



KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI



"We Believe Accurate Research Can Support Parliament's Scrutiny Function"

**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**

2022-IV

**KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014
TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI**

“We Believe Accurate Research Can Support Parliament’s Scrutiny Function”

Judul:

KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

Pengarah:

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

Penanggung Jawab:

Dra. Tanti Sumartini, M.Si.

Penulis:

Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

Editor:

Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.
Reza Azhari, S.H., LL.M.
Imam Wildan Purbo Prakoso, S.H., M.H.
Rum Irbah Tsabita, S.H.
Ri'dhollah Purwa Jati, S.H.

Desain Sampul dan Tata Letak:

Reza Azhari, S.H., LL.M.

Penerbit:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

Redaksi:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI
Lantai 6 Ruang 608, 609, 612
Telp. : +6221 5715822, +6221 5715430
Fax. : +6221 5715430
Email : pusatpanlak@gmail.com

Cetakan ke – 1: Desember 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN



Puji syukur kita panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat-Nya sehingga Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai salah satu unsur pendukung DPR RI dapat menyelesaikan Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU PKH).

Kami menyambut baik dan mengapresiasi penerbitan buku dengan judul *“Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji”*, yang pada intinya menguraikan hasil pemantauan pelaksanaan UU PKH berdasarkan data dan informasi dari pemangku kepentingan di tingkat pusat dan daerah serta diskusi dengan para pakar dan profesional terkait.

Haji merupakan salah satu ibadah yang wajib dilaksanakan oleh setiap musli yang mampu, sekali seumur hidup. Karena dorongan kewajiban tersebut, jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji terus mengalami peningkatan, sementara kuota haji yang tersedia terbatas. Akibatnya, terjadi peningkatan jumlah Haji tunggu dalam jumlah besar. Peningkatan jumlah Jemaah Haji tunggu tersebut berdampak pada penumpukan dana Jemaah Haji dalam jumlah yang besar. Oleh karena itu, guna menjamin terwujudnya idealitis pengelolaan keuangan Haji, dibentuk UU PKH. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya tujuan dari UU PKH tersebut masih belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sehingga, Puspanlak UU sebagai salah satu *supporting system* di bidang keahlian melakukan pemantauan pelaksanaan UU PKH dengan menggunakan metode pemantauan yuridis normatif dan empiris guna melihat efektivitas pelaksanaan UU PKH selama ini.

Buku kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan undang-undang dan sebagai salah satu masukan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional. Selain itu diharapkan data dan informasi dalam buku ini dapat juga dimanfaatkan dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Akhir kata, semoga dengan penerbitan buku ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dan dapat meningkatkan kinerja Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Badan Keahlian
Sekretariat Jenderal DPR RI,

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP. 196507101990031007

KATA PENGANTAR



Pengelolaan Keuangan Haji merupakan bentuk kehadiran negara dalam meningkatkan nilai manfaat dana haji untuk mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas. Hal tersebut yang menjadi landasan pembentukan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terkait dengan beberapa substansi mengenai pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Selama kurang lebih 8 (delapan) tahun sejak awal dibentuknya undang-undang ini, banyak dinamika yang terjadi akibat peningkatan jumlah warga negara Indonesia yang mendaftar untuk menunaikan ibadah haji sementara kuota haji terbatas, sehingga jumlah jemaah haji tunggu meningkat dan akumulasi dana haji semakin bertambah. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian dan evaluasi pemantauan terhadap pelaksanaan undang-undang ini. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagaimana tugas dan fungsinya telah melakukan pemantauan pelaksanaan dengan menyajikan hasilnya dalam buku kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang ini guna mendukung fungsi DPR RI dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

Di tengah situasi pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, kegiatan pengumpulan data dan informasi dilaksanakan melalui wawancara tertulis dan diskusi secara langsung maupun secara virtual dengan berbagai pemangku kepentingan yaitu pemerintah, lembaga, pakar, masyarakat, dan akademisi pada tingkat pusat dan daerah di 3 (tiga) provinsi yaitu Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bengkulu. Dari hasil pengumpulan data dan informasi tersebut selanjutnya dilakukan kajian yang pada akhirnya dapat dilakukan evaluasi terhadap undang-undang ini.

Selain dalam buku ini, kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan undang-undang ini juga dapat diunduh pada [website *puspanlakuu.dpr.go.id*](http://website.puspanlakuu.dpr.go.id) dengan harapan bahwa data dan informasi serta rekomendasi yang kami sajikan dapat bermanfaat dalam mendukung tugas dan fungsi DPR RI di bidang pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan undang-undang serta dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Kami menyadari bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan, namun kami sangat menghargai apabila para pembaca dapat menyampaikan saran dan kritik membangun agar kami dapat memperbaikinya di masa yang akan datang. Kepada semua pihak yang telah berkontribusi memberikan dukungan dan masukan dalam kegiatan ini, kami ucapkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya.

Jakarta, Desember 2022

Kepala Pusat Pemantauan
Pelaksanaan Undang-Undang,

Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
NIP. 196310011988032001

EXECUTIVE SUMMARY**KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI****A. Pendahuluan**

Penyelenggaraan keuangan haji diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU PKH) yang diundangkan sejak 17 Oktober 2014. Dibentuknya UU PKH merupakan suatu bentuk upaya penataan pengelolaan keuangan haji, yang sebelum diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (UU 13/2008) sehingga UU PKH masih mengikuti rezim undang-undang tersebut. Bahwa selama UU PKH berlaku, belum terdapat permohonan pengujian undang-undang sehingga norma-norma dalam UU PKH keseluruhannya tetap berlaku hingga saat ini.

Dibentuknya UU PKH adalah upaya mewujudkan pengelolaan keuangan haji yang ideal. Pengelolaan keuangan haji dalam hal ini meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji. Materi muatan UU PKH mengatur pengelolaan setoran haji, Dana Abadi Umat, maupun bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan sebagai peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas dan efisiensi BPIH serta untuk kemaslahatan umat. Prinsip yang dianut dalam UU PKH adalah perinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel.

Secara atributif pengelolaan keuangan haji mengamanatkan pembentukan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH), yang merupakan badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama, untuk melaksanakan pengelolaan keuangan haji. Dengan beban tanggung jawab yang demikian, maka BPKH berkewajiban berkoordinasi dengan Kementerian Agama (Kemenag) dalam pengelolaan keuangan haji.

Semenjak dana haji dikelola oleh BPKH, saldo dana haji mengalami kecenderungan peningkatan nilai manfaat. Pada tahun 2021, BPKH berhasil mendapat nilai manfaat sebesar Rp. 10,55 triliun atau bertambah 41,99% dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp. 7,43 triliun. Nilai tersebut didapat dari pengelolaan keuangan haji 2021 yang sudah mencapai Rp. 158,88 triliun atau meningkat 9,64% dibandingkan tahun 2020 sebesar Rp. 144,91 triliun. Meski demikian, nilai manfaat dana haji selama ini masih belum diberikan sesuai harapan kepada para jemaah haji. Hal demikian dikarenakan pengelolaan keuangan haji dipengaruhi jumlah calon pendaftar haji dan Jemaah haji yang akan diberangkatkan ditahun berjalan.

Sementara itu kuota haji yang terbatas menyebabkan antrian jemaah haji tunggu semakin panjang dan akumulasi dana haji semakin besar. UU PKH dibentuk pada tahun 2014 yang mengikuti rezim undang-undang penyelenggaraan haji sebelumnya, sehingga secara normatif pengelolaan keuangan haji dalam UU PKH terdapat perbedaan pengaturan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (UU PIHU). Selain itu, kelembagaan BPKH yang baru dibentuk pada tahun 2017 menyebabkan peralihan

tugas dan kewenangan pengelolaan keuangan haji yang sebelumnya dilakukan oleh Kemenag menjadi beralih ke BPKH, termasuk seluruh aktiva dan pasiva keuangan haji.

Berdasarkan penjelasan tersebut serta berdasarkan Program Legislasi Nasional jangka menengah nomor urut 66, UU PKH direncanakan untuk dilakukan perubahan sehingga Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU), Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai salah satu *supporting system* yang mendukung fungsi pengawasan menilai perlu melakukan pemantauan UU PKH. UU PKH dilakukan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaannya dengan mendasarkan pada analisis kajian dari aspek substansi hukum, struktur hukum/kelembagaan, pendanaan, budaya hukum, dan arus pengutamaan nilai-nilai Pancasila, dengan melakukan pengumpulan data dan informasi dari seluruh pemangku kepentingan terkait penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji di tingkat pusat dan daerah.

B. Ringkasan Pembahasan

Berdasarkan kajian dan evaluasi terhadap data dan informasi yang didapatkan dari berbagai sumber pemantauan pelaksanaan UU PKH, masih terdapat permasalahan terkait aspek substansi hukum, struktur hukum/kelembagaan, pendanaan, budaya hukum, dan pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila hasil kajian dan evaluasi terhadap UU PKH tersebut secara singkat adalah sebagai berikut:

1. Aspek Substansi Hukum

a. Perbedaan Pengaturan dalam UU PKH dan UU PIHU

1) Perbedaan Definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Terdapat perbedaan pengaturan antara Pasal 1 angka 9 UU PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU. Pasal 1 angka 9 UU PKH, menyebutkan Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah "...rangkaiannya kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji...". Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 UU PIHU, menyebutkan Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah "...kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan...". Merujuk pada perbedaan dari kedua definisi tersebut menunjukkan bahwa UU PKH masih mengikuti rezim UU 13/2008 yang telah dicabut dengan UU PIHU yang berlaku sejak 29 April 2019.

2) Perbedaan Definisi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Ketentuan Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 13 UU PIHU terkait dengan definisi biaya penyelenggaraan ibadah haji menimbulkan perbedaan pemahaman pada implementasinya. Terhadap persandingan kedua definisi tersebut dipahami ketentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang dimaksud dalam UU PKH tidak sejalan dengan yang terdapat dalam UU PIHU, melainkan pendefinisian biaya penyelenggaraan haji di dalam UU PKH justru memiliki makna Bipih sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU. Hal ini memberikan sebuah efek domino terhadap sumber BPIH yang termuat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PKH dengan Pasal 44 UU PIHU, sehingga menimbulkan ketidakjelasan serta bertentangan dengan aspek transparan di dalam UU PKH.

b. Penggabungan UU PKH dan UU PIHU Dengan Metode *Omnibus Law*

Persoalan disharmoni pengaturan maupun ego sektoral penyelenggaraan keuangan haji dan pengelolaan keuangan haji menyebabkan tidak efektifnya penyelenggaraan haji. Hal ini terutama dalam melakukan pengelolaan haji yang belum selaras dengan arah kebijakan penyelenggaraan haji. Sehingga, diperlukan adanya penyesuaian UU PKH dan UU PIHU. Salah satu penyelesaian yang dapat dilakukan untuk menyelaraskan keduanya, dapat dilakukan dengan menggabungkan kedua undang-undang tersebut dengan menggunakan metode *omnibus law*.

2. Aspek Struktur Hukum

a. Mitigasi Risiko atas Tanggung Renteng dalam Penempatan dan/atau Investasi Keuangan Haji

Penempatan dan/atau investasi keuangan haji merupakan salah satu bentuk pengelolaan keuangan haji untuk memperoleh nilai manfaat yang lebih besar. Namun, adanya batasan prinsip kehati-hatian dan keamanan membatasi BPKH dalam melakukan investasi keuangan haji. Hal ini juga disebabkan karena adanya pertanggungjawaban tanggung renteng apabila terjadi kesalahan atau kealpaan dalam investasi. Akibatnya BPKH hanya melakukan investasi pada aset-aset yang berisiko rendah untuk mengurangi kemungkinan kerugian.

b. Pelibatan BPKH Dalam Penentuan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya dibiayai dari keuangan haji yang bersumber tidak hanya dari setoran calon Jemaah haji, tetapi juga bersumber dari nilai manfaat dan dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji tahun sebelumnya. Biaya penyelenggaraan ibadah haji tersebut ditentukan setiap tahunnya dengan diusulkan oleh Kemenag kepada DPR RI. Pada penyelenggaraan ibadah haji tahun 2022, biaya penyelenggaraan ibadah haji reguler terjadi kenaikan biaya *masyair* sekitar Rp. 1,5 triliun, dan kenaikan tersebut diluar prediksi perhitungan Kemenag. Dalam pelaksanaannya selama ini, BPKH sebagai badan yang mengelola keuangan haji tidak pernah dilibatkan sejak awal dalam penyusunan perhitungan biaya penyelenggaraan haji. Hal ini yang menyebabkan terjadinya perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang kurang tepat.

c. Perlunya Penyesuaian Kewenangan BPKH

Aspek pengelolaan keuangan haji yang menjadi kewenangan BPKH pada praktiknya dianggap tumpang tindih/duplikasi peran dengan Dirjen PHU Kemenag. Kewenangan yang dilaksanakan BPKH selama ini dianggap dilakukan diluar kewenangannya, seperti mengusulkan anggaran tandingan dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat (penerbangan). Berdasarkan Pasal 22 UU PKH telah menugaskan kepada BPKH yang diantaranya adalah pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan haji. Selanjutnya Pasal 24 huruf b UU PKH juga telah memberikan kewenangan kepada BPKH untuk

melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Atas dasar ketentuan tersebut, BPKH dalam mengusulkan anggaran dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat tidak bertentangan dengan UU PKH. Namun demikian, hal tersebut dianggap sebagai permasalahan akibat adanya tumpang tindih/duplikasi peran kewenangan antara BPKH dengan Kemenag yang berasal dari ketidaktegasan batasan kewenangan BPKH dalam tindakan yang beririsan dengan pengeluaran penyelenggaraan ibadah haji.

d. Pengawasan Eksternal Terhadap BPKH

Pada Pasal 54 UU PKH pengawasan BPKH dilakukan secara internal dan eksternal. Pada sisi pengawasan dari pihak eksternal ditemukan catatan belum terpenuhinya aspek syariah. Hal ini ditandai dengan standar akutansi yang masih terbatas pada standar akutansi negara, meskipun terdapat kewenangan BPK untuk melakukan audit tersebut, tetapi BPKH yang merupakan entitas dengan keunikan. Sebagaimana *das sollen* BPKH pada dasarnya bersifat nirlaba, namun secara *das sein* di saat bersamaan BPKH turut mengelola dana jemaah haji melalui pendekatan korporatif.

3. Aspek Pendanaan

a. Penempatan Investasi Keuangan Haji Pada Sektor Pelayanan Haji

BPKH diberikan kewenangan melakukan penempatan dan/atau investasi sebagaimana diatur dalam UU PKH dengan tetap berpegang pada prinsip syariah, optimal, aman dan likuiditas sehingga tidak ada pembatasan dalam UU PKH terkait dengan investasi yang akan dilakukan oleh BPKH, dan pembatasan yang ada hanya dalam hal kuota atau jumlah batas maksimum investasi langsung. Pengelolaan dana haji saat ini telah bergeser dari fokus sektor perbankan syariah dan memindahkannya ke instrumen investasi lain yang dianggap mampu memberikan imbal hasil yang lebih optimal, namun jumlahnya belum sesuai dengan ketentuan Pasal 27 PP PKH.

b. Distribusi Nilai Manfaat Dana Haji Jemaah Tunggu Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tahun Berjalan

Skema pembiayaan haji saat ini masih menggunakan skema distribusi nilai manfaat (biasa disebut subsidi dana haji) yang diambil dari hasil pengelolaan dana haji milik jemaah yang belum berangkat. Dari *data Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) Tahun 2021, terdapat distribusi nilai manfaat yang diberikan kepada jemaah sebesar lebih dari 50% (lima puluh persen) dari total BPIH, sementara hasil pengelolaan keuangan haji rata-rata dalam 1 (satu) tahun hanya mencapai 7% (tujuh persen) sampai 8% (delapan persen). Skema distribusi nilai manfaat dan minimnya hasil pengelolaan keuangan haji/nilai manfaat berpotensi memberatkan pengelolaan keuangan haji dan dapat memicu risiko likuiditas keuangan haji. Besaran distribusi nilai manfaat dana haji yang mencapai lebih dari 50% (lima puluh persen) dari total BPIH mempengaruhi kemampuan finansial secara riil serta dapat mempengaruhi syarat istithaah jemaah haji. Kondisi demikian dikhawatirkan memicu pengelolaan keuangan haji mengarah kepada Skema Ponzi.

4. Aspek Budaya Hukum

a. Tanggapan Masyarakat Atas Usulan Nama Calon Anggota BPKH

UU PKH telah membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pemilihan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH yang telah memenuhi prinsip transparan karena membuka peluang turut dilibatkannya masyarakat sebagai pemilik dana haji, dan tentu akan meningkatkan kepedulian masyarakat atas pengelolaan keuangan haji. Namun demikian, masyarakat masih belum mengetahui adanya mekanisme tanggapan masyarakat atas calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH, dan juga tidak pernah dimintai tanggapan sebagai bagian dari masyarakat.

b. Kurangnya Sosialisasi Pengelolaan Dana Haji Kepada Calon Jemaah Haji

Pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji hanya sebatas besaran Bipih yang ditetapkan DPR RI dan Kemenag, dan tidak mengetahui mengenai pengelolaan keuangan haji. Penyebab ketidaktahuan masyarakat tersebut dikarenakan sikap abai masyarakat terhadap pengelolaan keuangan haji yang berimplikasi pada pengetahuan masyarakat terhadap jumlah nilai manfaat dari setoran awal yang diperoleh setiap calon jemaah haji. Hal demikian mempengaruhi pengetahuan masyarakat terhadap jumlah nilai manfaat dari setoran awal yang diperoleh calon jemaah haji.

5. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila

C. Kesimpulan

UU PKH yang mengatur khusus terkait pengelolaan keuangan haji masih memiliki kekurangan baik secara normatif maupun implementatif. Sehingga, perlu untuk dilakukan perubahan terhadap beberapa materi muatan yang saling disharmoni baik antar pasal dalam undang-undang ini maupun dengan undang-undang lainnya. Berkaitan pengelolaan keuangan haji memiliki keterkaitan erat dengan UU PIHU, sehingga dalam beberapa persoalan masih banyak menimbulkan tumpang tindih terutama terkait dengan pendefinisian beberapa istilah seperti BPIH, Bipih, penyelenggaraan ibadah haji, dan sumber pendanaan BPIH.

Efektivitas pelaksanaan UU PKH masih terkendala oleh beberapa persoalan antara lain: mitigasi risiko atas tanggung renteng dalam penempatan dan/atau investasi keuangan haji, perbedaan pengaturan dalam UU PKH dan UU PIHU, pelibatan BPKH dalam penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji, perlunya penyesuaian kewenangan BPKH, pengawasan eksternal terhadap BPKH, penempatan investasi keuangan haji pada sektor pelayanan haji, distribusi nilai manfaat dana haji jemaah tunggu untuk penyelenggaraan ibadah haji di tahun berjalan, tanggapan masyarakat atas usulan nama calon anggota BPKH dan kurangnya sosialisasi pengelolaan dana haji kepada calon jemaah haji.

D. Rekomendasi

Puspanlak UU Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi yang ditujukan untuk penguatan dari sisi substansi materi muatan dan sisi implementasi UU PKH, sebagai berikut:

1. Dalam aspek **Substansi Hukum**, diperlukan:
 - a. Harmonisasi rumusan definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU.
 - b. Harmonisasi pengaturan terkait rumusan istilah BPIH dan Bipih pada Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 12 UU PIHU diikuti pengaturan terkait sumber BPIH dalam Pasal 7 ayat (1) UU PKH dengan Pasal 44 UU PIHU.
 - c. Pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan penyatuan UU PKH dan UU PIHU dengan metode *omnibus law* sebagai bentuk penyesuaian materi muatan maupun kelembagaan dalam penyelenggaraan haji dan pengelolaan dana haji.

2. Dalam aspek **Struktur Hukum/Kelembagaan**, diperlukan:
 - a. Mendorong BPKH untuk melakukan penempatan dan/atau investasi keuangan haji pada sektor *high risk* dengan berdasarkan mitigasi risiko yang telah ditetapkan sebagai jaring pengaman potensi kerugian.
 - b. Pelibatan BPKH dalam penyusunan perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji hingga penetapannya agar dapat mengantisipasi kenaikan biaya *masyair* dengan menyediakan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan ibadah haji secara cepat dan tepat.
 - c. Tugas BPKH yang dilaksanakan untuk menjalankan kewenangannya baik yang bersinggungan dengan Kemenag maupun kewenangan-kewenangan lainnya perlu diatur secara jelas dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
 - d. Pelibatan KAP sebagai pengawas eksternal supaya terpenuhi prinsip *syariah* dengan penggunaan standar akuntansi *syariah*.

3. Dalam aspek **Pendanaan**, diperlukan:
 - a. Pengaturan kembali penempatan dan/atau investasi dana haji pada sektor-sektor yang terkait langsung dengan pelayanan haji seperti hotel/pemondokan, pesawat, dan *ready meal and services* sehingga dapat menghemat biaya penyelenggaraan haji dan umrah yang selama ini masih bergantung pada *provider* di Arab Saudi.
 - b. Nilai setoran awal calon jemaah haji perlu dinaikkan agar dapat menyeleksi calon jemaah haji yang *istitha'ah* (mampu secara finansial), namun perlu memperhatikan kemampuan seluruh masyarakat muslim Indonesia. Selain itu, perlu optimalisasi investasi keuangan haji dengan instrumen investasi langsung maupun investasi tidak langsung agar menghindari pengelolaan keuangan haji menjadi Skema Ponzi.

4. Dalam aspek **Budaya Hukum**, diperlukan:
 - a. Sosialisasi Pasal 37 UU PKH secara masif dan komprehensif dengan melibatkan lebih banyak media terutama media-media besar nasional, agar informasi dapat diterima secara lebih luas dan mendalam oleh masyarakat.
 - b. Sinergitas antara BPKH, Kemenag, serta Bank Penerima Setoran untuk memberikan sosialisasi edukasi dan diseminasi yang berkelanjutan perihal pengelolaan keuangan haji kepada calon jemaah haji.
5. Dalam aspek **Pengarustamaan Nilai-Nilai Pancasila**, diperlukan:

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR	v
EXECUTIVE SUMMARY	vii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
GLOSARIUM	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	5
C. Maksud dan Tujuan.....	6
D. Metode Pemantauan	6
BAB II TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI	9
A. Landasan Konstitusional Pengelolaan Keuangan Haji	9
B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	10
C. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU PIHU) yang Memiliki Keterkaitan dengan Substansi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU PKH)	11
BAB III HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI	13
BAB IV KAJIAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI	27
A. Aspek Substansi Hukum	27
B. Aspek Struktur Hukum/Kelembagaan	34
C. Aspek Pendanaan.....	43
D. Aspek Budaya Hukum	47
E. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila.....	51
BAB V PENUTUP	53
A. Kesimpulan.....	53
B. Rekomendasi.....	54
DAFTAR PUSTAKA	59
LAMPIRAN	62

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Peraturan Pelaksanaan UU PKH	2
Tabel 2. Daftar Pemangku Kepentingan Yang Memberikan Data dan Informasi	5
Tabel 3. Perbedaan Pengaturan Antara UU PKH dan UU PIHU	11
Tabel 4. Disharmoni Pengaturan Definisi Sumber Biaya Keuangan Haji (Pasal 1 angka 12 UU PKH dan Pasal 1 angka 13 UU PIHU)	13
Tabel 5. Disharmoni Definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam UU PKH dengan UU PIHU (Pasal 1 angka 9 dan Pasal 1 angka 3 UU PIHU)	15
Tabel 6. Perlunya Penyesuaian Kewenangan BPKH (Pasal 24 UU PKH).....	16
Tabel 7. Distribusi Nilai Manfaat Dana Haji Jemaah Tunggu Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tahun Berjalan (Pasal 26 UU PKH)	17
Tabel 8. Waktu Tanggapan Masyarakat Atas Usulan Calon Anggota BPKH (Pasal 37 ayat (4) UU PKH).....	18
Tabel 9. Investasi Pada Sektor Pelayanan Haji (Pasal 48 UU PKH).....	18
Tabel 10. Pertanggungjawaban Tanggung Renteng Terhadap Kerugian Atas Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji Oleh Badan Pelaksana BPKH Dan Anggota Dewan Pengawas BPKH (Pasal 53 ayat (1) UU PKH).....	19
Tabel 11. Pengawasan Eksternal terhadap BPKH (Pasal 54 UU PKH)	22
Tabel 12. Komunikasi dan Koordinasi Antara BPKH Dengan Kementerian/Lembaga Terkait Pengelolaan Keuangan Haji (Pasal 55 UU PKH).....	23
Tabel 13. Penggabungan UU PKH dengan UU PIHU melalui pembentukan <i>Omnibus Law</i>	25
Tabel 14. Kurangnya Sosialisasi Pengelolaan Dana Haji Kepada Calon Jemaah Haji.....	26
Tabel 15. Perbedaan definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam UU PKH dan UU PIHU	27
Tabel 16. Pertentangan UU PKH dan UU PIHU dengan Asas dalam UU PPP	28
Tabel 17. Perbedaan definisi BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU	29
Tabel 18. Persamaan definisi BPIH dan Bipih dalam UU PKH dan UU PIHU	30
Tabel 19. Perbedaan Sumber BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU.....	30
Tabel 20. Pertentangan UU PKH dan UU PIHU dengan Asas dalam UU PPP	31
Tabel 21. Alokasi Penempatan dan/atau Investasi Dana Haji	44

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Proses Mitigasi Risiko BPKH	36
Gambar 2. Alur Pemilihan Calon Anggota BPKH	47

GLOSARIUM

A. Peraturan Perundang-Undangan

1. UUD NRI Tahun 1945 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. UU Keuangan Negara : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang
3. UU BPK : Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
4. UU PT : Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
5. UU PIH : Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji
6. UU SBSN : Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara
7. UU Perbankan Syariah : Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
8. UU PPP : 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
9. UU Akuntan Publik : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik
10. UU PKH : Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji
11. UU PIHU : Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh
12. UU MD3 : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
13. UU Cipta Kerja : Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
14. PP PKH : Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

15. Perpres 76/2016 : Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, Dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelola Keuangan Haji
16. Keppres 5/2022 : Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2022 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi
17. Keppres 8/2022 : Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi Yang Bersumber Dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, Dan Dana Efisiensi
18. Peraturan BPKH 5/2018 : Peraturan Badan Pengelola Keuangan Haji Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Dan Bentuk Investasi Keuangan Haji

B. Kementerian/Lembaga:

1. Akademisi FEBI UIN Suka : Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
2. Akadenisi FEBI UIN SA : Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
3. Akademisi FEB Unhas : Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
4. Akademisi FEBI UIN FAS : Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu
5. Amphuri : Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umrah Republik Indonesia
6. Asbisindo : Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia
7. Asbisindo Sulsel : Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia Sulawesi Selatan
8. BPIP : Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
9. BPK : Badan Pemeriksa Keuangan
10. BPKH : Badan Pengelolaan Keuangan Haji
11. BPRS Muamalat Harkat : Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Muamalat Harkat
12. BSI Jatim : Bank Syariah Indonesia Region 9 Jawa Timur
13. Dirjen PHU Kemenag : Direktorat Jenderal Haji dan Umrah Kementerian Agama
14. Direktorat PDH dan Sidu Kemenag : Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Terpadu Kementerian Agama
15. DPR RI : Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
16. KBIH Darussalam : Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Darussalam
17. KBIH Syaichona : Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Syaichona Moh. Cholil
18. Kemenag : Kementerian Agama Republik Indonesia

19. Kemenag Kab. Bangkalan : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan
20. KAP : Kantor Akuntan Publik
21. Kemenag Kab. Maros : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan
22. Kemenag Prov. Bengkulu : Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu
23. Puspanlak UU : Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

C. Frasa

1. APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
2. Bipih : Biaya Perjalanan Ibadah Haji
3. BPIH : Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji
4. BPS : Bank Penerima Setoran
5. DAU : Dana Abadi Umat
6. KBIH : Kelompok Bimbingan Ibadah Haji
7. MoU : *Memorandum of Understanding*
8. SBSN : Surat Berharga Syariah Negara
9. SDHI : Sukuk Dana Haji Indonesia
10. WTP : Wajar Tanpa Pengecualian
11. PSAK : Pernyataan Standar Akutansi Keuangan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 29 mengamanatkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. Terhadap hak konstitusional tersebut, setiap warga negara diperbolehkan untuk melaksanakan kewajiban yang disyariatkan menurut agama dan kepercayaannya. Selain itu, Indonesia sebagai negara yang mengakui Islam sebagai salah satu agama resmi telah menjamin serta memberikan perlindungan hukum bagi setiap umat Islam di Indonesia untuk menjalankan ibadahnya.

Dari berbagai ibadah wajib umat Islam terdapat ibadah haji yang merupakan salah satu ibadah yang wajib dilaksanakan oleh setiap muslim yang mampu. Karena dorongan kewajiban itu, jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji terus mengalami peningkatan, sementara kuota haji yang tersedia terbatas. Akibatnya, terjadi peningkatan jumlah jemaah haji tunggu dalam jumlah besar. Di sisi lain, peningkatan jumlah jemaah haji tunggu itu menimbulkan terjadinya penumpukan dana Jemaah Haji dalam jumlah besar.

Akumulasi jumlah dana Jemaah Haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan Ibadah Haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengundang Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU PKH). Pengundangan tersebut bertujuan sebagai payung hukum guna menjamin pengelolaan keuangan haji di Indonesia dimana pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh suatu lembaga pengelola keuangan haji.

Di samping mengatur pengelolaan setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), UU PKH juga mengatur Dana Abadi Umat (DAU) dan sumber lain yang tidak mengikat. Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas, dan efisiensi BPIH, juga untuk kemaslahatan umat Islam. Di sisi lain, UU PKH juga mengamanatkan pengelolaan keuangan haji dengan asas prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel. Untuk melakukan pengelolaan keuangan haji, undang-undang ini membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) sebagai badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Semenjak dana haji dikelola oleh BPKH, saldo dana haji mengalami kecenderungan peningkatan nilai manfaat. Pada Tahun 2021, BPKH berhasil mendapat nilai manfaat sebesar Rp. 10,55 triliun atau bertambah 41,99% dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp. 7,43 triliun. Nilai tersebut didapat dari pengelolaan keuangan haji 2021 yang sudah mencapai Rp. 158,88 triliun atau meningkat 9,64% dibandingkan 2020 sebesar Rp. 144,91 triliun. Meski demikian, nilai manfaat dana haji selama ini masih belum diberikan sesuai harapan kepada para jemaah haji.

UU PKH terdiri atas 9 (sembilan) bab dan 60 (enam puluh) pasal yang mengatur mengenai Ketentuan Umum; Keuangan Haji; Badan Pengelolaan Keuangan Haji; Persyaratan, Tata Cara Pemilihan Dan Penetapan, Serta Pemberhentian Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas; Tata Cara Pengelolaan Keuangan Haji; Pertanggung Jawaban; Pengawasan; Koordinasi Dan Hubungan Dengan Lembaga Lain; dan Ketentuan Penutup. Adapun pokok materi muatan yang diatur dalam UU PKH meliputi:

1. Asas pengelolaan keuangan haji;
2. Setoran pemanfaatan keuangan haji yang berasal dari penerimaan BPIH, DAU, dan sumber lain yang tidak mengikat;
3. Tujuan penggunaan nilai manfaat;
4. Lembaga pengelola keuangan haji, meliputi struktur organ kelembagaan, anggota, pegawai, tugas, fungsi, wewenang, hak, dan kewajiban; dan
5. Pertanggung jawaban, pengawasan, dan koordinasi dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan haji.

UU PKH telah mengamanatkan beberapa peraturan pelaksanaan, yang diuraikan lebih lanjut pada tabel berikut ini:

Tabel 1.
Daftar Peraturan Pelaksanaan UU PKH

UU PKH		
NO.	PASAL	PERATURAN PELAKSANAAN
1.	Pasal 11 Ayat 1	Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1414 H/2020 M yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi.
2.	Pasal 11 Ayat 3	Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengeluaran Keuangan Haji Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji
3.	Pasal 19	Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji
4.	Pasal 28 Ayat 4	Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelolaan Keuangan Haji
5.	Pasal 30 Ayat 4	Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelolaan Keuangan Haji
6.	Pasal 31 Ayat 5	Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelolaan Keuangan Haji
7.	Pasal 33 Ayat 3	Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelolaan Keuangan Haji
8.	Pasal 35 Ayat 2	Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelolaan Keuangan Haji
9.	Pasal 39	Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelolaan Keuangan Haji
10.	Pasal 44 Ayat 5	Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan

UU PKH		
NO.	PASAL	PERATURAN PELAKSANAAN
		Pengawas Badan Pengelolaan Keuangan Haji
11.	Pasal 47 Ayat 2	Keputusan Menteri Nomor 220 Tahun 2018 tentang Pembayaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler
12.	Pasal 48 Ayat 3	Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji
13.	Pasal 51	Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

Berdasarkan tabel diatas, semua amanat peraturan pelaksana UU PKH telah diterbitkan oleh pemerintah, sehingga tidak ada permasalahan dalam pemantauan peraturan pelaksanaannya.

Dalam kurun waktu 8 (delapan) tahun berlakunya UU PKH, yaitu sejak diundangkan pada 17 Oktober 2014, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansial berkaitan erat dengan UU PKH antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU Perbankan Syariah).
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU PIHU).
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Selain itu, sampai saat ini berdasarkan uraian diatas masih ditemukan beberapa isu permasalahan terkait dengan substansi dan materi maupun permasalahan lain terkait dengan implementasi UU PKH yang dapat dibedah berdasarkan aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, aspek pendanaan dan aspek budaya hukum antara lain:

1. Aspek Substansi Hukum

- a. Terdapat potensi disharmoni terkait perbedaan definisi frasa "penyelenggaraan ibadah haji" dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU.
- b. Terdapat potensi disharmoni terkait definisi BPIH dalam Pasal 7 ayat (1) UU PKH dengan definisi BPIH dan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih) dalam Pasal 1 angka 12 dan angka 13 UU PIHU.
- c. Adanya kewenangan dewan pengawas yang bersifat teknis pelaksanaan dalam Pasal 30 ayat (3) huruf b UU PKH.

2. Aspek Struktur Hukum

- a. Adanya pertanggungjawaban secara tanggung renteng oleh anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas terhadap kerugian yang timbul sehingga membuat investasi keuangan haji ditempatkan pada instrumen yang *low risk*.
- b. Pelibatan BPKH dalam penentuan BPIH dan Bipih menyebabkan ketidaksinkronan biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan ibadah haji.

3. Aspek Pendanaan

- a. Penempatan investasi dana haji tidak ditempatkan pada sektor pelayanan haji seperti transportasi, hotel/pemondokan, dsb.
- b. Dana haji jemaah haji tunggu digunakan sebagai subsidi jemaah haji yang akan berangkat di tahun berjalan.

4. Aspek Budaya Hukum

Pasal 37 ayat (3) UU PKH telah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan tanggapan terkait nama calon anggota badan pelaksana dan dewan pengawas, namun masyarakat belum berpartisipasi secara aktif.

Selain keempat aspek tersebut, merujuk pada *Memorandum of Understanding* (MoU) antara DPR RI dan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang telah ditindaklanjuti dengan Perjanjian Kerja Sama antara Badan Keahlian dan Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi BPIP maka dalam melakukan kajian dan evaluasi UU PKH perlu juga untuk menganalisis kesesuaian materi muatan UU PKH dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan dasar ideologi negara. Penempatan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus menjadi sumber dari segala sumber hukum sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, apalagi UU PKH yang dibentuk Tahun 2014 perlu dikaji dan ditelaah dengan pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila karena dalam semua produk hukum dan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Berdasarkan kajian dan telaahan pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila dalam UU PKH yang dilakukan oleh Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi BPIP akan disampaikan masukan dan tambahan dalam hasil kajian pemantauan pelaksanaan UU PKH ini.

Berdasarkan permasalahan kelima aspek di atas, DPR RI yang memiliki fungsi konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu fungsi pengawasan, berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 69 ayat (1) jo. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor: 8/DPR RI/II/2021-2022 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Tahun 2020-2024, RUU Perubahan Kedua Tahun 2020 – 2024 atas UU PKH masuk dalam Prolegnas *long list* 2020-2024 dengan nomor urut 66 yang Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undangnya disiapkan oleh DPR/Pemerintah. Sehingga, dengan dicantumkannya UU PKH dalam Prolegnas RUU Tahun 2022 tersebut, maka pembentuk UU menganggap perlu melakukan perubahan terhadap undang-undang ini sehingga perlu dilakukan kajian dan evaluasi oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) sebagai salah satu *supporting system* di bidang keahlian agar menjadi salah satu bahan masukan khususnya bagi Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi VIII DPR RI dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pengawasan serta kepada Pimpinan Badan Legislasi DPR RI dalam kaitannya dengan tugas pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang.

Penyusunan Kajian dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan UU PKH ini berdasarkan pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari pemangku kepentingan di tingkat pusat dan pada 3 (tiga) provinsi, yaitu Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bengkulu, dan Provinsi Sulawesi Selatan. Pengumpulan data dan informasi tersebut dilakukan melalui diskusi berdasarkan daftar pertanyaan kepada kementerian/lembaga negara, lembaga swadaya masyarakat, serta para akademisi baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagaimana Tabel 2. berikut:

Tabel 2.
Daftar Pemangku Kepentingan Yang Memberikan Data dan Informasi

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN PUSAT
1.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (Akademisi FEBI UIN Suka)
2.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Haji Terpadu Kementerian Agama (Direktorat PDH dan Sidu Kemenag)
3.	BPKH
4.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia (Asbisindo)
5.	Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umrah RI (Amphuri)
NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN
1.	Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin (Akademisi FEB Unhas)
2.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan (Kemenag Kab. Maros)
3.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia Sulawesi Selatan (Asbisindo Sulse)
4.	Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Darussalam (KBIH Darussalam)
NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR
1.	Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya (Akademisi FEBI UIN SA)
2.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan (Kemenag Kab. Bangkalan)
3.	Bank Syariah Indonesia Region 9 Jawa Timur (BSI Jatim)
4.	Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Syaichona Moh. Cholil (KBIH Syaichona)
NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN DAERAH PROVINSI BENGKULU
1.	Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu (Akademisi FEBI UIN FAS)
2.	Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu (Kemenag Prov. Bengkulu)
3.	Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Muamalat Harkat (BPRS Muamalat Harkat)

Semua data dan informasi yang diperoleh oleh para pemangku kepentingan tersebut menjadi bahan dalam melakukan kajian dan evaluasi sebagaimana akan kami sampaikan dalam Bab III Buku ini.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan yang akan digali dalam kegiatan penyusunan kajian dan evaluasi pelaksanaan UU PKH adalah:

1. Apakah materi muatan dalam UU PKH yang ditinjau dari aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, aspek sarana dan prasarana, aspek pendanaan, dan aspek budaya hukum masih memadai digunakan sebagai dasar hukum pengelolaan keuangan haji pada situasi saat ini dan yang akan datang? Sehingga dapat diketahui perlu tidaknya dilakukan perubahan, penyempurnaan atau penggantian terhadap undang-undang dimaksud.
2. Sejauh mana efektivitas implementasi dan pelaksanaan UU PKH digunakan sebagai dasar hukum dalam menjawab segala permasalahan implementasi yang ditinjau dari sisi kelembagaan, sarana dan prasarana, pendanaan dan sumber daya manusia guna mewujudkan tujuan dari dibentuknya UU PKH?

3. Apakah UU PKH ditinjau dari substansi maupun implementasinya sudah selaras dengan nilai-nilai Pancasila?

C. Maksud dan Tujuan

Kegiatan pemantauan pelaksanaan UU PKH dilakukan melalui pengumpulan data dan informasi dari instansi pusat dan daerah baik sebagai regulator, fasilitator, maupun implementator, dimaksudkan antara lain:

1. Untuk memberikan bahan masukan dan informasi kepada para pembentuk UU mengenai materi muatan dari aspek substansi hukum, struktur hukum, pendanaan, sarana prasarana, dan budaya hukum dalam perubahan UU PKH.
2. Untuk memberikan masukan dan solusi terhadap permasalahan yang terjadi dalam implementasi UU PKH sehingga dapat dilakukan perbaikan dalam implementasinya dari sisi kelembagaan, sarana dan prasarana, pendanaan, dan sumber daya manusia pendukung sehingga tujuan dari dibentuknya undang-undang ini dapat dicapai.
3. Untuk memberikan masukan dan informasi kepada para pembentuk undang-undang mengenai materi muatan yang ditinjau dari substansi maupun implementasinya yang tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila sehingga dapat dilakukan perbaikan dan perubahan UU PKH.

D. Metode Pemantauan

Metode pemantauan pelaksanaan UU PKH dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi, atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).

Dalam proses pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan pendalaman materi melalui pertanyaan yang diajukan dalam diskusi maupun secara tertulis kepada para pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik sebagai regulator maupun implementator UU PKH.

Permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Selanjutnya, dilakukan kajian dan evaluasi terkait efektivitas pelaksanaan UU PKH. Dalam melakukan kajian dan evaluasi tersebut, digunakan pendekatan teori efektivitas hukum yang dikembangkan para ahli di bidang sosiologi hukum. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) elemen sistem hukum yang menentukan berfungsi atau tidaknya suatu hukum, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹ Sementara itu, sosiologi hukum Indonesia,

¹ Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar [American Law an Introduction]*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa: 2001), hlm. 9.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa terdapat 5 (lima) faktor yang merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolak ukur dalam menilai efektivitas hukum, antara lain:²

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu berupa peraturan tertulis dan berlaku umum.
2. Faktor penegak hukum, yaitu yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam penegakan hukum; tatanan dan lembaga-lembaga hukum formal; hubungan kelembagaan, kedudukan yang berisi wewenang, hak, dan kewajiban tertentu.
3. Faktor sarana dan prasarana, yaitu berupa fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yaitu pendapat masyarakat mengenai hukum dan kepatuhannya.
5. Faktor kebudayaan, yang sebenarnya merupakan bagian dari faktor masyarakat pula, namun diketengahkan hanya terkait masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materil.

Mengacu pada teori tersebut, dalam melakukan kajian dan evaluasi UU PKH guna dapat menemukan permasalahan dan solusi yang tepat, Puspanlak UU akan melakukan kajian dan evaluasi terhadap UU PKH dengan mengacu pada 5 (lima) aspek pelaksanaan undang-undang yakni, sebagai berikut:

1. Aspek Substansi Hukum (*legal substance*), yaitu meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang dilihat dari segi kesesuaiannya dengan 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 PPP), khususnya Pasal 5 dan Pasal 6;
2. Aspek Struktur Hukum (*legal structure*), yaitu pranata hukum yang menopang sistem hukum itu sendiri, yang terdiri atas bentuk lembaga, koordinasi antar lembaga, perangkat hukum, dan proses serta kinerja mereka.
3. Aspek Pendanaan, yaitu berupa sumber biaya dalam pelaksanaan UU PKH dan permasalahan dalam pengelolaannya.
4. Aspek Budaya Hukum (*legal culture*), yaitu menyangkut perilaku hukum masyarakat.
5. Aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila, yaitu aspek yang dimaksudkan untuk mengevaluasi sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasikan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Aspek-aspek inilah yang dianggap mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat dan negara, yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan. Kelima aspek diatas merupakan indikator untuk mengetahui implementasi undang-undang ini digunakan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji oleh para penyelenggaranya yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta sejauh mana penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji tersebut dianggap telah mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang berkualitas dan memberikan manfaat bagi kemaslahatan umat islam.

Hasil kajian dan evaluasi ini selanjutnya akan disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian dan untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi VIII DPR RI sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada DPR RI dalam

² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 17-18.

pelaksanaan fungsi pengawasan pelaksanaan UU PKH serta kepada Pimpinan Badan Legislasi DPR RI dalam memberikan dukungan pelaksanaan tugas Badan Legislasi dalam pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Di samping itu, kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU PKH ini juga dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik RUU tentang Perubahan atas UU PKH.

BAB II
TINJAUAN YURIDIS
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN
KEUANGAN HAJI

A. Landasan Konstitusional Pengelolaan Keuangan Haji

Bahwa UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Selanjutnya, untuk menjamin setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan atas dana yang dihimpun oleh warga negara dalam hal ini untuk beribadah haji sebagai salah satu ajaran agama. Hal tersebut dijamin melalui beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Atas dasar Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional lahir UU PKH dilatar belakangi dengan salah satu rukun dari agama Islam yaitu menunaikan ibadah haji. Indonesia yang mayoritas penduduknya memeluk agama Islam tentu menjadikan kegiatan ibadah haji ini bersifat wajib untuk muslim yang mampu, sekali seumur hidup. Karena dorongan kewajiban itu, jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji terus mengalami peningkatan, sementara kuota haji yang tersedia terbatas. Akibatnya, terjadi peningkatan jumlah Jemaah Haji tunggu dalam jumlah besar. Di sisi lain, peningkatan jumlah Jemaah Haji tunggu itu menimbulkan terjadinya penumpukan dana Jemaah Haji dalam jumlah besar.

Akumulasi jumlah dana Jemaah Haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan Ibadah Haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu pemerintah bersama dengan DPR RI telah mengundang UU PKH. Pengundangan tersebut bertujuan sebagai payung hukum guna menjamin pengelolaan keuangan haji di Indonesia dimana pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh suatu lembaga pengelola keuangan haji.

Di samping mengatur pengelolaan setoran BPIH, UU PKH juga mengatur DAU dan sumber lain yang tidak mengikat. Pengelolaan keuangan haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas, dan efisiensi BPIH, juga untuk kemaslahatan umat Islam. Di sisi lain, UU PKH juga mengamanatkan pengelolaan keuangan haji dengan asas prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel. Untuk melakukan pengelolaan keuangan haji, undang-undang ini membentuk BPKH sebagai badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali UU PKH, harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPP), yaitu:

1. **Kejelasan tujuan**, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang hendak dicapai;
2. **Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. **Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan**, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
4. **Dapat dilaksanakan**, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. **Kejelasan rumusan**, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. **Keterbukaan**, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, terkait dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, harus juga mencerminkan asas-asas sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU PPP, yaitu pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

C. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU PIHU) yang Memiliki Keterkaitan dengan Substansi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU PKH)

Perbedaan pengaturan antara UU PKH dengan UU PIHU diuraikan sebagaimana Tabel 3 berikut:

Tabel 3.
Perbedaan Pengaturan Antara UU PKH dan UU PIHU

UU PKH	UU PIHU	PERBEDAAN PENGATURAN
<p>Pasal 1 angka 9 <i>Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.</i></p>	<p>Pasal 1 angka 3 <i>Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah.</i></p>	<p>Terdapat perbedaan pengaturan antara Pasal 1 angka 9 PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU terkait dengan definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji.</p> <p>Perbedaan dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH yaitu penyelenggaraan Ibadah Haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji, sedangkan pada Pasal 1 angka 3 UU PIHU meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji.</p>
<p>Pasal 1 angka 12 <i>Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.</i></p>	<p>Pasal 1 angka 12 <i>Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.</i></p> <p>Pasal 1 angka 13 <i>Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.</i></p>	<p>Terdapat substansi yang sama dalam definisi BPIH dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Bipih dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU. Kedua ketentuan tersebut memiliki kesamaan perihal pengaturan mengenai jumlah dana yang harus dibayarkan oleh warga negara untuk menunaikan ibadah haji. Namun, definisi kedua ketentuan tersebut menggunakan nomenklatur yang berbeda yaitu BPIH dan Bipih.</p> <p>Di lain sisi, istilah BPIH dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU memiliki definisi yang berbeda dengan BPIH dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH. Dimana BPIH yang dimaksud dalam UU PKH adalah dana yang dibayarkan warga negara untuk menunaikan ibadah haji, sedangkan BPIH dalam UU PIHU adalah dana yang digunakan untuk operasional penyelenggaraan ibadah haji.</p>
<p>Pasal 5 huruf a <i>Penerimaan Keuangan Haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a meliputi:</i></p> <p>a. setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus;</p> <p>b. nilai manfaat Keuangan Haji;</p> <p>c. dana efisiensi</p>	<p>Pasal 44 <i>BPIH bersumber dari Bipih, anggaran pendapatan dan belanja negara, Nilai Manfaat, Dana Efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></p>	<p>Perbedaan pengaturan antara UU PKH dan UU PIHU mengakibatkan tidak jelasnya sumber dana BPIH. Penerimaan keuangan haji dalam UU PKH tidak memasukan unsur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sementara dalam UU PIHU terdapat unsur APBN tetapi tidak memasukan unsur DAU sebagai sumber BPIH.</p>

UU PKH	UU PIHU	PERBEDAAN PENGATURAN
<p><i>Penyelenggaraan Ibadah Haji;</i> <i>d. DAU; dan/atau</i> <i>e. Sumber lain yang sah dan tidak mengikat.</i></p> <p>Pasal 6 <i>(1) Setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a diperoleh dari Jemaah Haji.</i></p>		

Keterkaitan UU PKH dengan undang-undang lainnya sebagaimana telah diuraikan sebelumnya akan dianalisis dan dievaluasi lebih lanjut dalam Bab IV buku ini.

BAB III

HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI

Pengumpulan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU PKH dilaksanakan dengan diskusi dengan pemangku kepentingan dan studi literatur berdasarkan kerangka yang telah ditentukan berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji. Adapun pemangku kepentingan baik yang berasal dari pusat maupun daerah terdiri atas akademisi, Kementerian/Lembaga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Data dan informasi yang telah diperoleh selanjutnya diolah dan diklasifikasikan sebagai data “masukan” dan data “keterangan” dalam pengelolaan keuangan haji sebagaimana dijelaskan dalam Tabel 4 sampai dengan Tabel 4 berikut:

Tabel 4.
Disharmoni Pengaturan Definisi Sumber Biaya Keuangan Haji
(Pasal 1 angka 12 UU PKH dan Pasal 1 angka 13 UU PIHU)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Akademisi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Diperlukan pembedaan definisi antara BPIH dengan Bipih dalam UU PKH dengan UU PIHU. Untuk menyelaraskan hal tersebut, seharusnya definisi BPIH dimaknai sebagai sejumlah dana yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan ibadah haji. Sedangkan Bipih adalah sejumlah yang harus dibayarkan oleh calon jemaah haji untuk menunaikan ibadah haji.	<p>Terdapat perbedaan pengaturan terkait dengan definisi BPIH dan Bipih dalam UU PKH dan UU PIHU. Merujuk pada Pasal 1 angka 12 UU PKH frasa BPIH dimaknai sebagai sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji, yang memiliki makna sama dengan definisi Bipih dalam UU PIHU. Sedangkan dalam UU PIHU BPIH dimaknai sebagai sejumlah dana yang digunakan sebagai operasional penyelenggaraan haji.</p> <p>Penggunaan istilah Bipih menimbulkan permasalahan karena terdapat ketidakjelasan apakah BPIH termasuk dalam <i>cost</i> atau biaya atau beban.</p> <p>Ditinjau dari kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “biaya” didefinisikan sebagai “uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan, dsb) sesuatu; ongkos, belanja; peneluaran”. Sedangkan beban dalam KBBI adalah “suatu yang berat yang harus dilakukan (ditanggung); kewajiban; tanggungan; tanggung-jawab”.</p> <p>Jika merujuk pada definisi tersebut, maka definisi yang digunakan oleh UU PIHU bermakna sebagai sumber pembiayaan/setoran. Apabila mengacu pada pengertian biaya penyelenggaraan ibadah haji definisi menurut UU PIHU berarti komponen biaya penyelenggaraan ibadah haji ada komponen lain yang bukan berasal dari jemaah.</p>

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			Dilain sisi, terdapat perbedaan sumber sumber dana haji yang diatur dalam UU PKH dan UU PIHU. Dalam UU PKH, sumber dana haji berasal dari setoran awal, setoran lunas dan nilai manfaat. Sedangkan dalam Pasal 44 UU PIHU, sumber dana haji bersumber dari setoran awal, setoran lunas, nilai manfaat dana efisiensi, dan sumber lain yang sah.
2.	Asosiasi Bank Syariah Indonesia	Berkaitan definisi BPIH yang lebih tepat digunakan adalah definisi sebagaimana Pasal 1 angka 12 UU PKH.	Disharmoni pengaturan terkait dengan definisi BPIH dan Bipih dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 12 dan Pasal 1 angka 13 UU PIHU. BPIH adalah sesuatu yang harus dibayar calon jemaah. Jika definisi yang digunakan adalah BPIH, maka memang itu yang digunakan saat ini. Lalu jika BPIH diartikan sebagai biaya operasional, sebenarnya biaya operasional jauh lebih banyak (bisa mencapai 73 juta). BPIH pada implementasinya adalah sesuatu yang dibayarkan. Dengan kata lain, jika mengikuti definisi dalam UU PIHU, maka untuk jemaah haji regular harus membayar sejumlah dana yang lebih besar dibandingkan implementasi saat ini.
3.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Haji Terpadu Kementerian Agama	Perlu adanya sinkronisasi antara definisi BPIH dalam UU PKH dengan definisi BPIH dalam UU PIHU. Sinkronisasi ini diperlukan untuk menyelaraskan proses bisnis penyelenggaraan ibadah haji. Selain itu, diperlukan penyesuaian sumber dana haji dalam UU PKH dan UU PIHU.	Terdapat perbedaan definisi terkait BPIH dan Bipih dalam UU PIHU dengan UU PKH. Selain itu, juga terdapat ketidaksamaan sumber dana haji antara kedua undang-undang tersebut, dimana dalam UU PKH sumber dana haji berasal dari setoran awal, setoran lunas dan nilai manfaat. Sumber dana tersebut berbeda dengan ketentuan Pasal 44 UU PIHU, yang mengatur asal sumber dana haji dari setoran awal, setoran lunas, nilai manfaat dana efisiensi, dan sumber lain yang sah.
4.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan	Perlu penyesuaian penggunaan istilah atau nomenklatur BPIH dalam UU PIHU dengan menyesuaikan dan menyamakan nomenklatur tersebut sebagaimana diatur dalam UU PKH.	Terdapat ketidakharmonisan definisi BPIH yang termuat dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan BPIH yang termuat dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU. Definisi Bipih dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU memiliki definisi yang serupa dengan definisi BPIH pada Pasal 1 angka 12 UU PKH. Dampak perbedaan definisi BPIH (Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 13 UU PIHU) maupun persamaan substansi definisi BPIH (Pasal 1 angka 12 UU PKH) dengan Bipih (Pasal 1 angka 12 UU PIHU) dalam kedua undang-undang tersebut mempengaruhi aspek ruang lingkup penyelenggaraan haji. Akibatnya penyelenggaraan haji tidak serta merta dimaknai hanya aspek perjalanannya saja, melainkan juga meliputi aspek operasional

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			penyelenggaraannya.
5.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Perlunya penyesuaian antara substansi definisi BPIH dalam UU PKH dengan definisi Bipih dalam UU PIHU.	-
6.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu	-	<p>Pasal 1 angka 12 UU PKH mendefinisikan BPIH sebagai <i>"sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji."</i> Adapun pengaturan BPIH dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU didefinisikan lain sebagai <i>"sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji."</i></p> <p>Terdapat pula kerancuan definisi Bipih dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU yang memiliki definisi serupa dengan BPIH dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH. Definisi kedua ketentuan tersebut dijabarkan dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH yang mana terdapat <i>item-item</i> yang saling melengkapi demi kebaikan dalam pengelolaan keuangan haji maupun pelaksanaan ibadah haji.</p> <p>Meski terdapat perbedaan definisi-definisi BPIH dan/atau Bipih antara UU PKH dengan UU PIHU hal demikian tidak berdampak pada biaya haji yang dibebankan pada calon jemaah haji. Hal ini dikarenakan biaya haji telah ditetapkan dengan mengkaji terlebih dahulu dampak positif dan dampak negatif sebelum ibadah haji dilaksanakan.</p>
7.	Kementerian Agama Kantor Wilayah Provinsi Bengkulu	Berkaitan dengan istilah atau pengertian yang berbeda, maka diperlukan sinkronisasi agar tidak terjadi dualisme pengaturan.	Terdapat perbedaan pengaturan terkait definisi dari sumber BPIH dalam UU PKH dengan UU PIHU, namun pada dasarnya istilah Bipih dan BPIH dalam kedua undang-undang tersebut memiliki makna konteks yang sama. Akan tetapi tidak konsistennya penyebutan istilah maupun sumber Bipih tersebut menyebabkan adanya dualisme dan ketidakpastian hukum.

Tabel 5.
Disharmoni Definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam UU PKH dengan UU PIHU
(Pasal 1 angka 9 dan Pasal 1 angka 3 UU PIHU)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Akademisi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	-	Terdapat disharmoni terkait dengan definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam UU PKH dengan UU PIHU. Penyelenggaraan Ibadah haji dalam UU PKH dimaknai sebagai rangkaian

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Sedangkan dalam UU PIHU Penyelenggaraan Ibadah Haji dimaknai sebagai kegiatan yang dimulai dari kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah.
2.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Haji Terpadu Kementerian Agama	-	Terdapat perbedaan definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji yang diatur dalam UU PKH dengan UU PIHU.
3.	Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan	Perlu untuk menambahkan pengaturan tahapan perencanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji.	-
4.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	Perlu untuk menambahkan pengaturan "perencanaan penyelenggaraan ibadah haji" di dalam revisi UU PKH.	Terdapat potensi disharmoni pengaturan di dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH dan Pasal 1 angka 3 UU PIHU, seharusnya siklus pengelolaan keuangan pada UU PKH dimulai dari tahapan perencanaan sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 3 UU PIHU meskipun secara historis UU PKH telah ada terlebih dahulu, karena kedua undang-undang tersebut mengatur hal yang sama yakni berkaitan dengan haji.
5.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	-	Istilah BPIH dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH adalah sama dengan Bipih dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU, sedangkan istilah BPIH dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU merupakan istilah yang tepat untuk BPIH untuk kedua ketentuan dalam UU PKH dan UU PIHU. Namun demikian, tidak ada dampak terhadap biaya yang harus dibayarkan oleh jemaah haji.

Tabel 6.
Perlunya Penyesuaian Kewenangan BPKH
(Pasal 24 UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Terpadu Kementerian Agama	Diperlukan pengaturan yang lebih rinci mengenai kewenangan BPKH dan kewenangan Kementerian Agama (Kemenag) dalam UU PKH. Sebaiknya kewenangan BPKH terfokus pada cakupan	Kurangnya kejelasan dan ketegasan terkait tugas dan fungsi dari BPKH dan Kementerian Agama dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji, yang mengakibatkan timbulnya tumpang tindih/duplikasi peran dari kedua lembaga tersebut karena pemahaman yang keliru.

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		investasi dan koordinasi dengan lembaga lain.	Sebagian personil pengelola dana haji memahami bahwa Kemenag merupakan bagian dari BPKH dan Kemenag yang harus menyampaikan laporan kepada BPKH, dengan alasan bahwa anggaran operasional haji yang dikelola oleh Kemenag berasal dari dana haji yang dikelola BPKH. BPKH melakukan beberapa hal diluar kewenangannya yaitu mengusulkan anggaran tandingan dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat (penerbangan), padahal hal-hal tersebut bukan merupakan kewenangannya.

Tabel 7.

Distribusi Nilai Manfaat Dana Haji Jemaah Tunggu Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tahun Berjalan (Pasal 26 UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umrah Republik Indonesia	Sebaiknya investasi oleh BPKH dilakukan dengan pertimbangan minimal <i>return</i> yang diterima kembali sebesar minimal 15% (lima belas persen), angka 7% (tujuh persen) sampai 8% (delapan persen) masih dibawah standar untuk kemaslahatan umat.	Kondisi pengelolaan keuangan haji pada saat ini dirasa kurang rasional. Hal itu terlihat dalam <i>Institute for Development of Economics and Finance</i> (INDEF) pada Desember 2021, bahwa terdapat bantuan pendanaan atau subsidi yang diberikan kepada jemaah sebesar lebih dari 50% (lima puluh persen) dari total BPIH, sementara hasil pengelolaan keuangan haji rata-rata dalam 1 (satu) tahun hanya 7% (tujuh persen) sampai 8% (delapan persen). Hal demikian menimbulkan implikasi pada masalah keuangan yang cukup mendasar, yaitu begitu banyaknya dana calon jemaah haji yang seharusnya dapat berkembang namun saat ini mengendap/tidak terkelola dengan semestinya.
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu	Setoran awal untuk calon jemaah haji jika dinaikkan dapat menyeleksi masyarakat muslim yang <i>istithaah</i> (dalam hal ini mampu secara finansial) untuk melaksanakan ibadah haji. Namun kenaikan biaya haji reguler tersebut perlu memperhatikan kemampuan masyarakat muslim di Indonesia secara keseluruhan.	-
3.	Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Darussalam	-	Terkait dengan dana subsidi haji, masih belum jelas sumber dana subsidi para calon jemaah haji yang didapatkan dari mana. Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBH) menekankan jangan sampai skema dana haji ini menjadi

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			skema <i>Ponzi</i> .

Tabel 8.
Waktu Tanggapan Masyarakat Atas Usulan Calon Anggota BPKH
(Pasal 37 ayat (4) UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Terpadu Kementerian Agama	Perlu ditambah batas waktu lebih dari 15 (lima belas) hari kerja untuk masyarakat memberikan tanggapan atas usulan calon anggota dewan pengawas dan badan pelaksana BPKH.	-
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	-	Dalam implementasinya masyarakat belum pernah terlibat di dalam memberikan tanggapan atas usulan calon anggota tersebut.
3.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Partisipasi masyarakat Kabupaten Maros dalam memberikan tanggapan atas nama calon dewan pengawas dan calon badan pelaksana BPKH masih sangat minim, sehingga diperlukan peningkatan sosialisasi yang lebih masif.	-

Tabel 9.
Investasi Pada Sektor Pelayanan Haji
(Pasal 48 UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umrah Republik Indonesia	Perlu ada perlindungan hukum bagi BPKH dalam melakukan investasi melalui jaminan investasi, dana cadangan, atau opsi lain agar investasi yang dilaksanakan BPKH dapat menjadi lebih efektif. Di antara jenis investasi langsung yang dapat dilakukan BPKH, dapat dilakukan melalui kerja sama investasi dengan maskapai penerbangan (<i>Airlines</i>) dalam menyediakan penerbangan bagi jemaah Umrah. Pelaksanaan investasi ini cukup prospektif dan menguntungkan mengingat: <ul style="list-style-type: none"> • Tingginya permintaan 	-

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		<p>(<i>demand</i>) penerbangan Umrah; dan</p> <ul style="list-style-type: none"> Masih terbatasnya ketersediaan (<i>supply</i>) penerbangan Umrah. <p>Dalam investasi, BPKH dapat bekerja sama dengan Asosiasi Persiapan Ibadah Haji Khusus dan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU).</p>	
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	Dana haji sebaiknya diinvestasikan yang terkait langsung dengan haji, seperti sektor akomodasi, sektor transportasi, dan lain-lainnya.	Dana investasi di dalam pengelolaan keuangan haji seharusnya dapat memberikan manfaat langsung kepada masyarakat, sehingga dapat menambah setoran dana hajinya.
3.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Penempatan investasi BPKH akan sangat bermanfaat jika ditempatkan pada sektor-sektor pelayanan haji seperti hotel/pemondokan, transportasi, pesawat, dsb, dan tentu menghasilkan nilai manfaat yang pasti menguntungkan karena sudah ada pasarnya (jemaah haji/umrah Indonesia).	

Tabel 10.
Pertanggungjawaban Tanggung Renteng Terhadap Kerugian Atas Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji Oleh Badan Pelaksana BPKH Dan Anggota Dewan Pengawas BPKH (Pasal 53 ayat (1) UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Asosiasi Bank Syariah Indonesia	<p>Perlunya pengadopsian instrumen investasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan kedalam instrumen investasi BPKH guna menginvestasikan dana haji ke dalam instrumen yang lebih <i>liquid</i> dengan tingkat risiko sesuai dengan kondisi pasar dan aspek syariah berdasarkan basis aset. Selain itu, perlu pengadopsian model bisnis BPJS Ketenagakerjaan yaitu dengan mengadopsi metode/mechanisme pengembalian setoran awal jemaah haji dengan mengembalikan bersama nilai manfaat.</p>	<p>Ketentuan “tanggung renteng” pada Pasal 53 ayat (1) UU PKH dapat dilakukan <i>benchmark</i> dengan Lembaga Pengelola Keuangan sejenis. Revisi ketentuan “tanggung renteng” dikhawatirkan berpotensi menjadi hambatan investasi oleh BPKH, karena badan pelaksanaan maupun dewan pengawas hanya melakukan penempatan investasi pada instrument <i>low risk</i>. Hal demikian berakibat pada pengembangan dana haji yang kurang optimal.</p> <p>Pengaturan/ketentuan “tanggung renteng” Pasal 53 ayat (1) UU PKH perlu dirumuskan terikat pengenaan klausul pasal tersebut agar tidak membebani pribadi dewan pengawas dan badan pelaksana dengan memberikan indikator/ukuran yang jelas terkait pertanggung jawaban tersebut.</p>

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Perlu adanya perubahan ketentuan yang mengatur tanggungjawab ganti kerugian atas penempatan dan investasi keuangan haji. Perubahan tersebut dapat dilakukan dengan menilai ada atau tidaknya kesalahan administrasi dan unsur penyalahgunaan wewenang, melalui model penerapan tanggungjawab ini diharapkan akan semakin jelas unsur pembebanan tanggungjawab atas timbulnya kerugian tersebut.	<p>BPKH sebagai badan hukum tidak dapat dibebankan dengan tanggung jawab renteng atas kerugian penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Hal ini perlu dilakukan pengkajian ulang karena menimbulkan ketakutan dewan pelaksana dan dewan pengawas dalam pengelolaan dana haji. Meskipun sejauh ini belum ada informasi terkait kerugian dalam pengelolaan keuangan haji. Perlu untuk dipahami bahwa investasi selalu memiliki risiko atau kerugian, sehingga perlu adanya pengkajian terkait kekebalan hukum pengawas dan pelaksana keuangan haji. Pada praktiknya pengelolaan keuangan haji memungkinkan untuk terjadi kerugian karena biaya yang dibayarkan calon jemaah haji atau ditanggung oleh calon Jemaah haji hanya <i>direct cost</i> sebesar 50% (lima puluh persen) dari <i>total cost</i> secara keseluruhan. Akibat model manajemen yang demikian maka terjadi deflasi dan menajadi permasalahan keuangan yang harus ditutup.</p> <p>Dilihat dari besaran setoran haji yang hanya memenuhi sebesar 50% (lima puluh persen) dari <i>total cost</i> maka lebih bijak setoran calon jemaah haji ditambah/dinaikkan, akan tetapi hal tersebut sulit direalisasikan karena secara politis maupun ekonomi kenaikan biaya haji tidaklah populis. Permasalahan ini lah yang kemudian menjadi penyebab beban BPKH untuk mengelola keuangan haji. Perdebatan ekonomi dan perdebatan fihiyyah terkait keberangkatan haji ini sulit dan sering terjadi sehingga dibiarkan mengambang seperti selama ini. Hal ini perlu dilakukan dengan berbagai pertimbangan dan kehati-hatian karena menyangkut pada pelaksanaan ibadah.</p>
3.	Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan Sistem Informasi Terpadu Kementerian Agama	Perlu kajian terkait investasi agar tidak terjadi kekeliruan dan tidak menimbulkan kerugian bagi Jemaah. Diperlukan pula penjelasan definisi dari kerugian yang dihitung berdasarkan proyek atau audit tahunan. Pengaturan sektor investasi yang <i>high return</i> dan identifikasi sektor investasi yang <i>low medium/moderat</i> dan <i>high return</i> oleh BPKH juga diperlukan. Di samping itu diperlukan adanya penilaian manajemen risiko, terutama jika ingin melakukan investasi pada	Pengelola keuangan haji yang menempatkan investasi pada sektor-sektor dengan <i>return</i> yang tinggi belum dapat dilakukan secara maksimal.

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		tingkat moderat (<i>medium</i> atau <i>high</i>).	
4.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya	Perlu adanya peningkatan transparansi melalui <i>budget expo</i> yang sebaiknya disampaikan melalui <i>website</i> BPKH terkait penempatan dan pengelolaannya. Di samping itu, perlu adanya pengaturan terkait manajemen risiko dalam pengelolaan keuangan haji seperti pengaturan dana cadangan sebagai antisipasi terjadinya kerugian dalam hal investasi. Namun demikian, pengaturan dana cadangan juga perlu memperhatikan proporsionalitas penempatan investasi.	Adanya persetujuan dewan pengawas dalam penempatan dana haji perlu ditinjau ulang karena menghambat keeluasaan pelaksana. Keberadaan kewenangan tersebut berimplikasi pada turut serta dewan pengawas dalam dalam tanggung renteng apabila terjadi kerugian. Padahal pada prinsipnya, risiko pengelolaan keuangan haji seharusnya ditanggung oleh pelaksana dan tidak meliputi dewan pengawas.
5.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia Sulawesi Selatan	-	Selama ini investasi yang dipilih BPKH adalah investasi <i>low risk</i> . Hal ini dikarenakan adanya ketentuan pertanggungjawaban secara tanggung renteng terhadap kerugian investasi.
6.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	-	Pasal 53 ayat (1) UU PKH yang mensyaratkan ketentuan tanggung renteng dinilai sudah tepat karena pertanggungjawaban terhadap dana umat harus dilakukan secara konsisten dan menyeluruh.
7.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	Perlu pengadopsian sistem dana cadangan sebagaimana pengaturan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).	-
8.	Bank Syariah Indonesia Region 9 Jawa Timur	BPKH seharusnya memiliki manajer investasi yang kompeten untuk melihat peluang-peluang investasi dan memprediksi risiko yang dapat dihadapi dalam investasi tersebut. Sebagai upaya melakukan penempatan harus diupayakan risiko yang minimal yakni penempatan portofolio pada aset yang profilnya tidak mengalami kerugian besar.	Untuk melakukan penempatan dan pengupayaan risiko yang minimalis, penempatan portofolio harus pada aset yang profilnya terpantau dengan jelas serta tidak mengalami kerugian yang besar, meskipun <i>return/keuntungannya</i> tidak besar.

Tabel 11.
Pengawasan Eksternal terhadap BPKH
(Pasal 54 UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Badan Pengelolaan Keuangan Haji	Sebaiknya pengawasan terhadap BPKH dilakukan seperti pengawasan terhadap BUMN yang merupakan korporasi, dimana audit juga dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) dan disahkan oleh BPK.	BPKH menggunakan standar akuntansi keuangan Syariah, sementara BPKH tidak tepat diaudit oleh BPK yang menggunakan standar akuntansi pemerintahan.
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	-	Komite Audit yang dibentuk dewan pengawas BPKH telah menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara profesional dan independen. BPKH telah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) secara 4 (empat) kali berturut-turut dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini menjadi bukti bahwa pengelolaan keuangan haji telah berada pada jalur yang tepat, transparan, dan akuntabel.
3.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia	Perlu penambahan pengaturan mengenai lembaga pengawasan terhadap BPKH. Lembaga pengawasan tersebut bisa seperti BPK, BPKP, OJK dan sebagainya yang berhubungan dengan instrument jasa keuangan.	-
4.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya	Perlu adanya pengawasan eksternal selain BPK seperti KAP maupun pengawas eksternal lainnya, agar pengelolaan keuangannya jelas jelas <i>clean and clear</i> dan tidak hanya sekedar <i>clean on paper</i> tapi <i>unclear</i> dalam implementasinya.	-
5.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	Mekanisme pertanggungjawaban dan audit dalam Pasal 54 UU PKH harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau	Dalam UU Keuangan Negara, negara dan regulasi lainnya yang mengatur mengenai pertanggungjawaban lembaga negara juga kepada pemilik dana yakni masyarakat.

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
		Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU Keuangan Negara) yang bertanggungjawab juga kepada masyarakat sebagai pemilik dana, dan audit eksternal oleh KAP bereputasi.	
6.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu	-	Pengawasan terkait pengelolaan keuangan haji dan pengawasan pelaksanaan ibadah haji di Provinsi Bengkulu atau daerah lainnya masih belum maksimal, terutama terkait pembiayaan terhadap kelengkapan laporan.
7.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Pengawasan eksternal (tambahan) seperti OJK maupun KAP tidak diperlukan karena BPKH bukan lembaga perbankan, tetapi lembaga pengelolaan keuangan yang cukup diawasi oleh DPR dan BPK.	-
8.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia Sulawesi Selatan	Perlu adanya lembaga independen diluar pemerintah yang mengawasi BPKH sehingga pengelolaan haji dapat secara independen dipertanggungjawabkan kepada jemaah haji.	-

Tabel 12.
Komunikasi dan Koordinasi Antara BPKH Dengan Kementerian/Lembaga
Terkait Pengelolaan Keuangan Haji
(Pasal 55 UU PKH)

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	-	Peraturan Presiden Nomor 110 tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji sebagai salah satu aturan turunan UU PKH, telah merinci terkait <i>stakeholder</i> yang akan berkoordinasi dalam menyusun dan menentukan kebijakan BPKH sebagai berikut: a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama ketika (i) melaporkan laporan pertanggungjawaban, (ii) mengusulkan penghasilan bagi dewan pengawas dan badan pelaksana, (iii) menetapkan usulan besaran pengeluaran operasional BPKH (belanja pegawai dan belanja operasional kantor), (iv) memberikan saran dan rekomendasi kepada Presiden mengenai kinerja badan pelaksana berdasarkan

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
			<p>hasil pengawasan, (v) penunjukan pejabat sementara apabila anggota Badan Pelaksana atau Dewan Pengawas diberhentikan sementara, penetapan anggota pengganti antarwaktu;</p> <p>b. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara ketika (i) menetapkan struktur organisasi, dan (ii) sistem kepegawaian, (iii) menetapkan besaran penghasilan pegawai BPKH;</p> <p>c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, ketika menetapkan besaran penghasilan pegawai BPKH;</p> <p>d. lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pengadaan barang dan jasa, ketika menetapkan pengadaan barang dan jasa oleh badan pelaksana.</p>
2.	Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia Sulawesi Selatan	Diperlukan pengaturan dan keikutsertaan BPKH dalam penetapan BPIH dan Bipih.	-
3.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan	BPKH perlu diikut sertakan dalam pembahasan BPIH selaku badan yang bertugas mengelola keuangan haji.	<p>Pada pelaksanaan tahun ini besaran nominal setoran awal sebesar Rp. 25.000.000,. (dua puluh lima juta rupiah) masih dipandang realistis pada ibadah haji tahun 2022. Akan tetapi perlu perhatian yang berkelanjutan terhadap kondisi global yang dinamis serta ekonomi global yang fakultatif. Atas hal tersebut diperlukan pertimbangan yang lebih matang untuk menetapkan benar rincian BPIH.</p> <p>BPKH selaku perencana penerima, pengembang, dan yang mengeluarkan keuangan haji seharusnya mengetahui dan turut serta menganalisis informasi keuangan untuk ibadah haji ke depan. Selaku badan pelaksana juga berasal dari unsur profesional sehingga pelibatan BPKH dalam penentuan BPIH sangat tepat. Dengan demikian apabila terdapat kenaikan pada dana BPIH yang diajukan oleh kementerian agama dan ditetapkan oleh DPR dapat disampaikan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.</p>
4.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	BPKH seharusnya dilibatkan di dalam penentuan tarif penyelenggaraan ibadah haji.	-

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
5.	Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu	Perlu melibatkan BPKH dalam penentuan BIPIH agar sesuai dengan ketersediaan keuangan yang dikelola BPKH.	Berdasarkan UU PKH BPKH memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan haji, namun secara normatif dalam BPKH tidak dilibatkan dalam penentuan Bipih
6.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu	-	Pola koordinasi yang telah dilakukan oleh Kemenag dan BPKH telah terjalin dengan baik. Ini dibuktikan dari tahun ke tahun pelaksanaa ibadah haji semakin baik. Hal ini juga dibuktikan dengan <i>waiting list</i> calon jemaah haji d Provinsi Bengkulu yang hampir 25 (dua puluh lima) tahun dan masyarakat Provinsi Bengkulu tetap antusias untuk mendaftarkan dirinya sebagai calon jemaah haji reguler. Tingginya minat masyarakat tersebut dapat menjadi bukti kepercayaan masyarakat kepada BPKH dan Kemenag.
7.	Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Muamalat Harkat	Perlu meninjau ulang praktik yang selama ini dilakukan, apakah benar bahwa dalam penentuan Bipih BPKH tidak dilibatkan.	-

Tabel 13.
Penggabungan UU PKH dengan UU PIHU melalui pembentukan *Omnibus Law*

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Badan Pengelolaan Keuangan Haji	Efektifitas pelaksanaan ibadah haji akan meningkat jika pengaturan UU PKH dan UU PIHU digabungkan. Oleh karena itu, sebaiknya penyusunan rancangan undang-undang diarahkan kepada penggabungan substansi atau mengakomodir isi UU PKH dan UU PIHU.	-
2.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya	Perubahan UU PIHU seharusnya masuk kedalam prolegnas bersamaan dengan UU PKH agar pengaturan kedua undang-undang tersebut selaras. Namun lebih baik jika UU PKH dengan UU PIHU diatur secara omnibus.	-

Tabel 14.
Kurangnya Sosialisasi Pengelolaan Dana Haji Kepada Calon Jemaah Haji

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	MASUKAN	KETERANGAN
1.	Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Syaichona Moh. Cholil	BPKH perlu melakukan sosialisasi pengelolaan dana haji ditingkat provinsi dan kabupaten/kota yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.	Karena terbatasnya sosialisasi, maka masyarakat tidak banyak yang menyadari terkait dengan nilai manfaat dari investasi yang akan diperoleh. Persepsi masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji masih dikelola oleh Kemenag.
2.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bangkalan	Perlu edukasi langsung kepada masyarakat apabila terjadi pembatalan, maka dana yang telah disetorkan akan dikembalikan dan ditambah nilai manfaatnya. Selain itu, diperlukannya sosialisasi literasi keuangan haji kepada calon jemaah haji tunggu.	Masyarakat masih memahami bahwa keuangan haji dikelola oleh Kemenag. Selama ini BPKH belum pernah menginisiasi sosialisasi, melainkan sebagai narasumber pada kegiatan Kemenag. Bahwa saat ini telah terdapat aplikasi yang dapat memantau informasi rekening virtual calon jemaah akan tetapi aplikasi tersebut saat ini tidak dapat dibuka.
3.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin	-	Masyarakat tidak mengetahui adanya BPKH di dalam pengelolaan keuangan haji, masyarakat masih memahami pengelolaan keuangan haji dilakukan oleh Kemenag.
4.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Perlu peningkatan pemahaman masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji.	Masyarakat, khususnya jemaah haji, cenderung tidak menaruh perhatian dengan pengelolaan keuangan haji. Khususnya jemaah haji hanya memperhatikan bagaimana semua kebutuhan dapat terpenuhi selama pelaksanaan haji.
5.	Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu	-	Masyarakat merasakan ketidakadilan terkait setoran awal haji yang mereka bayarkan digunakan untuk menutupi kekurangan biaya jemaah haji yang akan berangkat. Suatu pengelolaan keuangan yang bersifat syariah harus didasari oleh akad/kesepakatan yang disetujui calon jemaah haji dengan Bank Penerima Setoran (BPS) selaku kepanjangan tangan dari BPKH.
6.	Bank Syariah Indonesia Region 9 Jawa Timur	Perlu peningkatan pendidikan literasi masyarakat terkait keuangan haji dengan berbagai sarana media yang ada.	Masyarakat hanya mengetahui besaran Bipih yang disetujui oleh DPR, dan tidak mengetahui besaran BPIH secara keseluruhan. Hal ini harus diinformasikan kepada masyarakat agar tidak timbul prasangka negatif dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan haji.

BAB IV
KAJIAN DAN EVALUASI
PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014
TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI

Berdasarkan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945, negara telah menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduknya untuk menganut agamanya dan beribadat sesuai dengan agamanya masing-masing. Ibadah haji sebagai rukun kelima dari agama Islam, dijamin penyelenggaraannya oleh negara sejak mulai perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporannya.

Meningkatnya jumlah warga negara Indonesia yang mendaftar haji sementara kuota haji terbatas, menyebabkan antrian jemaah haji tunggu semakin panjang dan akumulasi dana haji semakin besar. UU PKH dibentuk pada tahun 2014 yang mengikuti rezim undang-undang penyelenggaraan haji sebelumnya, sehingga secara normatif pengelolaan keuangan haji dalam UU PKH terdapat perbedaan pengaturan dengan UU PIHU. Selain itu, kelembagaan BPKH yang baru dibentuk pada tahun 2017 menyebabkan peralihan tugas dan kewenangan pengelolaan keuangan haji yang sebelumnya dilakukan oleh Kemenag menjadi beralih ke BPKH, termasuk seluruh aktiva dan pasiva keuangan haji.

Selanjutnya untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum, maka dilakukan kajian dan evaluasi terhadap materi muatan UU PKH. Kajian dan evaluasi dilakukan melalui beberapa aspek, yaitu aspek substansi hukum, aspek kelembagaan/struktur hukum, aspek pendanaan, aspek budaya hukum, serta aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila. Hasil kajian dan evaluasi terhadap UU PKH disajikan dalam analisis sub bab sebagai berikut:

A. Aspek Substansi Hukum

Ditinjau dari aspek substansi hukum, kajian dan evaluasi UU PKH berdasarkan pelaksanaannya yaitu sebagai berikut:

1. Perbedaan Pengaturan dalam UU PKH dan UU PIHU

a. Perbedaan Definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Ibadah Haji merupakan ibadah yang terdiri atas serangkaian kegiatan dan memerlukan persiapan yang cukup panjang. Ibadah Haji juga melibatkan banyak pihak baik Pemerintah, Pelaku Usaha, Jemaah Haji, masyarakat, bahkan Pemerintah Saudi Arabia. Dibutuhkan keselarasan serta koordinasi yang harmonis untuk dapat terjamin kelancaran dan keamanan seluruh rangkaian kegiatan ibadah haji ini. Adapun definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH selengkapnya sebagai berikut:

Tabel 15.
Perbedaan Definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam UU PKH dan UU PIHU

Pasal 1 angka 9 UU PKH	Pasal 1 angka 3 UU PIHU
<i>“Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.”</i>	<i>“Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Umrah.”</i>

Berdasarkan rumusan definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut maka terdapat perbedaan pengaturan terkait definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH, menyebutkan “... rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji...”. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 UU PIHU “... kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan ...”. Adanya perbedaan definisi tersebut disebabkan karena UU PKH mengikuti rezim Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (UU 13/2008) yang telah dicabut dengan UU PIHU yang berlaku sejak 29 April 2019, sehingga pendefinisian Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah seharusnya disesuaikan dengan UU PIHU beserta perubahannya dalam UU Cipta Kerja.

Persoalan ini disampaikan oleh **Direktorat PDH dan Sidu Kemenag, Asbisindo, Kemenag Kab. Bangkalan** yang turut menyatakan untuk definisi Penyelenggaraan Haji dapat ditambahkan frasa “*perencanaan*” agar selaras dengan UU PIHU. Hal ini disampaikan juga oleh **Akademisi FEB Unhas** bahwa siklus pengelolaan keuangan pada UU PKH dimulai semenjak tahapan perencanaan terlebih dahulu dalam UU PIHU.

Akademisi FEB Unhas menyampaikan perihal frasa “*penyelenggaraan*” yang didefinisikan dalam Pasal 1 UU angka 9 UU PKH turut bersinggungan dengan pengelolaan keuangan haji dan ruang lingkup penyelenggaraan ibadah haji. Oleh karena itu, inti definisi penyelenggaraan haji akan memberikan dampak pada seluruh rangkaian kegiatan yang secara sistematis sehingga menimbulkan multitafsir. Untuk menyelaraskan definisi kedua pasal-pasal tersebut, diperlukan harmonisasi antara UU PKH dan UU PIHU sehingga pemaknaan dari penyelenggaraan ibadah haji lebih sistematis, runtut, dan tidak menimbulkan potensi multitafsir pada tataran implementasi.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka terdapat perbedaan pengaturan UU PKH dengan UU PIHU dalam Tabel 15 terkait penyelenggaraan ibadah haji, sehingga pendefinisian yang terdapat dalam UU PKH belum selaras dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f UU PPP yaitu asas kejelasan rumusan, yang akan dijabarkan dalam Tabel 16 berikut ini:

Tabel 16.
Pertentangan UU PKH dan UU PIHU dengan Asas dalam UU PPP

ASAS	KETERANGAN
<u>Pasal 5 huruf f UU PPP</u> Asas Kejelasan Rumusan	Perbedaan dalam rumusan definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH berpotensi multitafsir sehingga belum sesuai dengan asas kejelasan rumusan, hal ini terdapat pada Penjelasan Pasal 5 huruf f UU PPP diatur bahwa dalam merumuskan definisi harus lengkap dan jelas, serta tidak boleh menimbulkan multitafsir.

Kejelasan dalam rangkaian kegiatan ibadah haji sangat penting bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ibadah haji, hal ini supaya koordinasi dalam setiap rangkaian kegiatan haji dapat berjalan dengan optimal. Oleh karena itu, perlu untuk merumuskan secara lengkap dan jelas definisi penyelenggaraan ibadah haji agar tidak

menimbulkan multitafsir, serta perlu untuk diharmonisasikan dengan definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam UU PIHU.

b. Perbedaan Definisi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Salah satu syarat untuk seorang muslim dapat menunaikan rukun islam yang terakhir yaitu haji adalah mampu (*istitha'ah*) secara materi dan fisik. Dalam hal mampu secara materi, seseorang yang akan menunaikan ibadah haji memiliki biaya untuk berangkat ke tanah suci sampai pulang kembali ke tanah air. Biaya yang dimaksud sebagai syarat kemampuan materi jemaah haji ditentukan setiap tahunnya melalui kesepakatan antara DPR RI dengan Kemenag.³

Pada tahun 2022, biaya yang harus dibayarkan sekitar Rp. 98 juta per jemaah haji yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2022 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi (Keppres 8/2022). Besaran Rp. 98 juta per jemaah haji yang ditentukan dalam Keppres 8/2022 merupakan bentuk BPIH yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU.

Sebelumnya adanya kenaikan masyair yang ditetapkan melalui Keppres 8/2022, DPR RI dan Kemenag telah sepakat menetapkan biaya perjalanan haji untuk haji reguler sebesar Rp. 39,89 juta per jemaah yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2022 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi (Keppres 5/2022).⁴ Besaran Rp. 39,89 juta per jemaah haji yang ditentukan dalam Keppres 5/2022 merupakan bentuk BPIH yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH. Sehingga istilah BPIH saat ini terdapat dalam UU PKH serta UU PIHU yang sama-sama memberikan definisi sebagaimana terdapat pada Tabel 17 dibawah ini:

Tabel 17.
Perbedaan definisi BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU

Pasal 1 angka 12 UU PKH	Pasal 1 angka 13 UU PIHU
"Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut 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. "

Kedua ketentuan tersebut memiliki kesamaan penyebutan singkatan BPIH, namun memiliki muatan materi yang berbeda. Dalam Pasal 1 angka 12 UU PKH, BPIH yang dimaksud adalah sejumlah dana yang harus dibayarkan oleh calon jemaah haji, tetapi dalam Pasal 1 angka 13 UU PIHU, BPIH yang dimaksud adalah untuk biaya penyelenggaraan ibadah haji secara keseluruhan.

³ Bidang Investasi Badan Pengelola Keuangan Haji, *Apa & Bagaimana Investasi Keuangan Haji BPKH*, ed 2, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020), hlm.18.

⁴ Viva Budy Kusnandar, "Keppres BPIH 2022 Terbit, Biaya Haji 2022 dari Embarkasi Makassar Termahal", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/04/keppres-bpih-2022-terbit-biaya-haji-2022-dari-embarkasi-makassar-termahal#:~:text=Sebelumnya%2C%20pemerintah%20dan%20DPR%20telah,untuk%20musim%20haji%201443H%2F2022M.&text=Dengan%20demikian%2C%20total%20Biaya%20Penyelenggaraan,Bipih%20Rp39%2C89%20juta, diakses 15 November 2022.>

Definisi “biaya” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah “uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan, dsb) sesuatu; ongkos, belanja; peneluaran”.⁵ Sedangkan definisi “beban” dalam KBBI adalah “suatu yang berat yang harus dilakukan (ditanggung); kewajiban; tanggungan; tanggung-jawab”.⁶ Jika merujuk pada definisi tersebut, maka istilah BPIH yang digunakan oleh UU PIHU lebih tepat daripada UU PKH karena pemaknaan BPIH menurut UU PKH berarti sumber pembiayaan/setoran, dan juga dalam komponen biaya penyelenggaraan ibadah haji terdapat komponen lain yang bukan berasal dari jemaah haji.

Terhadap persandingan kedua definisi tersebut dipahami ketentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang dimaksud dalam UU PKH tidak sejalan dengan yang terdapat dalam UU PIHU. Pendefinisian BPIH di dalam UU PKH justru memiliki makna sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU yang menyebutnya dengan istilah Bipih. Ketentuan Pasal 1 angka 12 UU PIHU tersebut justru mendefinisikan tentang Bipih, sebagaimana disandingkan dalam Tabel 18 berikut:

Tabel 18.
Persamaan definisi BPIH dan Bipih dalam UU PKH dan UU PIHU

Pasal 1 angka 12 UU PKH	Pasal 1 angka 12 UU PIHU
<i>“Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.”</i>	<i>“Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.”</i>

Terkait dengan Bipih yang belum terdapat di dalam UU PKH, **Asbisindo** menyampaikan bahwa BPIH dalam UU PKH adalah Bipih sebagaimana dimaksud dalam UU PIHU yang pada implementasinya BPIH atau Bipih tersebut adalah sesuatu yang dibayarkan oleh calon jemaah haji atau beban yang harus ditanggung oleh jemaah haji. **Akademisi UIN Suka** juga menambahkan meskipun penggunaan istilah BPIH dan Bipih berbeda, akan tetapi keduanya memiliki matei muatan yang sama terkait *cost* atau biaya atau beban biaya penyelenggaraan ibadah haji yang dibayarkan oleh calon jemaah haji.

Adanya perbedaan ketentuan tersebut, lebih lanjut juga berkaitan dengan sumber BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan sebagaimana disandingkan pada Tabel 19 berikut:

Tabel 19.
Perbedaan Sumber BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU

Pasal 7 ayat (1) UU PKH	Pasal 44 UU PIHU
<i>“Sumber BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a merupakan dana titipan Jemaah Haji untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji.”</i>	<i>“BPIH bersumber dari Bipih, anggaran pendapatan dan belanja negara, Nilai Manfaat, Dana Efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.”</i>

⁵ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/biaya>, diakses 8 November 2022.

⁶ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/beban>, diakses 8 November 2022.

Dari kedua ketentuan tersebut, diketahui bahwa BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU memiliki sumber dana yang berbeda. Hal ini merupakan dampak dari perbedaan BPIH dalam UU PKH dan UU PIHU, sehingga jika BPIH dalam UU PKH disesuaikan dengan UU PIHU maka ketentuan terkait sumber dana BPIH dalam Pasal 7 ayat (1) UU PKH juga harus disesuaikan dengan Pasal 44 UU PIHU. Sementara itu, **Akademisi UIN Suka** menyarankan BPIH bersumber dari:

- 1) Bipih;
- 2) Nilai manfaat;
- 3) Dana efisiensi; dan
- 4) Sumber lain yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kemenag Kab. Bangkalan mengemukakan bahwa perbedaan tersebut berpotensi menimbulkan dampak pada pengeluaran dana haji yang lebih besar, sehingga penyelenggaraan haji bukan serta merta hanya pada aspek perjalanannya saja, melainkan juga meliputi aspek operasional penyelenggaraannya. Di sisi lain, **Akademisi FEBI UIN FAS** dan **Kemenag Prov. Bengkulu** menyatakan bahwa meskipun terdapat perbedaan definisi BPIH maupun Bipih antara UU PKH dengan UU PIHU, hal tersebut tidak berdampak pada besaran biaya haji yang dibebankan pada calon jemaah haji.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka terdapat perbedaan pengaturan UU PKH dengan UU PIHU sebagaimana terdapat dalam Table 17, sehingga pendefinisian yang terdapat dalam UU PKH belum selaras dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f UU PPP yaitu asas kejelasan rumusan serta Pasal 2 huruf e UU PKH tentang asas transparan, yang akan dijabarkan dalam Tabel 20 berikut ini:

Tabel 20.

Pertentangan UU PKH dan UU PIHU dengan Asas dalam UU PPP dan Asas dalam UU PKH

ASAS	KETERANGAN
<p><u>Pasal 5 huruf f UU PPP</u> Asas Kejelasan Rumusan</p>	Perbedaan dalam rumusan definisi BPIH, BIPIH, dan sumber BPIH pada UU PKH berpotensi multitafsir sehingga belum sesuai dengan asas kejelasan rumusan, dimana dalam Penjelasan Pasal 5 huruf f UU PPP diatur bahwa dalam merumuskan definisi harus lengkap dan jelas, serta tidak boleh menimbulkan multitafsir.
<p><u>Pasal 2 huruf e UU PKH</u> Asas transparan</p>	Perbedaan dalam sumber BPIH dapat berimplikasi kepada tidak terpenuhinya informasi publik atas pengelolaan keuangan haji yang semestinya dilakukan secara terbuka dan jujur. Sehingga, dipandang belum sesuai dengan asas transparan dalam UU PKH dimana pengelolaan keuangan haji harus dilakukan secara terbuka dan jujur melalui pemberian informasi kepada masyarakat, khususnya kepada jemaah haji, tentang pelaksanaan dan hasil pengelolaan keuangan haji.

Terhadap perbedaan dari definisi BPIH dan Bipih yang menyebabkan ketidak jelasan sumber BPIH dan Bipih diatas, maka diperlukan harmonisasi definisi BPIH dan Bipih, serta penyesuaian sumber-sumber penerimaan BPIH dan Bipih diantar UU PKH dan UU PIHU. Hal ini diperlukan agar tidak terjadi dualisme pemaknaan terkait BPIH dan Bipih berikut sumber-sumber dananya, disisi lain pengelolaan keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengeluaran, dan kekayaan menjadi terukur, terarah, serta terbuka pengelolaannya.

2. Penggabungan UU PKH dan UU PIHU Dengan Metode *Omnibus Law*

UU PKH pada pokoknya mengatur berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji yang beririsan dengan UU PIHU terkait dengan penyelenggaraan haji. Sebab, adanya pengelolaan keuangan haji akan bermuara pada penyelenggaraan haji begitu pula sebaliknya. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh **Direktorat PDH dan Sidu Kemenag** bahwa pengelolaan keuangan haji merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses bisnis penyelenggaraan haji. Hubungan pengaturan kedua undang-undang ini tercermin dari timbulnya dana haji akibat adanya sistem antrean haji, serta beberapa materi muatan lainnya yang serupa.

Secara normatif terdapat beberapa persoalan ketidakharmonisan ketentuan dalam UU PKH dan UU PIHU, seperti beberapa definisi terkait dengan penyelenggaraan haji maupun definisi BPIH dan Bipih serta persoalan asal sumber pembiayaan haji, juga terdapat perbedaan dalam UU PKH dan PIHU. Disamping itu, pembagian dan koordinasi kewenangan dalam UU PKH dan UU PIHU serta pelibatan peran masing-masing lembaga yang terkait, seperti pelibatan BPKH dalam penentuan Bipih yang dilakukan oleh Kemenag bersama dengan DPR RI maupun koordinasi lainnya.

Sehingga, perlu adanya penyesuaian materi muatan UU PKH dan UU PIHU. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh **BPKH** bahwasanya jika menggabungkan kedua undang-undang tersebut, kemungkinan akan lebih efektif pelaksanaannya. **Akademisi FEBI UIN SA** juga menegaskan bahwa perubahan UU PIHU seharusnya bersama-sama dengan UU PKH diatur dengan metode *omnibus law*. Urgensi penyatuan kedua materi muatan undang-undang tersebut bertujuan agar pengelolaan keuangan haji sejalan dengan penyelenggaraan haji, sehingga terciptalah rasionalitas dan efisiensi hukum.

Menyatukan kedua instrumen hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dengan metode *omnibus law* dapat mengatasi persoalan regulasi yang disharmoni, tumpang tindih, materi muatan yang tidak sesuai, dan sifat ego sektoral dari lembaga yang diberikan kewenangan atribusi berdasarkan undang-undang tersebut. Meninjau pada kebutuhan untuk menyatukan UU PKH dengan UU PIHU, yakni terdapat urgensi untuk menyelaraskan pengaturan yang ada pada kedua undang-undang tersebut, baik secara kelembagaan, pengelolaan keuangan, penyelenggaraan haji, maupun terkait dengan penentuan adanya prinsip-prinsip *syariah* yang dipakai dalam kedua undang-undang tersebut. **Asbisindo** juga menyatakan bahwa penggabungan kedua undang-undang tersebut juga berguna untuk mengkaji kembali terkait dengan pengelolaan umrah. Sebab, selama ini pengelolaan keuangan umrah masih belum selaras dengan pengelolaan keuangan haji. Sehingga, masih banyak pertanyaan apakah sistem keuangan dalam umrah telah memenuhi prinsip-prinsip *syariah*.

Metode *omnibus law*, pada dasarnya merupakan praktik yang legal apalagi sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022). Penyusunan undang-undang menggunakan metode *omnibus law* dilakukan sejak tahapan perencanaan, sehingga apabila dikehendaki untuk menyatakan kedua materi muatan dalam UU PKH dan UU PIHU dapat direncanakan untuk dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Adapun penyusunan dengan metode *omnibus law* berdasarkan Pasal 64 UU 13/2022 terdiri atas:

- a. Memuat materi muatan baru;

- b. Mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
- c. Mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama.

Meskipun implementasi konsep *omnibus law* dalam peraturan perundang-undangan lebih mengarah pada tradisi Anglo-Saxon yang bercirikan sistem *common law*, namun metode penggabungan beberapa peraturan menjadi substansi pengaturan yang satu merupakan bentuk payung hukum penyelesaian berbagai persoalan peraturan. Hal ini juga telah disepakati oleh DPR RI bersama pemerintah bahwa adopsi konsep *omnibus law* adalah bentuk kepraktisan dalam mengoreksi berbagai regulasi yang bermasalah, meskipun teknik ini bukan merupakan teknik yang sederhana karena substansinya multisektor.⁷ Sebab, pada dasarnya *omnibus law* adalah teknik penyusunan undang-undang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya merevisi dan mencabut banyak ketentuan maupun undang-undang sekaligus.

Glen S. Krutz berpandangan bahwa *omnibus law* mencegah ketidakpastian hukum yang muncul pasca pembentukan satu undang-undang yang hanya memuat satu materi tertentu akibat potensi pertentangan dengan undang-undang lainnya.⁸ Pada implementasinya *omnibus law* juga bermanfaat dalam menyelaraskan pertanggungjawaban lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan untuk melaksanakannya, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Gluck bahwa, “...several agencies are often jointly responsible for implementing a single piece of very long legislation”. Lebih lanjut Gluck berpendapat bahwa, “this joint implementation could be the authority for any one of a number of agencies to issue a rule, the joint issuance of regulations, or the issuance of a rule that has to be followed by others”.⁹ Berdasarkan pendapat di atas, implementasi bersama ini dapat berupa koordinasi maupun penerbitan peraturan bersama untuk melaksanakan undang-undang. Sehingga, persoalan koordinasi antara BPKH dan Kemenag dapat tercipta dengan harmonis apabila kedua undang-undang ini digabungkan menjadi satu undang-undang.

Penggabungan UU PKH dengan UU PIHU dengan konsep *omnibus law* dapat mengarah sebagai satu bentuk undang-undang yang mengatur penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang didalamnya juga turut menggabungkan materi muatan terkait pengelolaan keuangan haji. Dengan demikian, perlu ditinjau kembali secara detail *quo vadis* penggabungan kedua undang-undang ini. Meskipun saat ini RUU Perubahan UU PIHU telah masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2022, namun dalam dinamika pembentukan undang-undang juga dapat ditinjau ulang oleh pembentuk undang-undang untuk menggabungkan kedua materi muatan ini ke dalam sebuah undang-undang dengan metode *omnibus law*.

Pendapat Sinclair juga dipertegas oleh Gluck yang menyatakan bahwa “*Omnibus legislation, or at least separate topics within a single subject, drafted by different*

⁷ Sodikin, “Paradigma Undang-Undang Dengan Konsep *Omnibus Law* Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia,” *Rechtsvinding* 9, no. 1 (April 2020), hlm. 148.

⁸ Glen S Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in The U.S. Congress*, (Colombus: Ohio State University, 2001), hlm. 3.

⁹ Abbe R Gluck, Anne Joseph O’Connell, dan Rosa Po, “*Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*”, 115 *Columbia Law Review* (2015), hlm. 1806.

committees and linked together".¹⁰ Menelaah pendapat Sinclair dan Gluck, dapat dikatakan bahwa penggabungan undang-undang menggunakan metode/teknik *omnibus law* dapat digunakan dalam kondisi suatu undang-undang mengatur substansi yang seragam namun subjek dan objeknya berbeda. Sedangkan dalam UU PKH dan UU PIHU pada dasarnya mengatur obyek yang sama yakni berkaitan dengan penyelenggaraan haji, meskipun subjek pelaku atau lembaga yang diberikan wewenang di dalamnya berbeda. UU PKH fokus membahas berkaitan dengan pengelolaan haji yang dikelola BPKH, sedangkan UU PIHU mengatur penyelenggaraan haji yang dilaksanakan oleh Kemenag. Dengan demikian, penggabungan UU PKH dan UU PIHU memungkinkan untuk mengakomodir kedua substansi serta memadukan koordinasi antara kedua lembaga tersebut kedalam satu undang-undang (*omnibus law*).

B. Aspek Struktur Hukum/Kelembagaan

Ditinjau dari struktur hukum/kelembagaan, kajian dan evaluasi UU PKH berdasarkan pelaksanaannya yaitu sebagai berikut:

1. Mitigasi Risiko atas Tanggung Renteng dalam Penempatan dan/atau Investasi Keuangan Haji

Pasal 1 angka 4 UU PKH mengamanatkan kewenangan pengelolaan keuangan haji kepada BPKH. Pengelolaan keuangan haji sebagaimana dimaksud meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan haji. Salah satu bentuk pengembangan keuangan haji tersebut dilakukan dengan cara menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji. Berdasarkan Pasal 48 UU PKH, BPKH dapat melakukan penempatan dan/atau investasi dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya. Artinya, UU PKH telah memberikan pijakan kepada BPKH untuk melakukan investasi dalam rangka memperoleh keuntungan yang besar. Meskipun demikian, dalam pengelolaannya BPKH harus mengedepankan prinsip kehati-hatian sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf b UU PKH yang selaras dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU PKH yang menegaskan bahwa BPKH dalam menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan dan nilai manfaat. Sehingga, BPKH sangat memperhitungkan penempatan dan/atau investasi keuangan haji.

Hal demikian juga dipengaruhi oleh adanya aturan terkait dengan tanggung jawab tanggung renteng sebagaimana ketentuan dalam Pasal 53 ayat (1) UU PKH. Dalam Pasal tersebut mengatur bahwa apabila terjadi kerugian dalam penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang ditimbulkan karena kesalahan/kelalaian dalam pengelolaannya, maka BPKH wajib mempertanggungjawabkan secara tanggung renteng. Oleh sebab itu, BPKH sangat berhati-hati dalam mengambil langkah penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Akibatnya, penempatan dan/atau investasi yang dilakukan oleh BPKH hanya sebatas pada aset yang berisiko rendah.

Meninjau lebih lanjut, meskipun terdapat klausul tanggung renteng, namun berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PKH tanggung jawab tanggung renteng hanya dibebankan jika terbukti adanya kerugian. Kerugian tersebut terdiri atas unsur sebagai berikut:

¹⁰ Abbe R Gluck, Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po, "*Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*", 115 *Columbia Law Review* 1789 (2015), hlm. 1803.

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan iktikad 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 pengalokasian keuangan haji yang mengakibatkan kerugian.
- d. Telah mengambil Tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PKH tersebut merupakan bentuk pemberian pembebasan tanggung jawab hukum (*acquit et de charge*) sebagaimana juga diatur dalam Pasal 37 ayat (3) UU PT.¹¹ Pemberian pembebasan tanggung jawab, baik kepada badan pelaksana maupun dewan pengawas atas tindakan-tindakan yang telah dilakukan, memberikan konsekuensi bahwa apabila di kemudian hari timbul kerugian pada keuangan haji, BPKH tidak dapat dituntut untuk bertanggung jawab baik secara perdata maupun pidana, kecuali apabila dapat dibuktikan sebaliknya. Artinya, pemberian pembebasan tanggung jawab hukum kepada BPKH atas tindakan kepengurusan pengelolaan keuangan haji tidak selalu dapat memberikan jaminan bagi BPKH, baik badan pelaksana maupun dewan pengawas, untuk bebas dari segala tuntutan hukum di kemudian hari. Itulah sebabnya, meskipun telah diatur unsur-unsur kesalahan dan/atau kelalaian dalam Pasal 53 ayat (2) UU PKH, BPKH tetap melaksanakan penempatan dan/atau investasi dengan prinsip kehati-hatian.

Akibat ketentuan tanggung renteng dalam Pasal 53 UU PKH yang selanjutnya dipertegas dalam Pasal 46 ayat (3) UU PKH, alih-alih mencoba untuk menginvestasikan pada investasi yang *high risk* untuk mendongkrak keuntungan, BPKH cenderung menginvestasikan pada aset yang *low-risk*. Oleh karena itu, hampir sebagian besar surat berharga ditempatkan pada *asset* berkualitas dengan tingkat bebas risiko (*risk-free*) yaitu Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang aman, likuid, dan dijamin oleh negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (UU SBSN).

Menelaah pada mekanisme tanggung renteng yang mungkin dilaksanakan, secara umum terdapat dua sistem mekanisme tanggung renteng yaitu:¹²

a. Mekanisme pengambilan keputusan

Mekanisme ini mengatur proses pengambilan keputusan yang dikaitkan dengan konsekuensi tanggung jawab yang akan ditimbulkan akibat dari keputusan yang dibuat. Artinya, segala konsekuensi menjadi tanggung jawab seluruh pengambil keputusan.

b. Mekanisme kontrol

Mekanisme kontrol mengatur anggota untuk saling melakukan pengawasan dan bertanggung jawab atas segala bentuk konsekuensi. Dalam sistem ini jika ada anggota yang tidak dapat mempertanggungjawabkan maka seluruh anggota dalam kelompok mengganggu beban tersebut. Mekanisme inilah yang selanjutnya memunculkan kontrol moral antar anggota.

Adanya kewenangan Dewan Pengawas BPKH dalam memberikan persetujuan atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji sebagaimana ketentuan dalam Pasal 13,

¹¹ Bhakti Mulyono Arief, "Pembebasan Tanggung Jawab Hukum Bagi Direksi Perseroan Terbatas", (Tesis Magister Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2015), hlm. 5.

¹² Gatot Supriyanto, *Aplikasi Sistem Tanggung Renteng Koperasi Setia Bhakti Wanita Jawa Timur*, (Surabaya: Kopwan Setia Bhakti Wanita, 2009), hlm. 20.

Pasal 49, dan Pasal 30 ayat (3) huruf b UU PKH merupakan bentuk pengambilan keputusan bersama antara dewan pengawas dan badan pelaksana. Maka, berdasarkan teori tanggung renteng, cara ini dapat dipersamakan dengan mekanisme pengambilan keputusan dalam tanggung renteng. Sehingga, setiap adanya kerugian yang memenuhi unsur kerugian dalam Pasal 53 ayat (2) UU PKH anggota dewan pengawas juga turut serta bertanggung jawab atas kerugian melalui pertanggungjawaban tanggung renteng.

Berdasarkan telaah di atas, dapat disimpulkan bahwa BPKH selama ini telah mengelola keuangan haji dengan sangat hati-hati untuk memitigasi risiko agar tidak mengalami kerugian yang diatur dalam Peraturan BPKH Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata cara dan Bentuk Investasi Keuangan Haji (Peraturan BPKH 5/2018). Berikut ini upaya mitigasi risiko BPKH yang tergambar dalam gambar di bawah ini:¹³

Gambar 1.
Proses Mitigasi Risiko BPKH



Sumber : BPKH, diolah

Peraturan BPKH 5/2018 tersebut juga telah memberikan persentase batasan pengelolaan keuangan haji yang terdiri atas:

- Investasi keuangan haji dalam bentuk emas paling banyak 5% (lima persen) dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- Investasi langsung paling banyak 20% (dua puluh persen) dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- Investasi lainnya paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji; dan

¹³ Bidang Investasi Badan Pengelola Keuangan Haji, *Apa & Bagaimana Investasi Keuangan Haji BPKH, ed 2*, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020), hlm. 161.

- d. Investasi keuangan haji dalam bentuk surat berharga yang merupakan sisa dari total penempatan keuangan haji setelah dikurangi besaran investasi keuangan haji dalam bentuk emas, investasi langsung, dan investasi lainnya.

Atas dasar persentase batasan tersebut, maka seharusnya tidak ada lagi keragu-raguan untuk menempatkan investasi pada *asset high risk*. Sebab, selama prosedur dan proses bisnis penempatan dan/atau investasi dilaksanakan sesuai dengan batasan dan aturan, serta tidak terdapat unsur kesalahan atau kelalaian sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PKH, adanya kerugian tersebut terjadi diluar kendali BPKH, baik badan pelaksana maupun dewan pengawas. Selain itu, adanya upaya mitigasi risiko sebagaimana Gambar 1. di atas juga memungkinkan untuk meminimalisir terjadinya kerugian.

Meskipun demikian, belum pernah dilaporkan terjadinya kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang dilakukan oleh BPKH.¹⁴ Menurut **BPKH, Asbisindo**, dan **Amphuri** ketentuan ini menyebabkan BPKH mengambil langkah penempatan dan/atau investasi keuangan haji pada sektor *low risk*, sehingga nilai manfaat yang dikembangkan masih bersifat *low return*. Oleh karena itu, perlu untuk mendorong BPKH dalam melakukan penempatan dan/atau investasi keuangan haji pada sektor *high risk* karena sudah dirancang mitigasi risiko sebagai jaring pengaman agar anggota badan pelaksana dan dewan pengawas BPKH dapat meminimalisir risiko terhadap kerugian yang timbul.

2. Pelibatan BPKH Dalam Penentuan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya dibiayai dari keuangan haji yang bersumber tidak hanya dari setoran calon jemaah haji, tetapi juga bersumber dari nilai manfaat dan dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji tahun sebelumnya. Biaya penyelenggaraan ibadah haji tersebut ditentukan setiap tahun yang diusulkan oleh Kemenag kepada DPR RI sebagaimana ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU PKH dengan memperhitungkan komponen biaya penyelenggaraan ibadah haji yang terdiri atas:

- a. penerbangan;
- b. pelayanan akomodasi;
- c. pelayanan konsumsi;
- d. pelayanan transportasi;
- e. pelayanan di Arafah, Mudzalifah, dan Mina;
- f. perlindungan;
- g. pelayanan di embarkasi atau debarkasi;
- h. pelayanan keimigrasian;
- i. premi asuransi dan perlindungan lainnya;
- j. dokumen perjalanan;
- k. biaya hidup;
- l. pembinaan jemaah haji di tanah air dan di Arab Saudi;
- m. pelayanan umum di dalam negeri dan di Arab Saudi; dan
- n. pengelolaan BPIH.

Pada 29 April 2022, Keppres 5/2022 telah menetapkan biaya penyelenggaraan ibadah haji reguler pada tahun 2022 sebesar Rp. 4.228.422.095,519,71,- atau sekitar Rp. 81,7 juta per jemaah haji. Keppres 5/2022 ini diterbitkan setelah DPR RI dan Kemenag menyepakati besaran penyelenggaraan ibadah haji tahun 2022 pada 13 April 2022.

¹⁴ *Ibid.*

Namun beberapa hari sebelum keberangkatan jemaah haji, Pemerintah Arab Saudi mengumumkan kenaikan harga paket layanan di *masyair*, baik Arafah, Muzdalifah, dan Mina (Armuzna) untuk jemaah haji Indonesia sebesar Rp 1.518.056.480.730,- yang terdiri dari biaya *masyair* haji reguler sebesar Rp. 1,4 triliun, Rp. 9 miliar untuk penambahan biaya *masyair* petugas haji daerah dan pembimbing kelompok bimbingan ibadah haji dan umrah, dan Rp. 25 miliar untuk tambahan lain seperti *technical landing* jemaah embarkasi Surabaya.¹⁵

Awalnya Kemenag telah memperhitungkan kenaikan biaya *masyair* dari 1.400 Riyal Saudi diprediksi menjadi 1.900 Riyal Saudi, namun ternyata kenaikan biaya *masyair* yang ditetapkan Pemerintah Arab Saudi adalah sebesar 5.656,87 Riyal Saudi atau setara Rp. 21,76 juta per jemaah.¹⁶ Kenaikan ini kemudian disepakati oleh Komisi VIII DPR RI setelah rapat bersama Menteri Agama dan BPKH dengan menggunakan alokasi dari nilai manfaat di BPKH dan nilai efisiensi dari kelebihan dana pelaksanaan haji tahun-tahun sebelumnya yang besarnya menjadi Rp. 5.395.746.393.353,34,- atau sekitar Rp. 98 juta per jemaah haji. Oleh karenanya, Keppres 5/2022 direvisi dengan Keppres 8/2022 pada tanggal 2 Juni 2022.

Dalam penetapan biaya penyelenggaraan ibadah haji, Pasal 46 UU PIHU mengatur bahwa usulan biaya penyelenggaraan ibadah haji diusulkan oleh Menteri Agama kepada DPR RI, tidak ada ketentuan yang melibatkan BPKH dalam pengusulan tersebut. Selanjutnya dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (PP PKH) dinyatakan bahwa dalam menyusun perhitungan besaran pengeluaran penyelenggaraan ibadah haji, BPKH berperan memberikan masukan kepada Menteri Agama. Namun demikian dalam Pasal 24 UU PKH, BPKH hanya diberikan 2 (dua) kewenangan 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.

Kemenag Prov. Bengkulu membenarkan bahwa secara normatif BPKH memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan haji sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 UU PKH, namun dalam pelaksanaannya BPKH tidak dilibatkan dalam penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji. Hal inilah yang menurut **Amphuri** menyebabkan terjadi perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang tidak tepat seperti yang terjadi pada penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji tahun 2022.

Kemenag Kab. Bangkalan berpendapat bahwa dalam perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji perlu memperhatikan secara berkelanjutan bahwa kondisi global yang dinamis serta ekonomi yang fakultatif, sehingga diperlukan pertimbangan yang lebih matang untuk menetapkan rincian BPIH. BPKH selaku perencana, penerima, pengembang, dan yang mengatur pengeluaran keuangan haji maka sudah seharusnya turut serta mengetahui dan terlibat dalam menganalisis informasi keuangan penyelenggaraan ibadah haji. Badan Pelaksana BPKH berasal dari unsur profesional,

¹⁵ CNN Indonesia, "Anggota Komisi VIII soal Tambahan Anggaran Haji: Diplomasi Masih Lemah", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220530154759-20-802763/anggota-komisi-viii-soal-tambahan-anggaran-haji-diplomasi-masih-lemah>, diakses 9 November 2022.

¹⁶ CNN Indonesia "Biaya Haji Bengkak Rp1,5 Triliun, Jemaah Tak Dibebankan Bayar Tambahan", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220531183032-20-803378/biaya-haji-bengkak-rp15-triliun-jemaah-tak-dibebankan-bayar-tambahan>, diakses 9 November 2022.

sehingga tepat untuk dilibatkan dalam penentuan perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji. Dengan demikian, apabila terdapat kenaikan perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang diajukan oleh Kemenag, perhitungan tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka dengan data terperinci yang telah dihitung oleh BPKH.

Amphuri, Asbisindo Sulsel, Akademisi FEB Unhas, Kemenag Kab. Bangkalan, Kemenag Prov. Bengkulu, dan BPRS Muamalat Harkat Bengkulu menyarankan bahwa dalam perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji perlu melibatkan BPKH agar sesuai dengan ketersediaan keuangan yang dikelola oleh BPKH. **BPKH** juga berharap sebagai penyedia pendanaan, BPKH dapat terlibat aktif dalam penyusunan biaya penyelenggaraan ibadah haji dan penghitungan setiap komponen biaya haji.

Dari pembahasan diatas, BPKH secara normatif memang tidak diberikan kewenangan untuk terlibat langsung dalam penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji. BPKH selama ini hanya dilibatkan oleh Kemenag sebagai narasumber dalam perhitungan besaran pengeluaran penyelenggaraan ibadah haji. Namun demikian, dengan melihat kondisi penyelenggaraan ibadah haji tahun 2022 dimana kenaikan biaya *masyair* diluar perhitungan awal, maka peran BPKH sebagai pengelola keuangan haji sebaiknya dilibatkan sejak perhitungan awal biaya penyelenggaraan ibadah haji hingga penetapannya agar dapat mengantisipasi kenaikan biaya *masyair* dengan menyediakan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan ibadah haji secara cepat dan tepat.

3. Perlunya Penyesuaian Kewenangan BPKH

Diundangkannya UU PKH memisahkan antara aspek penyelenggaraan ibadah haji dengan aspek pengelolaan keuangan haji. Dimana kewenangan penyelenggaraan haji tetap berada di bawah kendali Direktorat Jenderal Haji dan Umrah Kementerian Agama (Dirjen PHU Kemenag), sementara aspek pengelolaan keuangan haji menjadi kewenangan BPKH. Pembentukan BPKH dilandasi karena kondisi birokrasi pada lingkungan pemerintah yang dinilai belum secara maksimal memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan umum, dengan pedoman kualitas mutu yang senantiasa meningkat. Dimana kewenangan pengelolaan keuangan haji yang terdapat di BPKH meliputi penempatan dan/atau penginvestasian dana haji berdasarkan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan dan nilai manfaat.¹⁷ Selain itu, tugas pengelolaan keuangan haji BPKH meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji.¹⁸

BPKH sebagai badan hukum publik didesain sebagai lembaga yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada presiden melalui Menteri Agama.¹⁹ Terkait pelaksanaan kewenangan BPKH tersebut menurut **Direktorat PDH dan Sidu Kemenag**, terdapat permasalahan tumpang tindih/duplikasi peran kewenangan antara BPKH dengan Dirjen PHU Kemenag seperti saat BPKH melakukan beberapa tindakan diluar kewenangannya yaitu mengusulkan anggaran tandingan dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat (penerbangan), padahal hal-hal tersebut bukan merupakan kewenangan BPKH. Menurut **Direktorat PDH dan Sidu Kemenag**, tindakan BPKH tersebut dilatarbelakangi karena adanya asumsi dari BPKH yang berwenang untuk ikut terlibat dalam mengusulkan anggaran

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji*, UU No. 34 Tahun 2014, LN No. 296 Tahun 2014, TLN No. 5605, Ps. 24 huruf a.

¹⁸ *Ibid.*, Ps. 22.

¹⁹ *Ibid.*, Ps. 20 ayat (2).

dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat, karena anggaran operasional haji dikelola oleh BPKH.

Pasal 22 UU PKH memberikan tugas kepada BPKH diantaranya adalah pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan haji. Selanjutnya Pasal 24 huruf b UU PKH juga telah memberikan kewenangan kepada BPKH untuk melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Berdasarkan ketentuan tersebut, BPKH dalam mengusulkan anggaran dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat tidak bertentangan dengan UU PKH. Namun demikian, hal tersebut dianggap sebagai permasalahan akibat adanya tumpang tindih/duplikasi peran kewenangan antara BPKH dengan Kemenag yang berasal dari ketidaktegasan batasan kewenangan BPKH dalam tindakan yang beririsan dengan pengeluaran penyelenggaraan ibadah haji.

Oleh karena itu, pembagian kewenangan antara BPKH dengan Kemenag perlu diatur/dinyatakan secara jelas dalam UU PKH dan peraturan pelaksanaannya. Ketentuan yang mengatur kewenangan BPKH juga perlu didesain secara selaras dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur perbendaharaan negara dan manajemen pengelolaan keuangan negara.

4. Pengawasan Eksternal Terhadap BPKH

UU PKH mengamanatkan pembentukan BPKH sebagai badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dimana BPKH diharapkan dapat menciptakan pengelolaan keuangan haji yang ideal. Oleh karena dana haji adalah dana seluruh jemaah haji, akuntabilitas serta bukti laporan yang transparan merupakan hal penting sebagai wujud pertanggungjawaban keuangan haji. Untuk mengakomodir akuntabilitas pengelolaan keuangan haji, UU PKH telah mengatur ketentuan pengawasan yang bertujuan untuk menghindari kemungkinan adanya penyelewengan atau penyimpangan, baik dari segi anggaran ataupun proses dan kewenangan. Pada Pasal 54 UU PKH ketentuan pengawasan BPKH dilakukan secara internal dan eksternal, dimana pengawasan internal dilakukan oleh dewan pengawas. Terkait pengawasan internal BPKH, Dewan Pengawas BPKH diberikan kewenangan membentuk organ pengawas internal yang diantaranya: komite audit; komite inventasi dan penempatan; dan komite manajemen risiko. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh DPR berdasarkan hasil audit BPK.

Menurut data dari Komite Audit yang dibentuk oleh dewan pengawas, BPKH tercatat telah menjalankan tugas dan tanggung jawab secara profesional dan independen dengan predikat WTP secara 3 (tiga) kali berturut-turut dari BPK.²⁰ Namun menurut **BPKH**, penunjukan BPK sebagai lembaga yang mengaudit pengelolaan keuangan haji merupakan kewenangan yang masih kurang tepat, dimana standar akutansi yang digunakan BPK dipandang masih belum menggunakan standar akutansi *syariah*, sedangkan pengelolaan keuangan haji wajib berasaskan *syariah*. Sehingga perlu diketahui untuk terlebih dahulu dasar kewenangan BPK dapat melakukan audit kepada BPKH.

²⁰ Badan Pengelolaan Keuangan Haji, *Annual Report 2020: Bersinergi dan Beradaptasi di Tengah Tantangan*, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2021), hlm. 4.

Merujuk pada Pasal 1 angka 1 UU PKH berisi:

Pasal 1 angka 1 UU PKH

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

Apabila memperhatikan definisi tersebut maka perlu juga untuk diperhatikan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara, yaitu:

Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

BPKH sebagai pengelola keuangan haji, dimana salah satu sumber BPIH adalah APBN yang merupakan bagian dari keuangan negara. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), objek pemeriksaan BPK adalah adanya keuangan negara, sehingga pengelolaan keuangan haji oleh BPKH termasuk dalam objek pemeriksaan BPK.

BPK dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Oleh karena BPKH yang dibentuk berdasarkan suatu amanat undang-undang dan merupakan badan hukum publik, maka BPKH termasuk pada entitas lembaga negara yang menjadi objek pemeriksaan BPK.

Sejumlah narasumber diantaranya **BPKH, Asbisindo, Akademisi FEBI UIN SA, Akademisi FEB Unhas, Kemenag Kab. Maros, dan Asbisindo Sulsel** memberikan pandangan terhadap pengawasan pengelolaan keuangan haji ini. Bahwa sebagaimana pengelolaan keuangan haji yang berasaskan pada prinsip *syariah*, maka memang diperlukan pengawasan yang *clean and clear* tidak hanya pada segi keuangan melainkan juga menyertakan segi *syariah* pada pengelolaan dananya. Sehingga **BPKH** memandang bahwa BPK belum memadai untuk melakukan pengawasan dari segi *syariah*.

Terdapat masukan dari **Akademisi FEBI UIN SA** untuk memasukan unsur pengawasan yang dilakukan oleh KAP bereputasi untuk memenuhi pengawasan *syariah*. Selanjutnya berdasarkan Pasal 6 ayat (4) UU Keuangan Negara, akuntan publik turut dapat mengaudit BPKH yang hasil laporan pemeriksaannya disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

Pada lingkup investasi BPKH melakukan pengawasan, yaitu untuk menghindari kemungkinan risiko yang dapat terjadi disamping memperhatikan diversifikasi investasi yang luas dan beragam. Bahwa George R. Terry (1999) mengungkapkan pendapatnya atas pengawasan yaitu proses untuk mendeterminasi apa yang akan dilakukan, mengevaluasi pelaksanaan dan bilamana perlu menerapkan tindakan-tindakan koreksi hingga

pelaksanaan sesuai dengan rencana.²¹ Terkhusus dalam hal memanfaatkan dana haji ke sektor investasi, harus jelas status kehalalannya, tidak mengandung unsur *syubhat* terlebih keharaman, tidak mengandung unsur *syariah compliance* dengan menghalalkan segala cara sehingga dapat berdampak kaburnya aspek *maqashid syariah* yang berimplikasi pada praktik, diperlukan kecermatan serta kehati-hatian oleh BPKH terhadap praktik pemanfaatan keuangan haji.²²

Controlling atau pengawasan di dalam bahasa Arab memiliki makna *ar-Raqobah*. Pada beberapa literatur kajian islam, telah dirumuskan beberapa konsep yang salah satunya dapat dirujuk dari pendapat Ahmad Bin Daud yang menyatakan *Controlling* adalah tugas administratif secara personal atau kolektif yang fokusnya adalah pemantauan aktivitas organisasi dan memeriksa kegiatan tersebut dari dalam sistem secara tematis dengan tujuan membetulkan yang salah atau mengubah sesuatu agar kembali kepada yang lazim.²³ Menurut Hafidhuddin dan Tanjung, pengawasan dalam ajaran islam terbagi dalam dua hal, yaitu: pertama, *control* yang berasal dari dalam yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT.²⁴ Apabila dihubungkan dalam UU PKH maka pengawasan yang berasal dari internal dilakukan dewan pengawas; kedua, *control* yang berasal dari luar apabila dihubungkan pada UU PKH adalah DPR atas hasil audit BPK. Pada posisi ini yang menjadi keragu-raguan adalah apakah pengawasan yang dilakukan oleh BPK telah sesuai dengan pengawasan dalam standar *syariah*.

Pada tataran implementasinya, **BPKH** menyatakan turut mengemukakan tanggapan atas pengawasan ini. Dimana terkait pengawasan perlu terlebih dahulu diperjelas kelembagaan BPKH, apakah berupa korporasi atau BLU, jika dianggap korporasi maka seharusnya diawasi oleh audit eksternal yang berasal dari kantor akuntan publik. Akan tetapi jika diaudit oleh BPK maka berbasis pengelolaan keuangan negara. BPKH memang merupakan sebuah entitas yang unik, secara *das sollen* BPKH pada dasarnya bersifat nirlaba, namun secara *das sein* di saat bersamaan BPKH turut mengelola dana jemaah haji melalui pendekatan korporatif dengan harapan dapat meningkatkan nilai manfaat untuk kepentingan jamaah. Dengan demikian, BPKH tidak dapat mengacu secara spesifik kepada salah satu Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK).²⁵

Terhadap anggapan dana yang dikelola oleh BPKH dimana uang yang berasal dari masyarakat/publik, maka pengawasan terhadap BPKH dapat dilakukan seperti pengawasan terhadap BUMN (korporasi). Di sisi lain BPKH juga dapat diaudit oleh KAP yang mana hasil laporan pengawasan tersebut diajukan kepada BPK untuk disahkan.

BPKH sebagai lembaga yang baru terbentuk di tahun 2017, maka tidak dipungkiri masih memerlukan proses pembelajaran yang perlu dilalui untuk mencapai strategi investasi yang paling efektif bagi masing-masing jenis investasi dan penempatannya. Ruang lingkup investasi keuangan haji yang beragam dan dapat dilakukan dengan melalui berbagai macam bentuk instrumen seperti investasi langsung, emas, surat berharga menjadi

²¹ Badan Pengelolaan Keuangan Haji, *Apa dan Bagaimana Investasi Keuangan Haji*, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020), hlm. 175.

²² Eric Kurniawan, "Akuntabilitas Pengelolaan Dana Haji Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 7(03), (2021), hlm. 1452.

²³ Endah Tri Wisudaningsih, "Controlling Organisasi dalam Perspektif Al-Qur'an dan Hadits", *HUMANISTIKA: Jurnal Keislaman*, Vol 4 No. 2, (Juni 2018), hlm. 45.

²⁴ Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, (Jakarta: Gema Insani, 2003), hlm. 5.

²⁵ Badan Pengelolaan Keuangan Haji, *Apa dan Bagaimana Investasi Keuangan Haji*, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020), hlm. 200.

tantangan tersendiri sebab strategi pengawasan yang akan dilakukan akan memiliki ruang lingkup dan skala yang lebih besar. Namun sampai saat ini pengawasan eksternal dengan kemampuan ataupun standar *syariah* masih belum dilakukan, sehingga masih dibutuhkan pengawasan eksternal diluar BPK yang memiliki kemampuan *syariah* dari KAP bereputasi.

Dalam mengoptimalkan pengelolaan serta pengawasan terhadap keuangan haji, prinsip *syariah* menjadi prinsip dasar pada lembaga BPKH. Sehingga pengawasan terhadap BPKH perlu memiliki kapabilitas serta keahlian terhadap asas prinsip *syariah*, keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat dan likuiditas.

Menurut **BPKH, Akademisi FEBI UIN SA, dan Akademisi FEB Unhas** memberikan masukan untuk menjadikan KAP bereputasi serta kapabilitas dan kompetensi *syariah* sebagai pengawas eksternal bagi pengelolaan keuangan haji. Dengan demikian, KAP dapat dimasukkan sebagai pengawas eksternal pada pengelolaan keuangan haji selain DPR RI dan BPK.

C. Aspek Pendanaan

1. Penempatan Investasi Keuangan Haji Pada Sektor Pelayanan Haji

Keuangan haji merupakan dana titipan calon jemaah haji yang menggunakan prinsip *wadi'ah yadh dhamanah* dalam perspektif keuangan islam. Prinsip *wadi'ah yadh dhamanah* memiliki pengertian bahwa pihak yang dititipi bertanggung jawab atas keutuhan harta titipan sehingga BPKH boleh memanfaatkan harta titipan tersebut.²⁶ Hal ini yang mendasari BPKH dalam mengelola keuangan haji yang bersumber dari setoran calon jemaah haji untuk kemudian dikembangkan dalam berbagai instrumen investasi, dan hasil pengembangannya disebut sebagai nilai manfaat keuangan haji.

Pasal 48 UU PKH secara umum telah mengatur penempatan dan/atau investasi keuangan haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa UU PKH membuka kesempatan yang luas kepada BPKH untuk menempatkan investasi keuangan haji dengan tujuan mendapatkan manfaat yang optimal.

Pasal ini juga telah menetapkan penempatan dan/atau investasi keuangan haji harus dilakukan sesuai dengan prinsip *syariah* dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas. Menurut **BPKH**, pada prinsipnya BPKH diberikan kewenangan melakukan penempatan dan/atau investasi sebagaimana diatur dalam UU PKH dengan tetap berpegang pada prinsip *syariah*, optimal, aman dan likuiditas sehingga tidak ada pembatasan dalam UU PKH terkait dengan investasi yang akan dilakukan oleh BPKH, dan pembatasan yang ada hanya dalam hal kuota atau jumlah batas maksimum investasi langsung.

Pasal 27-Pasal 31 PP PKH dalam mengatur skema persentase penempatan dana haji yang disesuaikan dengan tahun operasionalnya BPKH sebagaimana Tabel 21 berikut:

²⁶ Nurul Izzati Septiana, "Alternatif Pengelolaan Keuangan haji di Indonesia", *Jurnal Ekonomi Keuangan dan Perbankan Syariah (JIHBIZ)*, Vol. 1 No. 1, (2017), hlm. 86.

Tabel 21.
Alokasi Penempatan dan/atau Investasi Dana Haji

Tahun operasional BPKH	Penempatan pada produk perbankan syariah	Investasi lainnya
BPKH terbentuk selama 3 tahun	Maksimal 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal 20% di investasi langsung • Maksimal 5% di emas • Maksimal 10% di investasi lainnya • Sisanya di investasi surat berharga
BPKH terbentuk setelah 3 tahun	Maksimal 30%	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal 20% di investasi langsung • Maksimal 5% di emas • Maksimal 10% di investasi lainnya • Sisanya di investasi surat berharga

Pada tahun 2022, tercatat BPKH mengelola dana haji sebesar Rp. 163 triliun, dan dari investasi tersebut nilai manfaat yang dihasilkan mencapai Rp. 3,34 triliun. Dana haji tersebut ditempatkan di 30 (tiga puluh) perbankan syariah sebesar 31% dari tahun sebelumnya sekitar 50%, dan sebesar 68% dialokasikan ke berbagai instrumen investasi syariah, baik surat berharga maupun investasi langsung.²⁷ Hal ini menggambarkan bahwa penempatan dana haji telah bergeser dari fokus sektor perbankan syariah dan memindahkannya ke instrumen investasi lain yang dianggap mampu memberikan imbal hasil yang lebih optimal, namun jumlahnya belum sesuai dengan ketentuan Pasal 27 PP KH.

Sejak tahun 2009, investasi dana haji dilakukan melalui instrumen SBSN, termasuk Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI). Hingga tahun 2018, keuangan haji yang telah diinvestasikan ke SBSN seri SDHI sejumlah Rp. 62,12 triliun dan digunakan untuk *general financing* (pembayaran APBN secara umum) dan tidak digunakan untuk pembiayaan proyek infrastruktur secara spesifik.²⁸ BPKH mengambil langkah investasi pada sektor tersebut untuk menjamin keutuhan dana haji agar tidak ada kerugian yang berdampak pada berkurangnya keuangan haji. Dalam mekanisme SBSN, Pemerintah selalu mengembalikan pokok sukuk pada saat jatuh tempo dan memberikan imbal hasil tepat waktu dan tepat jumlah, sehingga termasuk investasi yang *low risk* dengan imbal hasil *low return* namun memenuhi aspek keamanan dalam Pasal 48 ayat (2) UU KH.

Terhadap hal tersebut, **Amphuri, Akademisi FEB Unhas, dan Kemenag Kab. Maros** memberi masukan agar penempatan investasi BPKH sebaiknya tidak hanya difokuskan pada sektor-sektor yang tidak terkait langsung dengan penyelenggaraan haji, seperti *general financing* APBN, yang manfaatnya tidak langsung dirasakan oleh calon jemaah haji yang menitipkan dananya ke BPKH. Investasi dinilai akan lebih bermanfaat jika ditempatkan pada sektor-sektor pelayanan haji seperti hotel/pemondokan, transportasi, pesawat, dan sebagainya dan tentu menghasilkan nilai manfaat yang pasti menguntungkan karena sudah ada pasarnya (jemaah haji/umrah Indonesia). Hal serupa juga disampaikan oleh Wakil Presiden RI, K.H. Ma'ruf Amin, pada acara Gala Dinner Global Islamic and Investment Forum 2022 di

²⁷ Mutia Fauzia, "Total Dana Haji Pada April 22 Capai Rp 163 Triliun, Dikelola di Mana Saja?", <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/31/19291901/total-dana-haji-pada-april-22-capai-rp-163-triliun-dikelola-di-mana-saja>, diakses 8 November 2022.

²⁸ Badan Pengelolaan Keuangan Haji, *Apa dan Bagaimana Investasi Keuangan Haji*, (Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2021), hlm. 121.

Jakarta. Beliau menyampaikan bahwa terdapat dua hal penting yang perlu menjadi perhatian BPKH dalam merancang strategi investasi, yaitu:

- a. *Pertama*, BPKH perlu mengkaji secara mendalam dan memilih berbagai opsi instrumen investasi haji yang pasti akan memberikan dampak terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dengan menempatkan investasi dana haji pada sektor-sektor yang mendukung keberhasilan penyelenggaraan ibadah haji yakni akomodasi, transportasi serta *ready meal and services*, juga terkait layanan kesehatan khususnya penyesuaian-penyesuaian yang harus dilakukan dalam penyelenggaraan ibadah haji pasca pandemi Covid-19.
- b. *Kedua*, BPKH perlu mengkaji secara mendalam terhadap berbagai alternatif investasi yang berkelanjutan, aman, mengedepankan prinsip lingkungan, sosial dan tata kelola, serta mendorong pengembangan keuangan sosial syariah (*islamic social finance*).²⁹

Berdasarkan hal tersebut, BPKH perlu untuk mengatur kembali penempatan dan/atau investasi dana haji pada sektor-sektor investasi langsung maupun sektor investasi lainnya yang berkaitan dengan pelayanan haji. Hal ini dilakukan agar calon jemaah haji sebagai pemilik dana haji merasakan manfaat langsung atas pengembangan keuangan haji yang dikelola oleh BPKH. Selain itu, BPKH juga perlu melakukan investasi keuangan haji pada sektor pelayanan haji seperti hotel/pemondokan, pesawat, dan *ready meal and services* sehingga dapat menghemat biaya penyelenggaraan haji dan umrah yang selama ini masih bergantung pada *provider* di Arab Saudi.

2. Distribusi Nilai Manfaat Dana Haji Jemaah Tunggu Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tahun Berjalan

Distribusi nilai manfaat dana haji atau secara umum dikenal sebagai subsidi biaya haji merupakan suatu permasalahan, karena total distribusi nilai manfaat yang terlalu besar. Wakil Presiden KH. Maruf Amin dalam wacananya menyampaikan mengenai pengurangan besaran distribusi nilai manfaat biaya haji kepada Menteri Agama. Pada tahun 2022, biaya haji yang ditentukan Pemerintah beserta DPR RI adalah sekitar Rp. 39.886.009,- dari nilai riil Rp. 81.747.844,04,- sisa kekurangan dari nilai riil tersebut sebesar Rp. 41.053.216,24,- merupakan subsidi biaya haji.³⁰ Meski Bipih tahun 2022 mengalami kenaikan, namun Anggota Komisi VIII Bukhori Yusuf tetap menekankan mengenai perlunya upaya untuk mengefektifkan biaya haji.³¹ Hal serupa juga pernah disampaikan oleh Ketua BPKH dalam Rapat Dengar Pendapat antara BPKH dengan DPR RI pada April tahun 2021, yang menyampaikan bahwa distribusi nilai manfaat tersebut dikurangi agar menjadi lebih rasional karena nilainya saat ini terlalu besar.³²

²⁹ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, "BPKH Harus Susun Strategi Investasi yang Tepat Agar Dana Haji Dapat Memberikan Maslahat yang Berkelanjutan", https://www.setneg.go.id/baca/index/bpkh_harus_susun_strategi_investasi_yang_tepat_agar_dana_haji_dapat_memberikan_maslahat_yang_berkelanjutan, diakses 9 November 2022.

³⁰ Dedik Priyanto, "Biaya Riil Haji Harusnya Rp98 Juta, Jemaah Hanya Bayar Rp39 Juta, Apakah Bakal Naik?", <https://www.kompas.tv/article/328945/biaya-riil-haji-harusnya-rp98-juta-jemaah-hanya-bayar-rp39-juta-apakah-bakal-naik>, diakses 10 November 2022.

³¹ Komisi VIII DPR RI, "Bukhori Dorong Rasionalisasi Biaya Haji Demi Jaga Kestinambungan Pembiayaan Haji" <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/40279/t/Bukhori+Dorong+Rasionalisasi+Biaya+Haji+Demi+Jaga+Kestinambungan+Pembiayaan+Haji>, diakses 10 November 2022.

³² Wajib Haji, "Biaya Haji 2021 Diperkirakan Naik Rp 9,1 Juta, Ini Penyebabnya", <https://wajibhaji.com/content/biaya-haji-2021-diperkirakan-naik-rp-91-juta-ini-penyebabnya>, diakses 10 November 2022.

Distribusi nilai manfaat atau dana subsidi tersebut berasal dari dana optimalisasi haji yang dikelola oleh pemerintah yang bersumber dari dana setoran awal calon jemaah (Bipih) ketika pertama kali mendaftar. Adapun skema pembiayaan haji yang berlaku hingga saat ini masih menggunakan skema distribusi nilai manfaat yang diambil dari hasil pengelolaan dana haji milik jemaah yang belum berangkat. Jika hal ini tetap dilakukan maka dirasa berpotensi memberatkan dan dapat berakibat memicu risiko likuiditas. Besarnya distribusi nilai manfaat dana haji juga mempengaruhi kemampuan finansial keuangan haji secara riil. Penggunaan skema yang demikian dapat mempengaruhi syarat ibadah haji yakni syarat kemampuan finansial jemaah haji/*istitha'ah* untuk melakukan pembiayaan perjalanan haji secara mandiri.

Terkait risiko likuiditas Pasal 27 dan Pasal 46 UU PIHU telah mengatur bahwa setiap tahun BPKH harus memperhitungkan perencanaan proyeksi anggaran BPIH. Selisih antara biaya haji riil dan yang dibayarkan per jemaah haji mengindikasikan bahwa total subsidi biaya haji (*indirect cost*) yang diambil dari BPKH mencapai Rp. 7 triliun dalam satu tahun penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia. Potensi kenaikan subsidi/*indirect cost* ini setiap tahunnya diprediksi selalu ada. Selain itu, potensi hadirnya tambahan kuota juga memungkinkan. Jika besaran subsidi biaya haji terlalu besar justru akan mengambil modal dan dana haji yang sudah disetorkan oleh calon jemaah haji yang menunggu.³³

Struktur biaya haji yang dikeluarkan dalam penyelenggaraan haji dapat digolongkan ke dalam dua jenis, biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Biaya langsung terdiri dari tiket pesawat, pemondokan di Arab Saudi, dan *living allowance*. Biaya langsung merupakan biaya yang sumber pembiayaannya berasal dari Ongkos Naik Haji (ONH) yang dibayarkan oleh calon jemaah haji. Biaya tidak langsung mencakup pelayanan jemaah haji di Indonesia, biaya dukungan operasional di Arab Saudi dan di Indonesia, *safe guarding*, serta akomodasi dan transportasi di Arab Saudi. Berbeda dengan biaya langsung, biaya tidak langsung dibebankan pada dana optimalisasi dan subsidi APBN. Sedangkan dana optimalisasi berasal dari hasil pengembangan setoran awal yang telah disetor oleh calon jemaah haji kepada BPKH.³⁴

Jika model distribusi nilai manfaat dana haji ini diteruskan tanpa adanya strategi investasi yang menguntungkan terutama dalam kondisi ekonomi pasca masa pandemi, maka kenaikan distribusi nilai manfaat akan mengganggu pelaksanaan dan penggunaan dana haji tahun-tahun yang akan datang.³⁵ Menurut **Amphuri**, kondisi pengelolaan keuangan haji pada saat ini dirasa kurang rasional. Dari data INDEF pada Desember 2021, terdapat bantuan pendanaan atau distribusi nilai manfaat yang diberikan kepada jemaah sebesar lebih dari 50% (lima puluh persen) dari total BPIH, sementara hasil pengelolaan keuangan haji rata-rata dalam 1 (satu) tahun hanya mencapai 7% (tujuh persen) sampai 8% (delapan persen). Hal demikian menimbulkan implikasi pada masalah keuangan yang cukup mendasar, yaitu begitu banyaknya dana calon jemaah haji yang dapat dikembangkan namun mengendap/tidak terkelola dengan semestinya. Lebih lanjut, **KBIH Darussalam** juga menyampaikan bahwa sumber distribusi nilai manfaat perlu transparansi dan kejelasan dengan harapan skema pengelolaan keuangan haji tidak menjadi Skema Ponzi. Skema Ponzi bekerja dengan cara selalu menambah investor baru, dimana dana dari investor baru akan dibayarkan kepada investor yang lebih dulu bergabung sebagai bentuk keuntungan

³³ Arjun Rizky Mahendra Nazhid dan Mutiara Shinta Andin, "Wacana Pengurangan Subsidi Biaya Haji", <https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kajian/file/kajian-559.pdf>, diakses 10 November 2022.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

dari hasil usaha yang dijalankan, padahal kenyataannya tidak ada usaha yang dijalankan atau keuntungan dari usaha sebenarnya tidak sebesar keuntungan yang dibagikan kepada investor.³⁶ Sehingga jika Skema Ponzi ini terus dibiarkan dalam pengelolaan keuangan haji, maka akan berpotensi membuat jemaah haji tunggu tidak memiliki anggaran untuk diberangkatkan pada tahun porsi hajinya.

Untuk mengatasi permasalahan Distribusi nilai manfaat dana haji, **Akademisi FEBI UIN FAS** memberikan masukan agar nilai setoran awal calon jemaah haji sebaiknya dinaikkan sehingga dapat secara alami menyeleksi calon jemaah haji yang *istitha'ah* (mampu secara finansial) untuk melaksanakan ibadah haji. Namun kenaikan setoran awal tersebut perlu memperhatikan kemampuan seluruh masyarakat muslim Indonesia. Selain itu, BPKH perlu mengoptimalkan investasi keuangan haji dengan instrumen investasi langsung maupun investasi tidak langsung agar menghindari pengelolaan keuangan haji menjadi Skema Ponzi.

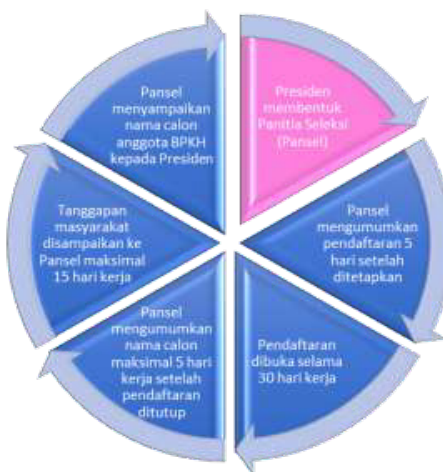
D. Aspek Budaya Hukum

a. Kurangnya Tanggapan Masyarakat Atas Usulan Nama Calon Anggota BPKH

Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas BPKH diangkat untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan diseleksi oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh presiden. Dalam persyaratannya, calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH harus memenuhi kualifikasi persyaratan umum dan persyaratan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 34-Pasal 35 UU PKH.

Dalam pemilihan dan penetapan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH, tentu harus memenuhi prinsip transparan sebagai bagian dari asas umum UU PKH dalam Pasal 2 huruf e UU PKH. Berdasarkan Pasal 37 UU PKH, pelaksanaan pemilihan dan penetapan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH yang transparan diuraikan dalam Gambar 2 sebagai berikut:

Gambar 2.
Alur Pemilihan Calon Anggota BPKH



³⁶ Chaydar Ryan Ali, "Penegakan Hukum Terhadap Penipuan Investasi dengan Menerapkan Skema Ponzi Menurut Perspektif Hukum Positif dan Hukum Pidana Islam (Studi Kasus di Reserse Kriminal Khusus Polisi Daerah Jawa Timur, Surabaya)," (Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020), hlm. 30.

Dari alur diatas tergambar bahwa masyarakat dilibatkan dalam pemilihan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH. Dibukanya keterlibatan masyarakat untuk menanggapi usulan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH tersebut dimulai sejak panitia seleksi mengumumkan nama-nama kandidat paling lama 5 (lima) hari kerja setelah pendaftaran ditutup, dan selanjutnya dibuka tanggapan masyarakat atas nama-nama kandidat tersebut yang disampaikan kepada panitia seleksi paling lama 15 (lima) belas hari kerja sejak tanggal diumumkan.³⁷

Selanjutnya juga diatur lebih detail terkait pengumuman penerimaan pendaftaran calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH dalam Pasal 18 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, Dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelola Keuangan Haji (Perpres 76/2016) yang dilaksanakan dengan cara:

- a. diumumkan melalui media cetak harian yang memiliki peredaran luas secara nasional dan media elektronik.
- b. pengumuman paling sedikit memuat informasi mengenai:
 - 1) waktu dan tempat pendaftaran;
 - 2) jabatan yang lowong;
 - 3) syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pendaftar;
 - 4) formulir atau dokumen pendukung yang harus disertakan; dan
 - 5) kontak informasi pendaftaran yang dapat dihubungi.

Menurut **Direktorat PDH dan Sidu Kemenag**, hal ini secara prinsip telah memenuhi prinsip transparan karena membuka peluang turut dilibatkannya masyarakat sebagai pemilik dana haji, dan tentu akan meningkatkan kepedulian masyarakat atas pengelolaan keuangan haji.

Namun, **Amphuri, FEB Unhas, dan KBIH Darussalam** tidak mengetahui adanya mekanisme tanggapan masyarakat atas calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH, dan juga tidak pernah dimintai tanggapan sebagai bagian dari masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa UU PKH kurang tersosialisasi kepada masyarakat luas, dan pengumuman yang dilakukan oleh panitia seleksi juga tidak tersampaikan dengan baik ke masyarakat.

Dengan demikian, pemilihan dan penetapan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH harus dilakukan dengan transparan agar menghasilkan nama-nama yang mendapat kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi ketentuan ini pada khususnya dan sosialisasi UU PKH pada umumnya, secara masif dan komprehensif dengan melibatkan lebih banyak media terutama media-media besar nasional, agar informasi dapat diterima secara lebih luas dan mendalam ke masyarakat.

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji*, UU No. 34 Tahun 2014, LN No. 296 Tahun 2014, TLN No. 5605, Ps. 37 ayat (4).

b. Kurangnya Sosialisasi Pengelolaan Dana Haji Kepada Calon Jemaah Haji

Sosialisasi menurut KBBI berarti upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat atau pemasyarakatan.³⁸ Sosialisasi pada sebuah badan hukum dan/atau badan usaha, dapat dimaknai sebagai bagian dari suatu pemasaran barang atau jasa. Oleh karena itu, sosialisasi dapat diartikan sebagai titik awal agar konsumen atau pemanfaat mengetahui perihal produk barang maupun jasa yang digunakannya.

Terkait sosialisasi oleh suatu lembaga negara pada umumnya dilangsungkan guna memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai tugas, fungsi, dan wewenang yang telah atau sedang dikerjakan oleh suatu lembaga. BPKH sebagai lembaga pengelola keuangan haji bersama *stakeholder* di bidang haji telah melaksanakan sosialisasi pengelolaan keuangan haji. Dimana sosialisasi dilaksanakan atas dasar Prinsip Tata Kelola yang dianut BPKH.

Prinsip Tata Kelola yang diakui BPKH ditinjau dari kedudukannya terbagi menjadi 2 (dua), yakni BPKH sebagai badan hukum publik dan BPKH sebagai korporasi. BPKH sebagai badan hukum publik lebih memperhatikan prinsip *transparency* (keterbukaan) dan prinsip *Accountability* (akuntabilitas) selayaknya regulator untuk memastikan tingkat kepatuhan dari internal dan eksternal. Peran BPKH dimaksud merujuk pada ketentuan *United Nations Development Programme* (UNDP), sedangkan untuk peran BPKH sebagai korporasi memperhatikan 5 (lima) prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), yakni sebagai berikut:³⁹

1. Keterbukaan/*Transparency*

Yaitu keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang material, relevan, akurat, dan keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, serta dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Keterbukaan informasi meliputi visi, misi, tujuan, susunan badan pelaksana dan dewan pengawas, kondisi keuangan, pengelolaan risiko, sistem pengendalian internal, penerapan fungsi kepatuhan, penerapan *good governance*, serta informasi yang dapat relevan bagi pemangku kepentingan BPKH. Prinsip keterbukaan tetap harus sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memperhatikan rahasia jabatan dan hak-hak pribadi.

2. Akuntabilitas/*Accountability*

Yaitu kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban organ BPKH sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif. BPKH menetapkan tugas dan tanggung jawab yang jelas bagi masing-masing anggota badan pelaksana dan dewan pengawas serta seluruh jajaran di bawahnya yang selaras dengan asas, visi, misi, dan tujuan BPKH, serta menetapkan *check and balance* dalam pengelolaan keuangan haji. Seluruh badan pelaksana dan dewan pengawas serta seluruh jajaran di bawahnya mempunyai kompetensi sesuai dengan tanggung jawabnya dan memahami perannya dalam pelaksanaan *good governance*, serta memiliki ukuran kinerja yang disepakati dan diimplementasikan secara konsisten.

³⁸ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sosialisasi>, diakses 8 November 2022.

³⁹ Badan Pengelolaan Keuangan Haji, "Laporan Tahunan BPKH Tahun 2021", https://bpkh.go.id/cdn/uploads/2022/09/AR_BPKH-2021_20220912-1.pdf, diakses 8 November 2022.

3. Pertanggungjawaban/*Responsibility*

Yaitu kesesuaian pengelolaan BPKH dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan haji, serta peduli terhadap lingkungan dan melaksanakan tanggung jawab sosial secara wajar.

4. Independensi/*Independence*

Yaitu memiliki kompetensi, mampu bertindak objektif, dan bebas dari pengaruh/tekanan dari pihak manapun (*independency*), tidak terpengaruh oleh kepentingan sepihak, terbebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*), menghindari terjadinya dominasi yang tidak wajar oleh pihak manapun, serta memiliki komitmen yang tinggi untuk mengembangkan BPKH.

5. Kesetaraan/*Fairness*

Yaitu memperhatikan kewajaran dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan prinsip tata kelola tersebut, BPKH berkomitmen untuk menerapkan prinsip-prinsip GCG dalam pengelolaan BPKH salah satunya adalah dengan menerapkan prinsip keterbukaan/*transparency* akan informasi baik secara internal maupun eksternal. Hal ini dianggap penting mengingat BPKH merupakan badan yang mengelola keuangan negara (dana haji) dan berhubungan dengan masyarakat di seluruh Indonesia. Oleh karenanya BPKH berupaya untuk memberikan informasi yang aktual dan bermanfaat dengan memperhatikan ketentuan terkait data yang tergolong rahasia. Penyediaan informasi bagi pemerintah maupun masyarakat dapat diakses melalui berbagai media, antara lain sebagai berikut:⁴⁰

1. Media Elektronik

BPKH telah menyiapkan situs resmi yang beralamat di www.bpkh.go.id. Situs tersebut menyajikan informasi terkini mengenai berita BPKH dan informasi haji.

2. Media Sosial BPKH juga menyampaikan informasi pada beberapa media sosial yaitu:

- a. Facebook: BPKH RI
- b. Twitter: @BPKHRI
- c. YouTube: BPKH RI
- d. Instagram: @bpkhri

3. Media Cetak

Kemudahan mencari informasi di media elektronik saat ini sudah banyak digunakan, tetapi penggunaan media cetak harian juga tetap dijadikan salah satu sarana penyampaian informasi BPKH, selain mematuhi aturan regulator juga dapat memberikan informasi kepada masyarakat yang berada di daerah yang masih belum dapat memanfaatkan media elektronik.

Pada proses implementasinya, BPKH setidaknya telah melakukan sosialisasi guna melaksanakan strategi pemasaran sebagaimana disampaikan dalam Laporan Tahunan BPKH Tahun 2021. Sosialisasi tersebut dilakukan bersamaan dengan diseminasi pada berbagai kegiatan bersama *stakeholder* di bidang haji.⁴¹ Meski demikian menurut **Akademisi FEB Unhas, Kemenag Kab. Bangkalan, dan KBIH Syaichona**, pemahaman masyarakat mengenai tugas, fungsi, dan wewenang BPKH dalam mengelola keuangan haji tidak sepenuhnya diketahui atau dipahami masyarakat umum. Bahkan masyarakat masih

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

banyak yang beranggapan bahwa pengelolaan keuangan haji berada di Kemenag. Ketidaktahuan masyarakat tersebut menurut **Kemenag Kab. Maros** dan **BSI Jatim**, terjadi karena sikap abai masyarakat terhadap pengelolaan keuangan haji. Adapun pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji hanya sebatas besaran Bipih yang ditetapkan oleh DPR RI dan Kemenag.

Implikasi dari sikap abai masyarakat tersebut mempengaruhi pengetahuan masyarakat terhadap jumlah nilai manfaat dari setoran awal Bipih yang diperoleh setiap calon jemaah haji. **Akademisi FEBI UIN FAS** juga menyampaikan bahwa terdapat masyarakat yang merasa ketidakadilan terkait setoran awal yang mereka bayarkan digunakan untuk menutupi kekurangan biaya jemaah haji yang akan berangkat. Hal demikian terjadi karena ketidaktahuan masyarakat mengenai pengelolaan keuangan haji.

Adanya permasalahan tersebut memerlukan penanganan secara langsung antara BPKH dan *stakeholder* di bidang haji, yakni dengan cara menguatkan sinergitas antara BPKH dengan Kemenag serta BPS guna memberikan edukasi/pemahaman kepada masyarakat yang hendak mendaftarkan dan/atau menyerahkan setoran awal haji. Dimana Kemenag dan BPS memberikan informasi kepada setiap calon jemaah haji terkait lembaga yang mengelola keuangan haji, pengelolaan setoran awal, nilai manfaat yang akan diperoleh, dan penggunaan nilai manfaat.

E. Aspek Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan yang diangkat dalam Buku ini dan berdasarkan kajian dan evaluasi terhadap data dan informasi yang diperoleh melalui metode yuridis normatif dan yuridis empiris, maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan materi muatan UU PKH, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Materi muatan dalam UU PKH belum cukup memadai dan efektif digunakan sebagai dasar hukum untuk penyelenggaraan kegiatan pengelolaan keuangan haji di Indonesia saat ini dan yang akan datang. Permasalahan tersebut terbagi ke dalam beberapa aspek, yaitu aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, aspek pendanaan, aspek budaya hukum dan aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Aspek Substansi Hukum

a. Perbedaan Pengaturan dalam UU PKH dan UU PIHU

1) Ketidakjelasan definisi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Terdapat perbedaan pengaturan antara Pasal 1 angka 9 UU PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU. Pasal 1 angka 9 UU PKH, menyebutkan Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah “...rangkaiannya kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji...”. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 UU PIHU, menyebutkan Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah “...kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan...”. Merujuk pada perbedaan dari kedua definisi tersebut menunjukkan bahwa UU PKH masih mengikuti rezim UU 13/2008 yang telah dicabut dengan UU PIHU.

2) Ketidakjelasan Definisi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Ketentuan Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 13 UU PIHU terkait dengan definisi biaya penyelenggaraan ibadah haji memiliki perbedaan pengaturan. Terhadap persandingan kedua definisi tersebut dipahami ketentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang dimaksud dalam UU PKH tidak sejalan dengan yang terdapat dalam UU PIHU, melainkan pendefinisian biaya penyelenggaraan haji di dalam UU PKH justru memiliki makna Bipih sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 12 UU PIHU. Hal ini memberikan sebuah efek domino terhadap sumber BPIH yang termuat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PKH dengan Pasal 44 UU PIHU, dengan begitu menimbulkan ketidakjelasan serta bertentangan dengan aspek transparan di dalam UU PKH.

b. Penggabungan UU PKH dan UU PIHU dengan Metode *Omnibus Law*

Penggabungan UU PKH dan UU PIHU dalam sebuah undang-undang melalui metode *omnibus law* dapat menjadi solusi dalam penataan legislasi. Metode *omnibus law* dapat mengatasi persoalan legislasi yang disharmoni, tumpang tindih, materi

muatan yang tidak sesuai dan sifat ego sektoral dari lembaga yang diberikan kewenangan atribusi berdasarkan undang-undang. Penggabungan kedua undang-undang ini dapat dilakukan dengan mengubah, menghapus maupun menambahkan materi muatan yang memiliki keterkaitan, dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama sehingga menjadi selaras.

2. Aspek Struktur Hukum/ Kelembagaan

a. Mitigasi Risiko atas Tanggung Renteng dalam Penempatan dan/atau Investasi Keuangan Haji

Penempatan dan/atau investasi keuangan haji merupakan salah satu bentuk pengelolaan keuangan haji untuk memperoleh nilai manfaat yang lebih besar. Namun, adanya batasan prinsip kehati-hatian dan keamanan membatasi BPKH dalam melakukan investasi keuangan haji. Hal ini juga disebabkan karena adanya pertanggungjawaban tanggung renteng apabila terjadi kesalahan atau kealpaan dalam investasi. Akibatnya BPKH hanya melakukan investasi pada aset-aset yang berisiko rendah untuk mengurangi kemungkinan kerugian.

b. Pelibatan BPKH Dalam Penentuan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya dibiayai dari keuangan haji yang bersumber tidak hanya dari setoran calon Jemaah haji, tetapi juga bersumber dari nilai manfaat dan dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji tahun sebelumnya. Biaya penyelenggaraan ibadah haji tersebut ditentukan setiap tahunnya dengan diusulkan oleh Kemenag kepada DPR RI. Pada penyelenggaraan ibadah haji tahun 2022, biaya penyelenggaraan ibadah haji reguler terjadi kenaikan biaya *masyair* sekitar Rp. 1,5 triliun, dan kenaikan tersebut diluar prediksi perhitungan Kemenag. Dalam pelaksanaannya selama ini, BPKH sebagai badan yang mengelola keuangan haji tidak pernah dilibatkan sejak awal dalam penyusunan perhitungan biaya penyelenggaraan haji. Hal ini yang menyebabkan terjadinya perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji yang kurang tepat.

c. Perlunya Penyesuaian Kewenangan BPKH

Aspek pengelolaan keuangan haji yang menjadi kewenangan BPKH pada praktiknya dianggap tumpang tindih/duplikasi peran dengan Dirjen PHU Kemenag. Kewenangan yang dilaksanakan BPKH selama ini dianggap dilakukan diluar kewenangannya, seperti mengusulkan anggaran tandingan dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat (penerbangan). Berdasarkan Pasal 22 UU PKH telah menugaskan kepada BPKH yang diantaranya adalah pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan haji. Selanjutnya Pasal 24 huruf b UU PKH juga telah memberikan kewenangan kepada BPKH untuk melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Atas dasar ketentuan tersebut, BPKH dalam mengusulkan anggaran dan melakukan pembahasan kontrak nego pesawat tidak bertentangan dengan UU PKH. Namun demikian, hal tersebut dianggap sebagai permasalahan akibat adanya tumpang tindih/duplikasi peran kewenangan antara BPKH dengan Kemenag yang berasal dari ketidaktegasan batasan kewenangan BPKH dalam tindakan yang beririsan dengan pengeluaran penyelenggaraan ibadah haji.

d. Pengawasan Eksternal Terhadap BPKH

Pada Pasal 54 UU PKH pengawasan BPKH dilakukan secara internal dan eksternal. Pada sisi pengawasan dari pihak eksternal ditemukan catatan belum terpenuhinya aspek syariah. Hal ini ditandai dengan standar akutansi yang masih terbatas pada standar akutansi negara, meskipun terdapat kewenangan BPK untuk melakukan audit tersebut, tetapi BPKH yang merupakan entitas dengan keunikan. Sebagaimana *das sollen* BPKH pada dasarnya bersifat nirlaba, namun secara *das sein* di saat bersamaan BPKH turut mengelola dana jemaah haji melalui pendekatan korporatif.

3. Aspek Pendanaan

a. Penempatan Investasi Keuangan Haji Pada Sektor Pelayanan Haji

BPKH diberikan kewenangan melakukan penempatan dan/atau investasi sebagaimana diatur dalam UU PKH dengan tetap berpegang pada prinsip syariah, optimal, aman dan likuiditas sehingga tidak ada pembatasan dalam UU PKH terkait dengan investasi yang akan dilakukan oleh BPKH, dan pembatasan yang ada hanya dalam hal kuota atau jumlah batas maksimum investasi langsung. Pengelolaan dana haji saat ini telah bergeser dari fokus sektor perbankan syariah dan memindahkannya ke instrumen investasi lain yang dianggap mampu memberikan imbal hasil yang lebih optimal, namun jumlahnya belum sesuai dengan ketentuan Pasal 27 PP PKH.

b. Distribusi Nilai Manfaat Dana Haji Jemaah Tunggu Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tahun Berjalan

Skema pembiayaan haji saat ini masih menggunakan skema distribusi nilai manfaat yang diambil dari hasil pengelolaan dana haji milik jemaah haji yang belum berangkat. Skema demikian berpotensi memberatkan pengelolaan keuangan haji dan dapat memicu risiko likuiditas keuangan haji. Besaran distribusi nilai manfaat dana haji juga mempengaruhi kemampuan finansial secara riil serta dapat mempengaruhi syarat *istitha'ah* jemaah haji. Kondisi demikian dikhawatirkan memicu pengelolaan keuangan haji kearah Skema Ponzi.

4. Aspek Budaya Hukum

a. Kurangnya Tanggapan Masyarakat Atas Usulan Nama Calon Anggota BPKH

UU PKH telah membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pemilihan calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH yang dimulai sejak panitia seleksi mengumumkan nama-nama kandidat paling lama 5 (lima) hari kerja setelah pendaftaran ditutup, dan selanjutnya dibuka tanggapan masyarakat atas nama-nama kandidat tersebut yang disampaikan kepada panitia seleksi paling lama 15 (lima) belas hari kerja sejak tanggal diumumkan. Hal ini telah memenuhi prinsip transparan karena membuka peluang turut dilibatkannya masyarakat sebagai pemilik dana haji, dan tentu akan meningkatkan kepedulian masyarakat atas pengelolaan keuangan haji. Namun demikian, masyarakat masih belum mengetahui adanya

mekanisme tanggapan masyarakat atas calon anggota Badan Pelaksana dan calon anggota Dewan Pengawas BPKH, dan juga tidak pernah dimintai tanggapan sebagai bagian dari masyarakat.

b. Kurangnya Sosialisasi Pengelolaan Dana Haji Kepada Calon Jemaah Haji

Pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan keuangan haji hanya sebatas besaran Bipih yang ditetapkan DPR RI dan Kemenag, dan tidak mengetahui mengenai pengelolaan keuangan haji. Penyebab ketidaktahuan masyarakat tersebut dikarenakan sikap abai masyarakat terhadap pengelolaan keuangan haji yang berimplikasi pada pengetahuan masyarakat terhadap jumlah nilai manfaat dari setoran awal yang diperoleh setiap calon jemaah haji.

5. Aspek Pengarustamaan Nilai-Nilai Pancasila

Merujuk pada permasalahan-permasalahan di atas, yang ditinjau dari aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/kelembagaan, aspek pendanaan, aspek budaya hukum, dan aspek pengarusutamaan nilai-nilai Pancasila, maka dapat disimpulkan bahwa UU PKH belum cukup memadai sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji dan juga belum mampu memenuhi asas dan tujuan dibentuknya UU ini. Selain itu, ditinjau dari substansi maupun implementasinya, terdapat beberapa pengaturan dalam UU PKH yang belum selaras dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk dilakukannya perubahan, penyempurnaan, atau penggantian terhadap UU PKH sebagaimana rekomendasi yang diberikan pada Bab V buku ini.

B. Rekomendasi

Puspanlak UU Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi yang ditujukan untuk penguatan dari sisi regulasi melalui penyempurnaan dan harmonisasi rumusan antara UU PKH dengan undang-undang terkait lainnya, serta penguatan fungsi penyelenggaraan pengelolaan keuangan haji, sebagai berikut:

1. Dalam aspek **Substansi Hukum**, diperlukan:
 - a. Harmonisasi rumusan definisi penyelenggaraan ibadah haji dalam Pasal 1 angka 9 UU PKH dengan Pasal 1 angka 3 UU PIHU;
 - b. Harmonisasi pengaturan terkait rumusan istilah BPIH dan Bipih pada Pasal 1 angka 12 UU PKH dengan Pasal 1 angka 13 UU PIHU;
 - c. Harmonisasi pengaturan terkait sumber BPIH dalam Pasal 7 ayat (1) UU PKH dengan Pasal 44 UU PIHU.
 - d. Pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan penyatuan UU PKH dan UU PIHU dengan metode *omnibus law* sebagai bentuk penelarasan materi muatan maupun kelembagaan dalam penyelenggaraan haji dan pengelolaan dana haji.

2. Dalam aspek **Struktur Hukum/Kelembagaan**, diperlukan:
 - a. Mendorong BPKH untuk melakukan penempatan dan/atau investasi keuangan haji pada sektor *high risk* dengan berdasarkan mitigasi risiko yang telah ditetapkan sebagai jaring pengaman potensi kerugian.
 - b. Pelibatan BPKH dalam penyusunan perhitungan biaya penyelenggaraan ibadah haji hingga penetapannya agar dapat mengantisipasi kenaikan biaya *masyair* dengan menyediakan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan ibadah haji secara cepat dan tepat.
 - c. Tugas BPKH yang dilaksanakan untuk menjalankan kewenangannya baik yang bersinggungan dengan Kemenag maupun kewenangan-kewenangan lainnya perlu diatur secara jelas dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
 - d. Pelibatan KAP sebagai pengawas eksternal supaya terpenuhi prinsip *syariah* dengan penggunaan standar akuntansi *syariah*.

3. Dalam aspek **Pendanaan**, diperlukan:
 - a. Pengaturan kembali penempatan dan/atau investasi dana haji pada sektor-sektor yang terkait langsung dengan pelayanan haji seperti hotel/pemondokan, pesawat, dan *ready meal and services* sehingga dapat menghemat biaya penyelenggaraan haji dan umrah yang selama ini masih bergantung pada *provider* di Arab Saudi.
 - b. Nilai setoran awal calon jemaah haji perlu dinaikkan agar dapat menyeleksi calon jemaah haji yang *istitha'ah* (mampu secara finansial), namun perlu memperhatikan kemampuan seluruh masyarakat muslim Indonesia. Selain itu, perlu optimalisasi investasi keuangan haji dengan instrumen investasi langsung maupun investasi tidak langsung agar menghindari pengelolaan keuangan haji menjadi Skema Ponzi.

4. Dalam aspek **Budaya Hukum**, diperlukan:
 - a. Sosialisasi Pasal 37 UU PKH secara masif dan komprehensif dengan melibatkan lebih banyak media terutama media-media besar nasional, agar informasi dapat diterima secara lebih luas dan mendalam oleh masyarakat.
 - b. Sinergitas antara BPKH, Kemenag, serta BPS untuk memberikan sosialisasi edukasi dan diseminasi yang berkelanjutan perihal pengelolaan keuangan haji kepada calon jemaah haji.

5. Dalam aspek **Pengarusutamaan Nilai-Nilai Pancasila**, diperlukan:

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Badan Pengelolaan Keuangan Haji. *Annual Report 2020: Bersinergi dan Beradaptasi di Tengah Tantangan*. Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2021.
- _____. *Apa dan Bagaimana Investasi Keuangan Haji*. Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020.
- _____. *Apa dan Bagaimana Investasi Keuangan Haji*. Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2021.
- Bidang Investasi Badan Pengelola Keuangan Haji. *Apa & Bagaimana Investasi Keuangan Haji BPKH, ed 2*. Jakarta: Badan Pengelolaan Keuangan Haji, 2020.
- Friedman, Lawrence M. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar [American Law an Introduction]*. Diterjemahkan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa: 2001.
- Hafidhuddin, Didin, dan Hendri Tanjung. *Manajemen Syariah dalam Praktik*. Jakarta: Gema Insani, 2003.
- Krutz, Glen S. *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in The U.S. Congress*. Colombus: Ohio State University, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Supriyanto, Gatot. *Aplikasi Sistem Tanggung Renteng Koperasi Setia Bhakti Wanita Jawa Timur*. Surabaya: Kopwan Setia Bhakti Wanita, 2009.

2. Jurnal

- Gluck, Abbe R., Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po, "Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking," *Columbia Law Review*. (115, no. 1789 2015), Hlm. 1789-1806.
- Kurniawan, Eric. "Akuntabilitas Pengelolaan Dana Haji Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. (Vol. 7(03), 2021). Hlm. 1449-1456.
- Sodikin. "Paradigma Undang-Undang Dengan Konsep *Omnibus Law* Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia." *Rechtsvinding*. (9, no. 1, April 2020). Hlm. 143-160.
- Septiana, Nurul Izzati. "Alternatif Pengelolaan Keuangan haji di Indonesia." *Jurnal Ekonomi Keuangan dan Perbankan Syariah (JIHBIZ)*. (Vol. 1 No. 1, 2017). Hlm. 83-95.
- Wisudaningih, Endah Tri. "Controlling Organisasi dalam Perspektif Al-Qur'an dan Hadits." *HUMANISTIKA: Jurnal Keislaman*. (Vol 4 No. 2, Juni 2018). Hlm. 39-45.

3. Skripsi/Tesis

- Ali, Chaydar Ryan. "Penegakan Hukum Terhadap Penipuan Investasi dengan Menerapkan Skema Ponzi Menurut Perspektif Hukum Positif dan Hukum Pidana Islam (Studi Kasus di Reserse Kriminal Khusus Polisi Daerah Jawa Timur, Surabaya)." Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel. Surabaya, 2020.
- Arief, Bhakti Mulyono. "Pembebasan Tanggung Jawab Hukum Bagi Direksi Perseroan Terbatas." Tesis Magister Universitas Gajah Mada. Yogyakarta, 2015.

4. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.
- _____. *Undang-Undang Surat Berharga Syariah Negara*, UU No. 19 Tahun 2008, LN No. 70 Tahun 2008, TLN No. 4852.
- _____. *Undang-Undang Perbankan Syariah*, UU No. 21 Tahun 2008, LN No. 94 Tahun 2008, TLN No. 4867.
- _____. *Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji*, UU No. 34 Tahun 2014, LN No. 296 Tahun 2014, TLN No. 5605.
- _____. *Undang-Undang Pengelolaan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah*, UU No. 8 Tahun 2019, LN No. 75 Tahun 2019, TLN No. 6338.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji*, PP No. 5 Tahun 2018, LN No. 13 Tahun 2018, TLN No. 6182.
- _____. *Peraturan Presiden Badan Tata Cara Pemilihan, Pengusulan, Dan Penetapan Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Serta Calon Anggota Pengganti Antarwaktu Anggota Badan Pelaksana Dan Anggota Dewan Pengawas Badan Pengelola Keuangan Haji*, Perpres No. 76 Tahun 2016, LN No. 164 Tahun 2016.
- _____. *Peraturan Presiden Badan Pengelolaan Keuangan Haji*, Perpres No. 110 Tahun 2017, LN No. 253 Tahun 2017.
- _____. *Keputusan Presiden Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi*, Keppres No. 5 Tahun 2022.
- _____. *Keputusan Presiden Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2022 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 Hijriah/2022 Masehi yang Bersumber dari Biaya Perjalanan Ibadah Haji, Nilai Manfaat, dan Dana Efisiensi*, Keppres No. 8 Tahun 2022.

5. Internet

- Badan Pengelolaan Keuangan Haji. “Laporan Tahunan BPKH Tahun 2021”, [https://bpkh.go.id/cdn/uploads/2022/09/AR BPKH-2021_20220912-1.pdf](https://bpkh.go.id/cdn/uploads/2022/09/AR_BPKH-2021_20220912-1.pdf), diakses 8 November 2022.
- Budy Kusnandar, Viva. “Keppres BPIH 2022 Terbit, Biaya Haji 2022 dari Embarkasi Makassar Termahal”, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/04/keppres-bpih-2022-terbit-biaya-haji-2022-dari-embarkasi-makassar-termahal#:~:text=Sebelumnya%2C%20pemerintah%20dan%20DPR%20telah,untuk%20musim%20haji%201443H%2F2022M.&text=Dengan%20demikian%2C%20total%20Biaya%20Penyelenggaraan,Bipih%20Rp39%2C89%20juta>, diakses 15 November 2022.
- CNN Indonesia. “Anggota Komisi VIII soal Tambahan Anggaran Haji: Diplomasi Masih Lemah”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220530154759-20-802763/anggota-komisi-viii-soal-tambahan-anggaran-haji-diplomasi-masih-lemah>, diakses 9 November 2022.
- _____. “Biaya Haji Bengkak Rp1,5 Triliun, Jemaah Tak Dibebankan Bayar Tambahan”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220531183032-20-803378/biaya-haji->

[bengkak-rp15-triliun-jemaah-tak-dibebankan-bayar-tambahan](#), diakses 9 November 2022

Fauzia, Mutia. "Total Dana Haji Pada April 22 Capai Rp 163 Triliun, Dikelola di Mana Saja?", <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/31/19291901/total-dana-haji-pada-april-22-capai-rp-163-triliun-dikelola-di-mana-saja>, diakses 8 November 2022. Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. "BPKH Harus Susun Strategi Investasi yang Tepat Agar Dana Haji Dapat Memberikan Maslahat yang Berkelanjutan" [https://www.setneg.go.id/baca/index/bpkh harus susun strategi investasi yang tepat agar dana haji dapat memberikan maslahat yang berkelanjutan](https://www.setneg.go.id/baca/index/bpkh%20harus%20susun%20strategi%20investasi%20yang%20tepat%20agar%20dana%20haji%20dapat%20memberikan%20maslahat%20yang%20berkelanjutan), diakses 9 November 2022.

Komisi VIII DPR RI. "Bukhori Dorong Rasionalisasi Biaya Haji Demi Jaga Kestinambungan Pembiayaan Haji" <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/40279/t/Bukhori+Dorong+Rasionalisasi+Biaya+Haji+Demi+Jaga+Kestinambungan+Pembiayaan+Haji>, diakses 10 November 2022.

Priyanto, Dedik. "Biaya Riil Haji Harusnya Rp98 Juta, Jemaah Hanya Bayar Rp39 Juta, Apakah Bakal Naik?", <https://www.kompas.tv/article/328945/biaya-riil-haji-harusnya-rp98-juta-jemaah-hanya-bayar-rp39-juta-apakah-bakal-naik>, diakses 10 November 2022.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses 8 November 2022.

Rizky Mahendra Nazhid, Arjun, dan Mutiara Shinta Andin, "Wacana Pengurangan Subsidi Biaya Haji", <https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kajian/file/kajian-559.pdf>, diakses 10 November 2022.

Wajib Haji. "Biaya Haji 2021 Diperkirakan Naik RP 9,1 Juta, Ini Penyebabnya", <https://wajibhaji.com/content/biaya-haji-2021-diperkirakan-naik-rp-91-juta-ini-penyebabnya>, diakses 10 November 2022.

LAMPIRAN**TIM PENYUSUN
KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN HAJI****A. Tugas Tim**

Untuk melaksanakan kegiatan penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU PKH, Puspanlak UU Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

1. Menyusun rencana kegiatan (*ToR*) pemantauan pelaksanaan UU PKH;
2. Melaksanakan pengumpulan data dan informasi:
 - a. Studi kepustakaan;
 - b. Diskusi dengan berbagai narasumber terkait di pusat; dan
 - c. Diskusi dengan berbagai narasumber di daerah objek pemantauan.
3. Menyusun laporan hasil pengumpulan data dan informasi;
4. Menyusun pokok-pokok hasil pengumpulan data dan informasi serta pokok-pokok pemikiran yang akan dituangkan dalam penyusunan kajian dan evaluasi;
5. Menyusun konsep kajian dan evaluasi berdasarkan pokok-pokok pemikiran yang telah diputuskan;
6. Menyampaikan laporan pengumpulan data dan informasi;
7. Menyampaikan laporan hasil penyusunan kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU PKH kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi VIII DPR RI, dan Pimpinan Badan Legislasi DPR RI;
8. Menyusun *executive summary* dan infografis kajian dan evaluasi; dan
9. Memasukkan hasil kajian dalam *website* Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI dan mendokumentasikannya di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Perpustakaan Nasional, Perpustakaan DKI Jakarta dan Perpustakaan DPR RI.

B. Nama Anggota Tim

1. Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
NIP. 196310011988032001
2. Susi Daryati, S.H., M.H.
NIP. 197912242005022001
3. Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.
NIP. 199301192018012002
4. Reza Azhari, S.H., LL.M.
NIP. 198807182018012001
5. Rum Irbah Tsabita, S.H.
NIP. 199909142022022001
6. Ri'dhollah Purwa Jati, S.H.
NIP. 199807132022022001
7. Hariyanto, S.H.
NIP. 196803011990031004
8. Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H.
NIP. 197911112009121005
9. Ira Chandra Puspita, SH.,M.H.
NIP. 198810032018012001
10. Imam Wildan Purbo Prakoso, S.H., M.H.
11. Dita Putri Utami. S.H.
12. M. Yusuf Wahyudi, S.H
13. Yodia Surya Nugraha, S.H.
14. Inda Rachmawati, S.H.



copyright@PuspanlakUU2022

**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN, SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270
Website: <http://puspanlakuu.dpr.go.id>**