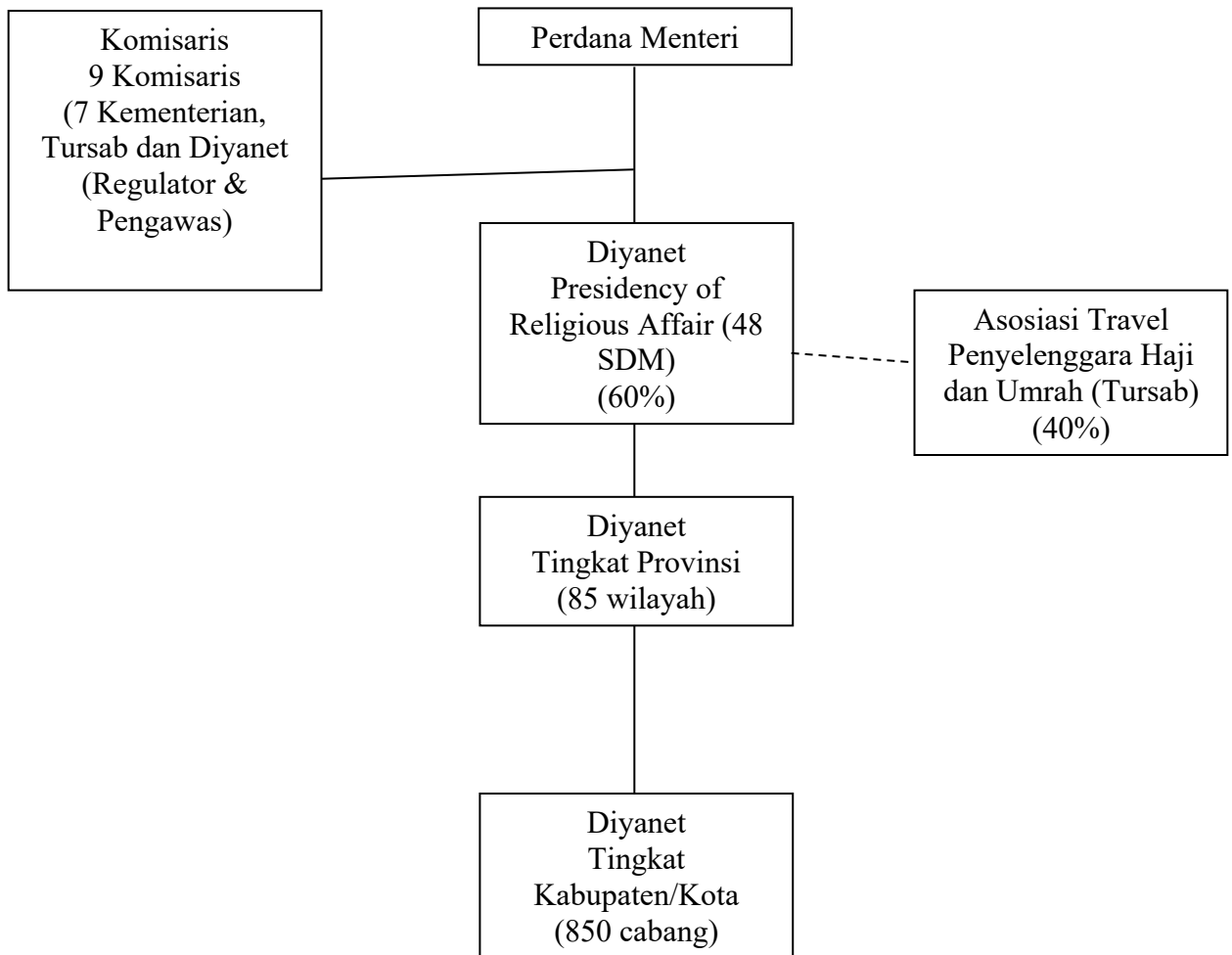
Penyelenggaraan Ibadah haji di Turki dikoordinasikan di bawah suatu badan Pemerintah bernama Diyanet yang memiliki kedudukan setingkat dengan Direktorat Jenderal yang disebut dengan *Presidency of Religious Affairs* yang dipimpin oleh *President Of Religious Affairs* setingkat Direktur Jenderal. *Diyanet Presidency of Religious Affairs* berada di bawah koordinasi Perdana Menteri. Kebijakan strategis mengenai

penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasikan Diyanet bersama dengan tujuh Kementerian : Menteri Luar Negeri, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata dan Menteri Bea Cukai dan Perdagangan. Diyanet didirikan pada tahun 1977, pertama kali mengirimkan pengorganisasian perjalanan haji, sebanyak 300 orang jemaah. Pada tahun 1978 Diyanet mengirim haji 4400 orang. Pada tahun 1979 Diyanet mengajukan ke parlemen, lalu diputuskan bahwa yang mengurus haji adalah hanya Diyanet. Seluruh karyawan Diyanet Pusat sebanyak 48 orang, memiliki cabang tingkat Provinsi 80 wilayah dan tingkat kabupaten ada 850 cabang.

Diyanet terdiri dari Dewan Komisioner yang diisi oleh 9 (Sembilan) komisioner (sebagai regulator) 7 Kementerian, Tursab dan Diyanet, dan Dewan Pelaksana yaitu Diyanet (sebagai operator). Awalnya seluruh penduduk Turki yang ingin melaksanakan ibadah haji semua melalui lembaga agama Diyanet. Hingga kemudian pada tahun 2005 diputuskan bahwa 60 % dari calon jemaah haji yang ingin berangkat haji melalui dan diorganisir oleh kantor diyanet, dan 40% diurus oleh agen perjalanan haji dan umrah, system ini masih berlaku hingga saat ini, hal ini berlaku karena prinsip kompetisi pelayanan, awalnya penyelenggaraan ibadah haji sepenuhnya dilaksanakan oleh Diyanet dan ini menyebabkan monopoli dan tidak ada kompetisi pelayanan. Namun seiring berkembangnya waktu, sekarang agen melakukan pengaturan juga, Semua agen perjalanan yang melaksanakan haji dan umrah harus berada di bawah kontrol Diyanet, termasuk pengkoordinasian di Arab Saudi dan di Turki.

Turki memiliki kebijakan pendaftaran dan kuota haji yang berbeda. Di Turki, cara pendaftaran sesudah diumumkan, pendaftaran calon jemaah haji dilakukan lewat internet dan manual, pendaftaran *online* dilakukan sejak tahun 2011.

Sesuai dengan peraturan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi yang menetapkan kuota jemaah haji sebesar 1/1000 (satu per *mile*),



Gambar 10. Struktur Diyanet

D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Sebagaimana amanat Konstitusi Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Atas dasar tersebut, maka negara wajib hadir, setidaknya-tidaknya dalam menyediakan landasan hukum untuk memastikan bahwa setiap warga negara dapat menjalankan ibadahnya secara lancar.

Haji, yang merupakan salah satu rukun islam, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ibadah yang dilakukan umat muslim setiap tahunnya, selama ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang PIHU sebagai landasan pelaksanaannya, serta diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang PKH sebagai landasan hukum tentang pengelolaan keuangannya. Namun, dalam implementasinya masih terdapat disharmoni antara regulasi yang lebih dulu terbit dengan regulasi setelahnya, sehingga diperlukan harmonisasi antar kedua regulasi tersebut.

Selain itu, pengelolaan keuangan haji yang selama ini perannya dijalankan oleh BPKH dinilai belum sepenuhnya optimal, yang salah satu indikatornya terlihat dari nilai manfaat yang dihasilkan baik secara agregat, maupun yang diterima oleh masing-masing calon jemaah haji. Dalam 5 tahun terakhir dari tahun 2018 hingga 2022, rata-rata nilai manfaat yang dihasilkan dari pengelolaan keuangan haji hanya sebesar 5,69% per tahunnya, lebih rendah dari rata-rata pertumbuhan BPIH yang mencapai 18% per tahunnya pada tahun 2018 – 2022. Dengan kondisi tersebut, maka *sustainability* terhadap pengelolaan keuangan haji saat ini menjadi dipertanyakan. Maka diperlukan penguatan peranan BPKH dalam mengelola keuangan haji, baik dari sisi kelembagaan, kewenangan, maupun manajemen risikonya, sehingga dapat menjaga *sustainability* dari pengelolaan keuangan haji.

Berdasarkan hal tersebut maka belum optimalnya pengelolaan keuangan haji yang dilakukan oleh BPKH sehingga nilai manfaat yang dihasilkan dirasa belum optimal, serta belum memadainya kelembagaan BPKH dan peranannya dalam ekosistem haji merupakan permasalahan yang akan dikaji analisis biaya dan manfaatnya melalui *Regulatory Impact Analysis* (RIA).

Belum Optimalnya Nilai Manfaat yang Dihasilkan Atas Pengelolaan Keuangan Haji yang Dikelola Oleh BPKH

1. Identifikasi Stakeholder

Dalam kajian ini, terkait permasalahan belum optimalnya nilai manfaat yang dihasilkan atas pengelolaan keuangan haji yang

dikelola oleh BPKH pihak yang terkait dan terdampak diantaranya adalah BPKH selaku pengelola keuangan haji; calon jemaah haji; Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS – BPIH); Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) selaku pengawas eksternal terhadap kinerja BPKH; Pemerintah khususnya Kementerian Agama, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Maritim dan Investasi, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Perdagangan; Pemerintah Daerah; serta sektor swasta/dunia usaha.

2. Analisis Permasalahan

a. Opsi 0: BPKH dalam pengelolaan keuangan haji belum menghasilkan nilai manfaat yang optimal bagi Jemaah haji sehingga memengaruhi keberlanjutan pengelolaan keuangan haji.

Rata-rata nilai manfaat yang dihasilkan atas pengelolaan dana haji yang dilakukan oleh BPKH selama tahun 2018 - 2022 berada sekitar 5,69% per tahunnya¹¹³, jauh lebih rendah dari rata-rata pertumbuhan BPIH per tahun yang mencapai 18% selama kurun waktu tahun 2018 – 2022. Cukup rendahnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH atas pengelolaan dana haji dipengaruhi oleh instrumen-instrumen investasi yang digunakan oleh BPKH. Selama ini, BPKH cenderung melakukan investasi pada instrumen investasi yang aman, namun memberikan nilai manfaat yang minim, seperti pada produk-produk perbankan, surat berharga syariah, dan sebagainya.

Merujuk pada Pasal 26 ayat (2) PP Nomor 5 Tahun 2018, memperbolehkan investasi atas dana haji dalam bentuk investasi langsung, paling banyak 20% dari total penempatan/investasi keuangan haji¹¹⁴. Faktanya, secara persentase, jumlah dana kelolaan haji yang diinvestasikan pada investasi langsung baru

¹¹³Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji*.

¹¹⁴Pasal 30 Ayat (3) PP Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

mencapai Rp2,08 triliun (1,31%) di tahun 2021, dan Rp4,45 triliun (2,67%) di tahun 2022, dari seluruh dana kelolaan haji¹¹⁵. Sementara itu, hingga tahun 2022, masih sekitar 29,4% dana haji ditempatkan pada perbankan syariah. Kondisi tersebut menimbulkan konsekuensi besarnya dana kelolaan yang mengendap di perbankan syariah, yang tidak memberikan nilai manfaat yang optimal.

Melanjutkan pengelolaan keuangan haji seperti kondisi saat ini, dimana nilai manfaat yang dihasilkan masih cukup rendah, sementara kenaikan BPIH terus terjadi setiap tahunnya, akan berimplikasi terhadap *sustainability* dari pengelolaan keuangan haji. Simulasi perhitungan pada tabel berikut dapat memberikan ilustrasi, dimana mekanisme pengelolaan dana haji saat ini, akan berimplikasi terhadap semakin meningkatnya persentase subsidi yang harus diberikan oleh BPKH dari nilai manfaat yang dihasilkan untuk memenuhi estimasi biaya BPIH (**kolom 6**). Dalam jangka waktu yang lebih panjang, maka bukan nilai manfaat lagi yang akan diambil untuk mensubsidi biaya BPIH, namun akan mengambil dari nilai setoran awal calon jemaah haji, sehingga dana kelolaan haji akan tergerus nilainya dalam jangka waktu yang lebih panjang.

¹¹⁵Badan Pengelola Keuangan Haji, *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji (Lampiran)*.

Tabel 3. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat dana Haji dengan Skema Perhitungan Eksisting

Masa Tunggu Jamaah	Setoran Awal	Future Value of Money dari setoran Jamaah (Setoran Awal + Nilai Manfaat per Jamaah hingga masa berangkat)	Perkiraan BPIH di masa depan	Estimasi Biaya Pelunasan yang ditanggung Jamaah	Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji	Persentase Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji Terhadap Total BPIH
0	1	2	3	4	5	6
Masa Tunggu 10 Tahun	Rp25.000.000	Rp44.058.324	Rp174.522.473	Rp23.500.000	Rp106.964.150	61%
Masa Tunggu 15 Tahun	Rp25.000.000	Rp58.488.698	Rp238.550.147	Rp23.500.000	Rp156.561.449	66%
Masa Tunggu 20 Tahun	Rp25.000.000	Rp77.645.436	Rp326.067.878	Rp23.500.000	Rp224.922.442	69%
Masa Tunggu 25 Tahun	Rp25.000.000	Rp103.076.559	Rp445.693.547	Rp23.500.000	Rp319.116.988	72%
Masa Tunggu 30 Tahun	Rp25.000.000	Rp136.837.110	Rp609.206.706	Rp23.500.000	Rp448.869.596	74%

Sumber: perhitungan penulis, (diolah).

1) Analisis Biaya

Dari sisi kewenangan, kewenangan BPKH dalam ekosistem haji, khususnya dalam pembahasan dan penetapan BPIH masih cukup terbatas, sehingga BPKH cenderung hanya dianggap sebagai “bendahara” ataupun “kasir” yang mendanai pelaksanaan ibadah haji. Kondisi tersebut juga yang menyebabkan BPKH cenderung mengelola keuangan haji dengan sangat hati-hati dan cenderung hanya menaruh dana kelolaan haji pada instrumen-instrumen investasi yang sangat aman, tapi memberikan nilai manfaat minim.

Dari sisi kelembagaan, masih terbatasnya kelembagaan internal BPKH, dimana tidak adanya komite-komite yang secara khusus membidangi investasi, manajemen risiko, dan sebagainya menyebabkan hingga saat ini nilai manfaat atas investasi maupun penempatan yang dilakukan BPKH masih cukup rendah.

Dari sisi pengelolaan keuangan, akan semakin besarnya subsidi nilai manfaat dari calon jemaah haji tunggu kepada calon jemaah haji yang akan berangkat, sehingga dalam

jangka panjang juga akan memengaruhi risiko terhadap keberlanjutan pengelolaan keuangan haji.

Dari sisi aspek kehidupan masyarakat, utamanya pada calon jemaah haji, dengan rendahnya nilai manfaat yang dihasilkan dari pengelolaan keuangan haji, maka akan meningkatkan beban bagi masyarakat, dimana setoran pelunasan yang harus dibayarkan oleh calon jemaah haji akan menjadi semakin besar.

2) Analisis Manfaat

Dari aspek beban keuangan negara, dengan cukup besarnya porsi pengelolaan keuangan haji pada instrumen surat berharga negara (Sukuk, ORI, dan sebagainya), maka akan menjadi salah satu sumber pembiayaan yang relatif murah dan stabil bagi negara.

b. Opsi 1: BPKH didorong untuk melakukan investasi kepada sektor-sektor produktif (sektor riil) dalam bentuk investasi langsung untuk menghasilkan nilai manfaat yang lebih tinggi

Secara rata-rata tingkat *return on investment* pada sektor riil seperti sektor manufaktur, dapat berkisar antara 5% - 15% per tahun tergantung dari subsektornya. Sementara rata-rata *return on investment* pada sektor pertanian berkisar antara 5% - 10% per tahun. Sektor properti dan real estate bahkan cenderung memiliki *return on investment* yang lebih besar, yakni berkisar antara 8% - 20% per tahun. Pada sektor keuangan, rata-rata *return on investment* perbankan berkisar antara 10% - 20% per tahun, sementara rata-rata *return on investment* pada saham berkisar antara 10% - 15% per tahun.

Meskipun rata-rata nilai manfaat baik sektor riil maupun sektor keuangan jauh lebih besar dari rata-rata nilai manfaat investasi yang dikelola BPKH, namun yang perlu menjadi *concern* dari pengelolaan keuangan haji yaitu instrumen investasi yang halal, serta minim risiko. Dengan kondisi-kondisi tersebut,

apabila diasumsikan nilai manfaat yang dikelola BPKH tumbuh pada level yang moderat pada rata-rata kisaran 10% per tahun, maka simulasi perhitungan pada tabel berikut dapat menggambarkan implikasi dari peningkatan nilai manfaat dana haji yang dikelola BPKH terhadap *sustainability* pengelolaan keuangan haji.

Dapat dilihat pada tabel berikut, bahwa dengan mendorong investasi yang dilakukan BPKH kepada sektor-sektor yang lebih produktif dan bernilai manfaat yang lebih tinggi seperti pada sektor riil, maka dalam jangka panjang, nilai manfaat yang diambil sebagai subsidi untuk memenuhi biaya BPIH (**kolom 6**), akan jauh lebih rendah dibandingkan kondisi eksisting.

Upaya mendorong peningkatan nilai manfaat yang dilakukan oleh BPKH, juga perlu dibarengi dengan peningkatan pada pengelolaan risiko, seperti membentuk mekanisme terhadap cadangan kerugian atas investasi yang dilakukan, serta memperkuat kelembagaan BPKH dengan membentuk komite-komite manajemen risiko dalam kelembagaan BPKH.

Tabel 4. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat Dana Haji Dengan Asumsi Pertumbuhan Nilai Manfaat 10% per Tahun

Masa Tunggu Jamaah	Setoran Awal	Future Value of Money dari setoran Jamaah (Setoran Awal + Nilai Manfaat per Jamaah hingga masa berangkat)	Perkiraan BPIH di masa depan	Estimasi Biaya Pelunasan yang ditanggung Jamaah	Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji	Persentase Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji Terhadap Total BPIH
0	1	2	3	4	5	6
Masa Tunggu 10 Tahun	Rp25.000.000	Rp64.843.562	Rp174.522.473	Rp23.500.000	Rp86.178.912	49%
Masa Tunggu 15 Tahun	Rp25.000.000	Rp104.431.204	Rp238.550.147	Rp23.500.000	Rp110.618.943	46%
Masa Tunggu 20 Tahun	Rp25.000.000	Rp168.187.499	Rp326.067.878	Rp23.500.000	Rp134.380.379	41%
Masa Tunggu 25 Tahun	Rp25.000.000	Rp270.867.649	Rp445.693.547	Rp23.500.000	Rp151.325.898	34%
Masa Tunggu 30 Tahun	Rp25.000.000	Rp436.235.057	Rp609.206.706	Rp23.500.000	Rp149.471.649	25%

Sumber: perhitungan penulis, (diolah).

1) Analisis Biaya

Dari aspek pengelolaan keuangan, upaya meningkatkan nilai manfaat dari dana kelolaan haji yang dikelola BPKH akan berdampak terhadap meningkatnya risiko kerugian atas investasi yang dilakukan oleh BPKH. Tanpa adanya manajemen risiko yang memadai, serta tanpa adanya mekanisme pencadangan atas kerugian investasi yang dilakukan oleh BPKH, maka risiko keberlanjutan pengelolaan keuangan haji akan meningkat. Selain itu, juga diperlukan penguatan dari sisi kelembagaan dengan membentuk komite-komite manajemen risiko.

Dari aspek biaya, diperlukan upaya untuk memitigasi risiko dengan membentuk komite manajemen risiko maupun mencadangkan kerugian atas investasi yang dilakukan, sehingga akan meningkatkan biaya operasional BPKH.

Dari aspek beban keuangan negara, meningkatnya risiko investasi yang dilakukan BPKH, serta kelembagaan BPKH yang diperluas, maka akan meningkatkan biaya pengawasan yang dilakukan, baik oleh BPK maupun KPK dalam mengawasi pengelolaan keuangan haji.

2) Analisis Manfaat

Dari aspek kehidupan masyarakat, seiring dengan meningkatnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH atas dana haji yang dikelolanya, maka estimasi biaya pelunasan haji yang perlu ditanggung oleh calon jemaah haji akan semakin kecil, sehingga mengurangi beban calon jemaah haji yang akan berangkat.

Dari aspek beban keuangan negara, selain menjadi salah satu sumber pembiayaan negara melalui investasi pada Sukuk, ORI, dan sebagainya, seiring dengan semakin besarnya investasi yang dilakukan BPKH pada sektor riil, maka akan berdampak terhadap perekonomian secara agregat. Investasi yang dilakukan pada sektor riil akan meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia,

membuka lapangan kerja, serta pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan negara.

Dari aspek pengelolaan keuangan, semakin besarnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH, maka akan meningkatkan *sustainability* terhadap pengelolaan keuangan haji dalam jangka panjang, seiring dengan semakin meningkatnya biaya BPIH dari tahun ke tahun.

Dari segi ekonomi, semakin besarnya investasi yang dilakukan oleh BPKH pada sektor riil, akan menjadi tambahan modal bagi para pelaku usaha yang menerima investasi dari BPKH, sehingga dapat meningkatkan skala usahanya menjadi lebih besar dan akan memengaruhi perekonomian secara lebih luas.

c. Opsi 2: BPKH didorong untuk melakukan investasi langsung pada sektor riil baik yang terkait dengan ekosistem haji maupun di luar ekosistem haji, serta membuka opsi setoran angsuran (*top-up*), untuk memperluas basis dana (*pooling fund*) kelolaan haji yang dapat dikelola untuk menambah nilai manfaat

Untuk meningkatkan nilai manfaat yang dihasilkan, selain mendorong investasi pada sektor-sektor riil yang produktif, dilakukan pengembangan investasi pada ekosistem haji yang salah satunya dapat berupa pengadaan aset investasi di Arab Saudi, dan pengembangan investasi pada ekosistem haji lainnya (travel, akomodasi, hotel/asrama haji, dan sebagainya) baik di dalam negeri, maupun di Arab Saudi. Selain itu, dilakukan upaya untuk meningkatkan dana kelolaan haji, melalui perluasan *pooling fund* dana haji, dengan membuka mekanisme setoran angsuran (*top-up*) yang dilakukan oleh calon jemaah haji.

Tabel 5. Estimasi Perhitungan BPIH, Bipih, dan Nilai Manfaat Dana Haji Dengan Asumsi Pertumbuhan Nilai Manfaat 10% per Tahun, dan ditetapkannya mekanisme topup atas cicilan pelunasan

Masa Tunggu Jamaah	Setoran Awal	Future Value of Money dari setoran Jamaah (Setoran Awal + Nilai Manfaat per Jamaah hingga masa berangkat)	Future Value dari Biaya Pelunasan yang ditanggung Jamaah dibayar bertahap (75% dari estimasi pelunasan)	Perkiraan BPIH di masa depan	Estimasi Biaya Pelunasan yang ditanggung Jamaah	Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji	Persentase Estimasi Biaya yang di Bebaskan pada Nilai Manfaat Kelolaan Dana Haji Terhadap Total BPIH
0	1	2	3	4	5	6	7
Masa Tunggu 10 Tahun	Rp25.000.000	Rp64.843.562	Rp34.996.897	Rp174.522.473	Rp7.755.000	Rp66.927.015	38,3%
Masa Tunggu 15 Tahun	Rp25.000.000	Rp104.431.204	Rp50.013.568	Rp238.550.147	Rp7.755.000	Rp76.350.375	32,0%
Masa Tunggu 20 Tahun	Rp25.000.000	Rp168.187.499	Rp64.634.761	Rp326.067.878	Rp7.755.000	Rp85.490.618	26,2%
Masa Tunggu 25 Tahun	Rp25.000.000	Rp270.867.649	Rp85.527.921	Rp445.693.547	Rp7.755.000	Rp81.542.978	18,3%
Masa Tunggu 30 Tahun	Rp25.000.000	Rp436.235.057	Rp125.879.365	Rp609.206.706	Rp7.755.000	Rp39.337.284	6,5%

Sumber: perhitungan penulis, (diolah).

Ilustrasi pada tabel diatas memberikan gambaran, bahwa dengan ditetapkannya mekanisme *top-up* atas cicilan pelunasan yang dilakukan oleh calon jemaah haji secara berkala, akan meningkatkan total dana haji yang dapat diinvestasikan oleh BPKH sehingga dapat menghasilkan nilai manfaat yang lebih tinggi. Pada tabel diatas dapat dilihat, bahwa dengan menetapkan mekanisme *top-up* cicilan pelunasan tersebut, maka subsidi atas biaya pelunasan yang akan ditanggung akan semakin kecil (***kolom 7***) apabila dibandingkan pada opsi 1 sebelumnya maupun pada opsi 0.

Dengan adanya mekanisme setoran angsuran (*top-up*), maka biaya pelunasan yang akan ditanggung oleh Jemaah haji menjadi jauh lebih rendah dibandingkan dengan tanpa adanya mekanisme tersebut. Berikut perbandingan biaya dan manfaatnya.

1) Analisis Biaya

Dari aspek pengelolaan keuangan, upaya meningkatkan nilai manfaat dari dana kelolaan haji yang dikelola BPKH akan berdampak terhadap meningkatnya risiko kerugian atas investasi yang dilakukan oleh BPKH. Sehingga dibutuhkan adanya manajemen risiko dan pencadangan kerugian.

Dari aspek biaya, diperlukan upaya untuk memitigasi risiko dengan membentuk komite manajemen risiko maupun

mencadangkan kerugian atas investasi yang dilakukan, sehingga akan meningkatkan biaya operasional BPKH.

Dari aspek beban keuangan negara, meningkatnya risiko investasi yang dilakukan BPKH, serta kelembagaan BPKH yang diperluas, maka akan meningkatkan biaya pengawasan yang dilakukan, baik oleh BPK maupun KPK dalam mengawasi pengelolaan keuangan haji.

2) Analisis Manfaat

Dari aspek kehidupan masyarakat, seiring dengan meningkatnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH atas dana haji yang dikelolanya, serta dengan mekanisme setoran angsuran (*top-up*) yang menambah basis dana (*pooling fund*) kelolaan BPKH untuk dapat menghasilkan nilai manfaat, maka estimasi biaya pelunasan haji yang perlu ditanggung oleh calon jemaah haji akan semakin kecil, sehingga mengurangi beban calon jemaah haji yang akan berangkat.

Dari aspek beban keuangan negara, selain menjadi salah satu sumber pembiayaan negara melalui investasi pada Sukuk, ORI, dan sebagainya, seiring dengan semakin besarnya investasi yang dilakukan BPKH pada sektor riil, maka akan berdampak terhadap perekonomian secara agregat. Investasi yang dilakukan pada sektor riil akan meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia, membuka lapangan kerja, serta pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan negara.

Dari aspek pengelolaan keuangan, semakin besarnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH, maka akan meningkatkan *sustainability* terhadap pengelolaan keuangan haji dalam jangka panjang, seiring dengan semakin meningkatnya biaya BPIH dari tahun ke tahun.

Dari segi ekonomi, semakin besarnya investasi yang dilakukan oleh BPKH pada sektor riil, akan menjadi tambahan modal bagi para pelaku usaha yang menerima

investasi dari BPKH, sehingga dapat meningkatkan skala usahanya menjadi lebih besar dan akan memengaruhi perekonomian secara lebih luas.

Dari aspek pelayanan, seiring dengan semakin besarnya investasi langsung yang dilakukan BPKH pada ekosistem haji, baik di Indonesia maupun di Arab Saudi secara langsung, maka fasilitas maupun sarana dan prasarana pada pelaksanaan haji dapat meningkat menjadi lebih baik, sehingga memberikan dapat memberikan tingkat pelayanan yang maksimal bagi jemaah haji.

Dari aspek diplomasi, akan meningkatkan hubungan kerja sama antar Negara Indonesia dan Negara Arab Saudi yang memberikan dampak positif bagi kedua negara.

3. Perbandingan Biaya dan Manfaat

Berdasarkan analisis biaya dan manfaat dalam opsi 0, dapat diketahui bahwa dengan tetap mempertahankan implementasi UU tentang PKH saat ini, secara garis besar dapat berimplikasi terhadap meningkatnya risiko keberlanjutan dana haji yang dikelola oleh BPKH. Selain itu, besarnya subsidi nilai manfaat dari calon jemaah haji tunggu terhadap calon jemaah haji yang akan berangkat juga menyalahi prinsip istitha'ah. Berdasarkan hasil perbandingan biaya manfaat yang telah dilakukan, dapat disimpulkan perbandingan biaya dan manfaat pada opsi 0 yaitu 4 berbanding 1.

Selanjutnya, dalam opsi 1 dengan mendorong peningkatan nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH melalui peningkatan investasi pada sektor riil, meskipun akan meningkatkan nilai manfaat yang dihasilkan, namun disisi lain juga akan meningkatkan risiko atas investasinya. Sehingga, diperlukan pembentukan tata kelola serta manajemen risiko secara sedemikian rupa untuk memitigasi risiko investasi yang semakin meningkat tersebut. Berdasarkan hasil perbandingan biaya manfaat yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa perbandingan biaya dan manfaat pada opsi 1 yaitu 3 berbanding 4.

Sedangkan dalam opsi 2, selain mendorong peningkatan nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH melalui investasi langsung baik yang terkait dengan ekosistem haji (hotel, akomodasi, travel, dan sebagainya) maupun sektor riil di luar ekosistem haji, juga dilakukan penguatan/peningkatan terhadap basis dana (*pooling fund*) kelolaan haji, dengan menerapkan mekanisme setoran angsuran (*top-up*) terhadap setoran pelunasan bagi calon jemaah haji. Peningkatan investasi di Arab Saudi juga dapat membawa dampak positif bagi hubungan kerja sama antar Negara Indonesia dan Negara Arab Saudi. Berdasarkan hasil perbandingan biaya manfaat yang telah dilakukan, dapat disimpulkan biaya dan manfaat pada opsi 2 ini yaitu 3 berbanding 6.

4. Rekomendasi

Berdasarkan perbandingan biaya dan manfaat yang telah dilakukan diatas, terhadap 3 opsi yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa opsi 2 memiliki perbandingan biaya dan manfaat paling optimal, yaitu 3 berbanding 6. Dalam opsi 2 ini, BPKH didorong untuk melakukan investasi langsung pada sektor riil dalam ekosistem haji maupun di luar ekosistem haji baik di Indonesia maupun di Arab Saudi, yang diiringi penguatan dari sisi kelembagaan dan manajemen risiko, serta membuka mekanisme setoran angsuran (*top-up*) bagi calon jemaah haji, harapannya dapat meningkatkan nilai manfaat yang dihasilkan dari dana kelolaan haji secara lebih optimal, sehingga dapat menjaga keberlanjutan (*sustainability*) dana kelolaan haji dalam jangka panjang. Disamping itu, subsidi dari calon jemaah haji tunggu kepada calon jemaah haji yang akan berangkat juga dapat diminimalisir secara lebih optimal.

Tabel 6. Matriks Analisis Biaya dan Manfaat

Permasalahan: Belum Optimalnya Nilai Manfaat yang Dihasilkan Atas Pengelolaan Keuangan Haji yang Dikelola Oleh BPKH

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
Opsi 0: BPKH dalam pengelolaan keuangan haji belum menghasilkan nilai manfaat yang optimal bagi Jemaah haji sehingga memengaruhi keberlanjutan pengelolaan keuangan haji.	1. BPKH 2. Calon Jemaah Haji 3. Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji 4. BPK RI 5. KPK 6. Pemerintah	1. Dari sisi kewenangan, minimnya kewenangan BPKH dimana cenderung hanya sebatas “bendahara” atau “kasir”, menyebabkan pilihan instrumen investasi yang dilakukan BPKH cenderung pada investasi yang sangat aman, tetapi memberikan nilai manfaat minim. 2. Dari sisi kelembagaan, masih terbatasnya kelembagaan internal BPKH, dimana tidak adanya komite-komite khusus yang membidangi investasi, manajemen risiko, dan sebagainya, menyebabkan nilai manfaat	1. Dari aspek beban keuangan negara, dengan cukup besarnya porsi pengelolaan keuangan haji pada instrumen surat berharga negara (Sukuk, ORI, dan sebagainya), maka akan menjadi salah satu sumber pembiayaan yang relatif murah dan stabil bagi negara.	B: 4, M:1

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
		<p>yang dihasilkan atas investasinya masih cukup rendah.</p> <p>3. Dari sisi pengelolaan keuangan, akan semakin besarnya subsidi nilai manfaat dari calon jemaah haji tunggu kepada calon jemaah haji yang akan berangkat, sehingga dalam jangka panjang juga akan memengaruhi risiko terhadap keberlanjutan pengelolaan keuangan haji.</p> <p>4. Dari sisi aspek kehidupan masyarakat, utamanya pada calon jemaah haji, dengan rendahnya nilai manfaat yang dihasilkan dari pengelolaan keuangan haji, maka akan meningkatkan beban bagi masyarakat, dimana setoran pelunasan yang harus</p>		

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
		dibayarkan oleh calon jemaah haji akan menjadi semakin besar		
Opsi 1: BPKH didorong untuk melakukan investasi kepada sektor-sektor produktif (sektor riil) dalam bentuk investasi langsung untuk menghasilkan nilai manfaat yang lebih tinggi	1. BPKH 2. Calon Jemaah Haji 3. Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji 4. BPK RI 5. KPK 6. Pemerintah 7. Pemerintah Daerah 8. Sektor swasta/dunia usaha	1. Dari aspek pengelolaan keuangan, upaya meningkatkan nilai manfaat dari dana kelolaan haji yang dikelola BPKH akan berdampak terhadap meningkatnya risiko kerugian atas investasi yang dilakukan oleh BPKH. Sehingga dibutuhkan adanya manajemen risiko dan pencadangan kerugian. 2. Dari aspek biaya, upaya untuk memitigasi risiko dengan membentuk komite manajemen risiko maupun mencadangkan kerugian atas investasi yang dilakukan, akan meningkatkan biaya	1. Dari aspek kehidupan masyarakat, seiring dengan meningkatnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH atas dana haji yang dikelolanya, maka estimasi biaya pelunasan haji yang perlu ditanggung oleh calon jemaah haji akan semakin kecil, sehingga mengurangi beban calon jemaah haji yang akan berangkat. 2. Dari aspek beban keuangan negara, selain menjadi salah satu sumber pembiayaan negara melalui investasi pada Sukuk, ORI, dan sebagainya, seiring dengan semakin besarnya	B: 3, M:4

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
		<p>operasional BPKH.</p> <p>3. Dari aspek beban keuangan negara, meningkatnya risiko investasi yang dilakukan BPKH, serta kelembagaan BPKH yang diperluas, maka akan meningkatkan biaya pengawasan yang dilakukan, baik oleh BPK maupun KPK dalam mengawasi pengelolaan keuangan haji.</p>	<p>investasi yang dilakukan BPKH pada sektor riil, maka akan berdampak terhadap perekonomian secara agregat. Investasi yang dilakukan pada sektor riil akan meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia, membuka lapangan kerja, serta pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan negara.</p> <p>3. Dari aspek pengelolaan keuangan, semakin besarnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH, maka akan meningkatkan <i>sustainability</i> terhadap pengelolaan keuangan haji dalam jangka panjang, seiring dengan semakin meningkatnya biaya BPIH dari</p>	

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
			<p>tahun ke tahun.</p> <p>4. Dari segi ekonomi, semakin besarnya investasi yang dilakukan oleh BPKH pada sektor riil, akan menjadi tambahan modal bagi para pelaku usaha yang menerima investasi dari BPKH, sehingga dapat meningkatkan skala usahanya menjadi lebih besar dan akan memengaruhi perekonomian secara lebih luas.</p>	
Opsi 2: BPKH didorong untuk melakukan investasi langsung pada sektor riil baik yang terkait dengan ekosistem haji maupun di luar ekosistem haji, serta membuka	1. BPKH 2. Calon Jemaah Haji 3. Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji 4. BPK RI 5. KPK	1. Dari aspek pengelolaan keuangan, upaya meningkatkan nilai manfaat dari dana kelolaan haji yang dikelola BPKH akan berdampak terhadap meningkatnya risiko kerugian atas investasi yang dilakukan oleh BPKH.	1. Dari aspek kehidupan masyarakat, seiring dengan meningkatnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH atas dana haji yang dikelolanya, serta dengan mekanisme setoran angsuran (top-up) yang menambah basis dana	B: 3, M:6

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
opsi setoran angsuran (<i>top-up</i>), untuk memperluas basis dana (<i>pooling fund</i>) kelolaan haji yang dapat dikelola untuk menambah nilai manfaat	6. Pemerintah 7. Pemerintah Daerah 8. Sektor swasta/dunia usaha	<p>Sehingga dibutuhkan adanya manajemen risiko dan pencadangan kerugian.</p> <p>2. Dari aspek biaya, upaya untuk memitigasi risiko dengan membentuk komite manajemen risiko maupun mencadangkan kerugian atas investasi yang dilakukan, akan meningkatkan biaya operasional BPKH.</p> <p>3. Dari aspek beban keuangan negara, meningkatnya risiko investasi yang dilakukan BPKH, serta kelembagaan BPKH yang diperluas, maka akan meningkatkan biaya pengawasan yang dilakukan, baik oleh BPK maupun KPK</p>	<p>(<i>pooling fund</i>) kelolaan BPKH untuk dapat menghasilkan nilai manfaat, maka estimasi biaya pelunasan haji yang perlu ditanggung oleh calon jemaah haji akan semakin kecil, sehingga mengurangi beban calon jemaah haji yang akan berangkat.</p> <p>2. Dari aspek beban keuangan negara, selain menjadi salah satu sumber pembiayaan negara melalui investasi pada Sukuk, ORI, dan sebagainya, seiring dengan semakin besarnya investasi yang dilakukan BPKH pada sektor riil, maka akan berdampak terhadap perekonomian secara agregat. Investasi yang</p>	

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
		dalam mengawasi pengelolaan keuangan haji.	<p>dilakukan pada sektor riil akan meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia, membuka lapangan kerja, serta pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan negara.</p> <p>3. Dari aspek pengelolaan keuangan, semakin besarnya nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH, maka akan meningkatkan <i>sustainability</i> terhadap pengelolaan keuangan haji dalam jangka panjang, seiring dengan semakin meningkatnya biaya BPIH dari tahun ke tahun.</p> <p>4. Dari segi ekonomi, semakin besarnya investasi yang dilakukan oleh BPKH pada sektor riil, akan</p>	

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
			<p>menjadi tambahan modal bagi para pelaku usaha yang menerima investasi dari BPKH, sehingga dapat meningkatkan skala usahanya menjadi lebih besar dan akan memengaruhi perekonomian secara lebih luas.</p> <p>5. Dari aspek pelayanan, seiring dengan semakin besarnya investasi langsung yang dilakukan BPKH pada ekosistem haji, baik di Indonesia maupun di Arab Saudi secara langsung, maka fasilitas maupun sarana dan prasarana pada pelaksanaan haji dapat meningkat menjadi lebih baik, sehingga memberikan tingkat</p>	

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Dampak (menggunakan indikator tertentu)		Perbandingan Biaya dan Manfaat
		Biaya	Manfaat	
			<p>kepuasan yang lebih baik bagi para jemaah haji.</p> <p>6. Dari aspek diplomasi, akan meningkatkan hubungan kerja sama antar Negara Indonesia dan Negara Arab Saudi yang memberikan dampak positif bagi kedua negara.</p>	

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ibadah haji merupakan rukun Islam ke lima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mampu, baik secara fisik, mental, spiritual, sosial, maupun finansial, sekali seumur hidup. Di samping merupakan kewajiban, melaksanakan ibadah haji merupakan salah satu hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya yang dijamin oleh Negara. Hal ini sesuai dengan sila pertama Pancasila yang berbunyi, *“Ketuhanan Yang Maha Esa,”* dan ketentuan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa, *“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.”* Selain itu, ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya.

Saat perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945, materi muatan konstitusi memuat Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang merupakan bab baru dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sekaligus sebagai perluasan materi HAM yang telah ada di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum diamandemen. Dalam Bab XA mengenai HAM tersebut, Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, *“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”* dan Pasal 28E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, *“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”* Dengan demikian, ibadah haji sebagai salah satu rukun Islam yang juga merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu melaksanakannya telah dijamin konstitusi untuk dilaksanakan sesuai

dengan perintah agama Islam. Jaminan dalam konstitusi tersebut termasuk terwujudnya pengelolaan keuangan haji yang ideal untuk mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang berkualitas sehingga warga negara yang akan melakukan ibadah haji mendapatkan nilai manfaat dari akumulasi jumlah dana jemaah haji yang telah disetorkan sebelumnya.

B. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU tentang Perlindungan Konsumen) dibentuk karena semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya. Fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Sehingga dibutuhkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. UU tentang Perlindungan Konsumen dimaksudkan untuk dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Berdasarkan UU tentang Perlindungan Konsumen, konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Adapun pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Adapun jasa adalah setiap layanan yang berbentuk

pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Berdasarkan UU tentang PKH, jemaah haji adalah warga negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan. Adapun BPKH adalah lembaga yang melakukan pengelolaan keuangan haji.

Keterkaitan antara RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH dengan UU tentang Perlindungan Konsumen dapat dijelaskan dari beberapa aspek. Jemaah haji dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH dapat dianggap sebagai konsumen yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen karena merupakan pemakai jasa. Jasa yang dimaksud ini berupa pengelolaan atas keuangan haji atas Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih) yang diperoleh dari jemaah haji yang kemudian terkumpul menjadi dana haji dan dikelola oleh BPKH. BPKH dalam hal ini apabila dikaitkan dengan UU tentang Perlindungan Konsumen dapat dianggap sebagai pelaku usaha. Pelaku usaha yang dimaksud dalam hal ini dikarenakan BPKH melakukan penyelenggaraan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi berupa kegiatan investasi atas dana haji.

BPKH dalam melaksanakan kegiatan investasi ini harus memperhatikan hal-hal yang melekat sebagai hak konsumen atas jemaah haji dalam hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UU tentang Perlindungan Konsumen. Sedangkan jemaah haji sendiri harus memperhatikan kewajiban konsumen sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 UU tentang Perlindungan Konsumen.

Selain hak dan kewajiban bagi konsumen, untuk memberikan keseimbangan antara hubungan konsumen dan pelaku usaha, dalam UU tentang Perlindungan Konsumen juga diatur mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha yang dapat berlaku untuk BPKH dalam menyelenggarakan kegiatan investasi. Dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU tentang Perlindungan Konsumen dijelaskan mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha.

Dalam Pasal 8 UU tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi standar produksi hingga distribusi atau standar pelayanan terkait dengan pemberian jasa, adanya ketidaksesuaian informasi produk dengan isi produk, menyalahi ketentuan standar halal dan standar label tertentu dari barang dan/atau jasa, hingga larangan untuk memperdagangkan yang rusak dan cacat. Kemudian apabila ditemukan barang dan/ jasa yang melanggar ketentuan Pasal 8 tersebut wajib menarik produk (Pasal 8 ayat (4) UU tentang Perlindungan Konsumen). Dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji yang diatur di RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH, BPKH ketika melakukan kegiatan investasi harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH perlu memperhatikan beberapa substansi yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen seperti pengaturan subjek, hak, dan kewajiban bagi konsumen (jemaah haji) dan pelaku usaha (BPKH).

C. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara

Pelaksanaan program pembangunan nasional dalam mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 perlu disertai dengan upaya pengelolaan keuangan negara secara optimal. Hal tersebut dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan aset negara dan pengembangan sumber pembiayaan anggaran negara, guna meningkatkan daya dukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam menggerakkan pembangunan sektor ekonomi secara berkesinambungan. Sebagai upaya meningkatkan daya dukung APBN dalam menggerakkan perekonomian nasional secara berkesinambungan diperlukan pengembangan berbagai instrumen keuangan yang mampu memobilisasi dana publik secara luas dengan memperhatikan nilai-nilai ekonomi, sosial, dan budaya yang berkembang dalam masyarakat.

Pengembangan berbagai alternatif instrumen pembiayaan anggaran negara, khususnya instrumen pembiayaan yang berdasarkan prinsip syariah guna memobilisasi dana publik secara luas sangat penting. Instrumen keuangan yang akan diterbitkan harus sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, memberikan kepastian hukum, transparan, dan akuntabel. Potensi sumber pembiayaan pembangunan nasional yang menggunakan instrumen keuangan berbasis syariah yang memiliki peluang besar belum dimanfaatkan secara optimal.

Sektor ekonomi dan keuangan syariah perlu ditumbuhkembangkan melalui pengembangan instrumen keuangan syariah sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan instrumen keuangan konvensional, sehingga perlu pengelolaan dan pengaturan secara khusus, baik yang menyangkut instrumen maupun perangkat hukum yang diperlukan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (UU tentang SBSN), SBSN atau dapat disebut Sukuk 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. Pasal 1 angka 18 UU tentang SBSN menyebutkan bahwa nilai bersih maksimal surat berharga negara adalah tambahan atas jumlah surat berharga negara yang telah beredar dalam satu tahun anggaran, yang merupakan selisih antara jumlah surat berharga negara yang akan diterbitkan dengan jumlah surat berharga negara yang jatuh tempo dan/atau yang dibeli kembali oleh Pemerintah.

Ketentuan Pasal 2 UU tentang SBSN menyebutkan bahwa SBSN diterbitkan dalam bentuk warkat atau tanpa warkat dan dapat diperdagangkan atau tidak diperdagangkan di pasar sekunder. Definisi pasar sekunder diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 14, yaitu kegiatan perdagangan SBSN yang telah dijual di pasar perdana, baik di dalam maupun di luar negeri. Lebih lanjut dalam Pasal 4 UU tentang SBSN,

tujuan diterbitkannya SBSN adalah untuk membiayai APBN, termasuk membiayai pembangunan proyek.

Terkait dengan penerbitan SBSN diatur dalam Pasal 6 UU tentang SBSN bahwa penerbitan dapat dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah atau melalui perusahaan penerbit SBSN. SBSN yang diterbitkan, baik oleh Pemerintah maupun Perusahaan Penerbit SBSN adalah semua jenis SBSN. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3, jenis SBSN terdiri dari: a. SBSN ijarah, yang diterbitkan berdasarkan akad ijarah; b. SBSN mudarabah, yang diterbitkan berdasarkan akad mudarabah; c. SBSN musyarakah, yang diterbitkan berdasarkan akad musyarakah; d. SBSN *Istishna'*, yang diterbitkan berdasarkan akad *istishna'*; e. SBSN yang diterbitkan berdasarkan akad lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah; dan f. SBSN yang diterbitkan berdasarkan kombinasi dari dua atau lebih dari akad mudarabah, akad musyarakah, dan akad *istishna'* sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

Terkait dengan kewenangan menerbitkan SBSN diatur dalam Pasal 5 UU tentang SBSN, dimana kewenangan tersebut berada pada Pemerintah yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan. Lebih lanjut dalam Pasal 7 UU tentang SBSN diatur bahwa Menteri Keuangan terlebih dahulu berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Sedangkan khusus untuk penerbitan SBSN dalam rangka pembiayaan proyek, Menteri Keuangan berkoordinasi dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dengan demikian, penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH nantinya dapat disusun dan diselaraskan dengan materi muatan yang telah diatur dalam UU tentang SBSN, terutama mengenai peran BPKH dalam pengembangan berbagai instrumen keuangan yang mampu memobilisasi dana umat secara luas dengan memperhatikan nilai-nilai ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang dalam masyarakat. BPKH juga dapat memanfaatkan peluang melihat potensi sumber pembiayaan pembangunan nasional yang menggunakan surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah. Jenis

SBSN tersebut dapat berupa SBSN *ijarah*, SBSN *mudarabah*, SBSN *musyarakah*, SBSN *istishna'*, dan SBSN yang diterbitkan berdasarkan akad lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

D. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, tujuan pembangunan nasional yaitu terciptanya masyarakat adil dan makmur, berdasarkan demokrasi ekonomi, dengan mengembangkan sistem ekonomi yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Guna mewujudkan tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional diarahkan pada perekonomian yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, handal, berkeadilan, dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional. Agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat, diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada di masyarakat guna mendukung proses akselerasi ekonomi dalam upaya merealisasikan tujuan pembangunan nasional.

Salah satu bentuk penggalan potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam sistem hukum nasional. Prinsip syariah berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan (*rahmatan lil 'alamin*). Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada prinsip syariah yang disebut perbankan syariah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU tentang Perbankan Syariah), perbankan syariah adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank syariah dan unit usaha syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Ketentuan Pasal 1 angka 12 UU tentang Perbankan Syariah menyatakan bahwa prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Lebih lanjut dalam Pasal 2 UU tentang Perbankan Syariah disebutkan bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian. Prinsip perbankan syariah merupakan bagian dari ajaran Islam yang berkaitan dengan ekonomi. Salah satu prinsip dalam ekonomi Islam adalah larangan riba dalam berbagai bentuknya, dan menggunakan sistem antara lain prinsip bagi hasil.

Dengan prinsip bagi hasil, bank syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi baik keuntungan maupun potensi risiko yang timbul sehingga akan menciptakan posisi yang berimbang antara bank dan nasabahnya. Dalam jangka panjang, hal ini akan mendorong pemerataan ekonomi nasional karena hasil keuntungan dapat dinikmati oleh semua pihak. Tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja, tetapi juga oleh pengelola modal.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU tentang Perbankan Syariah, bank syariah dan unit usaha syariah wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Selain itu, pada ayat (2) diatur bank syariah dan unit usaha syariah dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *baitul mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat. Terkait dengan perizinan, dalam Pasal 5 ayat (1) UU tentang Perbankan Syariah, setiap pihak yang akan melakukan kegiatan usaha bank syariah atau unit usaha syariah wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha dari Bank Indonesia. Persyaratan yang harus dipenuhi paling sedikit memuat tentang susunan organisasi dan kepengurusan; permodalan; kepemilikan; keahlian di bidang perbankan syariah; dan kelayakan usaha.

Pasal 19 UU tentang Perbankan Syariah mengatur kegiatan usaha bank umum syariah, antara meliputi: menghimpun dana dalam bentuk investasi berupa deposito, tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad mudharabah atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah; menyalurkan pembiayaan bagi hasil berdasarkan akad mudharabah, akad musyarakah, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah; membeli surat berharga berdasarkan prinsip syariah yang diterbitkan oleh pemerintah dan/atau Bank Indonesia; serta membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata berdasarkan prinsip syariah. Dalam hal ini prinsip syariah yang dimaksud antara lain, akad ijarah, musyarakah, mudharabah, murabahah, kafalah, atau hawalah.

Selain melakukan kegiatan usaha, dalam Pasal 20 ayat (1) juga diatur antara lain bahwa perbankan syariah juga dapat: melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank umum syariah atau lembaga keuangan yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah; melakukan kegiatan dalam pasar modal sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal; menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka pendek berdasarkan prinsip syariah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pasar uang; menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pasar modal; dan menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank umum syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah.

Selain itu terdapat larangan bagi bank syariah sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UU tentang Perbankan Syariah bahwa bank umum syariah dilarang: a. melakukan kegiatan usaha yang bertentangan dengan prinsip syariah; b. melakukan kegiatan jual beli saham secara langsung di pasar modal; c. melakukan penyertaan modal, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) huruf b dan huruf c; dan

d. melakukan kegiatan usaha perasuransian, kecuali sebagai agen pemasaran produk asuransi syariah.

Dengan demikian, penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH nantinya dapat disusun dan diselaraskan dengan memuat materi muatan yang telah diatur dalam UU tentang Perbankan Syariah. Materi muatan yang terkait, terutama mengenai kegiatan usaha dari BPKH dalam mengelola keuangan haji yang dapat dilakukan melalui kegiatan penyertaan modal pada bank umum syariah atau lembaga keuangan yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Perbankan syariah dalam menerima penyertaan modal dapat melakukan kegiatan dalam pasar modal sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal; menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka pendek serta menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah; dan menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha Bank Umum Syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah.

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

UU tentang PKH merupakan undang-undang yang secara khusus (*lex specialist*) mengatur mengenai keuangan haji dari pengaturan secara umum (*lex generalist*) penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana yang diatur dalam UU tentang PIHU. Di sisi lain, hubungan antara UU tentang PKH dan UU tentang PIHU juga dapat berlaku asas *lex posterior derogat legi priori*. Untuk konteks ini maka UU tentang PIHU yang dibentuk tahun 2019 berlaku sebagai *lex posterior* dan UU tentang PKH yang dibentuk tahun 2014 berlaku sebagai *lex priori*. Hal ini berarti ketentuan dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH harus diharmonisasikan/diselaraskan dengan ketentuan dalam UU tentang PIHU baik secara substansi maupun redaksional.

Beberapa ketentuan dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH yang perlu disinkronkan dengan ketentuan dalam UU tentang PIHU

yakni mengenai definisi penyelenggaraan ibadah haji. Dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang PKH menyebutkan “Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.” Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 UU tentang PIHU menyebutkan “Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah.”

Selanjutnya mengenai definisi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang PKH menyebutkan “Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.” Sedangkan Pasal 1 angka 13 UU tentang PIHU menyebutkan “Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.” Secara substansi, kedua definisi ini memiliki pemahaman yang berbeda. BPIH dalam UU tentang PIHU dimaknai sebagai biaya operasional yang harus dikeluarkan (*expense cost*) oleh pemerintah untuk menyelenggarakan ibadah haji yang meliputi penerbangan, akomodasi, konsumsi, transportasi, pelayanan di Arafah, Mudzalfah, dan Mina, perlindungan, pelayanan di embarkasi atau debarkasi, keimigrasian, premi asuransi dan perlindungan lainnya, dokumen perjalanan, biaya hidup, pembinaan Jemaah Haji di tanah air dan di Arab Saudi, pelayanan umum di dalam negeri dan di Arab Saudi, dan pengelolaan BPIH. Sedangkan BPIH dalam UU tentang PKH dimaknai sebagai dana setoran awal dan kekurangan sisa biaya yang harus dikeluarkan warga negara setelah penetapan BPIH.

Untuk membedakan diksi BPIH tersebut, dalam UU tentang PIHU memunculkan nomenklatur baru yakni Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih). Definisi Bipih sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang PIHU sama persis dengan definisi BPIH dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang PKH, yaitu “sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga

negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.” Dengan kata lain Bipih ini adalah pembayaran setoran jemaah haji yang mekanisme pembayarannya melalui dana setoran awal dan dana setoran pelunasan.

Bipih ini terbagi 2 (dua), yaitu Bipih untuk haji reguler dan Bipih untuk haji khusus. Perbedaan nomenklatur ini berdampak secara substansi pada pasal-pasal yang mengatur mengenai BPIH dalam UU tentang PKH. Ketidaksinkronan atau disharmoni ini pada dasarnya terjadi karena UU tentang PKH masih mengacu pada rezim UU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang.

Selanjutnya terkait keterlibatan BPKH dalam penetapan besaran BPIH. Mekanisme penetapan besaran BPIH sebagaimana diatur dalam UU tentang PIHU, dilakukan melalui usulan Menteri kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Besaran BPIH yang telah disetujui oleh DPR kemudian ditetapkan oleh Presiden. Penetapan besaran BPIH ini harus dilakukan setiap tahun karena nilainya dapat berubah sesuai dengan kebutuhan operasional penyelenggaraan ibadah haji. Permasalahannya adalah seringkali terjadi penambahan BPIH diluar dari yang telah ditetapkan oleh Presiden pada tahun tersebut. Penambahan BPIH ini dapat disebabkan karena faktor eksternal seperti adanya kebijakan dari Pemerintah Arab Saudi ataupun faktor internal akibat adanya kenaikan biaya (*cost*) dari komponen penyelenggaraan ibadah haji. BPKH perlu dilibatkan dalam penetapan BPIH ini karena merupakan lembaga yang diberikan kewenangan oleh UU tentang PKH untuk mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban Keuangan Haji. Dengan demikian, ketentuan dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH harus mengakomodasi beberapa ketentuan dalam UU tentang PIHU baik secara substansi

maupun redaksional agar kedua undang-undang tersebut menjadi selaras, termasuk ketentuan mengenai penguatan kelembagaan BPKH dalam pengelolaan keuangan haji.

F. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. Salah satu jaminan negara atas kemerdekaan beribadat tersebut dengan melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi warga negara yang menunaikan ibadah haji dan umrah secara aman, nyaman, tertib, serta sesuai dengan ketentuan syariat. Tujuan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dalam UU Tentang PIHU, yaitu memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi jemaah sehingga dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat serta mewujudkan kemandirian dan ketahanan dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.¹¹⁶ Dikaitkan dengan tujuan pembentukan UU tentang PKH terdapat sedikit perbedaan, karena dalam pembentukan UU tentang PKH bertujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH, dan bermanfaat bagi kemaslahatan umat Islam.¹¹⁷ Mengenai tujuan untuk kemaslahatan umat Islam ini memiliki makna yang lebih luas tidak hanya untuk calon jemaah haji saja, disisi lain pembentukan UU tentang PIHU secara eksplisit bertujuan untuk kepentingan jemaah haji. Oleh karenanya pengaturan tujuan pengelolaan keuangan haji antara yang diatur dalam UU Tentang PKH dengan tujuan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh dalam UU tentang PIHU perlu diselaraskan.

¹¹⁶Pasal 3 UU UU No 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

¹¹⁷Pasal 3 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 UU tentang PIHU mengatur definisi penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, yaitu kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan.¹¹⁸ Sedangkan definisi penyelenggaraan ibadah haji yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang PKH adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.¹¹⁹ Adanya perbedaan definisi kedua undang-undang tersebut juga perlu dilakukan sinkronisasi supaya tidak menimbulkan multi tafsir. Dari kedua batasan pengertian ini juga perlu dilakukan sinkronisasi karena mengatur kegiatan yang sama dan materi muatan kedua undang-undang tersebut saling berkaitan.

Selain itu, UU tentang PIHU ini juga mengatur mengenai definisi BPIH. BPIH dalam Pasal 1 angka 13 diartikan sebagai sejumlah dana yang digunakan untuk operasional penyelenggaraan ibadah haji. Sedangkan dalam UU tentang PKH, BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.¹²⁰ Definisi BPIH dalam UU tentang PKH ini memiliki pengertian yang hampir sama dengan definisi Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih) yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang PIHU. Dalam Pasal tersebut disebutkan Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji. Perbedaan definisi tersebut hanya terletak pada penggunaan istilah uang (UU Tentang PIHU) dan dana (UU Tentang PKH).¹²¹ Dari kedua definisi tersebut juga perlu dilakukan sinkronisasi. Apabila mengacu pada UU tentang PIHU yang berlaku saat ini semestinya definisi BPIH menyesuaikan definisi yang

¹¹⁸Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

¹¹⁹Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

¹²⁰Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

¹²¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, uang (n) alat tukar atau standar pengukur nilai (kesatuan hitungan) yang sah, dikeluarkan oleh pemerintah suatu negara berupa kertas, emas, perak, atau logam lain yang dicetak dengan bentuk dan gambar tertentu, sedangkan dana (n) uang yang disediakan untuk suatu keperluan;biaya. diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/uang>, tanggal 1 Juli 2024.

telah diatur dalam UU tentang PIHU tersebut, yaitu sejumlah dana yang digunakan untuk operasional penyelenggaraan ibadah haji.

Dalam UU ini mengatur mengenai kewajiban jemaah haji, diantaranya yaitu untuk membayar Bipih yang disetor ke BPS Bipih. Terkait dengan hal tersebut, dalam Pasal 44 UU tentang PIHU disebutkan BPIH bersumber dari Bipih, APBN, nilai manfaat, dana efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPIH tersebut digunakan antara lain untuk biaya penerbangan, pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi, pelayanan di Arafah, Mudzalifah, dan Mina, perlindungan dan pelayanan di embarkasi atau debarkasi. Dikaitkan dengan pengelolaan keuangan haji, biaya-biaya yang dikeluarkan tersebut merupakan salah satu komponen pengeluaran keuangan haji dalam penyelenggaraan ibadah haji.¹²² Biaya selain untuk penggunaan/keperluan dalam Pasal 44 tersebut dibebankan pada APBN, APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²³

Selanjutnya dalam Pasal 46 UU tentang PIHU mengatur mengenai pembahasan BPIH. Disebutkan bahwa Menteri menyampaikan usulan besaran BPIH kepada DPR RI untuk keperluan BPIH. Usulan BPIH tersebut disampaikan oleh Menteri kepada DPR RI paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penyampaian laporan hasil evaluasi penyelenggaraan Ibadah Haji tahun sebelumnya. Persetujuan DPR RI atas usulan BPIH tersebut diberikan paling lama 60 (enam puluh) hari setelah usulan BPIH dari Menteri diterima oleh DPR RI. Dalam hal BPIH tahun berjalan tidak mendapat persetujuan dari DPR RI, besaran BPIH tahun berjalan sama dengan besaran BPIH pada tahun sebelumnya. Saat ini Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) belum dilibatkan dalam proses pembahasan besaran BPIH, hal ini dapat mempengaruhi tugas dan fungsi BPKH

¹²²Pasal 10 UU tentang PKH disebutkan Pengeluaran Keuangan Haji, antara lain: 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, dan pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus.

¹²³Pasal 45 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh

dalam melakukan perencanaan penerimaan keuangan haji dan penyusunan rencana strategis dan rencana kerja.¹²⁴

Selanjutnya dalam Pasal 49 UU tentang PIHU mengatur mengenai pembayaran dan pengembalian setoran jemaah haji.¹²⁵ Pembayaran setoran jemaah haji meliputi dana setoran awal Bipih dan dana setoran pelunasan Bipih. Pembayaran setoran jemaah haji tersebut disetorkan ke rekening BPKH di Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPS Bipih).¹²⁶ Besaran pembayaran dana setoran awal Bipih ditetapkan oleh Menteri Agama. Dana setoran pelunasan Bipih tersebut dilakukan setelah besaran Bipih ditetapkan oleh Presiden. Dikaitkan dengan pengelolaan keuangan haji, setoran jemaah haji ini merupakan salah satu penerimaan keuangan haji.¹²⁷ Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (2) UU Tentang PKH disebutkan Setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus dibayarkan ke rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji pada Kas Haji melalui BPS BPIH.

Pengaturan lainnya yang terkait yaitu mengenai Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah (BPS Bipih). BPS Bipih adalah bank umum syariah dan/atau unit usaha Syariah yang ditunjuk oleh Badan Pengelola Keuangan Haji.

Kemudian berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji khusus. Penyelenggaraan ibadah tersebut dilaksanakan oleh Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK).¹²⁸ Dalam Pasal 1 angka 11 UU tentang PIHU disebutkan PIHK adalah badan hukum yang memiliki izin dari Menteri untuk melaksanakan ibadah haji khusus. Terkait dengan perizinan PIHK tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹²⁴Naskah Akademik RUU Pengelolaan Keuangan Haji, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Tahun... hal....

¹²⁵Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

¹²⁶Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, BPS Bipih adalah bank umum Syariah dan/atau unit usaha Syariah yang ditunjuk oleh Badan Pengelola Keuangan Haji.

¹²⁷Pasal 4 ayat huruf a Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji..

¹²⁸Pasal 57 UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang diubah menjadi PIHK adalah badan hukum yang memiliki Perizinan Berusaha untuk melaksanakan Ibadah Haji khusus,¹²⁹ Lebih lanjut di tegaskan dalam Pasal 59 UU Nomor 6 Tahun 2023 bahwa Pelaksanaan Ibadah Haji khusus dilakukan oleh PIHK setelah memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian izin PIHK tidak lagi melalui Menteri Agama.

Kemudian terkait pengawasan, dalam Pasal 20 UU tentang PIHU disebutkan Menteri melakukan pengawasan terhadap PIHK yang memberangkatkan warga negara Indonesia yang mendapatkan undangan visa haji mujamalah dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Ketentuan tersebut dalam UU Nomor 6 Tahun 2023 diubah, bahwa yang melakukan pengawasan terhadap PIHK yang memberangkatkan warga negara Indonesia yang mendapatkan undangan visa haji mujamalah dari Pemerintah Kerajaan Arab Saudi adalah Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, dari beberapa ketentuan tersebut, dalam penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH perlu dilakukan sinkronisasi/penyelarasan materi muatan antara UU Tentang PKH dengan materi muatan dalam UU tentang PIHU. Beberapa materi muatan tersebut, antara lain mengenai tujuan pengelolaan keuangan haji, definisi PIHU dan BPIH, dan perizinan melakukan penyelenggaraan ibadah haji khusus.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (PP No. 5 Tahun 2018). Pembentukan PP No. 5 Tahun 2018 didasarkan pada amanat/pendelegasian kewenangan dari Pasal 19, Pasal 48 ayat (3), dan Pasal 51 UU tentang PKH.

¹²⁹Pasal 1 angka 9 UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

Pasal 19 mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai penerimaan, pengeluaran dan kekayaan keuangan haji, Pasal 48 ayat (3) mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan dan/atau investasi keuangan haji, dan Pasal 51 mengatur mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengelolaan keuangan haji. Ketiga substansi yang diatur dalam pasal-pasal tersebut masih bersifat umum/abstrak sehingga perlu dielaborasi dalam PP No. 5 Tahun 2018 atau dengan kata lain PP ini mengatur ketentuan yang belum diatur secara rinci dalam UU tentang PKH.

Hal pertama yang diatur PP No. 5 Tahun 2018 yakni terkait pengelolaan keuangan haji dan pembagian kewenangannya dalam struktur BPKH. Pengelolaan keuangan haji meliputi perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, pelaporan dan pengawasan atas keuangan haji. Adapun kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan merupakan lingkup tugas dan wewenang dari badan pelaksana. Sedangkan kegiatan pengawasan merupakan lingkup tugas dan wewenang dewan pengawas¹³⁰. Selanjutnya PP No. 5 Tahun 2018 menjabarkan lebih lanjut masing-masing tahapan kegiatan. Dalam kegiatan perencanaan diatur secara lebih rinci uraian kegiatannya yang meliputi perumusan kebijakan, penyiapan rencana strategis, dan penyiapan rencana kerja dan anggaran tahunan. Khusus untuk rencana strategis diatur kewajiban untuk disusun paling lambat 6 (enam) bulan sejak dibentuknya BPKH dan mendapat persetujuan DPR sesuai perintah UU tentang PKH.¹³¹

Selanjutnya PP No. 5 Tahun 2018 mengatur mengenai kegiatan pelaksanaan yang merupakan bagian inti dari keuangan haji. Kegiatan pelaksanaan ini meliputi penerimaan, pengeluaran, dan kekayaan. Sama halnya dengan kegiatan perencanaan, substansi yang diatur dalam kegiatan pelaksanaan merupakan uraian rinci substansi keuangan haji

¹³⁰Pasal 27 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, organ BPKH terdiri dari Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas.

¹³¹Pasal 45 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji mengatur bahwa rencana strategis disusun untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan menjadi dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran tahunan BPKH. Kedua dokumen tersebut harus mendapat persetujuan DPR sebelum ditetapkan oleh badan pelaksana.

yang tidak diatur dalam UU tentang PKH. Namun sebagai catatan, PP No. 5 Tahun 2018 ini substansinya mengacu pada UU tentang PKH dan UU tentang PKH juga masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang telah dicabut melalui UU tentang PIHU. Dengan demikian seharusnya substansi kegiatan pelaksanaan ini harus disinkronkan dengan UU tentang PIHU, antara lain terkait nomenklatur BPIH dan Bipih yang belum diatur dalam PP No. 5 Tahun 2018. Untuk substansi pengeluaran yang terkait dengan biaya operasional BPKH, diatur mengenai besaran biaya operasional BPKH yakni paling banyak 5% (lima) persen dari perolehan nilai manfaat tahun sebelumnya. Ketentuan besaran ini sebelumnya tidak diatur dalam UU tentang PKH.

Tahapan kegiatan selanjutnya yang dilakukan badan pelaksana adalah pertanggungjawaban dan pelaporan. Pertanggungjawaban dan pelaporan badan pelaksana disampaikan kepada 3 (tiga) pihak yakni dewan pengawas, Presiden, dan DPR. Dalam PP No. 5 Tahun 2018 diatur secara lebih teknis waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada Presiden dan DPR yaitu paling lambat tanggal 31 Agustus tahun berjalan dan 28 Februari tahun berikutnya. Namun batas waktu ini adalah laporan pertanggungjawaban yang belum diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini dikarenakan UU tentang PKH secara tegas menyebutkan bahwa laporan pertanggungjawaban yang telah diaudit BPK harus disampaikan kepada Presiden dan DPR paling lambat tanggal 30 Juni tahun berikutnya.

Terakhir, terkait kegiatan pengawasan. Pengawasan dilakukan terhadap semua tahapan kegiatan yang dilakukan oleh badan pelaksana mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan pengelolaan keuangan haji. Pengawasan dilakukan melalui mekanisme internal melalui organ dewan pengawas dan pengawasan eksternal oleh DPR dan BPK. Dalam PP No. 5 Tahun 2018 diatur bahwa dewan pengawas dalam melakukan pengawasan internal dapat berkoordinasi dengan otoritas jasa keuangan. Selain itu dalam PP No. 5 Tahun 2018 juga mengatur mengenai batas waktu paling lama 20 (dua

puluh) hari kerja bagi dewan pengawas untuk mengkaji dan menganalisis rancangan rumusan kebijakan, rencana strategis, rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji setelah diterima dari badan pelaksana.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang berisi falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹³² Haji adalah ibadah yang kaya dimensi. Hadits Nabi menyebutkan bahwa ibadah haji merupakan salah satu di antara lima rukun Islam, yaitu: *“Islam dibangun atas lima dasar; syahadat (kesaksian) bahwa tiada tuhan selain Allah dan bahwa Muhammad saw adalah utusan-Nya, mendirikan salat, menunaikan zakat, puasa Ramadan dan haji”* (HR Bukhari dan Muslim). Dalam ibadah haji terkandung serangkaian nilai agung yang bertujuan untuk membentuk keimanan dan kehambaan. Pelaku haji diajarkan untuk merasakan semangat kebersamaan saat melakukan *thawaf*, disadarkan akan pentingnya kesetaraan ketika mengenakan seragam *ihram*, diajak untuk bersikap tegas terhadap kezaliman kala melempar *jumrah*, dan dididik untuk senantiasa mengingat kematian ketika berada di miniatur *mahsyar*, padang Arafah.¹³³

Dalam konteks kehidupan bernegara, melaksanakan ibadah haji merupakan salah satu hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya yang dijamin oleh negara. Hal ini sesuai dengan sila pertama Pancasila yang berbunyi, “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kemudian, Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 juga menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

¹³²Lampiran I UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹³³Muhammad Husain F.Z, *Tuntunan Praktis Haji* (Jakarta: Al-Huda, 2005).

Ibadah Haji wajib hukumnya bagi setiap muslim yang mempunyai kemampuan biaya, fisik dan waktu sesuai dengan ajaran Agama Islam.

Berdasarkan kewajiban tersebut, jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji terus mengalami peningkatan, sementara kuota haji yang tersedia terbatas. Hal ini mengakibatkan peningkatan jumlah jemaah haji tunggu dalam jumlah besar sehingga menimbulkan terjadinya penumpukan dana jemaah haji dalam jumlah besar pula.

Akumulasi penumpukan dana jemaah haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Pengelolaan keuangan haji yang ideal tersebut bertujuan agar pelaksanaan ibadah haji dapat dilaksanakan secara aman, nyaman, dan tertib sehingga jemaah haji dapat menunaikan Ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat Islam. Berdasarkan hal tersebut, negara berkewajiban mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas melalui pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan demi sebesar-besarnya kemanfaatan tersebut khususnya bagi jemaah haji dan warga negara pada umumnya.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.¹³⁴

UU tentang PKH bertujuan untuk kualitas penyelenggaraan ibadah haji; rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH; dan manfaat bagi

¹³⁴Lampiran I UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kemaslahatan umat Islam. Namun dalam implementasi undang-undang tersebut masih terdapat beberapa kelemahan atau permasalahan yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan keuangan haji yang berdampak langsung pada manfaat hasil pengelolaan keuangan haji yang dirasakan oleh calon jemaah haji.

Adapun permasalahan yang timbul di masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji yang berdasarkan UU tentang PKH, antara lain *pertama*, dana haji yang dikelola oleh BPKH belum memperoleh nilai manfaat yang optimal. Terkait hal ini jemaah haji merasa setoran awal yang dikelola oleh BPKH dengan masa tunggu dapat mencapai puluhan tahun lebih tidak sebanding dengan nilai manfaat yang diterima oleh jemaah haji.

Kedua, entitas kelembagaan BPKH. Sebagai badan pengelola keuangan haji, BPKH masih dianggap lemah secara entitas kelembagaan karena belum ada kejelasan apakah lembaga keuangan atau lembaga sosial keagamaan yang berdampak pada mekanisme pengelolaan keuangan haji. Dengan entitas kelembagaan saat ini, BPKH tidak mendapatkan modal awal dari Pemerintah. Hal ini berimplikasi pada keberanian BPKH dalam menginvestasikan dana haji ke risiko yang lebih tinggi karena jika terjadi sesuatu terhadap investasi tersebut maka BPKH tidak memiliki dana cadangan untuk mengatasi kerugian investasi.

Ketiga; hubungan kelembagaan dengan Kementerian Keagamaan RI belum sistematis dan terstruktur sehingga tidak memberikan ruang ke BPKH untuk terlibat dalam penentuan besaran BPIH. BPKH dalam hal ini hanya berperan sebagai juru bayar. Padahal BPKH yang mengetahui besaran perolehan nilai manfaat sebagai dasar penentuan besaran BPIH. Jika hal ini terjadi setiap tahun maka akan menggerus dana haji dari setoran awal calon jemaah haji.

Keempat, kewenangan dewan pengawas dalam memberikan persetujuan atas investasi yang dilakukan oleh badan pelaksana bersifat kolektif kolegial. Hal ini menyebabkan terhambatnya badan pelaksana untuk menjalankan investasi yang membutuhkan persetujuan cepat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.¹³⁵

Saat ini, Indonesia telah memiliki beberapa instrumen hukum yang mengatur tentang pengelolaan keuangan haji, salah satunya yakni UU tentang PKH. Namun, berdasarkan praktik pelaksanaannya, beberapa pengaturan pengelolaan keuangan haji dalam UU tentang PKH masih belum memadai dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Beberapa kelemahan dari UU tentang PKH tersebut, antara lain materi muatan dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH yang perlu disinkronkan dengan UU tentang PIHU. Kemudian, terdapat materi muatan yang belum diatur dan perlu perubahan terhadap materi muatan yang sudah ada dalam UU tentang PKH, terkait dengan penerimaan dan pengeluaran Keuangan Haji, kelembagaan BPKH, tata cara pengelolaan Keuangan Haji, pertanggungjawaban, serta koordinasi dan hubungan dengan lembaga lain.

Berdasarkan beberapa kelemahan dan kebutuhan hukum tersebut, perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang PKH agar dapat kembali sejalan dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga

¹³⁵Lampiran I UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pengelolaan keuangan haji dapat dilaksanakan secara optimal untuk sebesar-besar kemanfaatan, khususnya bagi jemaah haji.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Adapun jangkauan dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH ini mencakup beberapa perubahan penting yang bertujuan untuk memperkuat peran BPKH dalam melakukan pengelolaan keuangan haji. Arah pengaturan perubahan atas Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji adalah, pertama, memperkuat kelembagaan BPKH sebagai entitas yang mengelola keuangan haji. Kedua, memperlancar proses pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan BPKH melalui penataan kelembagaan, proses bisnis dan investasi, serta pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun materi muatan perubahan yang diatur dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH yaitu:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat tentang pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang berlaku pada pasal-pasal di batang tubuh rancangan undang-undang. Beberapa istilah beserta batasan pengertian atau definisi dalam rancangan undang-undang ini, yaitu sebagai berikut:

- (1) Keuangan Haji adalah semua hak dan kewajiban Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji serta semua kekayaan dalam bentuk uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, baik yang bersumber dari jemaah haji maupun sumber lain yang sah dan tidak mengikat.
- (2) 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.

- (3) Dana Abadi Umat yang selanjutnya disingkat DAU adalah sejumlah dana yang sebelum berlakunya Undang-Undang ini 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.
- (4) Badan Pengelola Keuangan Haji yang selanjutnya disingkat BPKH adalah lembaga yang melakukan pengelolaan keuangan haji.
- (5) Bank Umum Syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.
- (6) Unit Usaha Syariah adalah unit kerja dari kantor pusat bank umum konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor atau unit yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.
- (7) Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPS Bipih adalah bank umum syariah dan/atau unit usaha syariah yang ditunjuk oleh BPKH.
- (8) Kas Haji adalah rekening BPKH pada bank umum syariah dan/atau unit usaha syariah yang digunakan untuk menampung dana haji.
- (9) Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan ibadah haji yang meliputi penyelenggaraan ibadah haji reguler dan penyelenggaraan ibadah haji khusus.
- (10) Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler adalah penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh menteri dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanan yang bersifat umum.

- (11) Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus adalah penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh penyelenggara ibadah haji khusus dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanan yang bersifat khusus.
- (12) Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang selanjutnya disingkat PIHK adalah badan hukum yang memiliki perizinan berusaha untuk melaksanakan Ibadah Haji khusus.
- (13) Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh jemaah haji yang akan menunaikan ibadah haji.
- (14) Biaya Perjalanan Ibadah Haji Khusus yang selanjutnya disebut Bipih Khusus adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh jemaah haji yang akan menunaikan ibadah haji khusus.
- (15) Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (16) Jemaah Haji adalah warga negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.
- (17) Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (18) Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia dibantu oleh Waki Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (19) Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.

2. Tujuan Pengelolaan Keuangan Haji

Selain perubahan pada definisi dan batasan pengertian, dalam RUU juga mengubah tujuan pengelolaan keuangan haji yaitu meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas dan

efisiensi penggunaan Bipih, kemaslahatan umat Islam, dan optimalisasi nilai manfaat bagi Jemaah Haji.

3. Setoran Bipih dan/atau Bipih Khusus

Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH, terdapat penambahan substansi baru terkait jenis setoran Bipih dan/atau Bipih Khusus, yakni setoran angsuran Bipih dan setoran angsuran Bipih khusus. Sehingga jenis setoran Bipih dan/atau Bipih khusus terbagi menjadi setoran awal Bipih dan/atau Bipih khusus, setoran angsuran Bipih dan/atau Bipih khusus, dan setoran pelunasan Bipih dan/atau Bipih khusus.

4. Pengeluaran Operasional BPKH

Pengeluaran operasional BPKH merupakan salah satu bentuk pengeluaran keuangan haji. Besaran pengeluaran operasional berdasarkan persentase dari nilai manfaat keuangan haji. Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH, besaran pengeluaran operasional BPKH semakin dipertegas yaitu berdasarkan persentase dari nilai manfaat yang bersumber dari hasil investasi langsung. Selain besaran operasional, jenis pengeluaran operasional BPKH juga ditambah satu lagi yaitu cadangan modal, sehingga pengeluaran operasional BPKH menjadi belanja pegawai, belanja operasional kantor, dan cadangan modal. Cadangan modal merupakan dana yang disisihkan oleh BPKH untuk mengantisipasi kerugian yang timbul dari penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji yang berkategori investasi berisiko tinggi. Cadangan modal ditempatkan dan/atau diinvestasikan berdasarkan kategori investasi berisiko rendah dan penggunaannya harus mendapat persetujuan dari dewan pengawas. Berbeda dengan belanja pegawai dan belanja operasional kantor yang jika terdapat sisa dikembalikan ke kas haji, untuk cadangan modal dikelola secara terpisah dan ditempatkan dalam kas cadangan modal.

5. Mekanisme Persetujuan Dewan Pengawas

Mekanisme persetujuan dewan pengawas dalam penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji disesuaikan dengan besaran nilai penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji. Dalam RUU tentang

Perubahan atas UU tentang PKH ini, mekanisme persetujuan dewan dibagi berdasarkan plafon besaran investasi yaitu

- a. penempatan dan/atau investasi paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dengan persetujuan paling sedikit 3 (tiga) orang dewan pengawas;
- b. penempatan dan/atau investasi lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) sampai dengan Rp500.000.000.000,00 (lima ratus miliar rupiah) dengan persetujuan paling sedikit 5 (lima) orang dewan pengawas; dan
- c. penempatan dan/atau investasi lebih dari Rp500.000.000.000,00 (lima ratus miliar rupiah) dengan persetujuan seluruh dewan pengawas.

6. Pembayaran Nilai Manfaat

Untuk memenuhi prinsip keadilan, pembayaran nilai manfaat dibedakan berdasarkan setoran awal dan setoran angsuran. Pembayaran nilai manfaat dari setoran awal Bipih dan/atau Bipih Khusus dibagikan kepada Jemaah Haji sesuai dengan masa tunggu dan besaran setoran awal Bipih dan/atau Bipih Khusus. Sedangkan untuk pembayaran nilai manfaat dari setoran angsuran Bipih dan/atau Bipih Khusus dibagikan kepada Jemaah Haji sesuai dengan masa tunggu dan besaran setoran angsuran Bipih dan/atau Bipih Khusus. Waktu pembayaran nilai manfaat juga semakin dipertegas yakni setiap tahun dari sebelumnya yang hanya berkala.

7. Wewenang BPKH

Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH terdapat penambahan wewenang BPKH yaitu menyusun dan membahas besaran penerimaan dan pengeluaran BPIH bersama Menteri dan membahas BPIH bersama Menteri dan DPR RI. Penambahan wewenang ini dengan pertimbangan bahwa BPKH bertugas mengelola keuangan haji sehingga perlu dilibatkan dalam pembahasan BPIH dan masuk dalam ekosistem penyelenggaraan ibadah haji. Dengan penambahan ini, wewenang BPKH menjadi:

- a. menyusun dan membahas besaran penerimaan dan pengeluaran BPIH bersama Menteri;
- b. membahas BPIH bersama Menteri dan DPR RI;
- c. menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, dan keamanan, untuk memperoleh nilai manfaat yang optimal; dan
- d. melakukan kerja sama dengan lembaga atau organisasi lain dalam rangka Pengelolaan Keuangan Haji.

8. Struktur Dewan Pengawas dan Komite

Dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH, diatur mengenai penguatan kedudukan dewan pengawas sebagai bagian organ BPKH dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Penguatan dewan pengawas ini dilakukan melalui penunjukkan pejabat *ex-officio* yang berasal dari unsur Pemerintah Pusat, yaitu pejabat tinggi madya yang menangani urusan penyelenggaraan ibadah haji dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama dan pejabat tinggi madya dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Selain penguatan kelembagaan, untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan pengelolaan keuangan haji, terdapat penambahan *supporting system* dewan pengawas yang sebelumnya hanya ada 1 komite audit, menjadi 3 komite, yaitu komite audit, komite manajemen risiko dan syariah, dan komite investasi dan penempatan.

9. Persyaratan Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas

Persyaratan calon anggota badan pelaksana dan calon anggota dewan pengawas yang sebelum berlaku bagi semua unsur baik pemerintah dan masyarakat, dengan adanya perubahan dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH ini ketentuan syarat tersebut hanya berlaku bagi calon yang berasal dari unsur masyarakat.

10. Penempatan dan Investasi Keuangan Haji

Pengaturan penempatan dan investasi keuangan haji belum diatur secara eksplisit dalam UU tentang PKH dan sifatnya masih penggabungan. Namun dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH, pengaturannya dibuat secara lebih eksplisit dan dibedakan antara penempatan dan investasi keuangan haji. Untuk penempatan keuangan haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan syariah. Adapun investasi keuangan haji dilakukan dalam bentuk surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya. Dalam materi muatan penempatan dan investasi keuangan haji ini juga diatur mengenai porsi investasi langsung yang harus lebih besar proporsinya daripada penempatan dan investasi Keuangan Haji lain. Penempatan dan investasi Keuangan Haji dilakukan sesuai dengan prinsip syariah dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, likuiditas, analisis risiko, dan proyeksi hasil investasi.

11. Pengadaan Aset Luar Negeri

Dalam rancangan undang-undang perubahan diatur mengenai pengadaan aset di luar negeri oleh BPKH pada saat melakukan investasi langsung. Pengadaan aset di luar negeri meliputi aset properti, aset komersial, dan aset strategis lain yang menghasilkan nilai manfaat secara optimal sesuai prinsip syariah.

12. Penggunaan Mata Uang Rupiah dan Valutas Asing

BPKH dalam pengelolaan Keuangan Haji menggunakan satuan hitung mata uang rupiah. Namun untuk transaksi perdagangan internasional, simpanan di bank dalam bentuk valuta asing, transaksi pembiayaan internasional, atau penempatan investasi di luar negeri, BPKH dapat menggunakan valuta asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

13. Laporan Keuangan BPKH

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Keuangan Haji berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU tentang PKH dibagi menjadi 2 yaitu laporan keuangan dan laporan kinerja. Untuk

menjamin terintegrasinya laporan keuangan dan laporan pertanggungjawaban keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana yang diatur dalam UU tentang PIHU, dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH diatur substansi yang menyebutkan bahwa laporan keuangan menjadi bagian dari laporan pertanggungjawaban keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji yang disampaikan Menteri kepada Presiden.

14. Tanggung Jawab Secara Tanggung Renteng

Dalam UU tentang PKH belum diatur mengenai kualifikasi kerugian yang harus ditanggung oleh anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas atas penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaanya. Kualifikasi ini erat kaitannya dengan sanksi yang diterima oleh anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas. Ketentuan eksisting yang ada saat ini hanya mengatur mengenai pembebasan tanggung jawab kerugian. Kualifikasi tanggung jawab kerugian secara tanggung renteng anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas yang akan diatur meliputi:

- a. ganti kerugian yang disebabkan kesalahan administratif dan tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang; dan
- b. ganti kerugian yang disebabkan kesalahan administratif dan terdapat unsur penyalahgunaan wewenang.

15. Penempatan Staf Teknis

Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH diatur mengenai penempatan staf teknis. BPKH dalam melaksanakan pengelolaan keuangan haji di luar negeri dapat mengusulkan penempatan staf teknis yang menyelenggarakan urusan pengelolaan keuangan haji pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Penempatan staf teknis yang menyelenggarakan urusan pengelolaan keuangan haji tersebut diusulkan BPKH kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri melalui Menteri.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan Praktik Empiris yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji

Dalam kajian teoretis diuraikan mengenai teori keuangan haji, teori investasi, dan teori manajemen risiko. Dalam teori keuangan haji juga dijelaskan mengenai Dana haji dan DAU. Terkait teori investasi, akan bersinggungan dengan Ijtima Ulama Komisi Fatwa IV Tahun 2012 yang menetapkan bahwa dana setoran haji yang pendaftarnya termasuk daftar tunggu dan sekarang dikelola BPKH secara syar'i adalah milik pendaftar (calon haji). Sedangkan dalam teori manajemen risiko diuraikan juga mengenai cadangan modal dan *Governance, Risk, and Compliance* (GRC). Cadangan modal merupakan sejumlah dana yang disisihkan untuk mengantisipasi kerugian yang timbul dari penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang berkategori investasi berisiko tinggi. Penerapan GRC merupakan bagian dari manajemen risiko.

Selanjutnya, dielaborasi juga kajian praktik empiris mengenai pengelolaan keuangan haji di Indonesia dan perbandingan pengelolaan haji di negara lain. Dalam praktik empiris, memuat latar belakang alasan pengelolaan keuangan haji yang semula dikelola oleh Kementerian Agama beralih kepada BPKH berdasarkan UU tentang PKH. Selain itu, juga menguraikan mengenai tantangan yang dihadapi BPKH dalam mengelola keuangan haji. Selanjutnya diuraikan juga mengenai permasalahan dalam pengelolaan keuangan haji meliputi harmonisasi pengaturan pengelolaan keuangan haji, tata kelola keuangan haji, kelembagaan BPKH, dan kewenangan serta koordinasi BPKH dengan kementerian atau lembaga terkait. Kemudian perbandingan pengelolaan keuangan haji dengan negara

lain diperlukan untuk mengetahui lembaga pengelolanya, tujuan pengelolaan, mekanisme pengelolaannya dan regulasinya. Adapun beberapa konsep pengelolaan keuangan haji yang dijadikan perbandingan adalah Tabung Haji di Malaysia, *Maldives Hajj Corporation Ltd* (MHCL) di Maladewa, dan Diyanet di Turki. Dengan melakukan perbandingan tersebut diharapkan dapat memperoleh gambaran mengenai pengelolaan dana haji di Indonesia secara tepat.

2. Pelaksanaan dan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan haji dalam peraturan perundang-undangan terkait

Dalam evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan RUU tentang Perubahan atas UU tentang PKH ditemukan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih terdapat kekurangan serta tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat saat ini. Selain itu, masih diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, seperti UU tentang Perlindungan Konsumen, UU tentang SBSN, UU tentang Perbankan Syariah, UU tentang PKH, UU tentang PIHU, dan PP tentang PKH.

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Pengelolaan Keuangan Haji

- a. Landasan filosofis

Melaksanakan ibadah haji merupakan salah satu hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya yang dijamin oleh negara. Hal ini sesuai dengan sila pertama Pancasila yang berbunyi, “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kemudian, Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 juga menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ibadah haji wajib hukumnya bagi setiap muslim yang mempunyai kemampuan biaya, fisik dan waktu sesuai dengan ajaran agama Islam.

- b. Landasan sosiologis

Dalam implementasinya UU tentang PKH masih terdapat beberapa kelemahan atau permasalahan yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan keuangan haji. Permasalahan tersebut antara lain dana haji yang dikelola oleh BPKH belum memperoleh nilai manfaat yang optimal, BPKH secara entitas kelembagaan masih dianggap lemah karena belum memiliki kejelasan sebagai lembaga keuangan atau lembaga sosial keagamaan. Hal ini berdampak pada mekanisme pengelolaan keuangan haji serta hubungan kelembagaan antara BPKH dengan Kementerian Keagamaan RI yang belum sistematis dan terstruktur sehingga tidak memberikan ruang BPKH terlibat dalam penentuan besaran BPIH. Kemudian, kewenangan dewan pengawas dalam memberikan persetujuan atas investasi yang dilakukan oleh badan pelaksana bersifat kolektif kolegial sehingga menyulitkan BPKH dalam pengambilan keputusan ketika akan melakukan penempatan dan/atau investasi.

c. Landasan yuridis

Salah satu instrumen hukum yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji yaitu UU tentang PKH. Namun dalam pelaksanaannya, beberapa pengaturan pengelolaan keuangan haji dalam UU tersebut masih belum memadai dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Salah satu kebutuhan hukum tersebut yaitu perlunya sinkronisasi dan harmonisasi UU tentang PKH dengan UU tentang PIHU. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang PKH.

4. Jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Jangkauan penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang PKH mencakup beberapa perubahan penting yang bertujuan untuk memperkuat peran BPKH dalam mengelola keuangan haji. Sedangkan arah pengaturan perubahan Undang-Undang ini untuk memperkuat lembaga BPKH sebagai entitas yang mengelola keuangan haji; memperlancar proses pelaksanaan tugas, fungsi, dan

kewenangan BPKH melalui penataan kelembagaan, proses bisnis dan investasi, serta pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH. Adapun materi muatan RUU ini antara lain, definisi/batasan pengertian BPIH dan tujuan pengelolaan keuangan haji; jenis setoran Bipih dan/atau Bipih Khusus; penegasan besaran pengeluaran operasional BPKH; jenis pengeluaran operasional BPKH; mekanisme persetujuan dewan pengawas dalam penempatan dan/atau investasi keuangan haji; pembayaran nilai manfaat berdasarkan setoran awal dan setoran angsuran; wewenang BPKH; penguatan dewan pengawas dan penambahan komite sebagai *supporting system* dewan pengawas; penempatan dan investasi keuangan haji; pengadaan aset di luar negeri oleh BPKH pada saat melakukan investasi langsung; penggunaan mata uang valuta asing; laporan keuangan; tanggung jawab secara tanggung renteng anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas; dan usulan BPKH untuk dapat menempatkan staf teknis urusan pengelolaan keuangan haji pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang PKH. Melalui perubahan undang-undang tersebut diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas dan efisiensi penggunaan Bipih, meningkatkan nilai manfaat bagi Jemaah haji, dan memberikan kemaslahatan bagi umat Islam.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Keahlian DPR RI. *Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Keuangan Haji*. Jakarta: Badan Keahlian DPR RI: Jakarta, 2022.
- Badan Pengelola Keuangan Haji. *Laporan Tahunan 2018: Meraih Kepercayaan Umat*. Jakarta: BPKH, 2020.
- . *Laporan Tahunan 2019: Meningkatkan Kinerja Melayani Umat*. Jakarta: BPKH, 2020.
- . *Laporan Tahunan 2020: Bersinergi dan Beradaptasi di Tengah Tantangan*. Jakarta: BPKH, 2021.
- . *Laporan Tahunan 2022: Transformasi Digital dan Penguatan ESG Untuk Mendukung Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Haji (Lampiran)*. Jakarta: BPKH, 2023.
- . *Rencana Strategis BPKH Tahun 2022-2027*. Jakarta: BPKH, 2023.
- F.Z, Muhammad Husain. *Tuntunan Praktis Haji*. Jakarta: Al-Huda, 2005.
- Hulwati, & Roni Andespa. *Tata Kelola Investasi Dana Haji di Indonesia*. Padang: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Imam Bonjol Padang, 2019.
- Madjid, Nurcholish. *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1993.
- Sabiq, Sayyid. *Fikih Sunnah Jilid 3*. Jakarta: Cakrawala Publishing, 2008.
- Syaikhu, Ariyadi, & Norwili. *Fikih Muamalah: Memahami Konsep dan Dialektika Kontemporer*. Yogyakarta: K-Media, 2020.
- UIN Sunan Kalijaga. *Naskah Akademik RUU Pengelolaan Keuangan Haji*. Yogyakarta: 2020.

Jurnal, Makalah, Tesis, dan Disertasi

- Aishath Muneeza, dkk. *A Comparative Study of Hajj Fund Management Institutions in Malaysia, Indonesia, and Maldives*. International Journal of Management and Applied Research, Vol. 5, No. 3 Tahun 2018.

- Choirunnisak. *Saham Syariah: Teori dan Implementasi*. Islamic Banking, Vol. 4 No. 2 Tahun 2019.
- Elif Pardiansyah. *Investasi dalam Perspektif Ekonomi Islam: Pendekatan Teoretis dan Praktis*. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 8 No. 2 Tahun 2017.
- Ina Nur Inayah. *Prinsip-prinsip Ekonomi dalam Investasi Syariah*. *Jurnal Ilmu Akutansi dan Bisnis Syariah*, Vol. 2 No. 02 Tahun 2020.
- Muhammad Bafadhal, dkk. *Analisis Manajemen Risiko dan Investasi Dana Haji Pada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Perspektif Ekonomi Islam*. *Jurnal Studi Keislaman*, Vol. 4 No. 2 Tahun 2023.
- Muhammad Kamal Zubair. *Obligasi dan Sukuk dalam Perspektif Keuangan Islam: Suatu Kajian Perbandingan*. *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 46 No. I Tahun 2012.
- Riko Nazri. *Bank Haji Indonesia: Optimalisasi Pengelolaan Dana Haji Untuk Kesejahteraan Jama'ah Haji Indonesia (Sebuah Gagasan)*. *Jurnal Khazanah: Jurusan Ekonomi Islam FIAI Universitas Islam Indonesia*, Vol. 6 No.1 Tahun 2013.
- Sakinah. *Investasi dalam Islam*. *Iqtishodia*: Vol. 1 No. 2 Tahun 2014.
- Wawan Setiawan, Akhmad Faozan. *Investasi Saham di Bursa Efek Indonesia Perspektif Hukum Ekonomi Syariah*. *Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 12 No. 2 Tahun 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Undang-Undang Nomor 8 Nomor 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Website

Ajang Nurdin, *Kelola Dana Haji Rp 168 Triliun, BPKH Ungkap Tantangan yang Dihadapi*, dimuat dalam <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5283167/kelola-dana-haji-rp-168-triliun-bpkh-ungkap-tantangan-yang-dihadapi>, diakses pada tanggal 31 Mei 2024.

Badan Pengelola Keuangan Haji, *Menguak Kemana Larinya Dana Abadi Umat*, dimuat dalam <https://bpkh.go.id/bpkh-writing-competition-menguak-kemana-larinya-dana-abadi-umat/>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

-----, *Tiga Cara BPKH Jalankan Transparansi Pengelolaan Dana Haji*, dimuat dalam <https://bpkh.go.id/tiga-cara-bpkh-jalankan-transparansi-pengelolaan-dana-haji/>, diakses pada tanggal 1 Juni 2024.

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, *Kuota 2024 Terbesar Sepanjang Sejarah Penyelenggaraan Ibadah Haji*, dimuat dalam <https://haji.kemenag.go.id/v5/detail/kuota-2024-terbesar-sepanjang-sejarah-penyelenggaraan-ibadah-haji>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

Hilmi Setiawan, *Berkembang Ratusan Miliar Per Tahun, Dana Abadi Umat Tembus Rp 3,8 Triliun*, dimuat dalam <https://www.jawapos.com/nasional/014542510/berkembang-ratusan-miliar-per-tahun-dana-abadi-umat-tembus-rp-38-triliun>, diakses pada tanggal 30 Mei 2024.

Himpunan Penyelenggara Umrah dan Haji, *Perbandingan Biaya Haji Negara ASEAN, Indonesia Termasuk yang Termurah*, dimuat dalam <https://himpuh.or.id/blog/detail/1098/perbandingan-biaya-haji-negara-asean-indonesia-termasuk-yang-termurah#:~diakses>, diakses pada tanggal 10 September 2024.

Ignacio Geordi Oswaldo, *Jemaah Perlu Tahu, Begini Cara Dana Haji Dikelola BPKH*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6843415/jemaah-perlu-tahu-begini-cara-dana-haji-dikelola-bpkh>, diakses pada tanggal 2 Juni 2024.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/uang>, diakses pada tanggal 1 Juli 2024.

Komisi VIII Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Diah Pitaloka Nilai Perlu Adanya Revisi UU Pengelolaan Keuangan Haji dan UU Haji*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39044/t/Diah%20Pitaloka%20Nilai%20Perlu%20Adanya%20Revisi%20UU%20Pengelolaan%20Keuangan%20Haji%20dan%20UU%20Haji>, diakses pada tanggal 24 April 2024.

Muhamad Ibrahim, *Menakar Peran Perbankan Syariah dalam Pengelolaan Dana Haji*, dimuat dalam <https://infobanknews.com/menakar-peran-perbankan-syariah-dalam-pengelolaan-dana-haji/>, diakses pada tanggal 2 Juni 2024.

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM RANGKA PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

No.	Narasumber dan Pemangku Kepentingan	Waktu Kegiatan Diskusi	Keterangan
1.	Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH)	21 Mei 2024	Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH)
2.	Nur Hidayah	21 Mei 2024	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
3.	Riduwan	27 Mei 2024	Akademisi Fakultas Agama Islam Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta
4.	Misnen Ardiansyah	28 Mei 2024	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
5.	Admiral	6 Juni 2024	Akademisi Universitas Islam Riau
6.	Yuli Heriyanti	6 Juni 2024	Akademisi Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai Riau
7.	Komite Nasional Ekonomis Syariah (KNEKS)	25 Juni 2024	Komite Nasional Ekonomis Syariah (KNEKS)